



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

**BREXIT: COOPERAZIONE IN POLITICA ESTERA E
SICUREZZA COMUNE TRA UNIONE EUROPEA E
REGNO UNITO**

RELATORE
Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO
Ludovica Ventrella
Matr. 085952

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1: LA POSIZIONE BRITANNICA NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA NEL TEMPO: LE DIVERGENZE CHE HANNO PORTATO ALLA BREXIT	5
1.1 IL REGNO UNITO A FAVORE DI UNA COOPERAZIONE ECONOMICA SENZA INTEGRAZIONE POLITICA A LIVELLO SOVRANAZIONALE	5
1.2 LA POLITICA ESTERA ATLANTISTA DEL REGNO UNITO E LE RELAZIONI SPECIALI CON GLI USA	7
1.3 L'ESCLUSIONE DEL REGNO UNITO DALLE COMUNITÀ EUROPEE NEGLI ANNI '50 E '60 E LA SUCCESSIVA ADESIONE NEL 1973 CON LE CLAUSOLE DI OPT-OUT	9
1.4 IL NAZIONALISMO BRITANNICO ALIMENTATO DALLA CRISI IN EUROPA NEL XXI SECOLO	14
CAPITOLO 2: LA DISCIPLINA DELLA CLAUSOLA DI RECESSO DALL'UNIONE EUROPEA	17
2.1 IL RECESSO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: CENNI	17
2.2 IL RECESSO DALL'UNIONE EUROPEA PRIMA DEL TRATTATO DI LISBONA	20
2.3 L'ACCORDO DI RECESSO <i>EX ART. 50 TUE</i>	23
2.4 PERIODO DI TRANSIZIONE UE-UK: NEGOZIATI PER UN PARTENARIATO STRETTO E DURATURO IN POLITICA ESTERA, SICUREZZA E DIFESA	27
CAPITOLO 3: CRITICITÀ DEL RECESSO E POSSIBILI SCENARI FUTURI	34
3.1 PUNTI CRITICI CIRCA IL DIVORZIO UE-UK	34
3.2 LONDRA ESCE DAGLI OBBLIGHI EUROPEI IN MATERIA DI PESC E PSDC MA INTERESSI INTERNAZIONALI COMUNI: CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, TERRORISMO INTERNAZIONALE, INFORMAZIONI E CYBER SECURITY	37
3.3 LEGAMI VIA NATO: ARTICOLO 5 DEL TRATTATO NATO	41
3.4 COOPERAZIONE UE-NATO NEL POST-BREXIT	43
3.5 POSSIBILI SCENARI SULLE FUTURE RELAZIONI UE-UK IN MATERIA DI POLITICA ESTERA, SICUREZZA E DIFESA DOPO IL PERIODO DI TRANSIZIONE	46
CONCLUSIONI	50
BIBLIOGRAFIA	52
ABSTRACT	54

INTRODUZIONE

Il rapporto tra il Regno Unito e l'Unione europea ("UE") è sempre stato caratterizzato da divergenze di diversa natura che sono maturate nel tempo fino a sfociare nel "divorzio". Con la Brexit si apre uno scenario inedito che solleva molti dubbi circa i futuri rapporti tra l'ex Stato membro e gli Stati membri UE. Attualmente si stanno svolgendo i negoziati per raggiungere un accordo tra UE e Regno Unito in molteplici materie, tra cui la cooperazione in politica estera e sicurezza comune ("PESC").

Nel capitolo 1 ho ritenuto necessario trattare la posizione britannica nei confronti dell'Unione europea prima della sua adesione e durante i 47 anni di membership, per comprendere le ragioni della sua uscita.

Il Regno Unito è sempre stato contrario all'idea di un'integrazione politica a livello sovranazionale patrocinata dall'Unione, in quanto cozzava contro lo spirito britannico di compiuta sovranità nazionale. Nel contempo auspicava una cooperazione economica che gli consentisse l'accesso al mercato comune. Il forte nazionalismo e gli stretti legami con gli Stati Uniti d'America hanno portato all'esclusione del Regno Unito dalle Comunità europee negli anni '50 e '60. Difatti, l'adesione di quest'ultimo avviene solo più tardi (nel 1973) per motivi economici interni e con la concessione di clausole di esenzione o "opting-out" in contesti politici. Questo strumento garantisce che un Paese che non vuole associarsi agli altri con riguardo ad un particolare settore della politica dell'Unione può non partecipare, evitando lo stallo generale. La stessa difesa dell'autonomia e l'euroscetticismo britannico si ripresentano in maniera incisiva nel XXI secolo a causa della crisi migratoria, economica ed il crollo dei salari che ha coinvolto l'Europa. La situazione è esplosa con il voto favorevole all'uscita dall'UE nel referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea del 23 giugno 2016.

Il capitolo 2 si apre con un'analisi circa la disciplina della c.d. clausola di recesso prevista dall'art. 50 del Trattato sull'Unione europea ("TUE") e introdotta con il Trattato di Lisbona, che ha colmato una lacuna di portata non trascurabile. Infatti, l'assenza di questa clausola non era coerente con la possibilità sancita dal diritto internazionale di recedere dalle organizzazioni internazionali. "The most probable reason for this silence about withdrawal seems to be the intent of the founders to dissuade Member States from withdrawal"¹: veniva quindi attribuito un carattere permanente al processo di integrazione europea. A partire dal Trattato di Lisbona, seppur inserito, il suddetto articolo ha trovato per la prima volta applicazione con il caso del Regno Unito. L'accordo di recesso per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea prevede un periodo transitorio che è iniziato il 1° febbraio 2020 e si concluderà il 31 dicembre 2020. A partire dal 1° febbraio 2020 il Regno Unito è diventato a tutti gli effetti uno Stato terzo ma fino al 31 dicembre 2020 il diritto UE continuerà ad applicarsi al Regno Unito e quest'ultimo continuerà a partecipare all'unione doganale, al mercato unico e alle politiche dell'UE

¹ HAMULAK (2016: 84 ss.).

ma a talune condizioni. Il Regno Unito non partecipa al processo decisionale dell'UE e non viene più rappresentato nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Durante il suddetto periodo di transizione si procede alla negoziazione e ratifica di un accordo o di più accordi separati sul futuro partenariato tra UE e Regno Unito. Sono in atto i negoziati per un partenariato stretto e duraturo in materia di politica estera, sicurezza e difesa. Entrambe le parti sono interessate alla sua realizzazione – come affermato da Theresa May nel suo discorso a Firenze – ma le modalità di cooperazione tra l'Unione europea e un ex Stato membro sono in via di definizione.

Da queste considerazioni nel capitolo 3 ho analizzato i punti critici della Brexit e i possibili scenari futuri circa la cooperazione in materia di PESC.

Il Regno Unito ha occupato un posto di primo piano nella politica di sicurezza e difesa comune europea (“PSDC”); per questo motivo la recente decisione di recedere dall'Unione avrà conseguenze rilevanti per la difesa europea e, di riflesso, transatlantica. In un mondo altamente globalizzato il Regno Unito rimane inevitabilmente legato ai problemi europei in quanto persistono interessi internazionali comuni data la prossimità geografica e le minacce in evoluzione. Lo scenario internazionale si complica ulteriormente se si tiene in considerazione l'appartenenza del Regno Unito e di gran parte degli Stati membri dell'UE all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (“NATO”). Rimangono quindi legami tra UE e Regno Unito che prescindono dall'appartenenza di quest'ultimo all'Unione e che persisterebbero anche in caso di “no deal”. Nonostante la partenza del Regno Unito dall'UE, la sua posizione all'interno della NATO rimarrà invariata. “The UK will remain a strong and committed NATO Ally, and will continue to play its leading role in our Alliance”². Per quanto riguarda i rapporti tra l'UE e la NATO nel post-Brexit, recenti sviluppi lasciano intravedere la possibilità di un rafforzamento delle loro relazioni nonostante o forse grazie all'uscita del Regno Unito. Scenari auspicabili circa la cooperazione in politica estera, sicurezza e difesa si delineerebbero qualora venisse condotto un negoziato separato da quello per il ‘divorzio’ dall'UE. In questo contesto, Londra continuerebbe ad essere coinvolta su questioni specifiche ma verrebbe meno il “freno britannico” in quanto sarebbe privata del diritto di voto, consentendo agli Stati membri di prendere importanti iniziative in materia di PSDC. La questione è però complessa e i possibili scenari sono molteplici; tutto dipenderà dalla disponibilità delle parti a trovare un accordo entro il 31 dicembre 2020.

² Dichiarazione del Segretario generale della NATO Jens Stoltenberg sull'esito del referendum britannico sull'UE, 24 giugno 2016.

CAPITOLO 1: LA POSIZIONE BRITANNICA NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA NEL TEMPO: LE DIVERGENZE CHE HANNO PORTATO ALLA BREXIT

1.1 IL REGNO UNITO A FAVORE DI UNA COOPERAZIONE ECONOMICA SENZA INTEGRAZIONE POLITICA A LIVELLO SOVRANAZIONALE

Nel seguente paragrafo si effettuerà un'analisi circa le perplessità del Regno Unito di accettare che l'UE è un progetto politico oltre che economico.

Il Regno Unito non ha mai avuto alcun interesse a condividere la sovranità in un'organizzazione sovranazionale basata sull'integrazione politica con altri Stati in quanto non voleva interferenze nella sua politica nazionale. Tuttavia, era favorevole a realizzare una cooperazione economica con l'UE e avere così l'accesso al mercato comune. Difatti, i britannici hanno sempre avuto una concezione diversa circa i fini dell'integrazione rispetto agli Stati membri più europeisti. Pur riconoscendo i vantaggi di un mercato comune europeo al cui interno venivano aboliti i dazi doganali, si opponevano al progressivo accentramento dei poteri nelle istituzioni comunitarie ed erano riluttanti ad accettare piani quali la creazione della moneta unica o la convergenza delle politiche in ambito socio-economico.

La proposta economica senza integrazione politica patrocinata dai politici britannici difficilmente potrebbe funzionare in quanto la creazione di un mercato comune richiede un certo livello di integrazione per abolire gli ostacoli nazionali agli scambi. David Cameron e Margaret Thatcher hanno chiesto in diverse occasioni di aumentare lo sviluppo del mercato europeo e di ridurre l'integrazione politica. Ma nessuno dei due ha saputo spiegare in che modo la cooperazione economica può essere raggiunta senza l'integrazione politica che ammortizzi le norme del mercato comune per evitare le distorsioni nazionali che incidono sugli scambi.

L'avversione britannica verso l'integrazione politica a livello sovranazionale deriva dal forte nazionalismo e dal sentimento d'indipendenza che da sempre caratterizzano il Regno Unito. La storia e l'identità britannica hanno plasmato l'approccio distaccato e meno emotivo al progetto europeo, si parla perciò di britannici come "reluctant Europeans"³. In questo contesto di mancata identità nazionale europea si inserisce il controverso rapporto del Regno Unito con il processo d'integrazione europea che viene sintetizzato nell'espressione "the politics of semi-detachment"⁴.

La posizione di Winston Churchill nei confronti del processo di integrazione europea è particolarmente significativa per comprendere la posizione britannica. Favorevole all'inclusione del Regno Unito nel processo di unificazione dell'Europa, era fermamente contrario all'integrazione europea nella politica britannica e difendeva l'indipendenza del Regno Unito da

³ RIEDEL (2018: 110 ss.).

⁴ GEORGE (1992: 1 ss.).

qualsiasi intervento sovranazionale. In un contesto fondato sulla cooperazione in cui le relazioni con gli Stati membri non sono esclusive, il Regno Unito avrebbe potuto partecipare a diverse organizzazioni regionali come l'Europa, il Commonwealth e le relazioni transatlantiche. Tuttavia, la sua idea sull'integrazione differiva fortemente dal percorso intrapreso dall'Europa.

La tradizione britannica era incentrata sulla cooperazione intergovernativa e l'unanimità nella politica internazionale, piuttosto che sull'integrazione. Da qui l'opposizione al processo d'integrazione e la conseguente esclusione del Regno Unito dall'Organizzazione europea per decenni. Come accadde in occasione della creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio ("CECA") con il Trattato di Parigi del 1951: un progetto interessante per le autorità britanniche ma l'inclusione di elementi integrativi ha significato il loro ritiro dai negoziati.

Di fatti, il Regno Unito entra a far parte delle Comunità europee solo nel 1973 e nel 1975 si tenne il referendum sulla permanenza del Regno Unito nella CEE che confermò l'adesione, ma non senza condizioni.

Nel 1979 il Regno Unito fu l'unico Paese della CEE a chiedere di tenere la sterlina fuori dal sistema monetario europeo ("SME"). Il Trattato di Maastricht del 1992 sancisce la nascita dell'Unione europea sottolineando l'evoluzione da un'organizzazione economica a un'organizzazione politica. Il Regno Unito ha ratificato il suddetto Trattato solo dopo aver ottenuto di poter evitare di adottare alcune politiche comuni. Di fronte all'ostilità manifestata dal Regno Unito nei confronti della nuova normativa relativa alla politica sociale, si allegò al Trattato il Protocollo n. 14 contenente un accordo sulla politica sociale che consentiva al Regno Unito di restare fuori da tale accordo. "Le undici altre parti contraenti sottoscritte [...] desiderando mettere in atto, in base all'acquis communautaire, la Carta sociale del 1989, tenendo conto del protocollo sulla politica sociale [...]"⁵. Analoga soluzione si è prefigurata per l'unione monetaria. Il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia sono rimasti fuori dall'attuazione della moneta unica europea. Il Trattato di Maastricht – sotto le pressioni del Regno Unito e degli Stati membri meno propensi a partecipare alle politiche comunitarie – accetta un modello di integrazione europea non necessariamente uniforme per tutti gli Stati membri.

L'integrazione differenziata è stata un compromesso tra le forti esigenze di indipendenza dei britannici e la coerenza del progetto europeo. Per andare incontro alle loro necessità di mantenere la sovranità nazionale pur partecipando al mercato comune, l'UE gli ha concesso "uno status di appartenenza preferenziale" per cui lo Stato in questione è stato esentato da molti diritti, benefici e obblighi dell'integrazione.

Il Regno Unito è sempre stato un caso speciale nel progetto di integrazione europea: la sua immagine è associata all'opting out e alla volontà di restare nell'Unione solo alle proprie condizioni. L'eccezionalità britannica "[...]

⁵ Accordo sulla politica sociale concluso tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht nel 1992, la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 191, 29 luglio 1992.

created a relative bargaining power for the United Kingdom and as a result an exemptive type of differentiation in the European Union”⁶. Fino ad un certo punto la differenziazione sembrava rispondere efficacemente all’allergia britannica di un’Unione sempre più stretta, ma in un secondo momento al Regno Unito non basta più la discriminazione positiva di cui godeva nella Comunità in quanto le loro divergenze sono troppo profonde.

1.2 LA POLITICA ESTERA ATLANTISTA DEL REGNO UNITO E LE RELAZIONI SPECIALI CON GLI USA

Per comprendere a pieno la posizione britannica nei confronti dell’Unione europea, accanto al nazionalismo occorre trattare gli stretti legami tra il Regno Unito e gli Stati Uniti d’America.

I tentativi di incorporare il Regno Unito nel progetto sovranazionale europeo nel periodo compreso tra le due guerre mondiali sono falliti poiché i britannici, europei nella geografia e nella storia, sono fortemente legati agli Stati Uniti per la lingua e la cultura. Questi legami sono più forti di qualsiasi attaccamento europeo, per questo motivo l’area britannica non ha preso parte all’integrazione europea per decenni.

L’atteggiamento amichevole di Winston Churchill nei confronti degli Stati Uniti era motivato dal fatto che identificava gli statunitensi come partner paritari dell’impero britannico e alleati strategici per mantenere il ruolo britannico di potenza mondiale. “Every time we have to decide between Europe and the open sea, it is always the open sea we shall choose”⁷, con queste parole Churchill voleva chiarire a De Gaulle che il Regno Unito avrebbe agito solo in congiunzione con gli Stati Uniti nel contesto della Seconda guerra mondiale.

Il termine “special relationship” fu ufficialmente coniato da Churchill nel 1946 e si riferisce all’unicità delle relazioni politiche, culturali e militari esistenti tra Regno Unito e Stati Uniti. Un particolare rapporto che sottende la visione di una cooperazione bilaterale duratura, stabile e intensa tale da differire da una semplice alleanza: Regno Unito e Stati Uniti rappresentano ciascuno il partner preferenziale dell’altro. Il legame si sostanzia in una forte collaborazione tra le rispettive forze armate, in un interscambio commerciale e finanziario e in un costante allineamento circa le questioni di politica internazionale. Rispetto ai conflitti internazionali la sintonia tra i due paesi non si è mai smentita: una nazione ha sempre seguito l’altra. Infatti, dopo l’11 settembre 2001 Tony Blair fornì il suo appoggio a George Bush nella lotta al terrorismo così come nel 2003 in occasione della guerra in Iraq. Barack Obama a sua volta ha supportato David Cameron nella campagna anti Brexit. Il “rapporto speciale” USA-UK ha assunto rapidamente i tratti di una

⁶ RIEDEL (2018: 100 ss.).

⁷ TROITINO (2018: 5 ss.).

“dipendenza speciale”, con il Regno Unito nel ruolo di partner debole. A tal proposito alcuni hanno interpretato tale legame come un “espediente diplomatico” usato da una potenza in declino per tentare di spingere una potenza in ascesa a perseguire i fini della prima.

Accanto alla special relationship, un altro solido corollario della politica estera del Regno Unito è il tentativo di affermare la sua alterità storico-culturale rispetto al resto del continente europeo. Invece di dare la priorità al processo d’integrazione europea che si va affermando nella seconda metà del Novecento, il Regno Unito predilige il suo stretto legame con gli Stati Uniti. La relazione speciale tra le due nazioni ha svolto un ruolo cruciale nel rifiuto del Presidente francese Charles de Gaulle alla domanda britannica di adesione alle Comunità europee del 1961 e del 1967. Lo statista francese temeva che il Regno Unito avrebbe spianato la strada alla penetrazione americana in Europa perché troppo legato agli Stati Uniti e non ancora sufficientemente “europeo”. Una volta entrato nelle Comunità europee nel 1973, i rapporti queste sono stati caratterizzati da incertezze e ripensamenti mentre le relazioni con gli USA sono rimaste solide.

