



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

Un'analisi comparativa sulla procedura di recesso
dall'Unione europea: il caso *Italexit*

RELATORE

Prof. Contaldi

CANDIDATO
Matr. 089412

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

Ringraziamenti

Alla mia famiglia. Una costante in un mondo di variabili. A loro, in modo diretto o meno, devo semplicemente ciò che sono oggi e a loro, riconosco il merito di avermi dato la possibilità di avere alte ambizioni.

Siete le radici per le quali tornare, ma mi avete dato anche le ali per volare.

A tutti coloro che hanno fatto e fanno parte del mio viaggio.

Non farò nomi, poiché sapete in cuor vostro chi siete e quanto mi date ogni giorno.

Siete stati e siete un elemento importante nella mia evoluzione e avete contribuito anche voi a dar forma alla mia persona. Chi crede di potersi accrescere autonomamente è un illuso, poiché non siamo sistemi chiusi. Siamo sistemi aperti che necessitano di interazione con altri sistemi. E io, sono estremamente contento della risultante delle nostre. Sono felice, nella forma più genuina possibile, di avervi accanto.

Avete fatto conoscere Edoardo a Edoardo. Farò tesoro di tutto ciò che ho potuto apprendere e ringrazio tutti per questo. Spero che nella mia vita continuerò ad avere la possibilità di prendere il meglio da voi. Non in termini puramente strumentali, ma di rapporto simbiotico e mutualistico. È per questo che mi auguro di avervi lasciato qualcosa, ovunque sarete nel mondo.

Infine, a me stesso.

A me stesso, che non ho mai mollato, mai arretrato un centimetro. Alla mia determinazione e alla mia costanza.

Non mi sono mai posto dei limiti, ma mi sono spinto sempre più in là.

Mi sono sempre sporto nel guardare cosa c'è oltre l'orizzonte, il che mi porterà a vivere per i prossimi due anni a Lisbona. Saranno questi anni per me un ulteriore banco di prova. Una nuova esperienza di studio, di vita e umana. Non posso far altro che essere grato di questa possibilità.

Con la curiosità di un bambino, ma con la consapevolezza di un adulto.

Non mi sento arrivato da nessuna parte.

Questo non è un traguardo, ma solo una tappa intermedia nel percorso che mi porterà, chissà dove. Quel che so già, è che ci sarà un grande sole, tanta soddisfazione e nessun rimpianto, poiché mi hanno insegnato e ho potuto constatare che i sacrifici ripagano sempre.

“L’Europa è il futuro, qualsiasi altra politica il passato”

Roland Dumas

Indice

Abstract	1
Introduzione	2

CAPITOLO PRIMO

ART. 50 TUE: IL QUADRO STORICO-GIURIDICO E PROBLEMATICITÀ

1.1 Una panoramica storico-giuridica dell'art. 50 TUE.....	5
1.2 Scenari di recesso.....	10
1.3 I principali problemi e le implicazioni relative all'art. 50 TUE.....	14
1.4 Una valutazione ipotetica sui requisiti fondamentali di una clausola di recesso.....	18

CAPITOLO SECONDO

I CASI GREXIT, BREXIT E L'IMPATTO SUL TEATRO EUROPEO

2.1 Il caso Grexit.....	21
2.2 Il caso Brexit.....	25
2.3 <i>Hard, mild e soft</i> Brexit.....	31
2.4 Occasioni mancate e da cogliere: ridefinizione del ruolo dell'Italia in un'Unione senza il Regno Unito.....	34

CAPITOLO TERZO

L'IPOTESI *ITALEXIT*

3.1 La crisi economica del 2008 in Italia.....	38
3.2 Le spinte sovraniste italiane: radici del pensiero antieuropeista ed euroscettico.....	41
3.3 Italexit come soluzione: realtà o miraggio?.....	46
Conclusioni.....	52
Bibliografia.....	55
Riassunto.....	61

ABSTRACT

The process of building the European Union has been characterised by setbacks and abrupt accelerations. While we can count important achievements, such as the internal market and the single currency, there have been, and still are, many difficulties faced by the Member States. Unfortunate events such as the three crises (economic, immigration and pandemic) have only exacerbated national interests, providing more and more polemical arguments for the sovereigntist political parties. These parties have become key players in the political theatre of States such as France, Italy, and Germany. In light of this background, the dissertation focuses on the Italian background, analyzing how these parties have been able to make use of a direct and effective communication strategy, which has consisted in presenting the European Union, and in particular the single currency, as the source of all Italian ills. What is not said by these political actors, however, is that Italy's economic situation was already disastrous when it had to accept the Maastricht parameters. Therefore, the Italian crisis could not be blamed exclusively on the Euro. However, the expansion of this strand of thought also in Italy led to the hypothesis of an *Italexit*.

Before analyzing the possible effects of an Italian exit from the Euro, it was deemed useful to provide in the dissertation an overview of the withdrawal clause governed by art. 50 TEU, attempting to resolve some of the questions left open by the provision. In this path of understanding, it was then useful to consider the Grexit and the Brexit, as they are fundamental to understand how the effects resulting from the exit from the treaties affect not only the individual withdrawing State, but also the European system as a whole. Moreover, these case studies have allowed us to see how difficult the bureaucratic process defined by art. 50 TEU is to follow in reality, precisely because of the regulatory gaps in the withdrawal clause. Through the focus on Brexit, in particular, it has been possible to understand that exit is a two-faced coin: one face is represented by a missed opportunity for the Union, which loses one of its major powers, while the other face consists of a possible opportunity to be seized by Italy. In fact, Italy, despite its economic difficulties, possesses all the requisites (historical, geographical, and political) to constitute one of the driver countries of Europe. However, sovereign and anti-euro sentiments constitute an obstacle to the achievement of this role. Therefore, investigating the internal dynamics of a State is crucial from the perspective of understanding how this also shapes the State's foreign policy. The conflictual relationship with the European institutions could in fact constitute not only a danger for Italy, but also for the balance of the European Union itself, regardless of whether an *Italexit* actually occurs or not.

INTRODUZIONE

Il processo di costruzione europea ha una lunga storia di avanzamento graduale. È un percorso, quello dello sviluppo di questa *governance*, che sino a partire dal 1951 ha proceduto tramite molteplici tappe, con accelerazioni e, a volte, con battute d'arresto, ma pur sempre declinando la propria attività secondo i principi di integrazione e coesione. Si noti che il concetto d'integrazione odierno si distacca notevolmente dal suo spirito originario, poiché, nei primi tempi del processo di integrazione si guardava a quest'ultima esclusivamente in chiave economica, coinvolgendo un ristretto gruppo di attori in quello che era il progetto di un mercato unico. Tuttavia, non si può negare che già nella mente fertile di padri fondatori come A. De Gasperi, J. Monnet, R. Schuman e K. Adenauer fosse insito il seme di un obiettivo più grande: "portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa"¹. L'Unione europea nasce quindi come fenomeno di cooperazione internazionale in risposta agli orrori della prima e della seconda Guerra Mondiale, con l'intento di istituire un sistema che integri gli Stati e che sia destinato a tutelare anche gli individui. Si riteneva che il concetto della sovranità nazionale così forte come quello dominante nella prima metà del Novecento, rischiava di portare a un isolamento giuridico dello Stato e a possibili derive autoritarie, tanto che si concepì non solo una scomposizione della sovranità statale sul piano interno, ma anche, a seguito del Secondo conflitto mondiale, su quello esterno. L'occasione per far sì che questa erosione avvenisse fu data dalla stessa nascita dell'Unione europea, che consentì agli Stati di porsi a un livello inferiore rispetto a tale organizzazione, il cui Trattato istitutivo prevedeva istituzioni comuni a beneficio delle quali i 27 Stati membri attuali hanno gradualmente acconsentito alla cessione di parte della propria sovranità, in un sempre maggiore numero di settori, all'interno dei quali le istituzioni stesse detengono specifici poteri, il cui esercizio viene indirizzato non solo agli Stati, ma anche agli individui.

Ad oggi le sfide europee sono molteplici e il completamento del mercato unico, l'integrazione completa dei mercati finanziari nazionali, l'aumento della solidarietà fiscale alla base delle norme che regolamentano i bilanci pubblici e il consolidamento della legittimazione democratica dei poteri degli organi UE² sono solo alcune di queste, non considerando le prove alle quali l'Europa è stata sottoposta in relazione alle risposte da dare a fronte dell'incertezza e disequilibri, pre-esistenti, ma evidenziati e acuiti dalla pandemia da COVID-19.

Chi permetterà, dunque, all'Europa di rialzarsi? L'Europa stessa.

¹ Preambolo del Trattato sull'Unione europea, versione consolidata.

² C. Altomonte, T. Sonno, *L'Italia alla sfida dell'Euro* a cura di F. Bruni, 2014, Edizione Satelios.

In un contesto internazionale quale quello odierno dove le interdipendenze si sono intensificate sempre più, è molto avventato ritenere che ciascuno Stato possa provvedere al suo sostentamento e al raggiungimento dei propri obiettivi, politici, economici e sociali, in modo esclusivamente autonomo. Le attuali iniziative dell'Unione europea, come la cosiddetta *Next Generation EU* per la ripresa economica e sociale degli Stati europei a seguito della pandemia di COVID-19, costituiscono la controprova dello spirito di integrazione e cooperazione professato all'interno dei Trattati. Consentire che le istituzioni europee intervengano in modo adeguato, è stato possibile grazie al processo di scomposizione della sovranità statale sul fronte esterno, facendo confluire le stesse sovranità nazionali in un contesto sovranazionale.

In questo scenario, la crisi economica del 2007, propagatasi in Europa nel 2009, ha segnato una frattura profonda. Questo evento ha posto le basi per la nascita di movimenti e partiti populistici e sovranisti in diversi contesti europei, tra cui in Italia. Nel contesto italiano, i vertici politici euroscettici hanno saputo cavalcare l'ondata popolare di malcontento, orientando quest'ultimo nei confronti di un'Europa accusata di costituire un ostacolo alla crescita e alla piena riaffermazione dell'Italia come potenza mondiale. Un'Europa vista come inerte, anzi, giudice severo che determina la condanna di un paese in recessione, così come tanti altri Stati, che a partire dal 2009 ha subito gli effetti della crisi economica, esacerbando gli interessi nazionali al punto da favorire la diffusione di una linea di pensiero che avvalorò l'ipotesi di un'uscita dell'Italia dall'Unione europea, richiesta a gran voce da parte di un popolo stanco ma anche annebbiato dalla retorica polemica e che ambisce alla propagazione della sfiducia nei confronti di questa organizzazione.

Un ordinamento, quello giuridico europeo, peculiare in quanto ha talvolta posto un particolare accento sul carattere costituzionale e irreversibile del sistema, essendo il trasferimento stesso di talune competenze avvenuto a titolo definitivo, ed essendo il recesso dall'accordo l'unico strumento tramite cui ottenere nuovamente quella porzione di sovranità ceduta, seppur la rinuncia alla primazia statale non debba naturalmente essere intesa in senso assoluto³. A questa corrente, si contrappone diametralmente quella tradizionale filoeuropeista, ad oggi predominante, che vede invece l'euro come un'occasione, fonte di crescita e stabilità, il cui abbandono porterebbe inevitabilmente a una crisi bancaria del nostro paese, default e un deciso impoverimento di famiglie e imprese.

Alla luce di queste premesse, il presente elaborato si pone l'obiettivo di indagare il funzionamento dell'art. 50 TUE e le possibilità concrete di un'uscita dello Stato italiano dall'Unione europea, o quanto meno dall'UEM, assumendo una prospettiva interdisciplinare (giuridica, politica ed

³ R. Baratta, *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea*, 2020, Luiss University Press.

economica). Una questione, quella presentata nei tre capitoli, su cui l'ordinamento giuridico europeo stesso, a partire dal 2015 con il rischio Grexit, si è posto molteplici dubbi.

Nel primo capitolo verrà trattata la struttura, il ruolo e gli aspetti più controversi dello strumento introdotto dalla Trattato di Lisbona: l'art. 50 TUE, in quanto clausola di recesso. Si analizzerà tale clausola, passando per le diverse ipotesi di uscita dai Trattati e approfondendo i requisiti che dovrebbe presentare una versione ottimale della clausola stessa.

Nel secondo capitolo s'intende fornire una prospettiva comparativa dei rispettivi casi Grexit e Brexit, offrendo inoltre un'analisi su come si possano ridefinire gli equilibri delle potenze europee, con particolare attenzione al ruolo dell'Italia nello scenario internazionale contestualmente al recesso definitivo del Regno Unito.

Il terzo e ultimo capitolo si incentra sull'esame delle radici profonde della diffusione del pensiero antieuropeista, individuando come una delle possibili cause la crisi economico-finanziaria del 2007 e la sua successiva propagazione nel 2009 anche nel contesto europeo. Gli strascichi per i quali inevitabilmente soffre ancora oggi l'Italia, sarebbero realmente risolti da un recesso dai Trattati europei o si tratta solamente di un'orazione politica fatua?

CAPITOLO PRIMO

ART. 50 TUE: IL QUADRO STORICO-GIURIDICO E PROBLEMATICITÀ

PREMESSA

Il carattere di irreversibilità dell'adesione ai Trattati europei, affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁴, che porta con sé la rinuncia ai poteri sovrani in molteplici settori da parte dei singoli Stati nei confronti dell'Unione europea, è sicuramente da prendere in considerazione con dovuta cautela. Difatti, a dispetto dell'acclamata irreversibilità del processo integrativo europeo, l'appartenenza all'Unione non può, naturalmente, prevalere sulla volontà di uno Stato di recedere dai Trattati. Quest'ultima si configura come l'unico mezzo tramite il quale poter ottenere nuovamente quella porzione di sovranità limitata dall'adesione a quest'organizzazione internazionale, peculiare e del tutto differente da quelle precedenti. L'ambivalenza caratterizzante l'art. 50 TUE fa sì che occorra necessariamente considerare ambedue le facce della stessa medaglia: l'una, in quanto clausola la cui attivazione non viene presa in considerazione qualora si voglia dare una continuità al processo di integrazione europea; l'altra, in quanto espressione della volontà dello Stato recedente di riassumere i poteri nei settori per i quali è avvenuto un trasferimento, parziale o totale, delle competenze. Per comprendere dunque in che modo uno Stato può lasciare l'Unione europea sono fondamentali la descrizione del funzionamento dei meccanismi di recesso dall'UE e dall'UEM e le relative problematiche legate all'assenza di riferimenti all'uscita dall'UEM, in base a quanto riportato all'interno dell'art. 50 TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona del 2007.