L’asse Londra-Washington si è rafforzato durante le due guerre mondiali per consolidarsi come un’intesa speciale durante la guerra fredda grazie alla comune rivalità contro l’Unione sovietica (“URSS”). Questo stretto legame ha poi portato alla creazione della NATO nel 1949, un’organizzazione internazionale avente lo scopo di tutelare le nazioni dalla crescente influenza dell’URSS.

Durante la guerra fredda si evidenzia il dilemma della sicurezza cooperativa: alcune nazioni hanno favorito un metodo basato sull’alleanza franco-tedesca in materia di sicurezza e difesa, includendo queste specifiche questioni nell’Agenda dell’Unione europea. Non è il caso del Regno Unito che ha optato per l’opzione atlantista, preferendo lasciare le questioni di difesa fuori dall’Unione, fidando delle capacità statunitensi e della NATO. Infatti, il Regno Unito frenava il più possibile l’idea di un’Europa della difesa indipendente dalla NATO mentre la Francia e gli Stati membri più europeisti sognavano un’autonoma Europa della difesa. “The United Kingdom has traditionally been the country that has shown the most reticence with regard to the development of a European security and defence policy”⁸. In questo contesto si inserisce l’apprezzamento britannico della cooperazione NATO: “it is up to NATO to defend Europe, not the EU”⁹. Il forte impegno britannico nella NATO deve essere inteso in relazione all’auto-percezione del Regno Unito come una forza militare internazionale piuttosto che regionale. Pertanto, la NATO viene percepita come una collaborazione militare più appropriata dell’UE.

Le dottrine della politica estera e di sicurezza britannica hanno reso omaggio alla propria eccezionalità e alla speciale politica delle relazioni con gli Stati Uniti. A partire dagli anni Novanta con gli accordi di Saint-Malò il Regno

⁸ Intervista a Elena Gomez Castro, 2018 riportato in JIMENEZ-UGARTE (2019: 85 ss.).

⁹ NEDERGAARD, HENRIKSEN (2018: 137 ss.).

Unito ha occupato un posto di primo piano nella PSDC europea. Ha rappresentato un attore chiave sul piano operativo, su quello delle capacità militari e su quello industriale. Tuttavia, il “freno” britannico ha impedito agli Stati membri europei di prendere importanti decisioni in materia di PESC e PSDC. Il processo di una più stretta Unione politica che avrebbe consentito ambiziosi passi avanti integrazionisti per consolidare la PSDC si scontrò con l’opposizione anti-integrazionista del Regno Unito che in diverse occasioni ha frenato le decisioni degli Stati membri in materia di sicurezza. Nel 2000 l’opposizione del Regno Unito ha fatto saltare l’estensione delle cooperazioni rafforzate al secondo pilastro: “[...] le cooperazioni rafforzate in uno dei settori di cui al presente titolo sono dirette a salvaguardare i valori e a servire gli interessi dell’Unione nel suo insieme, affermando la sua identità come forza coerente sulla scena internazionale”¹⁰; “[...] Esse non possono riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa”¹¹. Il pro europeo Tony Blair ha condiviso la posizione di Winston Churchill nei confronti degli Stati Uniti. La politica estera dei governi Blair oscilla tra l’Europa e l’Atlantico: vede il Regno Unito come “a bridge between East and West between the United States and the EU”¹². Theresa May ha tracciato la via del post-Brexit invocando un ritorno ad un ruolo del Regno Unito che vada oltre i confini europei in linea con l’aspirazione internazionalista che storicamente caratterizza la nazione: “a truly global Britain [...] that goes beyond the borders of Europe [...] British culture and history are deeply internationalist [...] we are a country that has always looked beyond Europe, to the rest of the world”¹³. La forte continuità nel legame anglo-americano e nella preferenza accordata alla NATO piuttosto che alla difesa europea dal dopoguerra ad oggi appare coerente con la scelta britannica di mantenere un ruolo globale piuttosto che meramente europeo

1.3 L’ESCLUSIONE DEL REGNO UNITO DALLE COMUNITÀ EUROPEE NEGLI ANNI ‘50 E ‘60 E LA SUCCESSIVA ADESIONE NEL 1973 CON LE CLAUSOLE DI OPT-OUT

Come si è detto nei paragrafi precedenti, l’aspirazione britannica di mantenere il suo ruolo dominante negli affari internazionali, la sua gelosa difesa della

¹⁰ Articolo 27 A del Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, (2001/C 80/01), la Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, versione consolidata, 2001.

¹¹ Articolo 27 B del Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, (21/C 80/01), la Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, versione consolidata, 2001.

¹² MOLDER (2018: 158 ss.).

¹³ Discorso di Lancaster House, Theresa May, 17 gennaio 2017, reperibile online GOV.UK “The government’s negotiating objectives for exiting the EU: PM speech”

sovranità nazionale e gli stretti rapporti con gli Stati Uniti hanno portato all'esclusione del Regno Unito dalle Comunità europee negli anni '50 e '60. In questo paragrafo vengono esaminate le divergenze che hanno caratterizzato il rapporto UE-UK al fine di comprendere la posizione di "partner con riserve" del Regno Unito facendo luce sulla sua uscita quattro decenni dopo l'adesione.

Il rilancio del processo di integrazione europea si ebbe con la nascita della Comunità economica europea ("CEE") e della Comunità europea dell'energia atomica ("EURATOM") entrambe istituite dal Trattato di Roma del 1957. Il Regno Unito impiegò quindici anni per entrare a far parte della CEE, in quanto aderì solo nel 1973.

Il Trattato CEE ha un oggetto di natura essenzialmente economica e commerciale ed è diretto ad avviare un'unione doganale implicante l'eliminazione di qualsiasi ostacolo agli scambi tra i Paesi membri e a fondare una politica commerciale comune. Accanto agli obiettivi economici ispirati ai principi liberisti di un'economia di mercato aperta, vi sono una serie di "politiche" che rilevano uno "spirito" interventista in segmenti particolarmente deboli dell'economia. "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano"¹⁴. Vengono inserite la politica dei trasporti, la politica sociale e la politica agricola comune ("PAC"), fortemente contrastate dal Regno Unito. Pertanto, l'istituzione della CEE fu accolta con freddezza dai britannici, che avrebbero preferito la creazione di una più ampia zona di libero scambio in Europa.

Di fronte alla creazione della CEE, il Governo britannico crea un'organizzazione alternativa e simile ma orientata esclusivamente alla liberalizzazione delle tariffe economiche. Il Regno Unito si mise a capo dei sei Paesi esclusi o autoesclusi dalla CEE e crearono l'Associazione europea di libero scambio ("EFTA"), un'associazione intergovernativa di natura economica, istituita in base alla Convenzione di Stoccolma del 20 novembre 1959 ed entrata in vigore il 30 maggio 1960. L'EFTA fu in qualche modo la risposta britannica alla creazione del mercato comune europeo per superare la paura di essere isolata dall'Europa. La preferenza accordata dal Regno Unito all'EFTA piuttosto che alla CEE era destinata a cambiare ben presto.

Alla fine degli anni Cinquanta il Regno Unito attraversa una pesante crisi economica e al Governo britannico non resta che tentare la via europea. Nel 1961 l'allora Primo Ministro britannico Harold Macmillan presentò la sua candidatura ufficiale alla CEE, nonostante questa decisione fosse contraria alle credenze politiche britanniche basate sulla cooperazione e sul libero

¹⁴ Art. 2 del Trattato di Roma che istituisce la Comunità economica europea, nella versione originaria del 1957.

commercio. Il motivo principale per cui il Regno Unito ha presentato domanda di adesione alle Comunità europee appena due anni dopo la creazione dell'EFTA era dovuto alla preoccupazione del Governo britannico per lo sviluppo delle Comunità europee, che stavano crescendo in misura maggiore rispetto al Regno Unito. Tuttavia, la richiesta britannica incontrò due tipi di difficoltà: una economica e una politica. La difficoltà economica risiedeva nelle divergenze circa la politica dei prezzi agricoli comuni; da un punto di vista politico i “no” di De Gaulle hanno impedito l’adesione in due occasioni: nel 1961 e nel 1967.

Solo dopo l’uscita di scena di De Gaulle dalla Francia e la nuova presidenza di Georges Pompidou, nel 1970 si riaprirono i negoziati per l’adesione e nel 1973 il Regno Unito poté infine aderire alla Comunità. Pompidou condivideva le preoccupazioni di De Gaulle circa l’impegno del Regno Unito nel processo di integrazione europea. Tuttavia, era favorevole all’inclusione di questo Paese nella Comunità una volta che fosse stato pronto a rispettare gli obblighi comunitari. “Britain had really decided to become European. Whether Britain, which is an island, had decided to moor itself to the continent and if she was therefore ready to come in from the wide seas which has always drawn her”¹⁵. I motivi della richiesta britannica di adesione alle Comunità europee nel 1970 furono esclusivamente economici. A causa della crisi economica interna al Regno Unito e all’allentamento dei rapporti con il Commonwealth e con gli USA, la richiesta di diventare membro delle Comunità europee divenne l’unica mossa logica per preservare il potere e il prestigio britannico nel mondo. Tuttavia, la richiesta di adesione non aveva cancellato le reticenze della classe politica britannica circa il processo di integrazione.

Da tali considerazioni, nel dibattito britannico si fa strada la supposizione che per ovviare alla scarsità di europeismo a livello popolare, il Governo britannico debba chiedere all’UE condizioni di privilegio rispetto agli altri Stati membri.

Gli effetti del Trattato di adesione di Danimarca, Regno Unito e Irlanda del 1972 si manifestarono già nel 1974 quando il Regno Unito propose di rinegoziare i termini a cui si era giunti per la membership britannica e ciò portò alla creazione del fondo europeo di sviluppo regionale¹⁶ (“FESR”). Questo strumento – istituito nel 1975 – consentiva lo stanziamento delle risorse nei paesi membri più bisognosi di aiuti ovvero Regno Unito, Irlanda e Italia. Fu il primo e unico caso di rinegoziazione di un trattato di adesione attraverso cui i britannici chiedevano alcune concessioni ai Governi degli Stati membri. Il partito laburista chiedeva una riforma della PAC, una riduzione del contributo finanziario del Regno Unito, l’assicurazione di condizioni migliori per i Paesi del Commonwealth e il voto per l’adesione alla Comunità attraverso un referendum popolare. A tal proposito la decisione del partito laburista di indire un referendum per stabilire la permanenza britannica nelle

¹⁵ CHOCHIA (2018: 118 ss.)

¹⁶ Il fondo europeo di sviluppo regionale fu istituito attraverso l’adozione del regolamento 724/75 del 18 marzo 1975 che gettò le basi dell’attuale politica regionale in UE.

Comunità europee era motivata dal timore di cedere troppe competenze sulle politiche agricole e dal rischio che l'adesione avrebbe ridotto i margini di manovra del governo britannico in ambito di politiche del lavoro. Il Regno Unito continuava a pensarsi come il centro del sistema imperiale del Commonwealth e voleva proteggere gli interessi dell'agricoltura britannica da una politica agricola comune eccessivamente sbilanciata a favore dei produttori continentali.

Dopo la vittoria del "sì" nel referendum del 1975, il Regno Unito accettò la maggior parte degli obblighi comunitari o ritardò decisioni sulle questioni più problematiche perché aveva bisogno dell'accesso al mercato europeo per rinvigorire la sua economia, ma ciò ha originato problemi, soprattutto sotto la premiership di Margaret Thatcher. La "Lady di ferro" si mostrò da subito molto critica circa i contributi finanziari che i britannici avrebbero dovuto versare al budget comunitario. Nel 1984 al Vertice europeo di Fontainebleau Margaret Thatcher strappa alla Comunità europea uno sconto a compensazione della penalizzazione subita dal suo Paese per la PAC: "I want my money back". Nello storico discorso di Bruges del 20 settembre 1988, rifiuta la politica dell'Europa e la "federalizzazione dell'Europa", proponendo una più ampia, democratica, decentrata Europa di Stati nazionali orientati verso il commercio e la cooperazione. "We have not successfully reduced the borders of the British state to see them governed by an European super state exercising new domination from Brussels"¹⁷, con queste parole anche la Thatcher sventola la bandiera dell'euroscetticismo.

Il Regno Unito ha potuto utilizzare lo strumento dell'opting-out per non associarsi agli altri Stati membri con riguardo a particolari settori della politica dell'Unione. In effetti, questo Paese ha avuto il maggior numero di clausole di esenzione in contesti politici ed è stata una delle maggiori forze che ha spinto verso un'accresciuta integrazione differenziata all'interno dell'Unione. Ha avuto quindi un obbligo più lento in relazione al coordinamento delle politiche economiche e fiscali, ha mantenuto il controllo sulla sua politica monetaria e gli sono stati concessi dei protocolli speciali anche in relazione ai suoi legami con il Commonwealth, si dice perciò che il Paese goda di un trattamento speciale all'interno della Comunità.

Il Regno Unito, così come l'Irlanda, non ha aderito alla Convenzione di Schengen firmata nel 1990 e in vigore dal 1995. "[...] il Regno Unito e l'Irlanda quindi non partecipano automaticamente all'*acquis* di Schengen né al titolo IV, e sono autorizzati a mantenere i controlli sulle persone che entrano sul loro territorio in provenienza da altri Stati membri [...]"¹⁸. Con l'accordo di Schengen si volevano eliminare i controlli alle frontiere interne ed introdurre la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei Paesi firmatari, ma il Regno Unito ha scelto di mantenere i controlli alle frontiere.

¹⁷ Discorso di Margaret Thatcher al Collegio d'Europa di Bruges, 1988, reperibile in GIFFORD (2019: 20 ss.).

¹⁸ Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione, *acquis* di Schengen: Stati Schengen e posizione del Regno Unito e dell'Irlanda [CG L 309 del 9.12.2000].

Il Regno Unito non partecipa neppure all'Unione economica e monetaria ("UEM") prevista dal Trattato di Maastricht del 1992. L'UEM prevede l'adozione della moneta unica euro e l'unificazione delle politiche monetarie nazionali ma il Regno Unito e la Danimarca non hanno aderito alla terza fase dell'UEM preferendo mantenere la propria politica monetaria. "[...] Il Regno Unito non deve essere obbligato né deve impegnarsi a passare alla terza fase dell'Unione economica e monetaria senza che il suo Governo e il suo Parlamento abbiano preso una decisione autonoma in questo senso"¹⁹.

Il terzo opt-out del Regno Unito riguarda la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, integrata nell'*acquis* comunitario con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. Il Regno Unito e la Polonia hanno ottenuto di anettere un Protocollo che chiarifica l'applicazione della Carta: la Carta "non estende la competenza della Corte di giustizia dell'UE o di qualsiasi altro organo giurisdizionale della Polonia e del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa della Polonia e del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali che essa riafferma"²⁰. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è quindi competente circa la compatibilità delle norme britanniche con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La quarta ed ultima deroga del Regno Unito dall'Unione europea riguarda lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Con il Trattato di Lisbona il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca hanno ottenuto la concessione di poter scegliere caso per caso se partecipare al processo legislativo in questo settore che include la cooperazione giudiziaria, di polizia e le politiche frontaliere. "Fatto salvo l'articolo 3, il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma della parte terza, titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [...]"²¹.

Va inoltre ricordato che il Regno Unito e la Repubblica Ceca si sono rifiutati di adottare il Fiscal compact, il Patto di bilancio europeo siglato nel marzo 2012 e entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

Il mercato comune europeo ha risollevato il Regno Unito in un periodo di crisi economica interna, ma adesso che il Paese ha riaffermato il suo dominio economico non è più tempo di rimanere dentro all'Unione, quanto piuttosto di aprirsi ai mercati globali e agli affari internazionali. "That is why it is time for Britain to get out into the world and rediscover its role as a great, global, trading nation"²².

¹⁹ Protocollo (N. 15) su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord N. C 191/87, la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 191 del 29 luglio 1992.

²⁰ Protocollo (N. 30) sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito, 1200L/PRO/A07, art. 1.

²¹ Protocollo (N. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, art. 1, la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 12012E/PRO/21.

²² Discorso di Theresa May a Lancaster, 2017 riportato in ODERMATT (2018: 80 ss.).

1.4 IL NAZIONALISMO BRITANNICO ALIMENTATO DALLA CRISI IN EUROPA NEL XXI SECOLO

Nel corso del nuovo secolo l'Europa ha dovuto affrontare delle crisi multiple che hanno portato alla riaffermazione dei nazionalismi tra gli Stati membri dell'UE e hanno accelerato la discussione circa la Brexit.

Dal 2008, l'anno dello scoppio della bolla finanziaria negli Stati Uniti che ha poi investito tutta l'economia globale, l'Unione è stata messa a dura prova da una serie di crisi. Accanto alla crisi economico-finanziaria con conseguente crollo dei salari e la crisi dell'eurozona si è aggiunta quella umanitaria dovuta all'arrivo alle frontiere europee di richiedenti asilo e migranti. Inoltre, il continente è stato scosso dagli attacchi terroristici organizzati o ispirati dallo Stato islamico che hanno posto il tema della sicurezza in cima all'Agenda politica europea.

La risposta europea alla crisi economico-finanziaria è basata su politiche di austerità molto sofferte dagli Stati membri. Inoltre, la Banca centrale europea ("BCE") deteneva la competenza esclusiva in ambito monetario ma non le era stata attribuita la stessa competenza in materia economica e fiscale. Questo ha permesso che la crisi perdurasse, senza che le istituzioni europee riuscissero a porvi rimedio. Il persistere delle difficoltà economiche ha messo a dura prova la credibilità delle istituzioni europee, proprio in un momento in cui ci si aspetta da loro il massimo dell'efficacia. L'Europa finisce per essere lenta, impotente, incapace e ostile. A fronte di questo scenario si registra l'insofferenza manifestata da un consistente numero di cittadini europei che avverte le istituzioni di Bruxelles come distanti se non addirittura ostili e nemiche. Questo malessere è interpretato da alcuni partiti politici che hanno fatto del ritorno alla sovranità nazionale il loro cavallo di battaglia, così inevitabilmente dopo 70 anni sulla scena europea si riaffacciano i movimenti di opinione nazionalisti. La Brexit costituisce un episodio esplicativo della dinamica disgregativa del processo europeo alimentato dall'euroscetticismo dilagante. I movimenti euroscettici hanno dunque portato all'attenzione dell'opinione pubblica di tutti gli Stati membri il tema della possibilità di uscire dall'Unione europea, in passato un tema marginalizzato e legato a pochi movimenti nazionalisti. Tutti i Governi nazionali hanno subito la crescita elettorale dei partiti euroscettici fin dall'inizio degli anni 2000 e questa tendenza si è poi consolidata in seguito alla crisi. Già nel 2002, un politico nazionalista francese Jean-Marie Le Pen è sorprendentemente arrivato secondo alle elezioni presidenziali francesi, il che ha dato un chiaro segno della nuova tendenza dei sentimenti nazionalisti e anti-integristi che sta emergendo in Europa. "Socialement je suis de gauche, économiquement de droite et nationalement je suis de France"²³. La rinascita dell'ideologia nazionalista è apparsa anche in Polonia sotto il Governo del partito Diritto e Giustizia dal 2005, governata dai fratelli Kaczynski. L'ascesa di Putin con le

²³ DELWIT (2012: 109 ss.).

sue dottrine nazionali orientate alla rinascita in Russia corrisponde alla tendenza sopra descritta.

La crisi che ha sconvolto l'Europa ha rafforzato fortemente l'euroscetticismo britannico. Se le relazioni erano sempre state tese, in occasione dello scoppio della crisi economico-finanziaria del 2008 che ha dimostrato la necessità di riforme strutturali incisive, i dubbi del Regno Unito circa la permanenza o meno nell'Unione europea si sono accentuati. Il referendum è stato soltanto il culmine di un processo di disaffezione da parte del popolo britannico iniziato già prima della crisi economico-finanziaria e continuato con la questione migratoria. Infatti, una delle cause centrali della Brexit è stata la crisi dei migranti e il fondamentale impegno europeo per promuovere la libera circolazione di persone. A rendere più incombente il rischio sono stati gli attentati terroristici avvenuti a Londra nel luglio del 2005. Il fatto che i quattro attentatori suicidi fossero residenti nel Regno Unito ha provocato un aspro dibattito contro il modello d'integrazione adottato dal Paese in ragione della sua appartenenza all'UE.

Nel 2001, apertamente euroscettico, Duncan Smith ha vinto alle elezioni del partito conservatore britannico. "The pro-UE constituency in Britain cannot count on the unwavering support of established elites"²⁴. "UK politicians have effectively handed over ideational leadership on European matters to a press-dominated UK media which has found since the Maastricht Treaty that there are increasing numbers of opportunities to express opposition to the European project"²⁵. Le dure critiche nei confronti delle ambizioni integrazioniste di Bruxelles sono diventate ampiamente praticate nei dibattiti politici britannici e hanno guadagnato molta popolarità pubblica.

David Cameron, eletto nel 2005 come nuovo leader del partito conservatore, affermò: "[...] I will always be sceptical of grand schemes to remake the world"²⁶. Dopo che sono comparsi i primi segni di crisi, la roccaforte euroscetticista del partito conservatore ha iniziato a dimostrare la sua forza ritenendo che fosse giunto il momento di rinegoziare i trattati con l'UE. Nel 2013 Cameron introduce la decisione di annunciare il referendum sul ritiro britannico dall'Unione europea se il processo di rinegoziazione sulle condizioni di adesione rinnovate fosse fallito.

Nel 2014 il Primo ministro britannico delineò delle proposte di cambiamento in Europa e nei rapporti del Regno Unito con essa. Queste proposte di modifica includevano: controlli supplementari sull'immigrazione, regole più severe sull'immigrazione per i cittadini UE residenti nel territorio britannico, nuovi poteri ai Parlamenti nazionali riguardanti un potere di veto collettivo alle leggi proposte dall'UE, nuovi accordi sul libero scambio, la diminuzione dell'influenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ("CEDU") sui tribunali del Regno Unito, più potere ai singoli Stati membri e meno potere alla politica centrale dell'UE e l'abbandono del concetto di un' "Unione

²⁴ MOLDER (2018: 163 ss.).

²⁵ MOLDER (2018: 163 ss.).

²⁶ MOLDER (2018: 168 ss.).

sempre più stretta”. Cameron aggiunse poi ulteriori richieste all’UE in merito alla politica economica e alla sovranità nazionale: il riconoscimento ufficiale che le leggi vigenti nell’Eurozona non sarebbero state applicate ai Paesi che non hanno adottato l’euro, l’espansione del mercato unico, la riduzione della burocrazia per le imprese e l’esonazione legale per il Regno Unito da un’ “Unione sempre più stretta”. L’esito insoddisfacente delle rinegoziazioni fu annunciato nel 2016 e a questo seguì il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell’UE. “Britishness as the manifestation of an island nation, which identity can be characterized by the image of independent and forthright nation, passionate in defence of its sovereignty”²⁷.

La crisi della zona euro e la crisi migratoria sono state due pietre miliari fondamentali del crescente euroscetticismo tra le nazioni europee, con particolare riguardo al Regno Unito. Senza la crisi emergente dell’Unione europea che ha creato un ambiente favorevole, il referendum sulla Brexit sarebbe stato difficilmente realizzabile. La paura dell’aumento del fenomeno migratorio ha sicuramente svolto un ruolo centrale nel processo decisionale e ha costretto la maggioranza degli elettori britannici a votare per la Brexit. Il nazionalismo ha assunto un ruolo guida nella politica dell’identità britannica e nel periodo dal Governo Blair al Governo Cameron sono emerse basi rafforzate per gli stati d’animo anti-integrazionisti. In questo contesto, il referendum del 2016 non è solo un calcolo sbagliato di David Cameron, ma appare piuttosto come un processo iniziato molto tempo prima e rafforzato con le crisi in Europa. Come affermato dall’ex Presidente della Federal Reserve Alan Greenspan: “Brexit is the tip of the iceberg for Europe”.

²⁷ MOLDER (2018: 15).

CAPITOLO 2: LA DISCIPLINA DELLA CLAUSOLA DI RECESSO DALL'UNIONE EUROPEA

2.1 IL RECESSO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: CENNI

Il seguente paragrafo si propone di esaminare il recesso nel diritto internazionale, facendo luce sull'assenza di un'espressa previsione sul recesso nel diritto comunitario prima del Trattato di Lisbona.

Il diritto di recesso dall'Unione europea è stato riconosciuto agli Stati membri con il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ma entrato in vigore solo a partire dal 1° dicembre 2009. Il suddetto Trattato introduce un'esplicita clausola di recesso, inesistente in precedenza. Infatti, prima i Trattati non disciplinavano l'ipotesi dell'uscita di uno Stato membro dall'Unione, conferendo al processo d'integrazione europea un carattere permanente. Tuttavia, prima che il Trattato di Lisbona introducesse la c.d. clausola di recesso, le fonti che avrebbero potuto disciplinare il recesso di uno Stato membro dall'Unione erano reperibili nel diritto internazionale. Per questa ragione – seppur in mancanza di una norma – le Corti costituzionali degli Stati membri individuavano un implicito diritto di recesso conformemente alle norme sancite dal diritto internazionale. Il Tribunale costituzionale spagnolo si è espresso a proposito dell'esistenza o inesistenza di contraddizioni tra la Costituzione spagnola e talune disposizioni del Trattato costituzionale europeo, ammettendo che: “[...] in ogni caso, la sovranità statale ha a disposizione – oltre alla predetta garanzia dei controlimiti, sui quali, come visto, “vigila” attentamente il Tribunal – anche lo strumento, decisivo e definitivo, del potere di recesso [...]”²⁸.

Un esempio pratico di recesso da un'organizzazione internazionale riguarda l'Indonesia. Nel 1965 quest'ultima decise di lasciare le Nazioni Unite, nonostante la Carta delle Nazioni Unite non prevedesse alcuna esplicita clausola di recesso²⁹.

Nel diritto internazionale generale lo strumento normativo per interpretare il caso di recesso è la Convenzione sul diritto dei trattati³⁰ siglata a Vienna il 23 maggio 1969. La Convenzione è uno strumento di carattere pattizio ma ha acquisito anche un'efficacia ricognitiva del diritto consuetudinario poiché ha codificato il diritto internazionale consuetudinario e deve quindi essere rispettata da tutti i membri della comunità internazionale, inclusa l'UE. “Norme di un trattato che divengono obbligatorie per Stati terzi a seguito della creazione di una consuetudine internazionale. Nessuna delle disposizioni

²⁸ Dichiarazione del Tribunal Constitucional Español del 13 dicembre 2004, DTC 1/2004.

²⁹ L'Indonesia si ritirò nel 1965 dalle Nazioni Unite con un atto unilaterale, in seguito all'ammissione della Malaysia a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza. Il recesso in questo caso specifico è un atto temporaneo in quanto già nel 1966 lo Stato ritornò a partecipare ai lavori dell'Organizzazione.

³⁰ La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati si occupa degli accordi in forma scritta stipulati tra Stati. Codifica la formazione, l'efficacia e la validità dei suddetti accordi.

contenute negli articoli 34 e 37 vieta che una norma sancita da un trattato diventi obbligatoria per uno Stato terzo in quanto norma consuetudinaria di diritto internazionale riconosciuta come tale³¹. La codificazione e lo sviluppo della legge dei trattati raggiunti nella suddetta Convenzione promuoveranno gli scopi delle Nazioni Unite stabiliti dalla Carta. “[...] coscienti che la codificazione e il progressivo sviluppo del diritto dei trattati realizzati nella presente convenzione gioveranno ai fini delle Nazioni Unite enunciati nella Carta, che sono quelli di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, di sviluppare delle relazioni amichevoli tra le Nazioni e di porre in atto la collaborazione internazionale”³². La Convenzione di Vienna è qualificata come una convenzione per la codificazione del diritto internazionale consuetudinario rispetto alla legge dei trattati. Nel 1945, la Carta delle Nazioni Unite affida all’Assemblea generale delle Nazioni Unite il compito di “incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione”³³. Compito che verrà realizzato dalla Commissione di diritto internazionale, un organo sussidiario dell’Assemblea generale composto da eminenti giudici il cui compito è quello di codificare le leggi consuetudinarie. Per trattare il recesso nel diritto internazionale occorre analizzare la parte V della Convenzione del 1969, dove si individuano le norme inerenti “la nullità, l’estinzione e la sospensione dell’applicazione dei Trattati”.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati individua due possibilità di recesso da un trattato internazionale, espresse dagli articoli 54 e 56. La prima possibilità di recesso è il cosiddetto “recesso autorizzato”, ossia i casi in cui esistono clausole di denuncia o recesso espressamente previste dai Trattati; la seconda possibilità prevede il “recesso non autorizzato” che comprende i casi in cui all’interno dei trattati non viene regolamentata l’ipotesi di un recesso o di denuncia dallo stesso.

L’art. 54 disciplina il recesso autorizzato. L’estinzione di un trattato o il recesso di una parte possono aver luogo “in conformità alle disposizioni del trattato”³⁴. Una seconda fattispecie – anch’essa disciplinata dall’art. 54 – indica che lo Stato può recedere “in ogni momento, per consenso di tutte le parti, previa consultazione degli altri Stati contraenti”³⁵. Questa norma avrebbe quindi consentito, prima ancora della procedura contenuta nell’art. 50 TUE, l’uscita di uno Stato membro dall’allora Comunità europea. In questo contesto, si sarebbe potuto raggiungere un accordo internazionale con il parere favorevole dei restanti Stati membri.

L’art. 56 della Convenzione individua la fattispecie del recesso non autorizzato: “denuncia o recesso nel caso di un trattato che non contenga disposizioni relative all’estinzione, alla denuncia o al recesso”. L’articolo dispone che: “un trattato che non contenga disposizioni relative alla sua

³¹ Le norme consuetudinarie sono vincolanti anche per gli Stati terzi stabilito all’art. 38 sezione IV “Trattati e Stati terzi” della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

³² Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 preambolo.

³³ Art. 13, par. 1, lett. a), della Carta delle Nazioni Unite.

³⁴ Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, art. 54, lett. a).

³⁵ Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, art. 54, lett. b).

estinzione e che non preveda la possibilità di denuncia o di recesso non può formare oggetto di una denuncia o di un recesso, a meno che: non risulti che corrispondeva all'intenzione delle parti ammettere la possibilità di una denuncia o di un recesso; oppure il diritto di rinuncia o di recesso possa essere dedotto dalla natura del trattato"³⁶. Nella prima parte la norma detta una regola generale contraria alla denuncia o al recesso dei Trattati ma nella seconda parte vengono introdotte due eccezioni: le intenzioni delle parti e la natura del Trattato.

Come causa di estinzione dei trattati internazionali viene anche considerata la c.d. *rebus sic stantibus*. Questa norma consuetudinaria è stata codificata nell'art. 62 della Convenzione di Vienna del 1969 e prevede che un trattato si possa estinguere se mutano le circostanze esistenti al momento della stipulazione, purché si tratti di circostanze essenziali senza le quali i contraenti non avrebbero concluso il trattato. La validità di un trattato può quindi venire meno in caso di mutamento di circostanze che costituivano "la base essenziale del consenso delle parti" e il cambiamento è tale da "trasformare radicalmente la portata degli obblighi derivanti dal trattato"³⁷. L'applicabilità della *rebus sic stantibus* è stata confermata dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee che stabilisce che le norme consuetudinarie relative all'estinzione dei trattati a causa di un cambiamento fondamentale delle circostanze vincolano anche le istituzioni comunitarie e fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario. "Ne deriva che le norme del diritto consuetudinario internazionale relative alla cessazione e alla sospensione delle relazioni convenzionali a motivo di un cambiamento fondamentale di circostanze vincolano le istituzioni della Comunità e fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario"³⁸.

Tra le clausole sopra elencate l'art. 62 appare idoneo a trovare applicazione nella situazione europea antecedente all'introduzione della norma sul recesso. Un'eventuale crisi economica avrebbe potuto consentire ad uno Stato membro della CEE di richiedere il recesso qualora tale mutamento avesse inciso sugli obblighi dello Stato legati alla sua partecipazione al progetto europeo.

Concludendo, le possibilità di recesso di uno Stato membro dall'UE prima del Trattato di Lisbona erano due: un recesso consensuale, concluso con un accordo accettato da tutti gli Stati membri all'unanimità o un recesso unilaterale giustificato dal radicale mutamento delle circostanze. Le possibilità di recesso rintracciabili nel diritto internazionale generale hanno entrambe costituito un'importante base giuridica per l'istituzione della procedura di recesso prevista dall'art. 50 TUE. Le negoziazioni previste dall'art. 50 sono un chiaro riferimento al recesso consensuale. Ciò nonostante, al termine dei due anni di negoziazione, lo Stato recedente ha la possibilità di uscire dall'UE anche senza aver trovato un accordo con la controparte: "i Trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla

³⁶ Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, art. 56.

³⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1998, causa C-162/96, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*, punto 53.

³⁸ Sentenza *Racke*, punto 46.

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"³⁹. Anche il recesso unilaterale trova quindi uno spazio considerevole

2.2 IL RECESSO DALL'UNIONE EUROPEA PRIMA DEL TRATTATO DI LISBONA

Come ho accennato nel precedente paragrafo, prima del Trattato di Lisbona non veniva conferita agli Stati membri un'esplicita possibilità di recedere dall'Unione. La direzione dell'UE è sempre stata univoca: "portare avanti il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa"⁴⁰. In questo contesto, la possibilità di recesso di uno Stato membro – in quanto elemento disgregativo – risulta opposta alla volontà dei padri fondatori di conferire un carattere permanente e illimitato al processo d'integrazione europea. "Il presente Trattato è concluso per una durata illimitata"⁴¹: questo articolo nega la possibilità di uscire dal vincolo europeo. La Corte di giustizia dell'Unione europea precisa "il trasferimento effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica [...] una limitazione definitiva dei poteri sovrani"⁴².

Ciò nonostante – nel contesto ante-Lisbona – gli Stati membri UE prevedevano la possibilità di negoziare un'uscita dall'Unione richiamando le norme del diritto internazionale generale.

La situazione poco chiara circa la possibilità di recedere era tuttavia un problema meramente teorico in quanto nessuno Stato membro aveva mai presentato una richiesta formale di uscita dall'Unione.

Solo nel 1962 si ha il primo caso di "uscita" da parte dell'Algeria, in seguito alla sua indipendenza dalla Francia. A partire dal 1957 quest'ultima era soggetta alla normativa comunitaria, in quanto parte del territorio francese. Tuttavia, nel 1962 si svolse un referendum che si concluse con l'indipendenza dell'Algeria dalla Francia, il che ha comportato l'automatica uscita dell'Algeria dall'ordinamento comunitario. Il caso in questione è dunque un distacco di una parte del territorio, in quanto l'Algeria non era un membro della CEE ma solo un territorio parte di un suo Stato membro. Per quanto riguarda i trattati non localizzabili, in caso di distacco di una parte del

³⁹ Art. 50, co. 3, TUE.

⁴⁰ Preambolo del Trattato sull'Unione europea.

⁴¹ Art. 53 TUE e art. 356 TFUE.

⁴² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa c. Enel*.

territorio la regola da assumere è la c.d. regola della *tabula rasa*⁴³. “[...] Corte d’Appello di Genova del 26 giugno 1971: la Convenzione italo-francese del 1930 sul reciproco riconoscimento delle sentenze non si applica nei confronti dell’Algeria (nonostante disponesse esplicitamente, all’art. 38 di applicarsi anche al territorio algerino), in conformità del principio della *tabula rasa* [...]”⁴⁴.