1.1 Una panoramica storico-giuridica dell'art. 50 TUE

Dal momento dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, è stato sottoposto a regolamentazione normativa ciò che fino a quel momento era invece soggetto alle norme di diritto internazionale generale e alla Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, ossia l'uscita e il recesso dall'Unione europea. L'art. 50 TUE, difatti, ha reso possibile che qualsiasi Stato possa recedere

⁴ Costa c. Enel Sentenza 15 luglio 1964, causa C 6/64.

dall'UE in base ai propri requisiti costituzionali⁵. La previsione formale di una clausola di recesso all'interno dei trattati fino a quel momento risultava essere un'utopia. Il timore che trapelava, secondo Hal S. Scott⁶, come richiamato da Athanassiou, era non solo legato alla difficoltà di inserire una clausola che fosse completa e non carente, dunque uno strumento efficace ed efficiente che colmasse questo vuoto giuridico, ma soprattutto alla possibilità che gli Stati membri vedessero in un'ottica più semplificata la possibilità di recedere dai Trattati, venendo così meno ai loro doveri comunitari.

L'assenza iniziale di tale clausola all'interno dei Trattati non deve stupire. Prima dell'innovazione apportata dal Trattato di Lisbona, raramente era stato previsto un simile strumento negli statuti delle precedenti organizzazioni internazionali⁷. Precedentemente all'introduzione della clausola di recesso, la materia risultava essere infatti regolata dall'art. 54 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, che chiariva come il recesso di una delle parti potesse avvenire o rispettando l'iter delineato dal trattato in questione, oppure in ogni momento, con il consenso generale delle parti e a seguito della consultazione degli altri Stati parti. Era, quest'ultimo, il caso corrispondente a quello di un'organizzazione sprovvista di clausola di recesso. D'altra parte, anche l'art. 62 della Convenzione di Vienna definiva alcuni scenari in base ai quali poter richiedere eccezionalmente il recesso da un trattato. Nella fattispecie, uno Stato avrebbe potuto effettuare il recesso a causa della generazione di nuovi obblighi in capo allo Stato stesso, come conseguenza diretta del mutamento sostanziale e impreveduto delle circostanze che lo avevano portato a ratificare i Trattati⁸.

A prova del fatto che il processo di integrazione europea non avesse mai escluso a prescindere l'uscita di uno Stato membro, precedentemente al referendum del 2016 nel Regno Unito, si ricorda il caso della Groenlandia del 1985⁹. Insieme alla Danimarca, la Groenlandia aveva iniziato a far parte delle Comunità europee a partire dal 1973. La Groenlandia, tuttavia, a seguito della nascita di una disputa sui diritti in materia di pesca, esplicitò la volontà di abbandonare le Comunità europee con il referendum del 1982¹⁰. La natura flessibile dell'Unione emerse fin da questa circostanza, già al tempo delle Comunità: il recesso fu consentito grazie alla modifica dei trattati del 1984, che conferì il nuovo status di territorio d'oltre mare alla Groenlandia (PTOM), in base al quale non si applicano automaticamente le norme di diritto dell'Unione a questi territori.

⁵ J. Budischowsky, *Art. 50 EUV* in Heinz Mayer & Karl Stoger, 2011, Verlag Manz.

⁶ P. Athanassiou, *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU; some reflections* in Legal Working Paper Series of European Central Bank, 2009, Eurosystem, pp. 9-22.

⁷ Si veda, tra gli altri, il *North Atlantic Treaty* della NATO o lo Statuto del Consiglio d'Europa.

⁸ U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Collana di Studi sull'integrazione europea, Cacucci Editore, 6° edizione riveduta e aggiornata, 2020.

⁹ Proposta di Decisione del Consiglio, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea, comprese le relazioni tra l'Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall'altro ("Decisione sull'associazione d'oltremare"), 2018.

¹⁰ S. Crespi, Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte di giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall'Unione europea in *Eurojus*, 2019, pp. 2-9.

L'art. 50 TUE fu introdotto poiché retaggio del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa: nel negoziare quest'ultimo, il Regno Unito ritenne necessaria l'introduzione di una clausola di recesso¹¹. Ma in caso questo non fosse accaduto, probabilmente si sarebbero dovute rispettare le regole generali esistenti in materia. Così come furono regolamentati i vincoli d'appartenenza all'Unione, i contributi e via discorrendo, anche la clausola stessa fu sottoposta al processo di normativizzazione.

La Dichiarazione di Laeken del 2001, adottata dai Capi di Stato e di Governo dell'UE, costituì una tappa cruciale nella previsione della clausola di recesso all'interno del Trattato: in risposta alle sfide del nuovo millennio, questo documento proponeva una serie di riforme e parallelamente di adottare un testo costituzionale semplice ed esplicativo, che si concretizzò nel Trattato di Roma del 2004. Nel Trattato di Roma fece la sua comparsa per la prima volta la clausola di recesso, trasposta poi all'interno del Trattato di Lisbona con alcune modifiche. Grazie alla volontà ferma di voler colmare quel vuoto giuridico che recava incertezza nelle esatte procedure da rispettare per il recesso, e di confutare quanto affermavano molti riguardo la natura rigida dell'Unione concepita come una strada che se intrapresa non contemplava vie d'uscita¹², a partire dal Trattato di Lisbona il diritto unilaterale per ogni Stato membro di decidere di recedere dall'Unione trovò una base giuridica, conformemente alle proprie norme costituzionali.

Uno Stato membro che voglia avvalersi dell'art. 50 TUE, deve notificare la sua intenzione al Consiglio europeo, senza peraltro doverla giustificare¹³ o senza dover soddisfare determinati requisiti sostanziali. Per questo aspetto, differisce sostanzialmente dall'art. 49 TUE, il quale disciplina le modalità di accesso di un nuovo Stato membro ed esplicita la necessità del rispetto dei tre criteri di ammissibilità¹⁴: la stabilità delle istituzioni che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo il rispetto delle minoranze e la loro tutela; l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato, oltre che al regime concorrenziale previsto all'interno dell'Unione; infine, la capacità di perseguire efficacemente gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria, rispettando gli obblighi che ne derivano.

L'accordo di recesso, in base all'art. 50 TUE, viene negoziato esclusivamente dall'Unione e dagli Stati membri che assumono tale decisione: in particolar modo, è il Consiglio che delibera l'accordo a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo. A tal proposito, emerge un'ulteriore differenza cruciale rispetto alla clausola di adesione: questa consiste nella presenza del potere di veto sospensivo da parte degli Stati membri in seno al Consiglio, a fronte della domanda di

¹¹ F. Savastano, Prime osservazione sul diritto di recedere dall'Unione Europea, *Federalismi.it*, 2015.

¹² N. Snavely, *Should We Leave the Backdoor Open - Does an Agreement Uniting States Need a Withdrawal Provision: The European Union Draft Constitution*, *UMKC Law Review*, 2004, pp. 213-230.

¹³ J. Told, *(BR)EXIT from the EU: A legal Perspective*, *ECFR*, 2017, pp. 490-568.

¹⁴ Criteri di adesione (Criteri di Copenhagen) in *EUR-Lex*.

adesione da parte di uno Stato e durante la stipulazione degli accordi di adesione. È per questo che cambia la modalità di approvazione dell'accordo di recesso: non si necessita un accordo unanime tra gli Stati membri come nel caso dell'approvazione della domanda dello Stato di diventare membro, bensì è prevista una maggioranza qualificata. Il che risulta essere logicamente connesso al fatto che in caso si richiedesse la piena espressione dei consensi di tutti gli Stati membri, l'uscita sarebbe vincolata a condizioni fondamentalmente dettate da loro, costituendo così un ostacolo al recesso dello Stato¹⁵. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità di recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione stessa. L'accordo è negoziato conformemente all'art. 218, paragrafo 3 TFUE. Ennesima dissomiglianza rispetto all'art. 49 TUE, è il fatto che quest'ultimo non stabilisca alcuna limitazione temporale per la conclusione della procedura di adesione, limite che è previsto invece dall'art. 50 TUE, che pone un termine di due anni a partire dalla notifica della volontà di recesso, anche in assenza di accordo¹⁶. È, dunque, proprio in questo che consiste il carattere dell'unilateralità del recesso, non essendo l'accordo un requisito indispensabile affinché il recesso stesso venga formalizzato: per far sì che ciò si realizzi basta infatti che o si concluda l'accordo, o si vada oltre il termine di due anni previsto dall'art. 50 TUE. A seguito di questo arco di tempo, l'applicabilità dei trattati in capo allo Stato cessa di esistere o a partire dalla data in cui l'accordo di recesso entra in vigore, oppure al termine dei due anni trascorsi dalla notifica al Consiglio, a meno che lo Stato non si accordi per una proroga del termine con il Consiglio europeo stesso. Nel caso in cui, poi, lo Stato manifesti la volontà di aderire nuovamente all'Unione, allora dovrà procedere tramite l'iter definito dall'art. 49 TUE.

Leggendo l'art. 50 TUE, non è chiaro se sia ammessa la possibilità di revocare l'intenzione di recedere. La questione è stata anche largamente discussa soprattutto nel Regno Unito, in quanto la risposta è stata considerata rilevante per comprendere se la notifica necessiti di un'approvazione ex ante del Parlamento nazionale o meno¹⁷. La Corte di Giustizia dell'UE, nella sentenza *Wightman*¹⁸ ha indicato i tratti salienti della procedura da seguire in tale circostanza. La controversia nacque successivamente al referendum del 2016, circa l'uscita del Regno Unito dall'Unione, che avendo esito positivo permise di avviare le trattative per stipulare l'accordo di recesso, ai sensi dell'art. 50 TUE. Nella fattispecie, i deputati scozzesi esortarono un giudice scozzese, la *Court of Session, Inner House, First Division*, a sollevare la domanda di pronuncia pregiudiziale contestualmente al procedimento principale tra il sig. Wightman e altri deputati e il *Secretary of State for Exiting the*

¹⁵ M. Poptcheva, *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, EPRS Briefing February, 2016, p. 9-22.

¹⁶ P. Nicolaides, *Withdrawal from the European Union: A typology of effects in Sage Journals*, 2013, pp. 6-18.

¹⁷ J. Told, *BREXIT from the EU; A legal Perspective*, ECFR, 2017, pp. 490-568.

¹⁸ Sentenza *Wightman*, 10 dicembre 2018, causa C-621/18.

*European Union*¹⁹. In particolare, Wightman e i deputati coinvolti esortarono il giudice scozzese a sollevare un rinvio pregiudiziale riguardo la possibilità o meno di revocare unilateralmente la notifica di recesso ai sensi dell'art. 50 TUE e, in tal caso, a quali condizioni e con quali effetti sulla *membership* dello Stato.

Come ricorda la Corte, poiché la revoca dell'intenzione di recedere non è né disciplinata né vietata, essa dipende dalla volontà dello Stato membro, così come dipende da questo la decisione di aderire all'Unione²⁰. La revoca dell'intenzione di recedere riflette la decisione sovrana di tornare sui propri passi e mantenere lo status di membro. Tuttavia, tale revoca deve essere comunicata ufficialmente e formalmente per iscritto al Consiglio europeo, così come stabilisce la Corte di Giustizia, e non deve essere soggetta a particolari condizioni.

All'interno dell'Unione, la posizione assunta dalla Corte non rispecchia interamente quella sostenuta dalla Commissione e dal Consiglio. Questi sostenevano che la possibilità di revocare la notifica di recesso dall'Unione fosse ammissibile solo previa approvazione unanime del Consiglio europeo, quindi non in modo unilaterale, poiché temevano eventuali abusi da parte degli Stati membri²¹. La loro prospettiva, più specificatamente, prevedeva che una volta notificata la volontà di recedere, ci si incanalasse in un iter che generava costi e responsabilità in capo anche agli altri Stati membri. Qualora vi fosse stata la possibilità della revoca unilaterale, ciò avrebbe comportato l'insorgere di profondi squilibri e instabilità, senza che in realtà lo Stato recedente affrontasse ragionevoli conseguenze giuridiche. Non pareva affatto convincente l'argomentazione riguardo l'assenza della costituzione di effetti della notifica prima del termine previsto di due anni. L'art. 68 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, secondo la visione di Consiglio e Commissione, non pareva quindi applicabile all'art. 50 TUE, a maggior ragione se si pensi che non tutti gli Stati dell'Unione (Francia, Malta e Romania) avevano ratificato la Convenzione stessa. Questo era quanto proposto a sostegno della concezione che il carattere unilaterale della revoca della notifica fosse in realtà deleterio, dal momento che sarebbe andato esclusivamente a incentivare l'innescò dell'art. 50 TUE, senza effettuare un profondo confronto tra le forze politiche. Pareva quasi potesse costituire uno strumento di forte vantaggio delle strategie politiche nazionali populiste, a costo della stabilità dell'Unione europea.

Questi dibattiti portano a chiedersi se la revoca della notifica richieda una decisione unanime del Consiglio europeo o l'espressione di una maggioranza qualificata del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo: dal momento che ogni revoca della notifica farebbe terminare il periodo di negoziati, proprio come la conclusione degli accordi per l'uscita, l'approvazione del Parlamento

¹⁹ I. Amoroso, "Brexit, la decisione di lasciare l'UE è revocabile?" in *Altalex*, 2019.

²⁰ S. Crespi, *Spunti di Riflessione a margine della sentenza della Corte di Giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall'Unione Europea* in *EuroJus*, 2019, pp. 5-9.

²¹ I. Amoroso, "Brexit, la decisione di lasciare l'UE è revocabile?" in *Altalex*, 2019.

e la seguente maggioranza qualificata del Consiglio dovrebbe bastare. La logica dietro questa soglia di consensi, sta nel fatto che l'Unione europea ha ogni interesse a far rimanere gli Stati all'interno dell'organizzazione²², cosa che potrebbe essere ostacolata se si ambisse al raggiungimento di un totale beneplacito del Consiglio. Qualora, in ogni caso, tale maggioranza non si raggiungesse, lo Stato membro dovrebbe recedere dai Trattati; è questo sarebbe prova del fatto che sì, la notifica di recesso è revocabile, ma non unilateralmente.

La Corte di Giustizia, al contrario, respinse la posizione adottata dalle due istituzioni e supportò l'interpretazione dell'art. 50 TUE avvalendosi del diritto internazionale, precisamente della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, la quale negli articoli 65 e 67 prevede la possibilità di recedere da un trattato comunicando la volontà agli altri Stati parti, e che nell'art. 68 riconosce il diritto per lo Stato che voglia sciogliersi dagli obblighi e dai diritti previsti dal Trattato, di revocare la notifica, purché essa non abbia ancora avuto effetti²³. La Corte, quindi, ha ritenuto che, nonostante l'art. 50 TUE non dichiarò in modo esplicito il diritto di revocare la notifica di recesso dall'Unione, tale diritto è riconosciuto agli Stati membri e in virtù delle disposizioni pertinenti della Convenzione di Vienna, che contribuisce a interpretare l'art. 50 TUE.

Ciò che ha stabilito la Corte, inoltre, è che la revoca del recesso debba comunque essere notificata per iscritto al Consiglio europeo, così come accade nel diritto internazionale, prima che l'accordo di recesso dall'Unione entri in vigore, o prima dello scadere dei due anni previsti dall'art. 50 TUE, termine entro cui i trattati non hanno più efficacia nei confronti dello Stato membro. Revoca che, occorre ricordare, non è soggetta ad alcuna condizione da parte dello Stato che intenda recedere. La Corte ha sostenuto tale interpretazione anche in virtù degli artt. 1 e 2 TUE, in base ai quali si ritiene che riconoscere tale diritto agli Stati membri promuova la creazione di un'Unione sempre più stretta e collaborativa, anche grazie a un parallelismo con l'art. 49 TUE, il quale disciplina il processo di adesione, affermando che come non possa essere obbligato uno Stato a entrare a far parte dell'Unione, così non può essere forzato ad uscire. Dichiarare quanto precede ha permesso di rafforzare notevolmente il carattere sovrano della scelta dello Stato.

1.2 Scenari di recesso

Una volta invocata l'attivazione dell'art. 50 TUE, lo Stato Membro si trova sulla via giuridica prevista da questa disposizione per abbandonare l'Unione europea. Occorre ricordare che esistono a tal proposito tre scenari possibili di recesso, a discrezione dello Stato che manifesti tale volontà.

²² P. Craig, *Brexit: What Next? Brexit: A Drama In Six Acts* in *European Law Review*, 2016, pp. 442-460.

²³ Sentenza *Wightman*, Causa C-621/18, Corte di Giustizia dell'Unione europea, 10 dicembre 2018.

Il primo è l'uscita esclusiva dall'Unione Economica e Monetaria.

La costituzione dell'UEM, così come quella dell'Unione europea, è stata scandita da tappe cruciali, sino dal 1° luglio del 1990²⁴. Inizialmente, il Rapporto Delors²⁵ raccomandò l'istituzione della libera circolazione di capitali, con la rimozione di tutti gli ostacoli che si frapponevano all'integrazione finanziaria. La fase successiva, indicata dal Trattato di Maastricht, così come il terzo e ultimo stadio dell'iter di integrazione economica monetaria europea, ha previsto una definizione formale di quelle che erano e sono ancora ad oggi, istituzioni centrali nel contesto economico e monetario. Il 1° gennaio 1994 fu confermata la costituzione dell'Istituto Monetario Europeo, il quale ebbe il compito di implementare la rete cooperativa fra le banche centrali, nella prospettiva di render fertile il terreno per l'avvio non solo della moneta unica, ma anche di una politica monetaria comune. Per avanzare tenendo a mente tale obiettivo, il 3 maggio 1998, il Consiglio europeo constatò che tra i quindici Stati membri, solo undici²⁶ rispondevano adeguatamente ai criteri di convergenza economica, considerati come indici di stabilità nel lungo periodo e in quanto tali, fondamentali soprattutto nel caso della costituzione di un sistema economico comune; tra questi potremmo annoverare la solidità della finanza pubblica, il tasso di cambio stabile, la stabilità dei prezzi e i tassi di interesse a lungo termine bassi, oggi disciplinati dall'art. 140 TFUE e dal Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza²⁷.

Il perfezionamento di tale sistema potrebbe essere individuato nel 1° giugno 1998, data di istituzione della BCE che non solo portò alla conclusione del mandato dell'Istituto Monetario Europeo, ma costituì, insieme agli Stati membri partecipanti, l'Eurosistema, che fu rifinito il 1° gennaio 1999, con l'adozione dell'euro quale moneta unica. A partire da quel momento, la politica monetaria degli Stati membri la cui moneta era l'euro fu affidata alla BCE, che di lì in poi, contribuì alla sicurezza e alla solidità del sistema bancario europeo.

Nell'intenzione di far sì che anche i paesi dell'AELS beneficiassero di alcune disposizioni dell'UE relative al proprio mercato interno senza obbligare che questi entrassero a far parte dell'Unione, nel 1° gennaio 1994 entrò in vigore l'accordo circa lo Spazio Economico Europeo, in base all'art. 217 TFUE²⁸. Tra i membri dell'AELS, solamente la Svizzera decise di non ratificare l'accordo; alcuni membri, invece, quali Austria, Finlandia e Svezia decisero di aderire all'Unione nel 1995, mentre Islanda, Norvegia e Liechtenstein ratificarono l'accordo relativo al SEE²⁹. Sottoscrivere tale accordo,

²⁴ L'Unione Economica e Monetaria in Banca d'Italia in Eurosistema.

²⁵ Il Rapporto Delors è stato il risultato dei lavori del "Comitato Delors" per lo studio dell'Unione economica e monetaria, istituito nel 1988 e composto dai governatori delle banche centrali degli Stati membri della CEE. Questo si propose di elaborare e proporre tappe concrete nell'ottica della piena realizzazione dell'Unione economica e monetaria.

²⁶ Austria, Belgio, Germania, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

²⁷ Condizioni per aderire alla zona euro: i criteri di convergenza in Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea.

²⁸ "L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure".

²⁹ Lo Spazio economico europeo (SEE), la Svizzera e il Nord.

voleva dire innanzitutto beneficiare delle quattro libertà del mercato interno, quali libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali; in più, l'accordo prevedeva l'inclusione di politiche orizzontali concernenti la cooperazione economica e monetaria, politiche in materia di protezione dei consumatori, ambiente e diritto societario. Ciò che non determinava l'accordo in questione, era una limitazione in alcuni settori quali l'unione doganale, la politica estera e di sicurezza comune o anche la politica commerciale comune.

Optare per una "uscita morbida"³⁰, implica che lo Stato in questione negozi per un'uscita ordinata dalla moneta unica, interpellando prima i cittadini e poi parlamentarizzando l'oggetto della decisione. Al Parlamento stesso, dunque, verrebbe rimandata la decisione circa la permanenza o l'uscita dall'Eurozona, ed eventualmente l'onere di negoziare con i vertici europei.

La seconda prospettiva che si intende porre all'attenzione prevede l'ipotesi in cui uno Stato membro decida di uscire dall'Unione europea, mantenendo, tuttavia, l'accesso al mercato unico e replicando così il caso della Svizzera, ad esempio. Tuttavia, ciò che occorre considerare è che difficilmente l'UE si mostrerà propensa e aperta alla stipulazione di un accordo bilaterale simile a quello sancito con la Svizzera, per il quale non pochi sono i malumori.

Quanto affermato dal Presidente Tusk in occasione e nell'ipotesi di una *mild brexit* ne è la conferma³¹. Questo scontento si rivolge nei confronti di un insieme di accordi interdipendenti tra loro, in vigore a partire dal 2004³². Difatti, l'oggetto dell'accordo tra l'Unione europea e la Svizzera non ha previsto il diritto di libera circolazione dei cittadini europei, come stabilito dal Trattato di Schengen; anzi, la possibilità dell'individuo di soggiornare nel territorio della Confederazione per oltre novanta giorni deve rispondere ad alcuni requisiti quali quello economico e una copertura assicurativa sanitaria totale. Inoltre, si è creata anche una certa tensione con l'Unione per quel che riguarda il non aver previsto alcuna regolamentazione in riferimento a temi sensibili come la concorrenza (tranne per quel che riguarda il trasporto aereo), la protezione del consumatore, e l'ambito ambientale³³. D'altro canto, invece, uno scenario che si guarda definitivamente con buon occhio è un accordo simile al CETA (Accordo Economico e Commerciale Globale), firmato il 30 ottobre del 2016 tra UE e Canada³⁴, ma entrato in applicazione provvisoria dal 21 settembre 2017, non ancora in forma definitiva poiché si è in attesa che sia ratificato da parte degli Stati membri dell'Unione europea. Ma quali finalità possiede

³⁰ Gli aggettivi della Brexit in Dipartimento per le Politiche Europee.

³¹ Dichiarazione al termine della riunione informale a 27 – Bruxelles, 29 giugno 2016. Nel caso di qualsiasi accordo con il Regno Unito, per avere accesso al mercato unico era necessario accettare tutte e quattro le libertà, giungendo così a un perfetto equilibrio tra diritti e obblighi.

³² M. Cremona, *The European Union and Regional Trade Agreements in European Yearbook of International Economic Law*, 2010, pp. 245-249.

³³ C. Kaddous, *The Relations between the EU and Switzerland in Law and Practice of Eu External Relations*, 2009, pp. 207-289.

³⁴ Accordo UE-Canada (CETA) in Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

il CETA? L'accordo di libero scambio tra il Canada e l'Unione europea con i relativi Stati membri, il primo accordo commerciale raggiunto dall'UE con un partner G7, è stato concepito nella prospettiva di favorire la crescita e la creazione di opportunità lavorative, grazie ad un accesso semplificato al mercato riguardo al campo delle merci, servizi e investimenti³⁵. L'obiettivo è quello di pervenire a obiettivi significativi che contribuiscano alla solidità sistemica nel lungo periodo: specificatamente, ivi ci si riferisce alla stabilità dei prezzi, all'ampliamento della gamma di prodotti disponibili per i consumatori grazie all'abolizione di gran parte dei dazi, delle tasse e delle altre tariffe all'importazione di merci tra UE e Canada, senza abbassare gli standard di sicurezza alimentare, oltre alla garanzia del rispetto di norme a tutela del consumatore, della salute, dell'ambiente, lavorative ecc. Il CETA provvederebbe inoltre a favorire l'ingresso di aziende europee in Canada e viceversa, favorendo anche quindi un'apertura di natura finanziaria. Nonostante non sia stata prevista la libera circolazione tra Canada e UE, spicca l'introduzione di facilitazioni per lo spostamento di professionisti da un paese all'altro, come attestato da parte della Commissione europea stessa.

Il terzo e ultimo scenario è quello della c.d. *hard exit*, consistente nell'uscita dall'Unione europea dopo il termine di due anni previsto dall'art. 50 TUE, senza ratificare un accordo di uscita o qualsiasi altro accordo avente ad oggetto le future relazioni con l'UE, nella circostanza in cui non ci si riesca ad accordare sui termini dell'uscita, e sulle future relazioni tra lo Stato recedente e l'Unione³⁶. Questo comporterebbe ovviamente l'impossibilità di accedere al mercato unico europeo. Piuttosto, lo Stato che abbia effettuato il recesso in questi termini, commercerebbe rispettando il quadro giuridico dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) o dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che gli assicurerebbero l'accesso al mercato internazionale. Occorre comunque specificare che le condizioni di adesione all'OMC e alcuni accordi allegati che lo istituiscono, sono stati ratificati come accordi misti dall'UE, ossia accordi internazionali in cui l'Unione interviene per materie di sua competenza esclusiva o concorrente, ma all'interno dei quali, vista la portata dell'oggetto dell'accordo, vi sono questioni di competenza anche degli Stati. Dunque, l'impatto che scaturirebbe dall'uscita integrale dai Trattati avrebbe serie ripercussioni sull'espressione delle libertà dei cittadini dello Stato recedente e di cui godono quelli degli attuali Stati membri: nella fattispecie, la rinuncia alle quattro libertà fondamentali del mercato interno, tra cui ricordiamo soprattutto la libera circolazione delle persone.

Ma la gravità degli effetti si sostanzia anche nell'entità dell'impatto economico notevole sullo Stato che abbia deciso l'uscita dall'UE, considerando che l'OMC assicura da una parte l'accesso al

³⁵ Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra.

³⁶ J. Armour, H. Fleischer, V. Knapp, M. Winner, *Brexit and Corporate Citizenship* in *Eur Bus Org Law Rev*, 2017, pp. 198-233.

mercato, ma d'altra parte la presenza di ostacoli agli scambi, richiedendo ad esempio la realizzazione di un meccanismo di controllo doganale. Le merci di scambio tra le due entità prese in considerazione sarebbero quindi soggette a tariffe doganali che renderebbero gli affari transfrontalieri poco attraenti³⁷, il che potrebbe arrecare ingenti danni a settori quali servizi finanziari, industria della moda e la produzione di auto. Non deve sorprendere affatto, dunque, che la possibilità di un'uscita *dura* nel Regno Unito, sia stata avversata fortemente non solo da coloro che erano favorevoli al rimanere all'interno dell'Unione, ma anche e soprattutto dai grandi gruppi industriali e finanziari, che soffrirebbero inevitabilmente le conseguenze derivanti dall'uscita integrale dall'Unione, nonostante i *Leavers* sostengano che tali perdite ingenti sarebbero comunque circostanziate al breve periodo. Occorre ricordare come un'uscita integrale del Regno Unito dall'UE sia poi effettivamente avvenuta, seppur ammortizzata da accordi con l'Unione che hanno agevolato l'accesso al mercato unico. Il caso della Brexit non rientra propriamente in nessuno degli scenari sovracitati; piuttosto, si è trattato di un'uscita ordinata dall'Unione europea³⁸, avvenuta simultaneamente alla stipulazione di accordi commerciali bilaterali con l'UE in vigore a partire dal gennaio 2021.

1.3 I principali problemi e le implicazioni relative all'art. 50 TUE

È stato appurato che discutere circa l'introduzione di clausole di recesso è molto delicato, in quanto si potrebbe sfociare nella percezione di una demolizione dello spirito di cooperazione e integrazione, oltre al rischio di fornire strumenti che agevolano eccessivamente l'uscita dei membri e facilitano i governi degli Stati membri nella decisione di recedere dai Trattati³⁹. Ciononostante, tali motivazioni addotte non sembrano né razionali né tantomeno sufficienti per giustificare la non previsione di una clausola di recesso all'interno dei trattati. È per questo che nel 2007, sia i federalisti che i loro oppositori conversero spontaneamente nella direzione dell'inclusione di tale clausola nel trattato, sostenendo profondamente l'integrazione tra gli Stati che l'abbiano ratificato e che vogliono farne parte.

Come l'uscita dall'UE fu difficile da coprire giuridicamente, così un primo nodo lasciato irrisolto dall'art. 50 TUE è se sia possibile un'uscita dall'UEM senza recedere dall'UE nel complesso. Analogamente all'acclamata natura irreversibile (seppur la cessione della sovranità nazionale non sia assoluta) del processo di integrazione europeo sin dalle sue origini, così le tre fasi che hanno portato

³⁷ D. Roberts, S. Clarke, "No Deal Brexit would mean £6bn in extra costs for UK exporters" in *The Guardian*, 2017.

³⁸ "Cosa c'è nell'accordo su Brexit" in *Il Post*, 2020.