Un altro precedente storico è il caso della Groenlandia. Nel 1953 la Groenlandia era diventata parte del Regno di Danimarca. Pertanto, l’entrata della Danimarca nella CEE nel 1973 ha significato anche l’entrata della Groenlandia, nonostante la maggioranza dei cittadini di quest’ultima si dichiarò contraria all’adesione in occasione del referendum. Nel 1982 il Governo della Groenlandia – avendo ottenuto una maggiore autonomia dalla Danimarca – indisse un referendum sulla permanenza nella CEE che si concluse con la maggioranza dei voti a favore dell’uscita. La Groenlandia quindi – pur rimanendo parte di uno Stato membro – ha deciso di uscire dall’ordinamento comunitario. In realtà è più corretto qualificare il caso della Groenlandia come una riduzione della giurisdizione territoriale dei trattati piuttosto che come un precedente di recesso dall’UE, poiché l’isola era un territorio d’oltremare della Danimarca e non uno Stato membro in senso proprio. Dopo il 1982 la Groenlandia non viene più considerata territorio dell’UE ma è rimasta associata ad essa in qualità di Paese e territorio d’oltremare (“PTOM”) in virtù del Trattato sulla Groenlandia⁴⁵, nel quale si sottolinea la volontà di mantenere strette relazioni tra l’UE e la Groenlandia.

Un ulteriore caso riguarda l’isola caraibica di Saint-Barthélemy, parte di un dipartimento francese – la Guadalupa – e di conseguenza dell’UE. Nel 2007 Saint-Barthélemy si rese indipendente dalla Guadalupa e stipulò un accordo con la Francia che permise all’isola di separarsi dall’UE. “Uno Stato di nuova indipendenza non è tenuto a mantenere in vigore, o a far parte di alcun trattato in ragione del fatto che alla data di successione degli Stati il trattato era in vigore per quanto riguarda il territorio in cui la successione degli Stati si riferisce”⁴⁶. L’isola rimane comunque associata all’UE in qualità di PTOM, come nel caso della Groenlandia. “[...] la Repubblica Francese (in prosieguo la “Francia”) ha chiesto al Consiglio europeo di adottare tale decisione per quanto riguarda l’isola di Saint-Barthélemy [...]. La Francia ha richiesto che lo status di tale isola passi da quello di regione ultra periferica, disciplinato

⁴³ In diritto internazionale il principio del *tabula rasa* afferma che lo Stato subentrante nel Governo di un territorio non è vincolato dagli accordi conclusi dal predecessore. Tale principio è stabilito nella Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione tra Stati rispetto ai trattati (in vigore dal 1996).

⁴⁴ FOCARELLI (2003: 22 ss.).

⁴⁵ Trattato che modifica i trattati che istituiscono le Comunità europee per quanto riguarda la Groenlandia (GU L 29 del 1° febbraio 1985, pag. 1).

⁴⁶ Convenzione di Vienna sulla successione tra Stati rispetto ai trattati 1978, art. 16. parte 3 “Stati di nuova indipendenza”.

dall'articolo 349 del TFUE, a quello di paese e territorio d'oltremare, di cui alla parte quarta del TFUE"⁴⁷.

Il caso norvegese non va analizzato nel contesto del recesso, quanto piuttosto in una rinuncia di adesione all'UE. Nel 1994 la Norvegia era diventata uno Stato membro dell'Unione. Ciò nonostante, per la prassi di ratifica del Trattato fu indetto un referendum confermativo che bocciò ufficialmente l'ingresso dello Stato nell'UE.

I casi di recesso precedenti all'istituzione del Trattato di Lisbona non sono ricondotti alla fattispecie prevista dall'art. 50. In nessuno degli episodi di recesso analizzati si riscontra una dichiarazione di volontà che evidenzia la decisione di recedere da parte di uno Stato membro UE. Per questa ragione, il referendum britannico del 23 giugno 2016 appare il primo vero e proprio recesso dall'Unione.

Un passo in avanti sulla questione del recesso venne compiuto nel 1984 durante i lavori preparatori del "Progetto Spinelli"⁴⁸. La proposta di introdurre una clausola di recesso unilaterale venne però bocciata da un gruppo di membri del Parlamento europeo, poiché non era compatibile con lo spirito federalista del progetto europeo da loro auspicato. Un ulteriore tentativo di disciplinare il recesso si ha nel 1994 con la Relazione Herman, di cui l'art. 7. co. 4. stabilisce: "i Trattati sono denunciati secondo le procedure previste per la loro conclusione"⁴⁹. Nel 2002 la proposta elaborata dal c.d. "Progetto Penelope"⁵⁰. L'art. 103 prevedeva espressamente la possibilità accordata agli Stati membri di recedere dall'Unione; tuttavia tale diritto era riservato solo agli Stati membri che non fossero riusciti ad adempiere alle successive revisioni del Trattato Costituzionale ma – anche in quest'ultimo caso – lo Stato uscente sarebbe rimasto strettamente associato all'Unione.

Un passo più risoluto verso l'introduzione della c.d. clausola di recesso si è avuto con il progetto di Costituzione europea⁵¹. In questa occasione, la Convenzione europea – convocata il 15 dicembre 2001 – decise di introdurre la possibilità di recedere dall'Unione. Il motivo di tale decisione era dovuto

⁴⁷ Decisione 2010/718 del Consiglio europeo del 29 ottobre 2010, che modifica lo status, nei confronti dell'UE, dell'isola di Saint-Barthélemy, GUUE L 325/4 del 9 dicembre 2010.

⁴⁸ Progetto elaborato da Altiero Spinelli in seno al club del coccodrillo e approvato dal Parlamento europeo nel 1984, contenente proposte circa un nuovo assetto istituzionale federale dell'Unione europea. Il progetto di trattato su un'Unione europea federale cadde nello stesso anno ma molte delle proposte avanzate furono successivamente accolte nel Trattato di Maastricht.

⁴⁹ Cfr. GUCE C 61 del 28 febbraio 1994 "Risoluzione sulla Costituzione europea", con allegato "Progetto di Costituzione dell'Unione europea", p. 165.

⁵⁰ Il progetto di trattato costituzionale definito "Penelope" venne elaborato in segreto dall'alto funzionario della Commissione europea François Lamoureux su indicazione dell'allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi.

⁵¹ La Costituzione europea, formalmente progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, è stato un progetto di revisione dei trattati fondativi dell'Unione europea redatto nel 2003 dalla Convenzione Europea e definitivamente abbandonato nel 2007, a seguito dello stop alle ratifiche imposto dalla vittoria del "no" ai referendum di Francia e Paesi Bassi. Diverse innovazioni della Costituzione sono state poi incluse nel successivo Trattato di Lisbona in vigore a partire dal 1° dicembre 2009.

all'imminente allargamento delle Comunità europee ai Paesi dell'Est i quali – reduci dal Patto di Varsavia che non prevedeva questa eventualità – spingevano per vedere riconosciuto tale diritto nel contesto europeo. Tuttavia, la proposta avanzata dal Vicepresidente della Convenzione europea Giuliano Amato è stata oggetto di un acceso dibattito e non ottenne l'unanimità. Pertanto, tale proposta venne modificata e i lavori della Convenzione si conclusero solo nel luglio 2003 con la presentazione di un progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. L'art. I-59 di tale progetto sanciva – nel primo comma – il diritto unilaterale dello Stato membro di recedere dall'UE, in conformità alle proprie norme costituzionali. Il secondo comma stabiliva che lo Stato membro recedente dovesse notificare la sua intenzione al Consiglio europeo. Alla notifica sarebbero seguiti due anni in cui le parti avrebbero dovuto negoziare un accordo volto a definire le modalità di ritiro e le future relazioni. Tale accordo sarebbe poi stato approvato dalla maggioranza qualificata del Consiglio dei ministri con il consenso del Parlamento europeo. Al termine dei due anni di negoziazione, il terzo comma prevedeva che la Costituzione comunitaria cessasse di essere applicata nei confronti dello Stato interessato anche in mancanza di un accordo; a meno che lo Stato recedente e l'Unione avessero deciso congiuntamente di prolungare i termini. Il quarto comma ammetteva la possibilità per lo Stato che si è ritirato dall'Unione di aderirvi nuovamente, seguendo la procedura di cui l'art. 57. "L'Unione è aperta a tutti gli Stati europei che rispettano i valori di cui all'articolo 2 e si impegnano a promuoverli congiuntamente"⁵², l'attuale art. 49 TUE è un chiaro richiamo al suddetto articolo.

Tuttavia, le mancate ratifiche di Francia e Paesi Bassi bloccarono l'iter di ratifica negli altri Paesi; così il Trattato costituzionale del 2003 – che per la prima volta includeva espressamente la possibilità di recesso – subì un arresto. Pertanto, il diritto di recesso venne accordato agli Stati membri solo con il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Nonostante il fallimento del progetto di una Costituzione per l'Europa, il valore di tale documento elaborato dalla Convenzione europea è evidente in quanto la sua previsione sul recesso trovò spazio nel successivo Trattato di Lisbona.

2.3 L'ACCORDO DI RECESSO EX ART. 50 TUE

La clausola di recesso proposta dalla Convenzione europea in occasione del progetto di una Costituzione per l'Europa è stata successivamente reinserita nel Trattato di Lisbona. Per la prima volta il suddetto Trattato ha attribuito agli Stati membri un diritto di recesso volontario, non più subordinato al

⁵² Art. 57, co. 1, "Criteri di ammissibilità e procedura di adesione all'Unione", titolo XI "appartenenza all'Unione" del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa adottato per consenso dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003.

mutamento delle circostanze o al consenso degli altri Stati membri. Infatti, tra le novità introdotte, risulta di particolare importanza l'istituzione di un'espressa clausola di recesso, di cui all'art. 50 TUE.

“1. ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. 2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli ordinamenti 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 di recesso è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. 3. I Trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine. 4. Ai fini dei paragrafi 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano. Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. 5. Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49”⁵³.

L'art. 50 è incluso nel titolo VI tra le “disposizioni finali”, in cui è inserito anche l'art. 49 che disciplina la procedura di adesione. La differenza tra i due diritti risiede nel fatto che la domanda di adesione all'UE è un atto volontario che deve essere perfezionato dalla volontà unanime del Consiglio “[...] lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità [...]”. La permanenza dello Stato membro all'interno del vincolo europeo è invece fondata esclusivamente su una decisione di carattere volontario e unilaterale dello Stato uscente: la decisione spetta al suddetto Stato e l'Unione diventa parte attiva solo in seguito alla notifica.

Si procede ad analizzare i seguenti commi facendo luce sulla procedura di negoziazione e conclusione dell'accordo di recesso.

Il primo comma chiarisce immediatamente il diritto dello Stato membro di recedere senza bisogno dell'approvazione degli altri Stati membri. La decisione di recedere è quindi unilaterale e volontaria per lo Stato membro, il quale sceglierà le modalità di recesso in base alle proprie norme costituzionali. Nel caso del recesso del Regno Unito, la Corte suprema del Regno Unito con la sentenza del 24 gennaio 2017 ha confermato la decisione dell'Alta Corte del Regno Unito del 3 novembre 2016 che aveva negato al Governo britannico il potere di esercitare il recesso dall'Unione europea senza l'autorizzazione del suo Parlamento. La Corte suprema ha quindi confermato che la procedura

⁵³ Art. 50 TUE pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 83 del 30 marzo 2010.

di recesso di cui all'art. 50 TUE può essere attivata dal Governo del Regno Unito solo con la preventiva autorizzazione del suo parlamento, affermando “the government cannot trigger article 50 without an act of parliament”⁵⁴. Tale decisione era in linea con l'art. 50. par. 1. TUE che prevede la decisione di uno Stato membro di recedere in conformità alle proprie norme costituzionali. La procedura di negoziazione e conclusione dell'accordo di recesso – di cui i commi 2, 3 e 4 – si apre con la notifica da parte dell'autorità competente dello Stato membro interessato al Consiglio europeo. La notifica ha un valore costitutivo in quanto è necessaria affinché prendano forma gli effetti giuridici stabiliti dall'art. 50. Tuttavia, il recesso non è immediato e quindi la notifica non ha un effetto sostanziale, poiché il diritto di recesso si perfeziona soltanto quando l'accordo tra lo Stato recedente e l'Unione entra in vigore o – nel caso in cui non si arrivi ad un accordo – allo scadere dei due anni dal momento della notifica, salvo proroga del termine. Durante la prima riunione successiva alla data in cui l'intenzione di recedere è pervenuta al Consiglio europeo, verrà preso atto della notifica e verranno formulati gli “orientamenti” al quale l'Unione si atterrà per negoziare l'accordo di recesso. A gestire i rapporti con lo Stato interessato in relazione alla stesura dell'accordo è invece il Consiglio che – tenendo presente gli orientamenti espressi dal Consiglio europeo e previa approvazione del Parlamento europeo – delibera a maggioranza qualificata l'accordo. La natura giuridica dell'accordo di recesso è quella di un semplice accordo internazionale ai sensi dell'art. 218, par. 3, TFUE. Pertanto, l'accordo di recesso, come gli accordi internazionali, deve essere negoziato conformemente all'art. 218, par. 3, TFUE, il quale stabilisce le procedure e le competenze delle istituzioni dell'UE nella negoziazione e conclusione di un accordo con uno Stato terzo o organizzazioni internazionali. In quanto semplice accordo internazionale, l'accordo di recesso deve essere conforme ai Trattati istitutivi e alle altre fonti di diritto primario. Per quanto riguarda il ruolo della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 218 par. 11: “uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati [in base all'art. 48 TUE]”. In ogni caso, il recesso porterà alcune inevitabili modifiche dei Trattati istitutivi: andranno eliminati i riferimenti allo Stato recedente. L'applicabilità dell'art. 218 par. 11 è tuttavia discussa in dottrina, in quanto l'art. 50 fa un esplicito riferimento soltanto al par. 3. Sul punto “la Corte ha dichiarato che un accordo internazionale non può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia assicura il rispetto a norma dell'art. 220 CE. Tale competenza esclusiva della Corte di giustizia trova conferma nell'art. 292 CE,

⁵⁴ Judgment of the United Kingdom Supreme court 24 January 2017, [2017] UKSC 5, UKSC 2016/0196, *R (on the application of Miller and other) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*.

secondo il quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione del Trattato CE a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal Trattato stesso"⁵⁵.

L'art. 218 par. 3 chiarisce le procedure e le competenze delle istituzioni comunitarie nella negoziazione e conclusione di un accordo internazionale: "[...] La Commissione, o l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato". Pertanto, dopo l'adozione degli orientamenti, la Commissione presenta al Consiglio una raccomandazione sull'avvio dei negoziati. Il Consiglio deve autorizzare l'avvio dei negoziati adottando le direttive di negoziato. A seguito dell'adozione di tali direttive, il negoziatore dell'Unione nominato dal Consiglio apre i negoziati con lo Stato membro recedente. Viene stabilito un termine di due anni a partire dalla notifica per la negoziazione dell'accordo di recesso a meno che il Consiglio europeo, in accordo con lo Stato membro uscente, decida all'unanimità di prorogare tale termine. Al termine del periodo di negoziato, il negoziatore dell'Unione presenta al Consiglio e al Parlamento una proposta di accordo, tenendo in considerazione le future relazioni fra lo Stato uscente e l'Unione. L'accordo deve essere sottoposto all'approvazione del Parlamento a cui segue la votazione a maggioranza qualificata del Consiglio che conclude l'accordo di recesso in nome dell'Unione. Lo Stato uscente ratifica poi l'accordo, conformemente alle proprie norme costituzionali.

Nel caso in cui le parti pervengano ad un accordo, i Trattati cessano di essere applicati allo Stato uscente a partire dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso. Anche nel caso in cui alla scadenza del termine non è stato raggiunto un accordo, il recesso diviene effettivo dopo due anni dalla notifica di recedere: i Trattati cessano di essere applicati allo Stato recedente e si estingue il suo status di membro dell'Unione. Il co. 4 prevede che per "maggioranza qualificata" all'interno del Consiglio si intenda almeno il 72% dei membri del Consiglio che rappresentino almeno il 65% della popolazione degli Stati membri.

L'ultimo comma ammette espressamente la possibilità per lo Stato recedente di rientrare successivamente nell'Unione applicando a tal fine il tradizionale procedimento di ammissione per gli Stati terzi, di cui l'art. 49 TUE. Tuttavia, l'art. 50 tace sulla possibilità di revocare la notifica di recesso. L'importanza del processo di integrazione sembra significare che – qualora lo Stato recedente cambi idea – debba essere riaccolto nell'Unione; ma l'interruzione dell'applicazione dell'art. 50 apparirebbe una violazione dei Trattati istitutivi. La vicenda della Brexit ha sollevato un dibattito relativo alla possibilità per il

⁵⁵ Sentenza della Corte del 30 maggio 2006, causa C-459/03 *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, punto 123.

Regno Unito di revocare in via unilaterale la sua notifica di recesso. Il co. 2 stabilisce espressamente che una volta notificata l'intenzione di recedere si apre una fase volta a definire le modalità di recesso mediante un accordo tra le parti. Anche nel caso in cui non si raggiunga un accordo, dopo due anni lo Stato perde la qualità di membro. Tuttavia – nonostante l'art. 50 non preveda la possibilità di revocare unilateralmente la notifica della propria intenzione di recedere – in seguito al referendum britannico, la Corte di giustizia ha chiarito la possibilità di revocare la notifica. “[...] fino a quando non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra l’Unione e lo Stato membro interessato o, in mancanza di tale accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsti dall’articolo 50, paragrafo 3, TUE, eventualmente prorogato [...] detto Stato membro [...] mantiene la facoltà di revocare unilateralmente la notifica della sua intenzione di recedere dall’Unione conformemente alle proprie norme costituzionali”⁵⁶.

La scelta di inserire una norma esplicita che disciplinasse il recesso era solo un modo per rassicurare gli Stati membri, ma non si pensava che tale clausola sarebbe mai stata applicata in concreto. Per questa ragione, raramente ci si interrogava sulle difficoltà che l'improbabile applicazione di tale norma avrebbe potuto sollevare. Tuttavia, il quadro è cambiato in occasione del referendum sulla permanenza o meno del Regno Unito nell'Unione europea del 23 giugno 2016 che ha aperto la strada alla reale possibilità di un recesso da parte di uno Stato membro.