³⁹ C. Fuest, "[Art. 50] Ways to Leave the Euro – Does the Eurozone Need an Exit Clause?" in *CESifo DICE Report*, pp. 25-30.

alla formazione dell'UEM hanno visto rimarcare i caratteri di irreversibilità e irrevocabilità della transizione che avrebbe portato all'adozione della moneta unica a partire dal 1° gennaio 1999, come possiamo rilevare dal Protocollo sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, abrogato poi dal Trattato di Lisbona. Il progetto dell'UEM non è un risultato fine a sé stesso. È il prodotto della volontà di promuovere una sempre maggiore integrazione, anche a livello monetario, che ambisce alla diminuzione delle disuguaglianze sul piano nazionale, adottando politiche economiche e monetarie che siano volte ad una crescita economica e sostenibile nel lungo periodo. È un'evoluzione del mercato unico⁴⁰, la cui presenza si inserisce in un quadro più ampio: è la proiezione della volontà di promuovere una maggiore integrazione interstatale stabilendo degli obiettivi a livello di Unione per i quali tutti devono adoperarsi, il cui raggiungimento è legato al rispetto delle norme e delle condizioni poste dalle istituzioni europee grazie alle quali è possibile, tra l'altro, tutelare i propri singoli interessi; costituisce la protezione da possibili shock economici e crisi valutarie che possano destabilizzare i contesti nazionali, concependo specifici meccanismi di compensazione e la discrezionalità a riguardo di cui gode la BCE. L'UEM ha consentito di ridurre ai minimi termini il costo delle transazioni finanziarie mantenendo stabili i tassi di cambio e d'inflazione, ha permesso la semplificazione degli spostamenti intra-UE grazie al riconoscimento della libertà di libera circolazione e ha dato la possibilità all'Unione europea di assumere una rilevanza particolare nel teatro internazionale⁴¹, sedendosi al fianco di potenze mondiali come gli Stati Uniti d'America e la Cina. A fronte di questi vantaggi, viene naturale pensare che gli effetti distorsivi che scaturirebbero dall'uscita dal Mercato Unico sarebbero indubbiamente difficili da contrastare sia dal punto di vista politico nella ridefinizione degli equilibri comunitari, ma soprattutto sia dal punto di vista economico per lo Stato che intenda recedere. La nuova assunzione della propria sovranità monetaria, con l'introduzione di una neo valuta nazionale, porterebbe inevitabilmente alla necessità di stabilire un nuovo tasso di cambio tra l'euro e la valuta stessa, incidendo ad esempio sull'entità del debito nazionale, i cui effetti a loro volta si propagherebbero sullo status economico e sociale dei cittadini dell'ex Stato membro.

Nonostante l'ombrello che l'UE apre al di sopra della testa degli Stati membri, la crisi del debito sovrano propagatasi in Europa nel 2009 ha portato al rafforzamento delle correnti populiste e sovraniste nazionali, le quali hanno spinto sempre più verso una riassunzione di quella parte della sovranità erosa da tale organizzazione sovranazionale. Un'Unione europea vista come fautrice e accusata d'essere ente inerte di fronte agli strappi verificatisi nel tessuto economico, politico e sociale

⁴⁰ Storia dell'Unione Economica e Monetaria in Note Tematiche sull'Unione europea; Parlamento Europeo.

⁴¹ Storia dell'Unione Economica e Monetaria in Note Tematiche sull'Unione europea; Parlamento Europeo.

degli Stati membri maggiormente in difficoltà, non tenendo in considerazione gli effetti sui cittadini⁴². Valutazioni, queste, che ignorano come i leader dell'UE a partire dal 2009-2010 abbiano tentato di migliorare il quadro della *governance*. Uno degli esempi che potrebbero essere adottati a sostegno della precedente affermazione, potrebbe essere la stessa modifica del Trattato per quel che concerne l'art. 136 TFUE, la quale ha consentito la formazione di un meccanismo di sostegno permanente agli Stati membri in difficoltà, seppur con alcune condizionalità, avente il proprio culmine nell'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) nel 2012 e nel tanto celebre “whatever it takes” pronunciato dall'ex presidente della BCE, Mario Draghi, per preservare l'euro. Come si lascia intuire, è questo uno scenario estremamente delicato⁴³ ed è probabile che la previsione di una procedura di recesso dall'UEM sia stata talmente difficoltosa da lasciare una grossa lacuna all'interno dell'art. 50 TUE, che difatti non menziona e né dirime la questione del possesso di un diritto di recesso degli Stati membri dall'UEM, e se tale diritto debba essere considerato necessariamente subordinato all'uscita anche dall'Unione europea⁴⁴. La risposta che verrà fornita a riguardo vorrà servirsi in prima istanza dell'art. 50 TUE: “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”⁴⁵. Quanto riportato sta a significare, innanzitutto, che il diritto a recedere all'UEM esiste senza alcun dubbio, poiché attivando la procedura prevista dall'art. 50 TUE lo Stato recederà non solo dai tutti i Trattati e dunque dall'UE, ma anche dall'UEM⁴⁶, poiché la stessa fa parte dei Trattati⁴⁷. Avendo chiarito ciò, si intende evidenziare un'ulteriore problematica alla quale si è andati incontro a causa del vuoto normativo dell'art. 50 TUE. Difatti, oggetto di larga discussione è stato: può uno Stato recedere dall'UEM, senza recedere dall'UE? Due diverse prospettive sono state sviluppate a tal proposito, data la complessità della questione. L'uno, approccio definito *all-or-nothing* (tutto o niente), consiste nel concepire che il diritto di recedere dall'UEM sia inscindibile dal recesso dall'Unione europea⁴⁸; di contro, la prospettiva del *cherry picking* è quella sostenuta da coloro che ritengono che sia possibile anche un'uscita delimitata all'UEM. Concependo l'adozione e l'impiego della moneta unica secondo la prospettiva giuridica che vede l'euro come vero e proprio

⁴² A. Magnani, “UE, Salvini lancia l'asse sovranista con Orban e Morawicki” in *Il Sole24 ore*, 2021.

⁴³ P. Athanassiou, “Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU; some reflections” in *Legal Working Paper Serie*, European Central Bank, Eurosystem, 2009, pp. 9-22

⁴⁴ F. Savastano, *Uscire dall'Unione Europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, 2019, Giappichelli, pp. 8-91.

⁴⁵ Art. 50 TUE.

⁴⁶ Storia dell'Unione Economica e Monetaria in Note Tematiche sull'Unione europea; Parlamento Europeo.

⁴⁷ Art. 3 TUE, art. 3, 119-144, 219, 282-284 TFUE.

⁴⁸ M. Vellano, *Art. 50 TUE* in Pocar F., Baruffi M. C., *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, CEDAM, 2014, pp. 52-71.

obiettivo dell'Unione (art. 3, par. 4, del TUE richiamato e approfondito dall'art. 119, par. 2 del TFUE), i sostenitori del primo approccio avallano l'idea che l'adesione all'UEM non sia separabile in alcun modo dalla partecipazione all'UE⁴⁹, come disciplinato dall'art. 140 TFUE⁵⁰, a meno che non si tratti di uno Stato che abbia negoziato e che presenti la clausola di *opt-out* relativa all'adozione dell'euro (come Regno Unito – oggi non più membro – e Danimarca). Richiamando tali disposizioni, concepire un'uscita dall'UEM senza prevedere anche un'uscita dall'UE, risulterebbe in una violazione dei Trattati e, pertanto, un illecito. Il guardarsi bene dal riconoscere un simile diritto al singolo Stato membro genera inoltre dal timore di creare un preoccupante precedente, a partire dal quale gli Stati membri avrebbero potuto avanzare la possibilità di effettuare una richiesta di *exit* circostanziata anche ad altre sezioni del Trattato, la cosiddetta “cherry picking strategy”, o al rifiuto di ottemperare agli obblighi comunitari poiché magari non congeniali alle singole politiche nazionali, sfociando così in una disciplina giuridica non omogenea al livello di Unione, confusionaria e soprattutto che non riesca a realizzare l'obiettivo principale dell'UEM, ma in linea di principio dell'UE stessa: pervenire a un'integrazione sempre maggiore al livello economico, sociale e culturale. Di contro, i promotori dell'approccio di c.d. *cherry picking* affermano che un accordo d'uscita delimitato all'UEM e non all'UE nel suo complesso sia possibile, fronteggiando le critiche di coloro che reputano l'art. 50 TUE molto chiaro in materia e soprattutto non strutturato per sostenere un'uscita di natura settoriale dai trattati europei. A questi, i sostenitori di questa prospettiva rispondono che, in realtà, una regolamentazione della questione non sia stata espressamente trattata al livello giuridico e, dunque, un'uscita esclusiva dall'UEM non essendo vietata esplicitamente, potrebbe essere consentita implicitamente⁵¹, ad esempio effettuando un declassamento dell'appartenenza dello Stato membro all'Unione, trasformando lo status di quest'ultimo in uno connotato della clausola di *opt-out*, che implichi una partecipazione condizionale ai Trattati la quale garantirebbe finalmente così il benessere dell'UEM. Nonostante questa prospettiva sembri avere una certa logica, ciò non toglie che il timore della trasformazione di un'Unione europea in un'organizzazione a geometria variabile sia fondato, e che a causa dell'applicazione differenziata del *corpus* giuridico da membro a membro rischi di dirigersi sempre più verso un allontanamento dei paesi, più che verso un'integrazione di quest'ultimi⁵². In questo scenario, si verificherebbe la violazione di uno dei principi che costituiscono una delle colonne portanti dell'Unione: l'uniforme

⁴⁹ H. Hofmeister, “Goodbye Euro: Legal Aspects of Withdrawal from Eurozone” in Columbia Journal of European Law, New York, 2011, pp. 111-134.

⁵⁰ La disposizione recita: “Almeno una volta ogni due anni o a richiesta di uno Stato Membro con deroga, la Commissione e la Banca Centrale Europea riferiscono al Consiglio sui progressi compiuti dagli Stati Membri con deroga nell'adempimento degli obblighi relativi alla realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria”.

⁵¹ G. L. Tosato, *The EU-UK deal: legal issues* in Luiss School of European Political Economy, 2016.

⁵² E. Di Paolo, *L'uscita dall'euro e dall'Unione Europea: teoria e pratica del Brexit e del Grexit*, Dipartimento di Diritto dell'Unione Europea, Università di Pisa, 2016, pp. 30-199.

interpretazione ed applicazione del diritto UE, garantita dalla Corte di Giustizia che si trova in continuo dialogo con i giudici nazionali, come disposto dall'art. 119 TUE, 267 TFUE e 344 TFUE. I più euroscettici, hanno individuato il diritto di recedere dai Trattati europei, all'interno degli stessi trattati. Sarebbero, infatti, i paragrafi 1 e 3 dell'art. 3 TUE a fornire la soluzione alla questione presa in esame⁵³. Quel che si sostiene, è che ponendo che uno Stato rifiuti di voler rispettare i criteri di convergenza, il cui riscontro è requisito necessario per l'adesione all'UEM, dunque una clausola di uscita dall'UEM sarebbe contemplata a fronte della natura non coercitiva dell'appartenenza all'Unione, affiancandosi così a coloro che vedono nell'affermazione della Corte Costituzionale Federale tedesca "Member States remain the masters of the treaties"⁵⁴ un ampio margine discrezionale al livello nazionale nelle decisioni in tale contesto.

1.4 Una valutazione ipotetica sui requisiti fondamentali di una clausola di recesso

Il dibattito più che attuale circa una riforma della clausola di recesso, fornisce l'opportunità di considerare le lacune dell'attuale art. 50 TUE, in un'ottica analitica che proponga quali possano essere i requisiti fondamentali di una clausola di recesso. L'attuale struttura è infatti problematica. È corretto ritenere che introdurre una clausola di recesso dall'Eurozona potrebbe costare caro all'Unione stessa, se ciò comportasse il vedere in maniera più accattivante lo scenario di un recesso. Il motivo per cui i governi degli Stati membri e le istituzioni europee stanno aggirando l'oggetto di tale controversia è il timore che affrontarlo vorrebbe dire diffondere la percezione che si intenda potenzialmente "espellere" un dato membro, o che uno degli Stati membri intenda uscire dall'UEM. Tuttavia, è ragionevole pensare che gli scenari che potrebbero crearsi dipendano molto anche da come viene strutturata la clausola stessa. Tramite un'attenta valutazione dei costi-benefici, d'altro canto, si evince che l'entità delle esternalità negative che si genererebbero dall'elusione di un dibattito circa la previsione di una postilla che permetta l'uscita dall'Eurozona, sarebbero forse ancor maggiori rispetto a quelli che scaturirebbero dall'inclusione di questa nei trattati. In primo luogo, se uno Stato membro manifestasse la volontà di uscire dall'UEM in assenza di una clausola di recesso, il costo che

⁵³"L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. [...] L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo."

⁵⁴ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 7 September 2011 - 2 BvR 987/10 -, paras. 1-142.

sosterrebbero tutti gli altri membri, includendo nel totale anche il sottoinsieme di possibili conflitti di natura politica, sarebbe di certo ingente. In seconda istanza, l'accumulazione di ampi squilibri nell'Unione e l'inosservanza delle normative europee potrebbero creare dei risvolti indesiderati all'interno dell'Unione, che vedrebbe messo in pericolo il proprio stato d'equilibrio.

Nonostante l'insorgere di una quantità sempre maggiore di schieramenti sovranisti all'interno di molteplici Stati membri dell'Unione⁵⁵, il motivo per cui l'introduzione della clausola di recesso non è stata posta in cima alla lista delle priorità potrebbe essere il clima politico in maggior proporzione europeista. Questo ha fatto sì che la mancata specificazione nei trattati circa la possibilità di recedere dall'UEM senza uscire dall'UE, sia stata semplice oggetto dell'interpretazione dei Trattati. Le interpretazioni in questione hanno allontanato la possibilità che un simile scenario si realizzasse, in accordo con quelli che erano gli artt. 118 e 124, par. 4 del Trattato sulla Comunità europea, i quali costituivano la contro conferma dell'irretrattabilità dei termini del trattato, come nel caso dell'entità del tasso di cambio fissato tra la moneta unica e la valuta europea⁵⁶.

Tuttavia, *a fortiori*, si sono decisamente moltiplicate le correnti che hanno sostenuto come in realtà sia possibile recedere in via esclusiva dall'UEM⁵⁷.

Dunque, la domanda che s'intende porre come oggetto di riflessione è: come dovrebbe essere strutturata una clausola ottimale di recesso, date le considerazioni effettuate sino a questo punto? La risposta fornita sottoporrà all'attenzione alcuni requisiti che si è ritenuto fossero cruciali e in quanto tali, doverosi da includere⁵⁸. Il primo intenderà dirimere la questione riguardante quale entità statale possa innescare un procedimento che determini la sua uscita dai trattati: è vero sì che l'Unione europea odierna ha comportato un'erosione delle sovranità al livello nazionale, tuttavia è ragionevole ritenere che il singolo Stato membro goda ancora di piena discrezionalità in riferimento alla scelta di continuare a far parte dell'Unione o meno. In accordo con questa considerazione, è giusto credere che ciascuno Stato abbia il diritto di recedere in qualsiasi momento dall'UEM e di introdurre la propria valuta. Pertanto, una clausola di uscita dall'Euro dovrebbe contenere una postilla secondo la quale, stando all'art. 50 TUE, gli Stati membri possono usufruire della clausola e decidere di ritirarsi, in armonia con i propri requisiti costituzionali. La previsione di una specifica postilla, dovrebbe senza dubbio, dunque, permettere agli Stati membri di uscire dall'UEM rimanendo all'interno dell'Unione europea.

⁵⁵ Francia, Italia, Germania, Polonia, Ungheria.

⁵⁶ Artt. 118 e 124 (4) del TCE.

⁵⁷ M. Vellano, "Art. 50 TUE" in Pocar F., Baruffi M. C., Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea, CEDAM, pp. 52-71, 2014.

⁵⁸ C. Fuest, [Art. 50] *Ways to Leave the Euro – Does the Eurozone Need an Exit Clause?* in CESifo DICE Report, pp. 25-30.

Al termine del primo capitolo, possiamo quindi affermare che siano questi solo alcuni dei requisiti di cui una clausola di recesso sembri necessitare, non solo per garantire e tutelare l'equilibrio sistemico europeo e le possibili future relazioni tra il Paese che recede e l'UE, ma anche per non dar vita a scenari connotati da incertezze e asimmetrie al livello economico e finanziario, che rischino di ricadere, oltretutto, sugli Stati ancora membri.

CAPITOLO SECONDO

I CASI GREXIT, BREXIT E L'IMPATTO SUL TEATRO EUROPEO

PREMESSA

Nel tentativo di procedere con una più approfondita analisi di quel che sono le dinamiche strettamente connesse e consequenziali ad una possibile uscita dell'Italia dai Trattati, il secondo capitolo avrà l'obiettivo di fornire una prospettiva comparativa attraverso un approfondimento parallelo delle casistiche moderne di uscita (potenziale e temporanea che siano) di Grexit e Brexit. Per quel che concerne la Brexit, inoltre, verrà affrontata la questione della nascita di controversie relative a quale grado di rottura dovesse verificarsi tra UE e Regno Unito: è per questo che si è parlato di *hard*, *mild* e *soft* Brexit. Seguirà un'esplorazione sui caratteri e gli effetti di ciascuno scenario riportato, sia al livello nazionale sia su quello internazionale. Il secondo capitolo si concluderà con una riflessione attorno i meccanismi di compensazione e bilanciamento che tenteranno di far riassumere al sistema un proprio equilibrio e una propria quadratura: in questo processo che porterà inevitabilmente alla ridefinizione dei ruoli all'interno del palcoscenico europeo, di quale status godrà e che rilevanza avrà l'Italia?

2.1 Il caso Grexit

Se da una parte, guardando al Regno Unito, abbiamo assistito a un'uscita definitiva e ben delineata, nel corso del 2015 si presentò l'ipotesi di un recesso da parte della Grecia dall'UEM. L'intenzione, nata su proposta del Ministro delle finanze tedesco W. Schäuble, pareva fosse quella di sospendere lo status di Stato membro della Grecia per un arco di tempo determinato, affinché gli effetti della crisi nel paese ellenico non si propagassero a macchia d'olio anche a livello sistemico⁵⁹. Era questa un'ipotesi che si basava sull'art. 7 TUE, il quale disciplina la sospensione dei diritti di uno Stato membro a fronte della violazione perpetrata dei parametri di Maastricht.

⁵⁹ P. Athanassiou, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU; some reflections* in Legal Working Paper Serie, European Central Bank, Eurosystem, 2009, pp. 32-46.

Ma, detto ciò, quali sono le radici e lo sfondo sul quale si pone l'evento della crisi in Grecia? A cosa possiamo imputare la situazione economica che ha portato ad una possibile sospensione di alcuni diritti legati al suo status di Stato membro? A ben vedere, la crisi in Grecia prende le mosse già nel 2001, anno del suo ingresso all'interno dell'area Euro, parallelamente all'accrescimento esponenziale del proprio debito, a fronte di tassi di interesse in costante diminuzione. Il punto di rottura potrebbe tuttavia essere individuato nel 2009⁶⁰: la crisi formale della Grecia viene privata di ogni velo d'incertezza. Infatti, nell'ottobre del 2009, fu ammesso, da parte del nuovo governo socialista eletto (il PASOK: Movimento Socialista Panellenico), che la Grecia stesse continuando a cercare di sorreggere un'insostenibile deficit sia di budget che di debito pubblico. Papandreou, leader del PASOK, in particolare rivelò che per anni i governi avevano nascosto i reali valori e indici relativi al benessere del sistema economico greco, tutto nella prospettiva di entrare a far parte finalmente della moneta unica⁶¹. La rivelazione pubblica riguardante il vero stato di salute dell'economia greca e la condanna degli Stati dell'Unione europea per quanto accaduto, portò a un crollo della fiducia nei mercati finanziari, la quale sfociò poi in una crisi del debito sovrano ancor più grave⁶². La dichiarazione mise alle strette il paese greco, che vide aumentare a dismisura i tassi di interesse sui titoli di Stato emessi, per cercare di apparire anche minimamente attraente agli investitori esteri. Ne conseguì un aumento esponenziale dello *spread*. Una situazione, quella in cui versava la Grecia, non solo disastrosa per la nazione stessa, ma che rischiava di trascinare e generare esternalità negative anche su altri paesi appartenenti all'Unione come Francia e Germania, le cui banche erano detentrici di una grande fetta del debito pubblico ellenico⁶³. Questo, faceva da sfondo all'avanzamento dell'ipotesi, già nel 2009, che si verificasse una Grexit dall'UEM⁶⁴. Gli Stati membri, dal canto loro, erano forti della clausola di *no bail out*, avente la sua base giuridica nell'art. 125 TFUE⁶⁵: l'interpretazione su cui facevano leva questi paesi, prevedeva il divieto di un salvataggio nei confronti di uno Stato che versasse in una condizione di crisi; nello specifico, ritenevano si vietasse l'assunzione diretta di debiti sovrani da parte di altri Stati membri e qualsiasi sostegno finanziario che avvenisse sotto forma di prestiti, linee di credito, garanzie, acquisto di titoli pubblici o l'accettazione degli stessi in garanzia. L'obbligo che ne risultava era che ciascuno Stato mantenesse i propri conti in ordine, e qualora questo non fosse accaduto, la responsabilità sarebbe dovuta cadere esclusivamente sullo Stato inadempiente. È questa, in realtà, un'interpretazione molto forzata della

⁶⁰ B. Clements, K. Nanou, S. Verney, "We No Longer Love You, But We Don't Want To Leave You: The Eurozone Crisis and Popular Euroscepticism in Greece" in *Journal of European Integration*, 2014, pp. 247-265.

⁶¹ G. Contaldi, *Diritto europeo dell'economia*, Giappichelli, 2019.

⁶² "Government debt: Judging the judges" in *The Guardian*, 2010.

⁶³ L. Magna, "Ecco come le banche tedesche e francesi hanno scaricato il debito della Grecia sugli altri Stati" in *Formiche*, 2015.

⁶⁴ V. Da Rold, "Il debito greco, una lunga storia di errori" in *Il Sole24 ore*, 2018.

⁶⁵ G. L. Tosato, "Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?" in *Affari Internazionali*, 2010.

clausola. L'art. 125 TFUE semplicemente tutela gli Stati membri (e l'Unione), nel momento in cui afferma che il debito contratto dal singolo Stato in realtà non coinvolge gli altri Stati, poiché questi non sono responsabili del debito di un altro Stato membro. Non è affermato il divieto di sostegno, che potrebbe essere tra l'altro non solo in contraddizione con quanto riportato all'interno dell'art. 122 TFUE, il quale disciplina la possibilità di assistenza finanziaria di uno Stato che versa in situazioni di difficoltà, ma anche con uno dei corollari dei Trattati, ossia il principio di solidarietà. L'obiettivo, onde evitare il sollevare da qualsiasi responsabilità uno Stato inadempiente e avventato nelle proprie decisioni, è quello di attuare misure di aiuto con le dovute accortezze e in maniera appropriata, senza escluderle a prescindere.

Quali furono, dunque, le misure adottate per evitare che una Grexit avvenisse, generando forti scompensi e costituendo così una minaccia all'equilibrio del sistema europeo? Un primo strumento utilizzato⁶⁶ fece leva proprio sull'art. 122 TFUE. Nel maggio del 2010, la Grecia divenne il primo paese dell'Eurozona ad essere soccorso tramite un piano di aiuti internazionali, che consistevano in prestiti da parte degli Stati membri, della BCE e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), per un ammontare di 110 miliardi di euro⁶⁷. Il piano triennale, cercava di evitare l'insolvenza dei pagamenti, con i relativi rischi di propagazione degli effetti disastrosi all'interno dell'Eurozona stessa. Dal canto suo, la Grecia, avrebbe dovuto non solo restituire i prestiti concessi entro 5 anni, ma anche impegnarsi nel dare applicazione alle misure di austerità richieste da parte dell'UE: queste avrebbero generato una riduzione del deficit e del debito pubblico tramite tagli alle pensioni e ai salari, anche grazie ad un aumento della tassazione⁶⁸. Ciononostante, di fronte all'ulteriore deterioramento della situazione economica e finanziaria della Grecia, questa prima misura parve risultare non sufficiente, tanto da portare l'Eurozona all'elaborazione di un altro piano di salvataggio nel 27 ottobre 2011: questo intervento ha previsto il coinvolgimento dell'*European Financial Stability Facility* (EFSF), uno strumento speciale temporaneo che reperiva le risorse da mettere a disposizione per lo Stato membro tramite l'emissione di obbligazioni. Nella fattispecie, furono combinati prestiti ulteriori per un ammontare pari a 130 miliardi di euro con il coinvolgimento necessario del settore privato⁶⁹ (il quale avrebbe dovuto accettare una riduzione del tasso di interesse) e la cancellazione di una frazione del debito contratto con le banche private, in cambio di misure aggiuntive di risanamento finanziario. Inevitabili furono le proteste popolari in relazione a queste due misure, le quali portarono alle dimissioni di Papandreu, al quale successe un governo di unità nazionale guidato da Papademos. Ma, ancora, le azioni intraprese al livello europeo non risultarono sufficienti per sanare propriamente

⁶⁶ "Le date più importanti della crisi greca" in Internazionale, 2015.

⁶⁷ "L'intervento della Commissione nella crisi finanziaria greca" in Corte dei Conti Europea.

⁶⁸ "Il lungo tunnel della Grecia: 10 anni di crisi e austerità" in AGI, 2019.

la situazione nel contesto greco. L'Europa fece un altro passo verso la Grecia, con l'accordo della c.d. *troika* sancito tra il governo nazionale e la Commissione, la BCE e il FMI, nel dicembre 2012⁷⁰. Ne risultò l'estensione di 15 anni del pagamento dei prestiti effettuati, la diminuzione di 100 punti base del tasso di interesse sui titoli di debito pubblico e il pagamento differito di 10 anni degli interessi sui finanziamenti concessi dall'EFSF.

Nel processo di risanamento economico della Grecia, un ostacolo fu costituito dalla politica interna nazionale: con Alexis Tsipras, Primo Ministro, la Syriza, coalizione di sinistra guidata dallo stesso Tsipras, riuscì ad incanalare l'exasperazione del popolo greco a fronte di anni ed anni di austerità. È proprio con Tsipras che si configura un ulteriore strappo nella tela che legava Grecia e Unione europea, seppur non si proclamasse anti-europeista, a partire dal mancato raggiungimento di un accordo in occasione dei negoziati con la *troika*. Le dissimilarità di visioni erano sopravvenute in occasione della richiesta di prolungare ulteriormente il termine ultimo dei pagamenti. Ne risultò una chiusura dell'Eurogruppo e la conseguente fine dei finanziamenti alla Grecia. Un quadro, questo, che null'altro faceva pensare se non una imminente uscita del paese ellenico dall'Unione. Non faceva pensare bene neppure il rifiuto degli elettori che, il 5 luglio, votarono no a quel referendum che aveva per oggetto ciò che il Primo Ministro greco riteneva fosse uno strumento per umiliare il popolo, ossia l'approvazione di una politica di *austerity* ancor più accentuata, con il restringimento ulteriore delle sue maglie. Dinanzi a questi avvenimenti, l'Eurozona, nel 7 luglio 2015, richiese la garanzia che fossero intraprese riforme credibili, affinché si evitasse la possibilità di una Grexit dalla moneta unica. La Grecia stavolta non rimase inerte, ma, finalmente, tramite il documento *Greece: Prior Actions*⁷¹, da una parte si impegnò a recepire la maggioranza delle proposte dei creditori, dall'altra si adoperò per far sì che le contrattazioni avviate terminassero a buon fine. Nella fattispecie, il governo greco richiedeva un'ulteriore prestito da parte del Meccanismo europeo di stabilità (MES) e una ristrutturazione dell'entità del debito contratto, in cambio dell'applicazione di una politica di austerità più stringente, prevedendo ad esempio una tassazione maggiore. Al termine di ore ed ore di tentativi di pervenire ad un accordo, l'Eurozona decise all'unanimità di avviare i negoziati per convenire un terzo piano di aiuti in favore della Grecia: questo aveva l'obiettivo di rilanciare la crescita e l'occupazione⁷² tramite un pacchetto di 86 miliardi di euro che contemplava anche una maggiore liberalizzazione dell'economia, privatizzazioni, aumento dell'IVA in specifici settori, leggi innovative sul lavoro e licenziamenti collettivi etc. Il *feedback* di Atene su queste condizioni da rispettare fu sorprendentemente positivo.

⁷⁰ B. Romano, "Grecia, nella notte la Troika trova l'accordo per salvare Atene. Aiuti per 43,7 miliardi e taglio dei tassi sul debito" in Il Sole24 ore, 2012.

⁷¹ Greece: Prior Actions. Athens, 9 Luglio, 2015.

⁷² B. Romano, "Grecia, terzo salvataggio in 5 anni: assegno da 86 miliardi" in Il Sole24 ore, 2015.

Il caso studio della Grexit, seppur non concretizzatosi, è stato una tappa importante nel processo che sfocia nella comprensione delle dinamiche *ex-ante* e potenzialmente successive all'uscita di uno Stato dall'Unione. Non solo è il primo caso, dopo il 2000, a svelare la natura non irreversibile del percorso di integrazione europea, ma inoltre, in disaccordo con le retoriche nazionaliste e sovraniste, ha dato all'Europa l'occasione di dimostrare quanto possa fornire il proprio sostegno a Stati membri che versano in contesti di crisi di varia natura. L'Unione può ricorrere infatti a diverse tipologie di strumenti, a partire dai finanziamenti sino ad arrivare alla ristrutturazione del debito nazionale, seppur sia molto difficile e rischioso da attuare. Infine, ha messo in luce anche i timori crescenti e soprattutto i rischi non solo al livello micro (quindi al livello statale), ma anche al livello macro (dunque al livello euro-sistemico), degli effetti derivanti dal recesso di uno Stato dall'UEM, seppur questo non sia in primo piano sul palcoscenico europeo, come nel caso della Grecia e del suo peso pari al 2% sul PIL europeo complessivo.