2.4 PERIODO DI TRANSIZIONE UE-UK: NEGOZIATI PER UN PARTENARIATO STRETTO E DURATURO IN POLITICA ESTERA, SICUREZZA E DIFESA

L'accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea è entrato in vigore il 1° febbraio 2020. A partire da tale data è diventato uno Stato terzo e viene previsto un periodo di transizione che si concluderà il 31 dicembre 2020.

Durante il periodo di transizione il Regno Unito non partecipa al processo decisionale dell'UE e non viene più rappresentato nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. “Alla data di entrata in vigore dell'accordo cessano automaticamente, per effetto del recesso, i mandati di tutti i membri delle istituzioni, organi e degli organismi dell'Unione nominati, designati o eletti in virtù dell'appartenenza del Regno Unito all'Unione”⁵⁷.

Tuttavia, fino al 31 dicembre 2020 il Regno Unito continuerà a partecipare all'unione doganale, al mercato unico e a tutte le politiche dell'UE. L'*acquis*

⁵⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for exiting the European Union*, punto 73.

⁵⁷ Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 29/1 del 31 gennaio 2020, par. 4.

dell'UE⁵⁸ continuerà a trovare integrale applicazione nel Regno Unito e ogni eventuale modifica dell'*acquis* verrà automaticamente applicata anche a quest'ultimo. Il primato del diritto UE e l'efficacia diretta saranno mantenuti nel corso del suddetto periodo. "Considerando che è nell'interesse sia dell'Unione che del Regno Unito stabilire un periodo di transizione o di esecuzione durante il quale [...] dovrebbe applicarsi al Regno Unito e nel Regno Unito, di norma con gli stessi effetti giuridici prodotti negli Stati membri, il diritto dell'Unione, compresi gli accordi internazionali, al fine di evitare turbative durante il periodo di negoziazione dell'accordo o degli accordi sulle future relazioni [...]"⁵⁹. Il Regno Unito dovrà rispettare gli obblighi derivanti dagli accordi internazionali conclusi dall'UE e sostenerne le posizioni nei confronti di Paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Inoltre, il Regno Unito dovrà rispettare la politica commerciale dell'Unione e – nel caso in cui concluda accordi commerciali con Paesi terzi che entreranno in vigore prima del termine del periodo transitorio – occorrerà la previa autorizzazione dell'UE. "A norma dell'articolo 129, paragrafo 4, dell'accordo, durante il periodo di transizione il Regno Unito può negoziare, firmare e ratificare gli accordi internazionali cui ha aderito a proprio nome negli ambiti di competenza esclusiva dell'Unione, purché tali accordi non entrino in vigore né si applichino durante il periodo di transizione, salvo autorizzazione dell'Unione [...]"⁶⁰.

Dovrà poi garantire il rispetto di tutti gli esistenti strumenti dell'Unione in materia di regolamentazione, bilancio, vigilanza, attività giudiziaria ed esecuzione compresa la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. "Durante il periodo di transizione le istituzioni, organi e organismi dell'Unione hanno i poteri conferiti loro dal diritto dell'Unione rispetto al Regno Unito [...]. In particolare, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha giurisdizione in forza dei trattati."⁶¹

Nel corso del suddetto periodo transitorio l'Unione europea e il Regno Unito procederanno alla negoziazione e ratifica di un accordo sulle future relazioni. "Le parti dovrebbero procedere a un dialogo e a scambi in settori di interesse condiviso al fine di individuare le opportunità di cooperazione, condividere le migliori prassi e competenze e agire congiuntamente [...]"⁶².

Il 25 febbraio 2020, il Consiglio dell'UE – su proposta della Commissione europea – ha adottato la decisione che autorizza l'avvio dei negoziati con il Regno Unito e contiene in allegato le direttive negoziali. La Commissione ha presentato la proposta di mandato negoziale sulla base giuridica dell'art. 217 TFUE, relativa alla conclusione di accordi di associazione con Paesi terzi.

⁵⁸ Inteso come l'insieme di diritti, obblighi giuridici e obiettivi politici che vincolano gli Stati membri dell'UE.

⁵⁹ Decisione (UE) 2020/135, preambolo.

⁶⁰ Decisione (UE) 2020/135, par. 11.

⁶¹ Decisione (UE) 2020/135, art. 131, co. 1.

⁶² Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito, (2019/C 66 I/02), C 66 I/185, 19 febbraio 2020, nella sezione "settori di interesse condiviso", "partecipazione ai programmi dell'Unione", "dialoghi" numero 14.

Tale base giuridica configura l'accordo di partenariato come un accordo di natura mista. Gli accordi misti sono accordi stipulati in settori nei quali la competenza comunitaria non è esclusiva ma è condivisa con i singoli Stati membri. "Qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità [oggi Unione] e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti [...]"⁶³. In questo contesto, affinché il futuro accordo entri in vigore – oltre all'approvazione dell'UE e del Regno Unito – l'accordo dovrà essere sottoposto alla ratifica di ciascuno Stato membro dell'UE in base alle rispettive norme costituzionali.

I suddetti negoziati sono stati avviati il 2 marzo 2020 e dovrebbero concludersi entro ottobre 2020 al fine di consentire l'entrata in vigore del nuovo accordo tra le parti a partire dal 1° gennaio 2021. L'accordo di recesso *ex art. 50 TUE* prevede la possibilità di estendere il periodo transitorio di comune accordo tra le parti, una sola volta e per un periodo di uno o due anni. Il Primo Ministro del Regno Unito Boris Johnson ha affermato di non voler richiedere un'estensione del periodo di transizione. Tuttavia, viste le divergenze sorte con il Regno Unito subito dopo l'avvio dei negoziati, Michel Barnier⁶⁴ ha indicato che il termine previsto per il periodo di transizione potrebbe non essere sufficiente per negoziare un accordo UE-UK e che, nel caso in cui il Governo britannico fosse contrario ad un'estensione e non si raggiungesse un accordo entro il 31 dicembre 2020, si rischierebbe un'uscita del Regno Unito senza accordo.

Ciò nonostante, Theresa May nel suo discorso a Firenze del 2017 ha affermato di non voler tagliare i rapporti con l'Europa: "[...] Britain has always – and will always stand with its friends and allies in defence of these values. [...] Our decision to leave the European Union is no way a repudiation of this longstanding commitment. We may be leaving the European Union, but we are not leaving Europe [...]"⁶⁵. Da parte sua, il Consiglio europeo – nelle conclusioni adottate il 13 dicembre 2019 – ha ribadito di voler instaurare con il Regno Unito delle future relazioni quanto più strette possibili.

In questo paragrafo analizzeremo la volontà delle parti di instaurare un partenariato stretto e duraturo in materia di politica estera, sicurezza e difesa e i negoziati che si stanno svolgendo al fine di raggiungere tale accordo.

Un tema particolarmente rilevante nelle future relazioni tra le parti risulta essere la politica estera, sicurezza e difesa come sottolineato dalla May: "[...] Our two countries are also working together in the fight against terrorism [...]"⁶⁶. Le parti auspicano di istituire un partenariato per la sicurezza ampio

⁶³ Sentenza della Corte del 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione c. Svezia*.

⁶⁴ Politico francese, più volte commissario europeo e dal 2016 negoziatore capo per l'uscita del Regno Unito dall'UE.

⁶⁵ Discorso integrale di Theresa May a Firenze, 22 settembre 2017 reperibile online [businessinsider.my](https://www.businessinsider.my) "Theresa May's Florence Brexit speech in full".

⁶⁶ Ivi, p. 29.

ed equilibrato che tenga in considerazione la prossimità geografica e le minacce in evoluzione quali la criminalità transfrontaliera, la criminalità organizzata, il terrorismo internazionale, gli attacchi informatici, le informazioni, la cyber security e la migrazione illegale. Pertanto, è nell'interesse di entrambe le parti mantenere una cooperazione che garantisca la sicurezza dell'Europa e contribuisca alla stabilità globale, alla protezione dei diritti umani e alla pace.

Nella proposta di risoluzione presentata a seguito delle dichiarazioni del Consiglio e della Commissione a norma dell'articolo 132, paragrafo 2 del regolamento sulla proposta di mandato negoziale per un nuovo partenariato con il Regno Unito⁶⁷, il Parlamento europeo sottolinea la sua determinazione a stabilire una relazione quanto più stretta possibile con il Regno Unito. Tuttavia, specifica che tale relazione sarà diversa da quella di cui ha goduto il Regno Unito in quanto Stato membro dell'UE. Ribadisce poi che l'accordo sulle future relazioni deve essere basato su tre pilastri principali: partenariato economico, questioni specifiche e cooperazione telematica e partenariato per gli affari esteri.

Per quanto riguarda il partenariato nei settori di sicurezza e affari esteri – affinché le parti perseguano le proprie politiche estere in linea con i rispettivi interessi strategici, di sicurezza e ordinamenti giuridici – è necessario che le future relazioni includano adeguati meccanismi di dialogo, consultazione, coordinamento, scambio di informazioni e cooperazione. Le direttive di negoziato prevedono la possibilità di instaurare consultazioni strutturate e dialoghi settoriali tra l'Unione europea e il Regno Unito in materia di PESC e di PSDC. “Le parti dovrebbero instaurare una consultazione strutturata e dialoghi tematici regolari per individuare i settori e le attività in cui una stretta cooperazione potrebbe contribuire al raggiungimento di obiettivi comuni. A tal proposito il dialogo politico in materia di politica estera e sicurezza comune (PESC) e di politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), così come dialoghi settoriali, consentirebbero consultazioni flessibili tra le parti a diversi livelli [...]”⁶⁸. Il fatto che le posizioni comuni e le azioni dell'UE possano essere adottate soltanto dagli Stati membri dell'UE non esclude meccanismi di consultazione che consentano al Regno Unito di allinearsi con le posizioni di politica estera e con le azioni comuni dell'UE per salvaguardare l'ordine globale. In tal modo le parti sarebbero in grado di gestire sfide globali in maniera coerente mediante dichiarazioni concordate, iniziative e posizioni condivise.

Le parti perseguono politiche indipendenti in materia di sanzioni. Ma una stretta cooperazione in materia sarebbe vantaggiosa. Viene quindi promosso il dialogo tra le parti circa i rispettivi regimi di sanzioni al fine di consentire l'adeguamento del Regno Unito alla politica in materia di sanzioni dell'UE.

⁶⁷ Proposta di risoluzione, 2020/2557(RSP), 7 febbraio 2020.

⁶⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (2019/C 384 I/01), 19 novembre 2019, sezione III politica estera, sicurezza e difesa, “consultazione e cooperazione” art. 94 e 95.

“Pur perseguendo politiche indipendenti in materia di sanzioni, in linea con le rispettive politiche estere, le parti riconoscono le sanzioni in quanto strumento multilaterale di politica estera nonché i vantaggi di un’intensa consultazione e di una stretta cooperazione”⁶⁹. La consultazione e il coordinamento nell’ambito della politica in materia di sanzioni – con la possibilità di adottare sanzioni quando gli obiettivi di politica estera delle parti non sono allineati – pone l’accento sull’importanza fondamentale di una stretta cooperazione nell’ambito della PESC.

Sono favoriti gli scambi di intelligence tra le parti in maniera tempestiva e su base volontaria e reciproca, soprattutto nei settori della lotta al terrorismo, delle minacce ibride e informatiche e a sostegno delle missioni e operazioni di PSDC nelle quali il Regno Unito contribuirà. Lo scambio di informazioni – anche in materia di intelligence – è subordinato a un accordo in materia di sicurezza per la protezione delle informazioni classificate dell’UE. “Le parti dovrebbero scambiarsi informazioni in materia tempestiva e su base volontaria, come opportuno, in particolare nei settori di lotta al terrorismo, delle minacce ibride e delle minacce informatiche, nonché al sostegno delle missioni e operazioni PSDC cui il Regno Unito fornirà un contributo. Le parti produrranno in modo autonomo i prodotti dell’intelligence, ma lo scambio di informazioni dovrebbe contribuire a una comprensione condivisa del contesto della sicurezza europeo”⁷⁰.

Vengono poi contemplate la possibilità per il Regno Unito di accedere al servizio pubblico regolamentato di Galileo⁷¹ se tale accesso non è in contrasto con gli interessi di sicurezza dell’UE e dei suoi Stati membri e la partecipazione del Regno Unito alle attività del programma spaziale dell’Unione. “Le parti dovrebbero prendere in considerazione intese adeguate per la cooperazione relativa allo spazio”⁷².

Inoltre, al Regno Unito è consentito partecipare – caso per caso e su invito dell’Unione – a missioni e operazioni in materia di PSDC aperte agli Stati terzi. “Le parti guardano con favore alla stretta cooperazione nell’ambito delle missioni e delle operazioni di gestione delle crisi guidate dall’UE, sia civili

⁶⁹ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica (2019/C 384 I/01), 19 novembre 2019, sezione III politica estera, sicurezza e difesa, “sanzioni” art. 97.

⁷⁰ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica (2019/C 384 I/01), 19 novembre 2019, sezione III politica estera, sicurezza e difesa, “scambi di informazioni” art. 103.

⁷¹ L’Autorità Nazionale Galileo PRS – Servizio Pubblico Regolamentato offerto dal sistema globale di navigazione satellitare risultante dal programma Galileo. Le condizioni per il perseguimento del programma europeo di navigazione satellitare Galileo sono determinate dal regolamento (CE) n. 683/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, 9 luglio 2008. Esse prevedono che il sistema risultante dal programma Galileo offra cinque servizi, tra cui un “servizio pubblico regolamentato” riservato agli utilizzatori autorizzati dai governi per applicazioni sensibili che richiedono una grande continuità di servizio.

⁷² Gazzetta ufficiale dell’Unione europea sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica (2019/C 384 I/01), 19 novembre 2019, sezione III politica estera, sicurezza e difesa, “spazio” art. 105.

che militari. Le future relazioni dovrebbero pertanto permettere al Regno Unito di partecipare, caso per caso, a missioni e operazioni PSDC attraverso un accordo quadro di partecipazione”⁷³. Il Regno Unito potrà quindi partecipare alle operazioni militari e alle missioni civili dell’UE stabilite nell’ambito della PSDC, ma senza alcuna capacità di comando e rispettando l’autonomia decisionale dell’Unione europea. Tale cooperazione consentirebbe al Regno Unito di mantenere le sue capacità e competenze nelle operazioni e missioni in materia.

Nell’ambito di sviluppo delle capacità di difesa – qualora risponda agli interessi industriali e tecnologici dell’UE – verrà facilitata l’interoperabilità e promossa l’efficacia congiunta delle forze armate britanniche ed europee.

Inoltre – se possibile in base al diritto dell’Unione europea – verranno promossi: la collaborazione del Regno Unito nello sviluppo di progetti in materia di ricerca e capacità dell’Agenzia europea per la difesa (“AED”) con un accordo amministrativo; la partecipazione del Regno Unito a progetti di collaborazione in materia di difesa nell’ambito del Fondo europeo per la difesa; la partecipazione del Regno Unito a progetti nel quadro della cooperazione strutturata permanente. La partecipazione eccezionale del Regno Unito nella PESCO è subordinata all’invito espresso dal Consiglio dell’Unione europea in formato PESCO e si propone di favorire l’interoperabilità tra i partner. “Le future relazioni dovrebbero trarre vantaggio dalla cooperazione industriale e in materia di ricerca tra le entità delle parti in specifici progetti europei e di collaborazione volti a facilitare l’interoperabilità e a promuovere l’efficacia congiunta delle forze armate. A tale proposito entrambe le parti dovrebbero mantenere la propria autonomia strategica e libertà d’azione sulla base delle rispettive e solide basi industriali interne di difesa, ma al tempo stesso convengono di prendere in considerazione, per quanto possibile in base alle condizioni del diritto dell’Unione quanto segue: la collaborazione del Regno Unito nei pertinenti progetti in corso e futuri dell’Agenzia europea per la difesa (AED) mediante accordo amministrativo; la partecipazione di ammissibili entità del Regno Unito a progetti di collaborazione in materia di difesa che riuniscono entità dell’Unione con il sostegno del Fondo europeo in materia di difesa (EDF); e la collaborazione del Regno Unito a progetti nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO), se invitato a partecipare in via eccezionale dal Consiglio dell’Unione europea in formato PESCO”⁷⁴.

La cooperazione UE-UK in materia di PESC consentirà al Regno Unito di mantenere una stretta cooperazione con l’UE in questo ambito, anche in

⁷³ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l’Unione europea e il Regno Unito, (2019/C 66 I/02), C 66 I/185, 19 febbraio 2020, nella sezione III “Politica estera, sicurezza e difesa”, “Operazioni e missioni” numero 101.

⁷⁴ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica (2019/C 384 I/01), 12 novembre 2019, sezione III politica estera, sicurezza e difesa, “sviluppo delle capacità di difesa” art. 102.

seguito alla sua uscita. In ogni caso – rimanendo un membro chiave della NATO – il Regno Unito potrà anche portare avanti i partenariati che ha sviluppato a livello bilaterale con i membri europei della NATO. “Nell’ambito dell’azione esterna, le parti sostengono una cooperazione ambiziosa, stretta e duratura per proteggere i cittadini dalle minacce esterne [...] anche nel quadro delle Nazioni Unite e della NATO [...]”⁷⁵.

⁷⁵ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica (2019/C 384 I/01), 12 novembre 2019, sezione III politica estera, sicurezza e difesa, art. 90.

CAPITOLO 3: CRITICITÀ DEL RECESSO E POSSIBILI SCENARI FUTURI

3.1 PUNTI CRITICI CIRCA IL DIVORZIO UE-UK

Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea solleva molti aspetti problematici con particolare riguardo al settore della politica di sicurezza e difesa.