2.2 Il caso Brexit

Il secondo caso di studio che ha marcato il carattere di reversibilità del sistema di integrazione europeo, nasce dal voto favorevole dei cittadini britannici al referendum del 23 giugno del 2016 riguardo la questione se rimanere all'interno dell'UE o recedere. Con il 51,9% dei voti favorevoli all'uscita dall'Unione e con la successiva notifica al Consiglio europeo nel 29 marzo 2017⁷³ dell'intenzione di lasciare l'UE invocando formalmente l'art. 50 TUE, è stata avviata la c.d. Brexit. L'esito del referendum del 2016 è stato una proiezione fedele sul piano giuridico di quella disaffezione che parte dei cittadini inglesi covavano da molto tempo ormai nei confronti delle istituzioni europee⁷⁴, sebbene i *remains* avessero comunque costituito il 48,1%, la cui percentuale corrispondeva ad alcune specifiche aree del Regno Unito quali Londra, Scozia e Irlanda del Nord⁷⁵. Difatti, il referendum potrebbe essere interpretato come sintomo dell'insoddisfazione rispetto al livello di integrazione dell'Unione europea sin lì raggiunto, imputabile in buona parte alle insicurezze sociali e nazionali dei singoli Stati⁷⁶. Le parole di Cameron nel corso del *Bloomberg speech* ne sono la controprova⁷⁷.

⁷³ "Brexit: la relazione UE-Regno Unito" in EUR-Lex.

⁷⁴ C. Martinelli, *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit. Diritto pubblico comparato ed europeo*, Il Mulino, 2016.

⁷⁵ J. Ottaviani, "Cinque grafici per capire meglio i risultati del referendum sulla Brexit" in Internazionale, 2016.

⁷⁶ N. Watt, "EU referendum: In-out choice by end of 2017, Cameron promises" in The Guardian, 2013.

⁷⁷ In occasione del discorso, Cameron affermò "Il consenso democratico per l'Unione in Gran Bretagna è sottile come un wafer" e che l'intenzione fosse quella di proporre una riforma strutturale dell'Unione europea.

L'occasione delle elezioni europee, durante la cui campagna elettorale i Conservatori presentarono il *Conservative Party Manifesto*⁷⁸, fu la conferma di quanto scritto: quest'ala istituzionale, da una parte, dava voce a coloro i quali risultavano essere favorevoli al mercato unico, all'area di libero scambio e alla costituzione di una famiglia di stati nazionali che collaborassero ove singolarmente apparivano più deboli, ma anche a quanti erano contrari a un'Unione sempre più integrata e unita, all'intromissione continua di Bruxelles negli affari nazionali, alla costituzione di un esercito europeo costituito da contingenti nazionali e certamente anche all'Euro. A dar valore a questa tesi è stato l'atteggiamento da sempre adottato da parte del Regno Unito, che di fronte alla volontà europea di giungere a una piena coesione e integrazione ha sempre contrapposto la volontà di privilegiare un certo particolarismo, evidenziando le proprie peculiarità rispetto ai paesi del continente europeo, come se tuttora fosse ancorato a una percezione di primazia assoluta, in accordo con uno storico complesso di superiorità⁷⁹. L'apofteuismo "Fog in the Channel, Continent cut off" è solo uno dei tanti esempi che potremmo addurre per esprimere la supponenza inglese. È fondamentale prendere in considerazione aspetti sociali, culturali e psicologici quando si effettuano valutazioni e analisi circa le decisioni prese, specialmente in tale circostanza.

Nel percorso che ha portato alla definizione dello scenario Brexit, l'accordo⁸⁰ stipulato tra l'ex Primo Ministro David Cameron e il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk nel corso della riunione tenutasi il 18-19 febbraio 2016, era sembrato un passo verso una convivenza prolungata del Regno Unito all'interno dell'Unione europea, scongiurando apparentemente la possibilità del recesso inglese dai Trattati. La decisione "Una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea" toccava diversi ambiti⁸¹, i quali rappresentavano l'oggetto di accordo e della volontà di Cameron di sottoporre ad alcuni cambiamenti i rapporti tra UE e Regno Unito: un primo campo di applicazione delle nuove disposizioni investiva la governance economica, stabilendo una garanzia per i paesi non euro, che non sarebbero stati investiti dagli oneri finanziari derivanti dalla crisi di un paese euro; dal canto loro, i paesi non euro si sarebbero impegnati a non ostacolare la maggiore integrazione della zona euro, rispettando ciascuno il mercato interno. Sul versante della competitività, nulla di nuovo rispetto a quanto accordato da parte degli Stati membri, riguardo la conferma di tre obiettivi principali ribaditi da parte del Consiglio: il perfezionamento del mercato unico, lo snellimento del processo burocratico e amministrativo per le imprese e la costituzione di ulteriori accordi commerciali e di investimento con paesi partner non appartenenti all'Unione. Riguardo la sfera della sovranità, poi, fu confermato

⁷⁸ C. Martinelli, *General Election 2015: un turning point per il Regno Unito*, 2015.

⁷⁹ C. Martinelli, "L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit" in *Rivista AIC*, Rivista N° 1/2017, 2017.

⁸⁰ Consiglio europeo, 18 e 19 febbraio 2016 in Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea.

⁸¹ E. Greco, "L'accordo sui nuovi rapporti fra Regno Unito ed Unione Europea. Contenuto ed implicazioni" in *Osservatorio di Politica Internazionale*, 2016.

lo status speciale del Regno Unito, al quale non era applicabile la clausola “ever closer Union”, svincolandosi così da possibili oneri gravosi imposti da Bruxelles, nonostante comunque la clausola non dovesse essere interpretata in modo estensivo; piuttosto, era corretto assumere che rispettasse tre dei principi fondamentali dell’ordinamento giuridico europeo: il principio di attribuzione, quello di proporzionalità e quello di sussidiarietà.

Infine, l’ultimo settore dove le nuove disposizioni hanno trovato applicazione, risultava essere quello delle prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione: il pacchetto di misure che regolavano l’immigrazione si riferiva ai lavoratori, il cui flusso poteva essere limitato affinché fosse preservato il sistema di sicurezza sociale. Questa regolamentazione rappresentò una decisa battuta d’arresto nel processo che avrebbe portato alla piena liberalizzazione della circolazione di persone. Quanto ottenuto da Cameron in sede negoziale, galvanizzò talmente tanto il Primo Ministro inglese da stabilire incautamente per il 23 giugno 2016 il giorno del referendum. Parliamo di poca accortezza, in quanto probabilmente non attese abbastanza tempo per permettere all’opinione pubblica di metabolizzare quella maggiore indipendenza e area discrezionale ottenuta, soprattutto in un contesto sfiduciato quale quello inglese. Questo quadro ha rappresentato una vera e propria occasione per il Partito Conservatore e per i suoi membri, decisi a cavalcare l’ondata di malcontento servendosi di una retorica fortemente populista.

Di qui in poi, sarà ancor più enfatizzato il carattere bipolare del sistema: da una parte i *pro-leave*, che raggruppano vertici dei Conservatori e dei Laburisti e che fanno della piena riaffermazione della sovranità inglese il loro obiettivo primario, e dall’altra i *pro-remain* filo-europeisti, che riuniscono i liberaldemocratici e gli scozzesi, i quali vedono una permanenza all’interno dell’Unione come l’unica possibilità prospettabile, dati i potenziali effetti disastrosi derivanti dal recesso. Uno dei punti deboli del comitato dei favorevoli era che unisse quanti vedevano l’Europa come un’occasione, ma anche quanti ritenevano che dovesse essere riformata integralmente. Alla solidità di un polo, si contrapponeva la frammentazione interna dell’altro. Parallelamente al dualismo sistemico, una delle cause che ha portato al referendum e al relativo esito è stata l’incapacità di Cameron di mettere in primo piano i risultati favorevoli al Regno Unito, ottenuti grazie all’accordo con le istituzioni europee; se a questo aggiungessimo l’incapacità di far comprendere che le problematiche inglesi relative all’immigrazione e alle questioni economiche non dipendevano dall’appartenenza all’UE (dato che il Regno Unito non faceva parte né dell’area Schengen né tantomeno di quella euro) e le forze politiche di natura centrifuga, generatesi anche dalla crisi economica propagatasi nel 2009 nel continente europeo, il prodotto finale equivale a un deciso irrigidimento dell’opinione pubblica inglese circa l’appartenenza all’Unione.

“If the British people vote to leave, there is only one way to bring that about, namely to trigger Article 50 of the Treaties and begin the process of exit, and the British would rightly expect that to start straight away”⁸².

Un primo effetto della comunicazione dei risultati sin dal giorno dopo il referendum, furono le dimissioni di David Cameron, vistosi sconfitto ma comunque rispettoso della volontà del popolo britannico, nonostante il referendum avesse esclusivamente una funzione consultiva. Il 13 luglio del 2016, Theresa May divenne il nuovo primo ministro britannico a seguito del ritiro di Andrea Leadsom dalla corsa al vertice del Partito Conservatore.

Apparentemente, una volta determinata l'intenzione di recedere dai trattati, l'iter burocratico da dover seguire sembra essere delineato in modo chiaro dall'art. 50 TUE. Tuttavia, come la storia ci insegna, c'è una grossa discrepanza tra la teoria e la pratica. Il che viene confermato senza dubbio non solo dai 9 mesi trascorsi dall'esito del referendum affinché fosse notificato al Consiglio europeo tale volontà⁸³, ma anche dai due anni successivi durante i quali abbiamo assistito a battute d'arresto e accelerazioni improvvise durante i negoziati tra Regno Unito e Unione europea. Le linee guida per l'avanzamento nelle negoziazioni trovano un riferimento concreto all'interno degli “Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE”, documento del 29 aprile 2017 pubblicato da parte del Consiglio europeo, all'interno del quale vengono stabiliti i principi sulla base dei quali l'Unione opererà durante le negoziazioni. Le trattative in questione hanno toccato numerosi punti, in occasione dei quali si è andati incontro a consensi ma anche a divergenze, le quali hanno nettamente rallentato la definizione dell'accordo, talmente tanto da prospettare quasi un *no deal*; in particolare, primarie erano le questioni della cittadinanza, della liquidazione finanziaria dovuta all'UE, dei rapporti tra Irlanda del Nord e del Sud regolamentati dall'accordo del venerdì santo⁸⁴ e infine del chiarimento del modello che sarebbe stato adottato di lì in poi nelle relazioni tra Regno Unito e UE. I tentativi di sormontare gli ostacoli iniziarono a partire dall'apertura nel 19 giugno 2017 della prima fase dei negoziati, che terminarono il 9 febbraio 2018 con la stesura di una bozza di accordo di recesso, associato alla relazione che ambiva a dirimere la questione attorno alla regolamentazione dei rapporti RU-UE, che fu approvata il 25 novembre 2018. La dichiarazione approvata dal Consiglio europeo⁸⁵ prevedeva che, tra il paese recedente e i paesi dell'Unione, venisse

⁸² C. C. Gialdino, “Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea” in *Federalismi.it*, 2016.

⁸³ La notifica viene effettuata da parte dell'esecutivo, previa approvazione da parte del Parlamento.

⁸⁴ Accordo del 1988 stipulato tra la comunità cattolica-nazionalista e quella unionista-protestante, il quale sanciva la loro parità. Sino all'accordo furono storicamente due raggruppamenti caratterizzati da un sentimento opposto per quel che concerne la loro appartenenza: rispettivamente, i primi si sentivano Irlandesi e intendevano riunificarsi alla Repubblica d'Irlanda; i secondi, invece, considerandosi britannici, intendevano rimanere nel Regno Unito. La ragione dell'accordo risiedeva nella volontà di porre fine alle discriminazioni nei confronti della comunità cattolica, tramite la promozione di principi di inclusione. R. Michelucci, *Così la Brexit mina gli accordi di pace in Irlanda del Nord*, 2018.

⁸⁵ Consiglio Europeo (2018). Orientamenti – 23 marzo 2018.

mantenuto un clima disteso in termini di continuità nella cooperazione economica, preservando l'area di libero scambio e contemplando accordi in materia di traffico di servizi e mobilità di persone, e che aspirasse anche a un sistema di sicurezza avente obiettivi comuni. Il tentativo di trovare un accordo all'interno delle sedi decisionali europee è risultato a dir poco vano, se consideriamo che gli oggetti degli accordi furono poi respinti in seno al Parlamento inglese⁸⁶. Questo portò la Premier May a chiedere preventivamente la proroga della scadenza dell'arco dei due anni previsti dall'art. 50 TUE, il che sfociò nello spostamento del termine ultimo prima al 22 maggio 2019 e poi al 31 ottobre 2019. Il 17 ottobre del 2019 segnò la conclusione delle contrattazioni tra la Commissione e i negoziatori del Regno Unito, con la seguente approvazione nel formato UE 27 dell'accordo di recesso e della dichiarazione politica riveduti. All'unanimità del Consiglio europeo, successivamente, avvenne l'adozione della decisione che prorogò ulteriormente il termine fino al 31 gennaio 2020, concedendo più tempo ai fini della ratifica dell'accordo di recesso in attesa di un riscontro circa la richiesta di approvazione al Parlamento europeo, a seguito dell'adozione del Consiglio della decisione relativa alla firma dell'accordo di recesso.

Il passo successivo, fu proprio la firma a Bruxelles dell'accordo di recesso da parte dei presidenti Charles Michel e Ursula Von Der Leyen il 24 gennaio 2020, con la controfirma da parte del Primo Ministro in carica, Boris Johnson. Dopo circa 47 anni, dal 1° gennaio 1973, con l'entrata in vigore dell'accordo sul recesso del 18 ottobre 2019, il Regno Unito di Gran Bretagna e l'Irlanda del Nord lasciarono formalmente l'Unione europea e l'Euratom, con effetti a partire dal 31 gennaio 2020, configurandosi questi con lo status di "Stato terzo"⁸⁷. Nonostante vi sia stato un periodo durante il quale lo stato recedente è rimasto assoggettato all'ordinamento giuridico europeo e ha continuato a far parte dell'Unione doganale, sino alla fine della conclusione dei negoziati questo ha comunque perso la propria rappresentanza all'interno delle istituzioni, non potendo dunque partecipare al processo decisionale dell'Unione.

Il 25 febbraio 2020, con l'adozione da parte del Consiglio della decisione 2020/266, la Commissione ha emanato alcune direttive e ha formalmente autorizzato l'inizio dei negoziati con il Regno Unito affinché si pervenisse ad un nuovo accordo di partenariato. L'accordo, al quale si è arrivati al termine di estenuanti trattative, ha stabilito una nuova tipologia di rapporti tra l'UE e l'Euratom da una parte e lo stato recedente dall'altra; il concordato, firmato il 30 dicembre 2020, consta di 3 accordi internazionali che costituiscono l'unità base della struttura complessiva dell'intesa: l'accordo sulla sicurezza delle informazioni, l'accordo sull'energia nucleare e l'accordo sugli scambi e la

⁸⁶ L'ultima respinta avvenne nel 29 marzo 2019 da parte della Camera dei Comuni.

⁸⁷ Brexit in Consiglio europeo; Consiglio dell'Unione Europea.

cooperazione, il quale si presenta di fatto come integrazione all'ASC⁸⁸. In questa sede, proprio quest'ultimo sarà sottoposto ad un'analisi ulteriore, affinché si delineino chiaramente quali saranno i rapporti di partenariato tra l'Unione e il Regno Unito nei prossimi anni, data la rilevanza della materia e l'impossibilità di approfondire gli altri due accordi poiché richiederebbero una trattazione eccessivamente lunga.

L'ASC si presenta come qualcosa che va oltre un semplice accordo di libero scambio, in virtù del fatto che non sottopone a regolamentazione esclusivamente l'ambito delle merci e dei servizi, nel quale viene prevista un'area non sottoposta a dazi e connotata da libertà di transito che permette una facilitazione degli scambi, ma vengono trattati anche altri settori. Nonostante siano molteplici i campi che sono stati naturalmente sottoposti a regolamentazione in occasione dell'accordo, si ritiene doveroso per lo meno citarne alcuni, in modo da poter dare anche solo un breve panorama delle nuove relazioni che si sono stabilite.

Il primo è quello della mobilità delle persone: ovviamente, con il perfezionamento dell'uscita del Regno Unito dall'Unione, è venuto meno anche il diritto di libera circolazione delle persone nel territorio britannico. La diretta conseguenza è la necessità di disporre di un visto per i soggiorni di breve durata, anche per i cittadini appartenenti a uno Stato dell'area Schengen. All'interno del settore del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, invece, si è cercata una certa continuità, garantendo le prestazioni di sicurezza sociale ai cittadini sia britannici che dell'Unione europea; quest'ultima categoria, tuttavia, in caso di soggiorno prolungato e diversamente da coloro che rimarranno nel territorio inglese per breve tempo (minore a 90 giorni), sarà sottoposto alla legislazione del Regno Unito in tema di immigrazione. Anche quanto alla sicurezza sanitaria, l'accordo tra UE e il Regno Unito è stato frutto della volontà di portare avanti una stretta cooperazione; a dimostrazione di ciò, qualora ci si trovi in situazioni di natura eccezionale che minaccino la salute generale, l'UE ha la facoltà di deliberare circa la partecipazione del Regno Unito al sistema di allarme rapido e di reazione, oltre che al comitato deputato ad operare in questo contesto. Infine, il settore dei servizi e dei capitali. In questa sfera, una cesura è effettivamente avvenuta rispetto alla situazione antecedente. Difatti, oltre alle assicurazioni, anche intermediari finanziari quali banche del Regno Unito non avranno la possibilità di accedere automaticamente ai mercati dell'Unione europea, nell'attesa che siano previste regole di equivalenza e pari accesso, analogamente alle normative presenti nell'ordinamento europeo.

Anche durante il periodo transitorio che ha portato alla ratifica dell'*agreement* per entrambe le parti in causa, l'accordo sul recesso è stato frutto non solo di compromessi, ma anche e soprattutto di accesi

⁸⁸ C. Curti Gialdino, *Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea* in *Federalismi.it*, 2021, pp. 4-31.

confronti e controversie. Tra quest'ultime, non si può non ricordare il dibattito all'interno delle sedi istituzionali inglesi, nel corso del quale un'importante questione fu sollevata: quale grado di rottura sarebbe stato quello ottimale rispetto ai rapporti con l'Unione? Questo interrogativo nasce in prima istanza dalla non lungimiranza né di quanti sostenevano il *leave*, né di quanti sostenevano il *remain*. È per questo che si riscontrò una scarsa preparazione ai risultati emersi dal referendum. In secondo luogo, la questione si è generata, come accennato precedentemente, anche dall'area discrezionale lasciata da parte dell'art. 50 TUE, il quale rimanda all'arbitrio delle parti in riferimento alla deliberazione di quale tipologia di uscita configurare. Dal dibattito generatosi a tal proposito, sono state prospettate tre tipologie di uscita: si è parlato di *hard*, *mild* e *soft* Brexit.

2.3 *Hard*, *mild* e *soft* Brexit

Come già visto, gli scenari che si possono aprire rispetto ai rapporti che uno Stato recedente mantiene con l'Unione europea sono molteplici. Il caso della Brexit, come ben sappiamo, non è stato ovviamente esentato dal confronto di correnti di pensiero che prediligevano effettuare una frattura netta rispetto all'Unione oppure trovare una soluzione che garantisse una minima continuità rispetto alla situazione precedente. Nella fattispecie, rimanere in alcuni termini all'interno del mercato unico. Il Primo Ministro Theresa May intendeva operare proprio per il delineamento e il raggiungimento dello scenario migliore per il Regno Unito, che a parer suo avrebbe visto l'affermazione della piena indipendenza dello Stato dall'UE, pur mantenendo l'accesso al mercato unico per le imprese britanniche. Era questo ciò che potremmo definire una casistica di *mild brexit*. È così che si sono configurati tre scenari che sarebbero stati valutati nel periodo transitorio che sarebbe poi terminato nella completa definizione dell'accordo di recesso: una *hard*, una *mild* e una *soft* brexit.

Il primo prospetto, quello di una *hard brexit*, non rendeva felici neppure i *Brexiters* moderati, i quali lo ritenevano fundamentalmente deleterio⁸⁹. In tal caso, alcuni tra coloro che erano favorevoli all'uscita, ritenevano che le esternalità negative derivanti dall'istituzione di barriere tariffarie e doganali che si sarebbero prodotte sulle esportazioni britanniche in Europa, avrebbero avuto un'entità smisurata. Altri, i *leavers* più integralisti, invece sostenevano che accordi commerciali molto più favorevoli al Regno Unito rispetto a quelli attuali avrebbero generato dei benefici ben maggiori rispetto a quelli correnti, compensando così i danni economici nel lungo periodo⁹⁰. L'obiettivo della City era quello di riassumere una piena indipendenza in numerosi settori, tra i quali primariamente

⁸⁹ "Scongiurato il No Deal. Brexit: ecco l'accordo" in ISPI, 2020.

⁹⁰ "How a soft Brexit differs from a hard one" in The Economist, 2018.

immigrazione, aiuti di Stato, accordi commerciali con paesi terzi e mercato interno. Tuttavia, il braccio di ferro prolungato tra il Premier in carica Boris Johnson e la Presidente della Commissione Europea Ursula Von Der Leyen aveva fatto intravedere una rottura che rischiava di portare dove nessuno intendeva realmente arrivare, ossia ad un'uscita che avrebbe comportato un impatto economico a dir poco ingente in capo al Regno Unito, ma anche conseguenze sistemiche gravi all'interno dell'Unione europea. L'"uscita dura" avrebbe visto l'abbandono di tutti i trattati dell'UE e delle istituzioni europee presso le quali il Regno Unito sedeva, rinunciando al proprio seggio in seno al Consiglio dell'Unione europea e alla presenza tra i parlamentari europei, senza che ciò venisse regolamentato con un accordo di recesso. Inoltre, come conseguenza all'abbandono del mercato interno fondato sulle quattro libertà e volendo assumere una piena autonomia in materia di immigrazione, questo avrebbe comportato la fine della libera circolazione, introducendo l'obbligo di visto. Oltretutto, in ambito di accordi commerciali e nel caso di un mancato raggiungimento di un comune consenso, questo scenario avrebbe implicato necessariamente il ricorso alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

La seconda potenziale soluzione che fu presa in esame, viene denominata *soft brexit*. Un'uscita più morbida prende spunto dalla situazione di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera, i quali non fanno parte dell'UE, ma sono membri del mercato interno. Questo scenario era molto accattivante agli occhi dei più nel contesto britannico, soprattutto dei grandi gruppi industriali e finanziari, dal momento che avrebbe comportato il rimanere per certi versi all'interno del mercato unico e dell'Unione doganale. La problematica dei dazi e delle tariffe sarebbe stata solamente un ricordo lontano, tanto da minimizzare l'impatto economico sul Regno Unito. Nonostante ciò, bisogna considerare che quando due parti stipulano un accordo, esso prevede ottenere ma anche cedere alla controparte. Fu il caso della Norvegia e della Svizzera, le quali dovettero accettare la regolamentazione riguardo la libera circolazione delle persone, e sarebbe stato il caso anche della *brexit*, il cui cedere sarebbe consistito nel dover accettare buona parte della normativa europea in materia di mercato unico, senza tuttavia avere voce in capitolo nel processo di definizione di quest'ultima. I *leavers* più moderati vedevano in questo scenario quello ideale, in base a una valutazione comparata dei costi-benefici, che a parer loro propendeva decisamente a favore dei secondi.

Un punto d'incontro tra le due parti pareva essere quel compromesso avanzato dall'ex premier Theresa May. L'"uscita a metà" aveva infatti prospettato la completa indipendenza del Regno Unito dall'UE, ma facendo sì di arrivare a un accordo che permettesse alle imprese britanniche di rimanere all'interno del mercato unico. Tuttavia, come sottolineato poc'anzi, tale prospettiva presupponeva un accordo tra le due parti coinvolte e questo sembrava essere difficilmente prospettabile dato che l'UE

pareva restia a slegare la garanzia del rispetto delle quattro libertà alla base del mercato unico: in altre parole, se non si fosse accettata la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, non sarebbe stata riconosciuta neppure la libertà di movimento delle merci e dei servizi. Potremmo definirlo un *do ut des* europeo. Neppure secondo quanto riporta l'*Economist*⁹¹, pareva ci fossero gli estremi per far sì che un'uscita a metà del Regno Unito avvenisse, poiché incompatibili i due obiettivi perseguiti da parte di May, sfortunatamente per i cittadini britannici.

Bisogna sottolineare la resilienza e la determinazione dell'Unione in questa circostanza. La posizione delle istituzioni europee adottata nel corso delle trattative era più che chiara: una tipologia di adesione *cherry picking*, nella fattispecie riconoscere esclusivamente il diritto di godere di libero accesso al mercato senza tuttavia il riconoscimento delle altre tre libertà che prevedono i trattati, non era affatto contemplata, così come confermò anche Donald Tusk, ex Presidente del Consiglio europeo. Consentirlo, avrebbe dato vita ad un processo di disgregazione generale del progetto europeo, che sarebbe consistito nella richiesta da parte degli Stati di una diversa applicazione del diritto dell'Unione nei singoli contesti nazionali. Questo scenario avrebbe fatto venir meno l'applicazione omogenea della normativa europea, minando uno degli obiettivi principali di questo ordinamento: la corretta applicazione del diritto, nella prospettiva di giungere ad una coesione e omogeneità non solo al livello economico, ma anche al livello sociale dei popoli europei.

Ricordiamo come la risultante di questo intenso confronto verticale sia stato un accordo che ha sancito formalmente l'uscita sia dal mercato unico che dall'Unione doganale, la libertà del Regno Unito nel ratificare a sua discrezione accordi commerciali con stati terzi e un comune assenso attorno a tematiche quali i diritti di pesca, le regole sugli aiuti di stato e la governance dell'accordo, lasciando aperta la porta per una continua cooperazione su molteplici fronti.

Con l'uscita del Regno Unito dallo scacchiere europeo, è naturale pensare che cambieranno gli equilibri a livello sistemico, nei termini di una nuova ponderazione dei ruoli dei singoli stati nazionali. In tale contesto durante il quale gli attori in gioco potranno portarsi in primo piano ma anche scivolare sullo sfondo, quale ruolo ricoprirà l'Italia?

Se considerassimo il nostro come un sistema chiuso, potremmo asserire che quest'ultimo sia stato sottoposto a un forte turbamento che ha fatto oscillare sensibilmente le particelle al suo interno, generando incertezza su come queste ultime si predisporranno nel futuro prossimo. Ma come insegna la termodinamica e i rispettivi assiomi riguardo l'entropia, un sistema chiuso sottoposto a una perturbazione tenderà sempre a tornare al proprio equilibrio.

⁹¹ "What is the difference between a "hard" and "soft" Brexit" in *The Economist*, 2016.

2.4 Occasioni mancate e da cogliere: ridefinizione del ruolo dell'Italia in un'Unione senza il Regno Unito

L'uscita del Regno Unito dall'Unione europea ha sollevato la necessità di ristabilire un solido equilibrio all'interno dell'UE. Occorre considerare come il recesso del Regno Unito sia stato un duro colpo inflitto all'Unione. Infatti, la grande caratura politica ed economica di cui gode avrebbe potuto rappresentare un enorme valore aggiunto per l'Unione stessa. L'Europa unita ha perso non solo la sua terza più grande potenza economica, che costituiva il 16% del PIL europeo, ma anche un membro permanente del Consiglio di Sicurezza presso le Nazioni Unite, oltre che una potenza militare nucleare. Tuttavia, come abbiamo potuto apprendere fino ad ora, sin dalla sua adesione nel 1973, è parso molto chiaro che i britannici possedessero una visione largamente differente da quella degli Stati membri e da quella augurata dall'ordinamento europeo, soprattutto riguardo il processo che avrebbe portato a una piena integrazione europea. Proprio in ragione di ciò, in passato il Regno Unito ha ottenuto speciali esenzioni e clausole di applicazione particolari in alcuni settori. A questo, aggiungiamo anche una dissimilarità da molti paesi europei, in riferimento all'entità delle risorse pubbliche devolute per nutrire il *welfare state*, il quale possiede un ruolo molto circoscritto nel contesto inglese.

Detto ciò, gli Stati membri e le istituzioni devono andare avanti, seppur con una parziale revisione dell'ordinamento, riscoprendo i reali motivi che giustificano l'esistenza dell'Unione europea. Ci si deve porre questo come obiettivo, soprattutto nell'ottica di scacciare l'ombra di un cavalcante euroscetticismo che si sta diffondendo a macchia d'olio, evitando quell'effetto domino che coinvolgerebbe specialmente membri quali Olanda, Italia, Austria, Francia, Germania e così via.

L'Italia, dal canto suo, possiede molti dei requisiti necessari per occupare una carica di forte peso all'interno dell'Unione: la dimensione economica e geografica sono difatti dalla sua parte, così come nel caso di Francia e Germania; possiede un forte peso al livello istituzionale, dal momento che dispone di 76 membri in seno al Parlamento europeo, stesso numero rispetto a quello del Regno Unito.

Ciò di cui necessita l'Italia è probabilmente di rafforzare le proprie relazioni politiche, economiche e diplomatiche con gli altri Stati membri, in modo da ottenere la possibilità di attuare una maggiore influenza nel percorso che porta alla definizione delle politiche europee⁹². Ciò considerato, definire in maniera univoca quale potrà essere la posizione occupata da parte dell'Italia nel futuro prossimo, è un compito arduo che richiede un'analisi della postura partiti nazionali, delle politiche nazionali e

⁹² F. Briganti, *Post-Brexit politics of the Eu: Multiple players in multiple cores?* in *International issues & Slovak foreign policy affairs*, 2017.

dell'orientamento dell'opinione pubblica. Bisogna anticipare che nel corso degli ultimi anni, i partiti di destra, come Lega Nord, hanno assunto sempre più peso all'interno delle aule parlamentari. Le correnti nazionali di destra hanno visto di buon occhio l'uscita del Regno Unito, iniziando ad accogliere l'idea della realizzazione di un'*Italexit*, la cui *raison d'être* risiederebbe nella visione dell'Unione in quanto ostacolo da sormontare per far tornare alla ribalta l'Italia all'interno del sistema internazionale. D'altra parte, correnti più moderate come il Movimento 5 Stelle erano rimaste invece su posizioni molto più ambigue, ma nutrivano pur sempre poca simpatia nei confronti sia dell'Unione europea che dell'Eurozona.