In primo luogo, il recesso del Regno Unito avrà importanti ricadute in materia di PESC e PSDC, in quanto il Paese ha assunto un ruolo chiave nei settori di politica estera, sicurezza e difesa europea ed è stato uno dei pochi Stati ad aver rispettato l'impegno NATO di conferire il 2% del Pil nel settore della difesa. "The data collected by the European Defence Agency confirm that the UK spent 2% of its GDP on military expenditure. In 2013 the UK's share in the EU defence budget was 21% or £40 billion of a total of £186 billion"⁷⁶. Quindi le implicazioni della Brexit ricadranno sul mercato europeo della difesa che perderà i contributi e le risorse strategiche fornite dal Regno Unito. La PSDC avrà un budget militare inferiore senza il contributo britannico e il mercato europeo della difesa sarà di conseguenza meno competitivo ed efficace. "Leaving the EU by an important net contributor such as UK significantly complicates the cooperation within the CSDP missions and operations"⁷⁷. L'uscita di una delle principali potenze militari d'Europa impatterà significativamente sulle già limitate capacità militari europee. Tuttavia, le forze armate britanniche – le più efficienti del Vecchio continente – potrebbero essere sostituite da uno sforzo comunitario congiunto, con la Francia nel ruolo centrale nello scenario della difesa europea post-Brexit.

Inoltre, il Regno Unito – essendo una delle sole due nazioni nucleari europee – fornisce competenza del personale e attrezzature per la gestione delle crisi e di conseguenza la sua partenza mette in dubbio l'effettiva capacità europea nelle missioni di gestione delle crisi. "[...] as a nuclear power and permanent member of the United Nations Security Council, the United Kingdom has supported the CSDP with considerable political weight. In addition, the United Kingdom has brought military and technical expertise and experience to the Brussels institutions [...]"⁷⁸.

L'uscita del Regno Unito – quale "ponte" tra Europa e Stati Uniti – potrebbe influenzare negativamente i negoziati dell'UE con gli questi ultimi. "[...] the referendum would have an impact on the nature of the EU's role as a regional and/or global security actor, specifically the EU's ambition to develop a global strategy on foreign and security policy and the EU's negotiations with the United States to arrive at a Transatlantic Trade and Investment Partnership

⁷⁶ COBAN (2017: 86 ss.).

⁷⁷ OCHMAN (2019: 101 ss.).

⁷⁸ BAKKER (2017: 4 ss.).

(TTIP). That means that it would have an effect on the Eu's capabilities to overcome global security issues [...]”⁷⁹.

La Brexit rappresenta quindi una sfida per la sicurezza europea e le relazioni euro-atlantiche. Con l'uscita del Regno Unito si potrebbe creare un esercito europeo indipendente dalla NATO ma ciò solleverebbe la domanda circa la continuità delle relazioni transatlantiche con particolare riguardo alla cooperazione UE-NATO.

In ogni caso, le parti sono interessate a istituire un partenariato stretto e duraturo in materia di PESC e di PSDC che consenta al Regno Unito di partecipare nell'ambito della difesa europea. Tuttavia, le modalità di cooperazione tra l'UE e un suo ex Stato membro sono in via di definizione.

Istituire una cooperazione quanto più stretta possibile in materia di PSDC potrebbe significare concedere al Regno Unito uno status particolare: “ex Stato membro” piuttosto che “Stato terzo”. L'Unione europea potrebbe desiderare che il Regno Unito continui a partecipare nella PSDC come “partner privilegiato” o “affiliated non-members”.

Nelle operazioni di PSDC aperte agli Stati terzi, questi ultimi contribuiscono fornendo mezzi e personale. “[...] l'esperienza mostra che i paesi terzi possono contribuire alle missioni PSDC con mezzi, risorse umane e competenze importanti [...]”⁸⁰. Gli atti con cui il Consiglio istituisce le missioni di gestione delle crisi contengono una norma che regola la partecipazione degli Stati terzi. La partecipazione di questi ultimi è subordinata alla sottoscrizione di un accordo con l'UE. Gli Stati terzi possono essere coinvolti nella PSDC mediante un accordo di partecipazione o un'operazione specifica oppure concludendo un accordo quadro di partecipazione (“APP”) con il quale possono partecipare a qualsiasi missione e operazione in cui l'UE li invita. La conclusione di accordi quadro di partecipazione con alcuni Paesi permette di facilitare la cooperazione con questi ultimi. “Ritiene altresì che si dovrebbero affrontare gli ostacoli procedurali al fine di agevolare la cooperazione con i paesi terzi [...] prevede infine che si potrebbero prevedere, in tale ottica, accordi quadro e procedure standard con alcuni paesi onde facilitare il loro contributo”⁸¹.

Questi accordi affermano l'autonomia decisionale dell'UE e di conseguenza gli Stati terzi sono esclusi dal processo decisionale. “Il contributo della

⁷⁹ COBAN (2017: 85 ss.).

⁸⁰ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea evoluzione della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, risoluzione del Parlamento europeo dell'11 maggio 2011 sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2010/2299(INI)), (2012/C 377 E/07), 7 dicembre 2012, “sicurezza nel partenariato”, par. 91.

⁸¹ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea evoluzione della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, risoluzione del Parlamento europeo dell'11 maggio 2011 sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2010/2299(INI)), (2012/C 377 E/07), 7 dicembre 2012, “sicurezza nel partenariato”, par. 92.

Confederazione svizzera all'EUCAP Sahel Mali lascia impregiudicata l'autonomia decisionale dell'Unione [...]”⁸².

Il Regno Unito troverà problematico accettare un ruolo così subordinato nella PSDC. Tuttavia, creare una posizione privilegiata di partenariato per il Regno Unito solo nell'ambito della politica di sicurezza e difesa sarà difficile per l'UE, poiché altri Stati terzi che hanno dato importanti contributi – come la Turchia – chiederanno pari trattamento.

Nel caso in cui alla fine del periodo di transizione non entri in vigore un regime commerciale stabile tra il Regno Unito e l'UE, le conseguenze economiche della Brexit influenzeranno direttamente le future capacità di difesa del Regno Unito e le sue ambizioni in politica estera. In tali condizioni, l'economia britannica potrebbe difficilmente sostenere le capacità di difesa simili a quelle che possiede oggi in qualità di membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (“ONU”) e di attore chiave nella NATO.

Infatti, la Brexit avrà un effetto negativo anche sul piano finanziario e su quello economico-commerciale del Regno Unito. Il peggioramento delle relazioni commerciali con l'UE potrebbe far perdere molti punti di Pil all'economia britannica. Già dopo il referendum del 2016 il valore della sterlina è diminuito notevolmente accompagnato da un aumento dell'inflazione. “A no-deal Brexit would have dire economic consequences for the UK, which would not only be bereft of a stable trading regime with the EU but would still have to negotiate a return to the World Trade Organisation (WTO) [...]”⁸³. Il tema identitario e il sogno britannico di “riprendersi il controllo” hanno scavalcato le preoccupazioni riguardanti il tessuto economico del Paese.

Inoltre, il referendum sulla Brexit ha segnato un'inversione di tendenza nel processo di integrazione, infliggendo un duro colpo all'Unione. Fino a quel momento si era proseguito il cammino verso un allargamento dell'Unione dai sei Stati membri fondatori ai 28 Stati membri (fino al 2016) e verso un'integrazione sovranazionale sempre più stretta. Con il referendum del 2016 si ha il primo caso di recesso, un elemento disgregativo che evidenzia le debolezze delle istituzioni comunitarie, la loro perdita di potere e una mancanza di fiducia nel progetto europeo. “the Brexit referendum has changed the perspectives of European integration, which was previously perceived as a constant process of deepening cooperation among countries”⁸⁴.

La Brexit si presenta quindi come uno scenario nuovo che potrebbe aprire la strada alle richieste di altri Stati membri di uscire dall'UE. Tuttavia, la negatività dell'esperienza britannica sembra tale da scoraggiare gli Stati membri dal seguire l'esempio del Regno Unito.

⁸² Gazzetta ufficiale dell'Unione europea accordo di partecipazione tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera sulla partecipazione della Confederazione svizzera alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Mali (EUCAP Sahel Mali), L 105/3, 21 aprile 2016, art. 1 par. 2.

⁸³ HEISBOURG (2018: 6 ss.).

⁸⁴ KOWALSKI (2018: 15 ss.).

3.2 LONDRA ESCE DAGLI OBBLIGHI EUROPEI IN MATERIA DI PESC E PSDC MA INTERESSI INTERNAZIONALI COMUNI: CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, TERRORISMO INTERNAZIONALE, INFORMAZIONI E CYBER SECURITY

Come affermato nel precedente paragrafo, il Regno Unito ha assunto un ruolo di primo piano nella difesa europea e la sua partenza impatterà negativamente sui sistemi di sicurezza e difesa dell'UE. Tuttavia, il Regno Unito ha spesso impedito di prendere importanti decisioni in materia di PESC e PSDC e la sua uscita libererà gli Stati membri dal “vincolo britannico”.

In occasione della proposta di istituire una capacità militare di pianificazione e condotta (“MPCC”), il Regno Unito ha posto il veto. “[...] vetoes against important developments, such as MPCC led to infer that UK does not regard the CSDP/CFSP that high”⁸⁵. Anche in occasione della creazione di una cooperazione rafforzata in materia di politica estera e sicurezza comune, il Regno Unito si è opposto e la creazione della PESCO è stata a lungo bloccata. L'11 dicembre 2017 il Consiglio ha adottato una decisione⁸⁶ che istituisce la PESCO. Tutti i Paesi membri UE partecipano alla PESCO ad eccezione di Regno Unito, Danimarca e Malta.

Inoltre, il Paese si è astenuto dal partecipare ai più importanti progetti di ricerca dell'EDA, si è mostrato “allergico” al rafforzamento istituzionale dell'Agenzia e ha bloccato un incremento del budget e del mandato dell'EDA. “London has indeed often used its veto power to block proposals for extended cooperation. It has been notably critical of plans for an EU military headquarters and has long blocked an increase in the mandate and budget of the EDA, thereby preventing the Agency from working on hard defence”⁸⁷.

Con la fine del veto britannico gli Stati membri possono presentare proposte che erano state in precedenza impedito dal Regno Unito e fare passi in avanti sulla strada dell'integrazione europea nel settore della difesa. “[...] France and Germany have tabled new proposals that were hitherto out of the question. The initiative to start cooperating in core groups (Permanent Structured Cooperation or PESCO) has been taken up at full speed [...]”⁸⁸. “As a result, Brexit is an occasion to celebrate for those who find in it a chance for a quick progress of a military integration of Europe”⁸⁹.

La strategia globale dell'Unione europea per la politica estera e la sicurezza (Eugs) è stata presentata al Consiglio europeo nel giugno 2016 dall'Alto rappresentante (“AR”) Federica Mogherini. Si tratta di riconfigurare la politica estera e la sicurezza europea nel post-Brexit rafforzando la cooperazione UE-NATO e lo sviluppo della difesa europea sulla scena

⁸⁵ BACIU (2019: 223 ss.).

⁸⁶ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, decisioni PESC 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, L 331/57.

⁸⁷ BAKKER (2017: 8 ss.).

⁸⁸ BAKKER (2017: 8 ss.).

⁸⁹ OCHMAN (2019: 99 ss.).

globale. “In tempi difficili, un’Unione forte è un’Unione che pensa in modo strategico, condivide una visione e agisce unita. Questo è vero a maggior ragione dopo il referendum britannico [...]”⁹⁰. “Per quanto un paese abbia deciso di lasciare, l’UE resta indispensabile per tutti gli altri”⁹¹. Gli obiettivi della nuova strategia sono una maggiore integrazione dei Paesi europei nel settore della sicurezza e difesa e accrescere l’autonomia da altri attori internazionali come NATO e USA, progetti a lungo osteggiati dalle reticenze britanniche. “L’UE si impegnerà in modo concreto e secondo determinati principi nella costruzione della pace e promuoverà la sicurezza umana mediante un approccio integrato”⁹². “La strategia promuove l’ambizione di autonomia strategica dell’Unione europea”⁹³.

Il Regno Unito lascia l’UE e quindi la PSDC, ma rimangono interessi di sicurezza reciproca. Pertanto, entrambe le parti hanno interesse a mantenere stretti rapporti in materia di sicurezza e difesa. L’UE ha bisogno del Regno Unito per le sue capacità e il suo peso politico in quanto membro permanente del Consiglio di sicurezza dell’ONU, potenza nucleare e stretto alleato NATO. Il Regno Unito ha interesse ad essere ancora coinvolto nella politica di sicurezza e di difesa dell’UE in quanto il Paese non può isolarsi dall’Europa senza minare la sua sicurezza interna. Si parla di una “future relationship that is deeper than any third country partnership”⁹⁴.

“Nell’ambito dell’azione esterna, le parti sostengono una cooperazione ambiziosa, stretta e duratura per proteggere i cittadini dalle minacce esterne, comprese le nuove minacce emergenti, prevenire i conflitti, rafforzare la pace e la sicurezza internazionale, anche nel quadro delle Nazioni Unite e della NATO, e affrontare le cause profonde di sfide globali quali il terrorismo e la migrazione illegale. Si faranno promotrici di un ordine internazionale fondato su regole e promuoveranno i loro valori comuni in tutto il mondo”⁹⁵.

In questo contesto, il Regno Unito rimane attivo nella difesa europea attraverso la partecipazione a missioni e operazioni dell’UE. Tuttavia – in quanto Paese terzo – il Regno Unito non partecipa alla pianificazione e al comando delle missioni e operazioni dell’UE. “[...] incoraggia vivamente il Regno Unito a contribuire alle missioni civili e alle operazioni militari nell’ambito della PSDC; sottolinea che, in quanto paese terzo e in base alla dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni con l’UE, il Regno Unito non potrà partecipare alla pianificazione o al comando delle

⁹⁰ Prefazione di Federica Mogherini Alto rappresentante dell’Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza Vicepresidente della Commissione europea, 10715/16, Bruxelles 28 giugno 2016.

⁹¹ La dichiarazione di Bratislava, vertice europeo di Bratislava del 16 settembre 2016.

⁹² Ivi, p.36.

⁹³ Ivi, p. 36.

⁹⁴ Ivi, p. 35.

⁹⁵ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l’Unione europea e il Regno Unito, (2019/C 66 I/02), sezione III “politica estera, sicurezza e difesa”, par. 92.

missioni e operazioni dell'UE [...]”⁹⁶. La partecipazione di Stati terzi a missioni e operazioni PSDC lascia impregiudicata l'autonomia decisionale dell'UE. Dunque, si prevede che l'Unione – nonostante le richieste del Governo britannico – neghi allo Stato uscente di mantenere il potere decisionale in materia.

Inoltre, la collaborazione in campo militare tra il Regno Unito e gli Stati membri europei continuerà a svilupparsi nell'ambito della NATO. “NATO membership will continue to provide the UK with another forum to play a key role in European defence”⁹⁷. Pertanto, con la Brexit il Regno Unito sottolinea ulteriormente il ruolo della NATO nella difesa europea e spinge verso una stretta cooperazione UE-NATO al fine di poter partecipare alla difesa europea anche attraverso la NATO.

Pur uscendo dall'Unione, il Regno Unito rimane legato all'Europa e ai problemi europei data la prossimità geografica, le minacce in evoluzione e gli interessi internazionali comuni. Pertanto – nello scenario post-Brexit – la difesa è certamente un campo in cui un atteggiamento di collaborazione appare doveroso ai fini del mantenimento della sicurezza internazionale.

L'Unione si dichiara aperta a stipulare partenariati su settori specifici come la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale, oltre a quelli in materia di sicurezza, difesa e politica estera.

Al fine di individuare e perseguire efficacemente i reati transfrontalieri, le autorità giudiziarie e di polizia dei diversi Paesi membri collaborano strettamente. Eurojust è l'unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea istituita nel 2002 per fornire sostegno pratico a procuratori e giudici nazionali nella lotta contro la criminalità organizzata. Nel 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento⁹⁸ che istituisce l'Agenzia dell'UE per la cooperazione nel settore della giustizia penale. Questo regolamento è stato approvato anche dal Regno Unito, il quale continua a partecipare al contrasto della criminalità organizzata nel quadro europeo. “Con lettera del 14 marzo 2019 al presidente del Consiglio, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (nel prosieguo “Regno Unito”) ha notificato l'intenzione di partecipare al regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio. La partecipazione del Regno Unito al regolamento (UE) 2018/1727 dovrebbe pertanto essere confermata”⁹⁹.

Per quanto riguarda il terrorismo internazionale, sul piano europeo oltre alle risoluzioni e convenzioni adottate in ambito comunitario, rivestono un

⁹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di mandato negoziale per un nuovo partenariato con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, (2020/2557 (RSP)), 7 febbraio 2020, sezione III “partenariato nei settori della sicurezza e degli affari esteri”, par. 81.

⁹⁷ BAKKER (2017: 12 ss.).

⁹⁸ Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio.

⁹⁹ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea decisione (UE) 2019/1196 della Commissione dell'11 luglio 2019 relativa alla partecipazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord al regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), 12 luglio 2019.

particolare interesse le linee guida dettate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa¹⁰⁰ con riferimento alla salvaguardia dei diritti dell'uomo nella lotta al terrorismo. Tali parametri mirano a orientare la condotta dei Paesi membri dell'UE in materia di terrorismo. "Il terrorismo [...] è contrario ai valori democratici fondamentali e ai diritti umani, in primo luogo il diritto alla vita, che tutti gli Stati vincolati dalla Convenzione hanno il dovere di proteggere"¹⁰¹.

La strategia antiterrorismo del Regno Unito – delineata per la prima volta nel 2003 – è stata potenziata all'indomani degli attentati terroristici di Londra del luglio 2005. Di fatti, gli attentati di Londra hanno riconfigurato il panorama politico e poliziesco del Paese. La risposta del Governo britannico è stata un aggiornamento dell'antiterrorismo e il Regno Unito è stato riconosciuto dai suoi alleati come leader nella strategia antiterrorismo. La Brexit non modificherà la posizione del Governo britannico in materia di antiterrorismo e le unità britanniche continueranno a far parte del sistema di sicurezza europeo soprattutto nel contrasto all'Isis.

Francia, Germania, Italia e Regno Unito sottolineano la crescente importanza strategica della funzione di intelligence. Pertanto, la necessità di sviluppare un sistema di controllo comune coinvolgerà anche i servizi britannici. "Le parti dovrebbero scambiarsi informazioni in materia tempestiva e su base volontaria, come opportuno, in particolare nei settori di lotta al terrorismo, delle minacce ibride e delle minacce informatiche, nonché al sostegno delle missioni e operazioni PSDC cui il Regno Unito fornirà un contributo. Le parti produrranno in modo autonomo i prodotti dell'intelligence, ma lo scambio di informazioni dovrebbe contribuire a una comprensione condivisa del contesto della sicurezza europeo"¹⁰².

Il Regno Unito vuole tenere fuori dalla Brexit la sicurezza, in particolare la sicurezza informatica. A tal fine, il Paese punta ad accordi con l'UE che consentano la condivisione d'intelligence nella cyber security e sulla data protection. Il Regno Unito ha diffuso un white paper sul post-Brexit in cui sottolinea la necessità di lavorare insieme contro le minacce cibernetiche per proteggere i cittadini e l'economia. Il documento ricorda l'importanza di una cyber security condivisa e propone che venga mantenuto il trasferimento regolare di dati da e verso l'Europa. Theresa May ha proposto una stretta cooperazione tra l'information Commissioner's office britannico e le autorità UE per la protezione dei dati.

Pertanto, si prevede che la cooperazione in questi settori specifici di interesse strategico venga mantenuta anche dopo il periodo di transizione.

¹⁰⁰ Nel 1949 con il trattato di Londra nasce il Consiglio d'Europa, un'organizzazione internazionale di carattere regionale. Ha lo scopo di promuovere la democrazia, i diritti umani, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa. Per adempiere ai suoi scopi il Consiglio ricorre alla stipulazione di convenzioni, che rappresentano la più importante attività normativa dell'organizzazione. La convenzione più importante è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) in vigore dal 1953.

¹⁰¹ Art. 1 delle linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani e lotta al terrorismo adottate dal Comitato dei Ministri l'11 luglio 2002.

¹⁰² Ivi, p. 31.

3.3 LEGAMI VIA NATO: ARTICOLO 5 DEL TRATTATO NATO

Oltre agli interessi internazionali comuni di cui si è parlato nel precedente paragrafo, altri legami tra Unione europea e Regno Unito prescindono dall'appartenenza di quest'ultimo all'Unione e rimangono forti anche nel post-Brexit.

Se il Regno Unito dovesse cessare di cooperare attraverso i meccanismi di PSDC, vi sarebbero altri modi in cui il Paese potrà contribuire alle misure di sicurezza e difesa su scala europea e mondiale. Come la NATO, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa ("OSCE") e accordi bilaterali aggiuntivi con gli Stati membri.

Nel post-Brexit, i legami tra gli Stati membri europei che partecipano alla NATO e il Regno Unito rimarranno invariati all'interno della NATO. Infatti, la partecipazione del Regno Unito e di gran parte degli Stati membri europei alla NATO permette una cooperazione bilaterale tra questi attraverso la NATO che continuerà anche dopo l'uscita britannica dall'UE. Anche in caso di "no deal", il Regno Unito continuerà a influenzare la difesa europea attraverso la NATO e a concludere accordi bilaterali con gli Stati membri europei alleati NATO.

Nel caso in cui non si raggiungesse un accordo in materia di PESC e PSDC, parte delle competenze e capacità britanniche rimarrebbero disponibili per la difesa europea attraverso la piattaforma NATO. "In case of 'no deal', the biggest impact of Brexit on EU defence cooperation is anticipated to be related to the unavailability of UK assets to the EU27, although substantial parts of UK's expertise and material capabilities would continue to be available via NATO"¹⁰³.

La strategia nucleare dell'UE viene lasciata fuori dai negoziati per un partenariato tra UE e Regno Unito, in quanto la strategia nucleare non viene elaborata nel quadro europeo, bensì nella NATO. La condivisione nucleare è un concetto politico della NATO che mira a creare un legame tra gli Stati Uniti e l'Europa. Le tre potenze nucleari della NATO sono Regno Unito, Francia e Stati Uniti. Nel 2018 Italia, Turchia, Belgio, Germania e Paesi Bassi fanno parte del progetto di condivisione nucleare, ospitando ordigni nucleari statunitensi nel loro territorio. Pertanto, la cooperazione nucleare tra UE e Regno Unito rimarrà invariata e continuerà a svilupparsi all'interno della NATO. "In the scenario of 'no deal' UK nuclear capabilities will remain available via NATO"¹⁰⁴.

Alla luce di queste considerazioni si può osservare che – anche nel caso in cui al termine del periodo di transizione le parti non raggiungessero un accordo in materia di PESC e PSDC nel quadro europeo – una cooperazione in materia di politica estera, sicurezza e difesa continuerà a svilupparsi nella NATO. Tuttavia, l'uscita del Regno Unito dalla PSDC implicherebbe una perdita di influenza sulle missioni e operazioni nel quadro europeo. Una cooperazione

¹⁰³ BACIU (2019: 221 ss.).

¹⁰⁴ BACIU (2019: 221 ss.).

diretta all'interno del quadro europeo consentirebbe un più ampio margine di manovra e una più ampia partecipazione per il Regno Unito e maggiori capacità britanniche a disposizione della difesa europea.

La NATO – come chiarito dall'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico – deve operare come un'organizzazione di difesa collettiva al fine di offrire protezione ai suoi membri contro le aggressioni esterne. La NATO interviene nell'autodifesa collettiva di uno dei suoi membri, ai sensi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite che prevede il diritto all'autodifesa individuale e collettiva. Uno Stato che ha subito un attacco può decidere di far ricadere tale aggressione sotto la “copertura” dell'art. 5 NATO, invocando la solidarietà politica degli altri membri. Il suddetto art. 5 era concepito nel contesto della guerra fredda in modo che se l'URSS avesse lanciato un attacco contro uno qualsiasi dei Paesi membri, questo sarebbe stato trattato da ciascuno Stato membro come un attacco diretto. L'articolo 5 è stato invocato per la prima volta dagli Stati Uniti in risposta all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001.

“Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concreto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale”¹⁰⁵.

In seguito ad un'aggressione esterna si aprono tre vie: lo Stato attaccato può decidere di intervenire da solo, informando le Nazioni Unite di aver agito in base all'articolo 51 della Carta dell'ONU; lo Stato aggredito e alcuni alleati NATO possono dar vita ad una coalizione di intervento e informare l'ONU; oppure lo Stato in questione può decidere di chiedere un'azione comune NATO ai sensi dell'art. 5. In questo ultimo caso si deve presentare al Consiglio Atlantico la decisione di reazione comune e in questa sede deve essere raggiunto un consenso unanime.

Una volta attivata la reazione comune, ogni Paese dovrà decidere liberamente con che mezzi intervenire in conformità alla legislazione nazionale dei singoli Stati. Nel caso dell'Italia: “L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali [...]”¹⁰⁶.

In questo contesto, nel caso di un'aggressione esterna contro uno Stato membro europeo alleato NATO e nel caso in cui quest'ultimo invochi l'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico, il Regno Unito – in qualità di membro NATO – dovrà intervenire al fianco di questo. Lo stesso vale nel caso di un attacco contro il Regno Unito. Gli Stati membri europei che partecipano alla NATO

¹⁰⁵ Art. 5 del Trattato del Nord Atlantico.

¹⁰⁶ Articolo 11 della Costituzione italiana.

lo assisteranno nel rispetto dell'art. 5. Le parti restano quindi vincolate a prestarsi assistenza nel caso di un attacco armato contro una di queste. Nonostante la necessità manifestata dalle parti di ridelineare i rapporti tra il Governo britannico e l'Unione nel settore della difesa – anche nel caso in cui non venga raggiunto un accordo – il Regno Unito manterrà ugualmente il suo ruolo di potenza militare nello scenario europeo e globale, attraverso il suo impegno nella NATO.

3.4 COOPERAZIONE UE-NATO NEL POST-BREXIT

Gli eventi degli ultimi anni suggeriscono che l'uscita del Regno Unito dall'UE non avrebbe un impatto negativo sul legame tra le due organizzazioni. Al contrario, recenti sviluppi lasciano intravedere la possibilità di un rafforzamento delle loro relazioni. La Brexit apre così la strada alla possibilità di un consolidamento delle relazioni euro-atlantiche mediante una più stretta cooperazione UE-NATO nel contesto internazionale.

La relazione odierna tra UE e NATO si basa sulla dichiarazione congiunta del 2002 e sui successivi accordi Berlin Plus del 2003. Gli accordi Berlin Plus fortificano il concetto di “capacità separabili, ma non separate” di NATO e UE, definito nel corso del Vertice NATO di Berlino del 1996. Al Vertice di Berlino veniva riconosciuto il peso politico dei Paesi UE nelle questioni internazionali, pur non autorizzandone un'azione militare svincolata dalle decisioni dell'Alleanza atlantica. L'importanza dello sviluppo della cooperazione UE-NATO viene poi riaffermato al Vertice NATO di Washington del 1999. “A cinquant'anni dalla creazione della NATO, i destini dell'America del Nord e dell'Europa restano inseparabili. Agendo congiuntamente, salvaguardiamo la nostra libertà e la nostra sicurezza e rafforziamo la stabilità in modo più efficiente di quanto ciascuno di noi potrebbe fare operando da solo [...]”¹⁰⁷.

Gli accordi Berlin Plus consentono all'Unione europea di accedere ai mezzi e alle capacità di pianificazione e di comando della NATO per realizzare le proprie missioni di gestione delle crisi. L'UE non può eguagliare la NATO in termini di sviluppo delle capacità, per questo è stato necessario negoziare e concludere tali accordi. Tuttavia, per l'UE è rimasto il problema di acquisire una capacità di pianificazione autonoma dalla NATO. Alcuni Paesi come la Francia, ritengono che l'UE debba essere in grado di operare indipendentemente dai mezzi e dalle capacità messe a disposizione dalla NATO.

Subito dopo la formalizzazione dell'accordo quadro tra UE e NATO, l'UE lancia nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia la prima operazione Berlin

¹⁰⁷ Dichiarazione di Washington firmata ed emanata dai Capi di Stato e di Governo presenti alla riunione del Consiglio dell'Atlantico del Nord tenutasi a Washington nei giorni 23 e 24 aprile 1999, par.9.

Plus denominata Concordia¹⁰⁸, a cui segue l'operazione Eurfor¹⁰⁹ lanciata nel 2004 in Bosnia-Erzegovina.

Dal 2004 al 2013 la cooperazione UE-NATO è stata quasi “congelata”: le relazioni informali vengono mantenute ma non ci sono stati risultati pratici significativi. Tuttavia, questo periodo di stallo viene superato e importanti risultati vengono raggiunti in seguito al referendum britannico del 2016.

A partire dal 2016 la cooperazione UE-NATO si è rafforzata in maniera significativa. “NATO and EU cooperation increased significantly in the years 2016 and 2017”¹¹⁰. Nel 2016, i ministri della difesa della NATO hanno affermato che l'alleanza atlantica dovrebbe cooperare con Frontex – l'agenzia di gestione delle frontiere dell'UE – al fine di arginare il traffico illegale e l'immigrazione clandestina. Nello stesso anno il Segretario generale della NATO Jens Stoltenberg – in visita al Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker – ha riconosciuto la vitale importanza della cooperazione UE-NATO.

La strategia di sicurezza globale presentata dall'AR dell'UE nel giugno 2016 richiede una più stretta cooperazione con la NATO che non mini l'autonomia della difesa europea. “La strategia promuove l'ambizione di autonomia strategica dell'Unione europea [...] la nostra Unione si adopererà per rafforzare i partner: continueremo a consolidare il legame transatlantico e il nostro partenariato con la NATO [...]”¹¹¹. L'auspicio è che il percorso di rafforzamento politico-istituzionale della global strategy possa essere influenzato positivamente dalla Brexit, spingendo gli europei a dotarsi di risorse e capacità adeguate e potendo contare sulla cooperazione con la NATO.

L'8 luglio 2016 a Varsavia è stata firmata una dichiarazione congiunta che sottolinea la determinazione delle due organizzazioni a dare un nuovo slancio alla partnership strategica UE-NATO, alla luce delle nuove sfide che minacciano la sicurezza internazionale. “We believe that the time has come to give new impetus and new substance to the NATO-EU strategic relationship [...] in light of common challenges [...] we have to step-up our efforts: we need new ways of working together and new level of ambition; because our security is interconnected [...] a stronger NATO and a stronger EU are mutually reinforcing. Together they can better provide security in Europe and beyond”¹¹². Nel raggiungere l'obiettivo sopra descritto, si ritiene necessario lavorare insieme al contenimento delle minacce ibride, dell'immigrazione

¹⁰⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 190/20, decisione 2003/563/PESC del Consiglio del 29 luglio 2003 relativa all'operazione militare dell'Unione europea nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

¹⁰⁹ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 353/21, decisione 2004/803/PESC del Consiglio del 25 novembre 2004 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina.

¹¹⁰ YANIZ (2019: 225 ss.).

¹¹¹ Ivi, p. 36.

¹¹² Joint Declaration by the president of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary general of the North Atlantic Treaty Organization, firmato a Varsavia l'8 luglio 2016.

clandestina e della cyber security al fine di rendere più stabile e sicuro il vicinato euro-atlantico. “[...] essa imprime nuovo impulso alla cooperazione UE-NATO e la concretizza nei seguenti settori: contrasto delle minacce ibride; cooperazione operativa anche in mare e [...] in materia di immigrazione irregolare; cibersicurezza e difesa; capacità di difesa; industria della difesa e ricerca [...]”¹¹³.

Nel 2018 il Consiglio europeo ha riaffermato la necessità per l’Unione di avere maggiori responsabilità nel settore della difesa. “The Union will therefore enhance defence investment, capability development and operational readiness. These initiatives will improve its strategic autonomy while complementing and reinforcing the activities of NATO”¹¹⁴. Pertanto, il Consiglio europeo ha chiesto l’ampliamento degli impegni PESCO in maniera coerente con la revisione annuale della cooperazione in materia di difesa e con il piano rivisto di sviluppo delle capacità adottato nell’ambito dell’EDA. Inoltre, il Consiglio europeo ha chiesto un ulteriore approfondimento della cooperazione UE-NATO nel pieno rispetto dei principi di inclusività, reciprocità e autonomia dell’Unione.

Il 10 luglio 2018 viene firmata una nuova dichiarazione congiunta. Al Vertice europeo di Bruxelles la NATO e l’UE hanno riconosciuto i passi in avanti che sono stati fatti dalla dichiarazione congiunta di due anni prima. Le due organizzazioni hanno concordato sull’importanza della cooperazione UE-NATO e sono stati aggiunti nuovi settori in cui questa cooperazione dovrebbe lavorare congiuntamente. “In this context, we will aim for swift and demonstrable progress in particular in: military mobility; counter-terrorism; strengthening resilience to chemical, biological, radiological and nuclear-related risks; promoting the women peace and security agenda”¹¹⁵.

Durante gli ultimi quattro anni – in coerenza con la visione dell’EU global strategy – la cooperazione tra UE e NATO ha dunque compiuto progressi significativi, raggiungendo un livello di cooperazione senza precedenti.

L’uscita del Regno Unito dall’UE ha significato la necessità per l’Unione di rafforzare la sua cooperazione con la NATO. L’UE ha perso il suo maggior contribuente nella difesa europea, nonché potenza nucleare e con maggiori capacità militari. Pertanto, occorre rafforzare i legami con l’Alleanza Atlantica al fine di combattere le minacce alla sicurezza europea e internazionale. Da parte sua, il Regno Unito preme per una più stretta cooperazione UE-NATO allo scopo di poter influenzare la difesa europea attraverso la piattaforma NATO. Inoltre, le minacce in evoluzione che impattano sull’ordine della sicurezza internazionale, rendono ancor più necessaria una cooperazione tra UE-UK-NATO.

¹¹³ Conclusioni del Consiglio sull’attuazione della dichiarazione congiunta del presidente del Consiglio europeo, del presidente della Commissione europea e del Segretario generale dell’Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, Bruxelles 6 dicembre 2016, 15283/16.

¹¹⁴ YANIZ (2019: 227 ss.).

¹¹⁵ Joint Declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary general of the North Atlantic Treaty Organization, Vertice di Bruxelles, 10 luglio 2018.

L'auspicio è di raggiungere una "ristrutturazione" della NATO su due pilastri: uno europeo e uno nordatlantico-anglosassone. In questo modo, il Regno Unito – considerando anche il suo peso politico, economico e militare – si troverebbe nella posizione di agire come mediatore tra UE e NATO, tra Europa e Stati Uniti. Tutto ciò fa presumere che sia nell'interesse del Regno Unito, dell'UE e degli Stati Uniti lavorare affinché la Brexit conduca ad un approfondimento piuttosto che ad un allontanamento delle relazioni tra NATO e UE.

Negli ultimi anni l'Unione europea e la NATO hanno intrapreso un cammino che le ha portate verso una progressiva convergenza a livello di membership, di funzioni e di raggio d'azione. "Over the past two years, NATO and the EU have shared interests and challenges, they have currently 22 member countries in common, and the majority of EU citizens live in NATO countries. NATO and EU are working together on 74 areas of cooperation among them hybrid and cyber, maritime operations, fighting terrorism, exercises, military mobility and women, peace and security"¹¹⁶. Pertanto, appare plausibile sostenere che in futuro – nonostante l'ostilità del Presidente statunitense Donald Trump – la cooperazione tra le due organizzazioni continui a rafforzarsi.

Occorrerà sfruttare la complementarità delle capacità delle due organizzazioni per rispondere alle nuove esigenze di sicurezza internazionale: l'hard security della NATO e la soft security dell'UE. La NATO dovrà coordinare le sue azioni con le missioni a guida dell'UE mettendo a disposizione di quest'ultima l'accesso alle sue capacità di intelligence, nella consapevolezza che un'emergenza di sicurezza che scuote l'UE rappresenta una minaccia anche per l'Alleanza atlantica.

3.5 POSSIBILI SCENARI SULLE FUTURE RELAZIONI UE-UK IN MATERIA DI POLITICA ESTERA, SICUREZZA E DIFESA DOPO IL PERIODO DI TRANSIZIONE

Alla luce di quanto affermato nei precedenti paragrafi, possiamo concludere che il Regno Unito rimarrà coinvolto nella sicurezza europea. Quello che è meno ovvio è come e con quale modalità quest'ultimo parteciperà alla sicurezza e alla difesa europea.

È possibile ipotizzare diversi scenari per la cooperazione in materia di sicurezza e difesa a partire dal 1° gennaio 2021.

Il primo scenario ipotizzato è quello in cui – al termine del periodo di transizione – non venga concluso un accordo tra le parti. In questo contesto, si verificherebbe una cooperazione "low" tra il Regno Unito e l'Unione europea in materia di PSDC. Pertanto, non verrebbe riconosciuto al Regno

¹¹⁶ YANIZ (2019: 228 ss.).

Unito nessuno status privilegiato e quest'ultimo potrebbe svolgere solo missioni modeste in materia di PSDC come qualsiasi Paese terzo.

I Paesi non-UE vengono invitati a partecipare alle operazioni e missioni di PSDC dall'UE, non hanno alcuna capacità di pianificazione e comando e devono rispettare l'autonomia decisionale dell'UE. Inoltre, qualsiasi futura cooperazione nelle operazioni civili e militari di gestione delle crisi a guida dell'UE deve essere regolata attraverso un accordo quadro orientato alla sicurezza. L'aspetto negativo della perdita di associazione con l'UE è l'impossibilità di soddisfare il desiderio britannico di mantenere un ruolo più attivo nella PSDC. Inoltre, il Paese non potrebbe accedere alle agenzie europee – come l'Europol¹¹⁷ – che sono importanti per la sicurezza nazionale del Regno Unito. L'accesso alle agenzie europee sarebbe infatti possibile solo nel caso di un accordo di associazione più profondo e completo. Al contempo, l'Unione perderebbe gran parte dei contributi e delle capacità britanniche nel settore minando la sicurezza dei Paesi membri. Uno scenario di questo tipo non è quindi auspicabile dalle parti che premono per riconoscere il ruolo di spicco che il Regno Unito ha avuto nel settore al fine di consentirgli una partecipazione e un coinvolgimento maggiore nella difesa europea post-Brexit.

Il secondo scenario è quello della negoziazione di un accordo di partenariato e cooperazione (“PCA”) con l'UE che consentirebbe un maggiore coinvolgimento britannico rispetto alla prima ipotesi.

L'accordo di partenariato e cooperazione è un accordo bilaterale che stabilisce i principi generali e favorisce un ampio dialogo e varie forme di cooperazione in settori di interesse condiviso, come quello economico e la sicurezza. Un esempio di accordo di partenariato e cooperazione è quello concluso tra l'UE e la Federazione russa nel 1997¹¹⁸. Questo tipo di accordo avvicinerrebbe il Regno Unito e l'UE rispetto al primo scenario per quanto riguarda le aree di interesse condiviso, ma sarebbe meno ambizioso di un accordo di associazione completo. Un accordo PCA consentirebbe dunque un impegno limitato rispetto ad un accordo di associazione e potrebbe escludere il Regno Unito dalla partecipazione alle agenzie dell'UE, come l'EDA.

Una terza possibilità è un coinvolgimento più ampio del Regno Unito: una “quasi-membership”. Il Regno Unito farebbe parte di un accordo di associazione negoziato e concluso con l'UE, il quale implicherebbe impegni più ampi rispetto all'accordo di partenariato PCA sopra citato. “They go beyond the simple cooperation found in PCAs to include closer economic and political convergence, based upon most favoured nation treatment and a privileged partnership”¹¹⁹.

¹¹⁷ L'agenzia dell'UE fornisce assistenza agli Stati membri UE nella lotta contro la criminalità internazionale e il terrorismo.

¹¹⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 327 del 28 novembre 1997, Decisione del Consiglio e della Commissione del 30 ottobre 1997 relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra (97/800/CECA, CE, Euratom).

¹¹⁹ DUKE (2018: 79 ss.).

Gli accordi di associazione sono accordi internazionali che l'Unione europea conclude con i Paesi terzi allo scopo di definire una più ampia struttura entro cui articolare le relazioni bilaterali. Tali accordi si caratterizzano per contenere meccanismi rafforzati di cooperazione fondati su diritti e obblighi reciproci e azioni comuni e sono generalmente concepiti per incoraggiare la convergenza sull'*acquis* dell'UE, per rafforzare la cooperazione politica e per fornire una progressiva liberalizzazione del commercio. "L'Unione può concludere con uno o più Paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari"¹²⁰. La conclusione di un accordo di associazione tra l'Unione europea e il Regno Unito realizzerebbe una relazione privilegiata tra le parti ed una collaborazione intensa che può avere ad oggetto tutte le materie disciplinate dai trattati¹²¹, incluse quelle riconducibili alla politica estera e di sicurezza comune.

Una quarta possibilità circa le future relazioni in materia di sicurezza e difesa è quella che il Regno Unito ricostruisca e rafforzi il pilastro europeo all'interno della NATO. Questo scenario non è necessariamente escluso da nessuno dei precedenti, in quanto il Regno Unito potrebbe realizzare un rafforzamento del pilastro europeo all'interno della NATO indipendentemente dalla sua scelta di ridefinire le sue relazioni con l'UE. Il ruolo chiave giocato dal Regno Unito nell'UE e nella NATO gli permetterebbe di diventare un mediatore tra l'UE e la NATO nel contesto post-Brexit.

Un ultimo scenario fortemente auspicato è quello di portare avanti un negoziato separato tra il Regno Unito e l'Unione nel campo della sicurezza e difesa. Uno scenario di questo tipo stimolerebbe una maggiore cooperazione nel settore della difesa, isolando il suddetto settore dalle possibili ricadute negative del negoziato generale. Condurre un negoziato separato da quello per il "divorzio" dall'UE consentirebbe di mantenere il Regno Unito "engaged" su questioni specifiche, permettendo a quest'ultimo di continuare ad essere coinvolto nel processo decisionale senza però godere del diritto di voto. I 27 Stati membri europei sarebbero così liberi dal "freno britannico" e potrebbero prendere importanti decisioni relative alla PSDC, tra cui le più impellenti riguardanti la PESCO e la creazione di un quartier generale militare europeo. Gli eventi degli ultimi anni sembrano confermare l'intenzione delle parti di preferire uno scenario di questo tipo in quanto la politica estera, la sicurezza e la difesa sono settori in cui un allontanamento delle relazioni esistenti tra Regno Unito e UE avrebbe effetti reciprocamente dannosi. Se questo scenario venisse a realizzarsi, la Brexit potrebbe paradossalmente offrire un nuovo inizio per il settore della difesa europea. Gli Stati membri potrebbero sfruttare l'opportunità di realizzare un progetto che per molto tempo è stato osteggiato dal Regno Unito senza però rinunciare alla partecipazione e ai contributi britannici nel settore. Tuttavia, le relazioni bilaterali del Regno Unito con la

¹²⁰ L'accordo di associazione è definito nell'articolo 217 TFUE versione consolidata del 2009.

¹²¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 settembre 1987, causa 12/86, *Meryem Demirel contro Comune di Schwabisch Gmund*, punto 9.

Francia saranno particolarmente importanti per determinare il grado di partecipazione del Regno Unito alla sicurezza e difesa dell'UE.

CONCLUSIONI

In questo lavoro di tesi si evidenzia come la gelosa difesa della sovranità nazionale del Regno Unito che ha portato al referendum del 1975, si è manifestata nuovamente in occasione del referendum del 2016, ma questa volta ha avuto un esito diverso.

Il nazionalismo ha caratterizzato tutta la storia del Regno Unito all'interno dell'Unione europea portando – infine – alla sua inevitabile uscita.

Il referendum britannico del 23 giugno 2016 rappresenta un nuovo scenario che porta con sé innumerevoli dubbi circa lo sviluppo delle future relazioni tra le parti.

Nel presente elaborato, viene trattato uno dei punti “caldi” della Brexit: la politica estera, la sicurezza e la difesa.

Nonostante la decisione britannica di uscire dall'Unione e dai conseguenti obblighi comuni in base all'art. 50 TUE, il Regno Unito vuole continuare a partecipare alla politica estera, sicurezza e difesa dell'UE. Il primo ministro britannico Theresa May ha affermato: “Il Regno Unito si prepara ad uscire dall'Unione europea, ma non intendiamo lasciare l'Europa”¹²².

Dalle analisi fin qui effettuate è emerso che le minacce in evoluzione che si affacciano sulla scena internazionale riguardano sia i Paesi membri dell'UE che il Regno Unito. Appare quindi doveroso raggiungere una cooperazione tra le parti che sia in grado di mantenere l'ordine e la sicurezza internazionale. In questa direzione, al fine di combattere in maniera efficace la criminalità organizzata, il terrorismo internazionale e gli attacchi informatici, un'azione congiunta rappresenta la risposta più risolutiva e valida.

Inoltre, una collaborazione tra l'Unione europea e il Regno Unito – sia all'interno della difesa europea che della piattaforma NATO – spingerebbe verso una cooperazione UE-UK-NATO in grado di mantenere l'ordine e la sicurezza internazionale e di combattere congiuntamente le minacce in evoluzione. In questo contesto, la Brexit offre la possibilità di andare oltre ai confini europei, ponendo il Regno Unito nella posizione di mediatore tra la sponda atlantica e quella europea. Tuttavia, la presidenza di Donald Trump negli Stati Uniti potrebbe influenzare negativamente tale possibilità. L'integrità dell'Alleanza atlantica come veicolo insostituibile del legame tra Stati Uniti ed Europa è stata sempre salvaguardata dall'impegno delle presidenze statunitensi. È fuori dubbio che l'elezione di Trump alla Casa Bianca rappresenta una rottura rispetto ai canoni tradizionali della politica estera americana nei confronti dell'Europa.

Anche nel caso in cui al termine del periodo transitorio non si raggiungesse un accordo, il Regno Unito continuerebbe a partecipare alla difesa europea attraverso la piattaforma NATO e mediante la partecipazione a missioni e operazioni PSDC aperte agli Stati terzi. In quest'ultima ipotesi, la partecipazione del Regno Unito nella difesa europea sarebbe ridotta e il

¹²² Ivi, p. 9.

mercato della difesa europeo perderebbe gran parte dei contributi e delle capacità britanniche.

Pertanto, le parti sono inclini a raggiungere un partenariato quanto più stretto possibile in materia di PESC e PSDC che consenta al Regno Unito di essere attivamente coinvolto nella difesa europea. “L’UE è pronta a instaurare partenariati in settori non collegati agli scambi, in particolare la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale, come pure in materia di sicurezza, di difesa e di politica estera”¹²³.

Visto il ruolo chiave che il Regno Unito ha assunto nel settore della difesa europea, lo scenario auspicabile è che l’UE e il Regno Unito possano avviare un negoziato settoriale, separato da quello generale per il “divorzio” dall’UE. Un accordo separato con esito soddisfacente potrebbe avere delle ricadute positive su tutto il processo dei negoziati, con un possibile effetto “a cascata” che consentirebbe di affrontare le altre questioni più propriamente politiche in un clima di maggiore costruttività. È pertanto auspicabile una separazione del tema della difesa dal percorso delle trattative generali e che le due questioni siano affrontate in sedi e con tempistiche distinte.

Un accordo separato consentirebbe al Regno Unito di partecipare alla difesa europea ma senza alcun potere decisionale. In questo modo la Brexit rappresenterebbe un’opportunità di rinascita per la difesa europea, la quale – una volta svincolata dal “freno britannico” – potrebbe prendere importanti decisioni che in passato erano osteggiate dal Regno Unito. Al contempo, il Regno Unito potrebbe continuare ad essere coinvolto nella difesa europea e di conseguenza quest’ultima avrebbe ancora a disposizione le capacità e i contributi britannici nel settore. Questo tipo di partenariato consentirebbe di bilanciare l’eccezionalità del Regno Unito nell’ambito della difesa europea con il suo status di Stato terzo.

¹²³ Cfr. Nota del Segretario generale del Consiglio, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (Articolo 50) (29 aprile 2017) – Orientamenti*, doc. n. EUCO XT 20004/17 punto 22.

BIBLIOGRAFIA

BACIU, DOYLE (2019), *Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe, Risks and Opportunities*, Dublino, I ed.

BAKKER, DRENT, ZANDEE (2017), *The implications of Brexit for European Defence Cooperation*, in *Clingendael Institute*, reperibile online.

BIENKOV (2017), *Theresa May's Florence Brexit speech in full*, in *Business Insider*, reperibile online.

BIZIEWSKI, RAMIREZ (2019), *Security and Defence in Europe*, Madrid, I ed.

CHOCHIA, KERIKMAE, TROITINO (2018), *Brexit History, Reasonings and Perspectives*, Tallinn, I ed.

DADDOW, GIFFORD, WELLINGS (2019), *The battle of Bruges: Margaret Thatcher, the foreign office and the unravelling of British European policy in Political Research Exchange*, vol. 1, Nottingham, p. 1-24 ss.

DELWIT (2012), *Le Front national. Mutation de l'extrême droite*, Bruxelles, I ed.

DIAMOND, NEDERGAARD, ROSAMOND (2018), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, Londra, I ed.

DOUGAN (2017), *The UK after Brexit, Legal and Policy Challenges*, Cambridge, I ed.

DUKE (2018), *Will Brexit damage our security and defence? The impact on the UK and the EU*, Maastricht, I ed.

FOCARELLI (2003), *Lezioni di storia del diritto internazionale*, Perugia, II ed.

GEORGE (1992), *Britain and the European Community: The Politics of Semi-detachment*, Oxford, I ed.

HAMULAK (2016), *National Sovereignty in the European Union, view from the Czech perspective*, Olomouc, I ed.

HEISBOURG (2018), *Europe's Defence: Revisiting the Impact of Brexit*, in *Survival*, vol. 60, n. 6, Londra, p. 17-26 ss.

KOWALSKI (2018), *Brexit and the consequences for international competitiveness*, Varsavia, I ed.

SADIK (2019), *Europe's hybrid threats, what kind of power does the EU need in the 21st century?* Cambridge, I ed.

UK GOVERNMENT (2017), *The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech*, in GOV.UK, reperibile online.

WHITMAN (2017), *Avoiding a Hard Brexit in Foreign Policy*, in *Survival*, vol. 59, n. 6, Kent, p. 47-54 ss.

ABSTRACT

In my dissertation, I have tried to analyze the cooperation between the European Union and the United Kingdom in foreign policy, security and defense after Brexit.

Before analyzing the withdrawal agreement, the paper begins focusing on the legal specificities of the UK's membership in the European Union. British nationalism certainly played an important role and led to the British opposition to the European integration process both before and after joining the EU in 1973. The British proposal envisaged an economic cooperation without political integration. It means a common European market without losing national sovereignty. In addition, British Atlantic foreign policy and the close ties between the UK and the USA have been a constant that also reappear in current affairs. The United Kingdom has always preferred the United States and the NATO rather than Europe and the European defense. British exceptionalism within the Community has always been evident. Therefore, Brexit is the inevitable consequence. The crisis that shocked Europe in the 21st century has surely accelerated the disintegration process by strengthening the defense of British national sovereignty. In this context, it can be seen that Brexit is not only a wrong calculation of David Cameron, but it has deeper roots dating back to British history, culture and identity.

Overall, the second part of the thesis deals with article 50 TUE and the withdrawal agreement. Article 50 was introduced by the Lisbon Treaty. Prior to this fact, no clause authorized the withdrawal from the EU. However, the possibility of withdrawing from an international organization was enshrined in the international law. Once article 50 is introduced, no member state until the United Kingdom, has ever asked for its application. Thus, the British referendum represents a new scenario that raises many doubts and questions. Even if the United Kingdom has decided to leave the European Union, the British Government has highlighted that they do not want to leave Europe. London is prone to continue a cooperation in areas of shared interests, such as the CFSP and the CSDP. During the current transition period, the European Union and the United Kingdom are negotiating an agreement on future relationship. One of the main points of the negotiation is the CFSP and the CSDP. Both are interested in building a close and lasting partnership in foreign policy, security and defense. However, it remains to be seen how a partnership between the European Union and an ex member state can be achieved.

The third chapter is the core of the paper because it analyzes the topic of foreign policy, security and defense and it answers the questions that were raised earlier. Despite the departure of the United Kingdom from the European Union, there are other ties between them that do not depend on the UK's membership in the EU. Firstly, common international interests. Evolving

threats such as organized crime and international terrorism should be effectively addressed with joint action at international level. Secondly, the membership of the United Kingdom and most of the European member states to the NATO, implies that even if the parts do not achieve an agreement, the United Kingdom and the European member states will continue to cooperate via NATO. Furthermore, the United Kingdom played a key role in the European defense. The British commitment is reflected in the contributions and capabilities that the United Kingdom has made available to the European defense. On one hand, ending this relationship would mean that the European defense market will suffer heavy negative repercussions by losing a consistent part of British contributions. On the other hand, the United Kingdom cannot isolate itself from Europe without compromising its internal security. For these reasons, it is fundamental to continue a deeper relationship in this strategic field. Moreover, it can be noticed that Brexit has strengthened the cooperation between NATO and EU, so that it is possible to imagine an international cooperation between EU-UK-NATO in order to combat the international threats and maintain the international peace and security.

To conclude, it cannot be said exactly what kind of relationship and what degree of cooperation the United Kingdom and the European Union will reach from the 1st January 2021. There are several possible scenarios, but the most desirable solution is the negotiation of a separate agreement on CFSP and CSDP. A separate agreement from the general “divorce” from the EU would have a positive effect on the whole negotiation process. Negotiating a separate agreement in CFSP and CSDP implies keeping the United Kingdom involved in the European defense but without the decision-making power. It means that the European member states can progress towards the integration of the European defense by proposing projects that had previously been rejected by the British veto. At the same time, the United Kingdom will continue to be involved in the European defense so that the British contributions will continue to be available for the European defense market. Recent developments show that both the United Kingdom and the European Union are pushing in this direction.