Dunque, nonostante il ricorso all'art. 50 TUE da parte del Regno Unito abbia costituito un'occasione per l'Italia, in realtà l'opinione pubblica viene talvolta orientata in maniera malevola dai partiti politici nazionali nei confronti dell'UE. In particolar modo, questi fanno leva su due fonti di grande malcontento all'interno della penisola: la situazione di crisi economica cronica da una parte e la crisi migratoria dall'altra. Sono queste due questioni che apparentemente distolgono l'interesse dell'Italia ad assumere un ruolo più prestigioso nel teatro europeo. In riferimento alla prima problematica, ritenere che le cause delle difficoltà economiche italiane siano insite esclusivamente all'adesione all'euro è piuttosto riduttivo. Bisogna infatti sottolineare che i tanti problemi economici, tra cui l'enorme debito pubblico italiano, sono il risultato di una serie di criticità strutturali che sono principiate sin dal 17 marzo 1861, con la proclamazione del Regno d'Italia. Ciononostante, la retorica politica sovranista sta sempre più orientando l'opinione pubblica contro l'Unione europea⁹³, attribuendo la colpa delle difficoltà italiane all'introduzione della moneta unica e alle normative economiche europee alle quali l'Italia deve sottostare. Larga parte dei cittadini italiani si riconoscono nelle posizioni che caratterizzano di fatto il sovranismo⁹⁴.

Il secondo problema consiste nella crisi migratoria che ha preso il via dal 2015⁹⁵. L'ammontare sempre più preoccupante dei migranti, non solo siriani, che rimangono all'interno della penisola italiana, viene poi naturalmente ospitato da parte dello Stato. Eloquente è la statistica riportata dall'UNHCR, che ha registrato nel 2020 l'arrivo di 34.154 migranti via mare in Italia, di cui il 38% è costituito da tunisini⁹⁶. D'altra parte, 4.100 migranti invece sono arrivati via terra, oltrepassando il confine Italia-Slovenia. Nonostante la situazione pandemica, il numero è significativamente aumentato dal 2019 (11,471 arrivi). Quanto lamentato dall'opinione pubblica e da alcuni partiti, è stata la mancata redistribuzione tra i paesi europei dei migranti, che si sono diretti per lo più verso i

⁹³ S. Fabbrini, "Limiti dei sovranisti, debolezze dell'Europa" in *Il Sole24 Ore*, 2019.

⁹⁴ F. Giubilei, "Il sovranismo in Italia è al 50%, sarebbe ora di discuterne in modo maturo" in *Formiche*, 2019.

⁹⁵ È doveroso ricordare la firma del *Global Compact on Migration* il 10 dicembre 2018. Questo patto è stato adottato con risoluzione dall'Assemblea Generale ONU. Ha visto l'adesione di 164 stati, con l'astensione dell'Italia.

⁹⁶ UNHCR, Fact sheet Italy, December 2020.

paesi del Mediterraneo, a causa dell'opposizione posta da alcuni Stati, tra cui recentemente Austria, Francia, ma anche Slovacchia, Ungheria, Romania e Repubblica Ceca⁹⁷.

Dunque, nonostante l'Italia possieda i requisiti demografici, nonostante rappresenti la terza maggiore potenza all'interno dell'Eurozona e nonostante sia stata per trent'anni il terzo maggiore contributore netto all'Unione europea (al di sopra del Regno Unito e inferiore solamente a Germania e Francia), questa non sembra essere conscia della possibilità di ricoprire una posizione nodale all'interno dell'UE. Bisogna sottolineare come anche e soprattutto i fattori interni condizionino tale percezione e le decisioni intraprese in politica estera. Il nostro paese è infatti connotato da un senso di sfiducia nei confronti dell'Europa⁹⁸, i cui parlamentari sono stati tra i più assenteisti all'interno del Consiglio d'Europa⁹⁹. Non è questo un segno concreto del poco peso che viene riconosciuto all'Unione europea all'interno dei confini nazionali? O della manifestazione di una certa avversione nei suoi confronti? Per concludere, l'Italia, come abbiamo potuto notare da quanto riportato, possiede le carte in regola per ricoprire un ruolo di primaria importanza, costituendo insieme a Francia e Germania la punta di diamante dell'Unione europea. Con ciò, non s'intende che l'Europa debba essere guidata da oligarchi, ma inevitabilmente in un'organizzazione che presuppone la presenza di molti Stati, alcuni di questi hanno un maggior peso politico, altri uno minore. L'Italia, in virtù delle proprie caratteristiche e della propria storia, può attuare un'influenza sistemica importante, sempre nella prospettiva di raggiungere il fine ultimo collettivo: una piena integrazione dei popoli europei. Questo, ovviamente, presuppone che avvengano dei cambiamenti sia per quel che riguarda la dimensione economica, sia per quel che riguarda il proprio atteggiamento nei confronti del progetto europeo: le questioni delle controversie possono essere risolte nell'art. 2 TUE se si ha a cuore l'UE. Pare che neppure il rimandare al testo giuridico europeo faccia desistere schieramenti euroscettici dal diffondere polemiche nei confronti dell'Unione.

Il terzo e ultimo capitolo tenterà, quindi, non solo di indagare quali sono le radici di una corrente di pensiero che in Italia è molto radicata e che soprattutto sta trovando terreno fertile, ma anche di ipotizzare quali conseguenze potrebbero generarsi in seguito al recesso dell'Italia dai Trattati dell'Unione europea, delineando quella che viene definita *Italexit*.

⁹⁷ “Quali sono le reali responsabilità dell'UE sulla redistribuzione dei migranti?” in AGI, 2018.

⁹⁸ D. Debomy, E. Rivière, A. Husson, “Gli italiani e l'Europa, cronaca di un disincanto” in Institut Jacques Delors, Policy Paper no.217, 2018.

⁹⁹ “Consiglio d'Europa, parlamentari italiani tra i più assenteisti” in Ansa, 2021.

CAPITOLO TERZO

L'IPOTESI *ITALEXIT*

PREMESSA

La crisi economica del 2007, che ha inevitabilmente coinvolto anche il contesto europeo e l'Eurozona, è stata cruciale per la nascita e la trasformazione di antichi partiti minoritari, che hanno saputo adattare i propri programmi elettorali e la propria retorica in base ai problemi percepiti maggiormente dall'opinione pubblica. In Italia, questi schieramenti sono stati capaci di convogliare il malcontento popolare all'interno delle sedi parlamentari, arricchendosi così di elettori fidelizzati. La comunicazione strategica che hanno adottato è stata il mezzo tramite cui essi hanno indicato l'Unione come causa primaria degli ostacoli che l'Italia si trova ad affrontare oggi. Questo ha influenzato fortemente il modo di porsi non solo nei confronti delle istituzioni europee, ma dello stesso progetto europeo. Quest'attitudine ha portato a un accrescimento dei consensi di quelli che definiamo partiti sovranisti, forti di una comunicazione populista che nel corso degli anni ha riscosso grande successo. Questi partiti hanno contestato vigorosamente l'UE tanto da prospettare una possibile *Italexit*. L'uscita dall'Unione è presentata come soluzione alle problematiche secolari italiane, esposte come diretta conseguenza del processo di integrazione europea, che ha implicato necessariamente anche il rispetto dei paletti imposti dai vertici sovranazionali nel corso della crisi economica. Alla luce di ciò, il capitolo intende approfondire non solo le caratteristiche di questi partiti, ma anche le cause per cui hanno riscosso una così larga quantità di consensi. Ciò è rilevante in un percorso di comprensione di quelle dinamiche nazionali che influiscono sulla politica europea e sugli equilibri interni dell'Eurozona, generando potenzialmente dei rischi nell'architettura sistemica dell'Unione. Inoltre, al termine del capitolo si effettuerà una valutazione dei costi-benefici derivanti da un'uscita dell'Italia dall'Eurozona: quanto inneggiato da questi partiti, è da considerarsi realmente come soluzione alle problematiche italiane oppure si tratta solamente di una mera illusione?

3.1 La crisi economica del 2008 in Italia

È a partire dall'inizio del secondo millennio che si è assistito a un ammontare sempre maggiore di malcontento popolare, da una parte diretto nei confronti di partiti politici tradizionali e dall'altra per via della crisi economica e delle sue disastrose conseguenze. Questa tipologia di eventi ha un vero e proprio "effetto catalizzatore"¹⁰⁰, che accentua problematiche secolari, quali ad esempio la disuguaglianza economica e l'esclusione sociale parallela allo sviluppo tecnologico, consistente in un disomogeneo accesso a quest'ultimo. Inoltre, il processo di politicizzazione dell'euro si è rafforzato con la crisi, soprattutto in Stati membri dell'Eurozona dove la crisi stessa ha avuto un forte impatto a partire dal 2008¹⁰¹. Difatti, per tenere sotto controllo l'entità delle conseguenze negative generatesi nei singoli contesti nazionali, le istituzioni europee hanno avanzato richieste molto pretenziose nei confronti degli Stati che versavano in una situazione maggiormente problematica. I paletti imposti dalle istituzioni europee divergevano dalle tradizionali politiche nazionali di *deficit-spending*¹⁰², adottate per fronteggiare problemi come la creazione di posti di lavoro, di infrastrutture e il pagamento di sussidi per i disoccupati. In questo contesto, i partiti destra e tradizionalmente ostili all'integrazione europea e alla sovranazionalizzazione della politica, hanno spesso posto l'euro come esempio lampante dell'intrusione dall'alto nelle politiche domestiche, contro la "volontà delle persone" e della nazione. Questi partiti hanno presentato l'abbandono dell'euro come la direzione verso la quale proseguire, nell'intento di dare all'attuazione dei propri interventi sia credibilità, sia fattibilità.

Prima di approfondire come i partiti sovranisti abbiano agito nel periodo post-crisi, occorre analizzare il *background* nel quale questi ultimi si inseriscono, delineandone gli elementi significativi.

In prima istanza, occorre sottolineare che la crisi economica italiana ha radici ben più profonde, che si spingono sino circa ai primi anni '90. Presentare l'ingresso nell'euro come la causa primaria delle difficoltà nel contesto italiano equivarrebbe a guardare solamente la punta dell'iceberg. Piuttosto, le problematiche sembrano risiedere nelle condizioni di partenza del sistema economico italiano, nonostante comunque sia innegabile che le decisioni intraprese successivamente abbiano aggravato la situazione. Una prima tappa critica è stata la ratifica del Trattato di Maastricht nel 7 febbraio 1992. Questa ha comportato naturalmente l'accettazione e il rispetto degli omonimi parametri¹⁰³: in primo luogo il rispetto della stabilità dei prezzi, con un tasso di inflazione non superiore all'1,5% rispetto ai

¹⁰⁰ L. Morlino, F. Raniolo, *The impact of the Economic Crisis on South European Democracies*, 2017.

¹⁰¹ R. Di Quirico, *Challenging the Euro: The politics of anti-Euro parties in Italy during the first Conte government in Contemporary Italian Politics*, 2020, pp- 1-12.

¹⁰² B. Romano, "Ue all'Italia: serve una riduzione del deficit dello 0,6% del PIL nel 2019" in *Il Sole24 Ore*, 2018.

¹⁰³ "5 cose da sapere sul Trattato di Maastricht" in Banca Centrale Europea, Eurosistema.

tre Stati membri che avevano conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi; il rispetto del rapporto tra il disavanzo pubblico annuale e il PIL, il quale non doveva superare il 3% e il rapporto tra il debito pubblico e il PIL che non doveva superare il 60%; infine, “il rispetto dei margini normali di fluttuazione del tasso di cambio” e che “i livelli di tassi di interesse a lungo termine [...] riflettano la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro”¹⁰⁴. Tali criteri dovevano essere rispettati sia prima di adottare l’euro, sia successivamente. Eloquentemente era il fatto che l’Italia, con un rapporto del 120% del debito pubblico rispetto al PIL¹⁰⁵, neppure all’ingresso rispettasse questi parametri, seppur lo sfioramento della clausola pari al 60% era consentito nei Trattati in presenza di un ritmo sostenuto della riduzione del debito e seppur l’entità del debito era passato in secondo piano a causa del grande ottimismo che aleggiava tra i vertici politici italiani. Questi ultimi, infatti, prevedevano che, entrando nell’euro, questo rapporto si sarebbe attestato man mano al 60%, come richiesto. Come se ciò non bastasse, l’architettura industriale italiana era caratterizzata da piccole imprese che non godevano di grandi mezzi tecnologici, il che influiva pesantemente sulla loro produttività. Impensabile, se ricordiamo come ci trovassimo alle porte del processo di globalizzazione.

Nonostante la situazione di partenza dell’Italia non fosse delle migliori, dal 1999 al 2008 si registrarono alcune note positive, tra cui gli spread stabili sui mercati finanziari, così come sotto controllo era il tasso di disoccupazione e la presenza costante del credito bancario. Il 2008 invece segnò un punto di rottura netto, generatosi presuntamente da un’inadeguata gestione sul piano politico della globalizzazione economica¹⁰⁶.

Ma quali sono state le cause della crisi finanziaria che ha coinvolto profondamente anche l’Europa? Sin dal 2000, la politica monetaria della FED permise l’accrescimento costante dei prezzi nel mercato immobiliare, grazie a tassi di interesse mantenuti costantemente bassi, favorendo la costituzione di quella che viene definita una bolla immobiliare¹⁰⁷. Questi bassi tassi portavano a una richiesta sempre maggiore di mutui ipotecari, alimentando così la domanda di abitazioni anche da parte di individui che non davano alcuna garanzia di pagamento, ma ai quali veniva comunque concesso il mutuo ipotecario¹⁰⁸. Le banche, d’altra parte, si tutelavano dalle insolvenze prevedendo il pignoramento dell’abitazione e la sua successiva vendita. Parallelamente, anche le operazioni di cartolarizzazione¹⁰⁹ hanno favorito la crescita dei mutui *subprime* e aumentato di gran lunga il rischio dello scoppio della

¹⁰⁴ Relazione della Commissione - Relazione sulla convergenza 2000 (a norma dell'articolo 122, paragrafo 2 del trattato) in EUR-Lex.

¹⁰⁵ M. Losi, “Debito pubblico: cos’è e perché è importante calcolarlo insieme a deficit e PIL” in Il Sole24 Ore, 2019.

¹⁰⁶ Relazione sulla crisi finanziaria, economica e sociale: raccomandazione sulle misure e le iniziative da adottare (relazione intermedia) (2009/2182(INI)) in Parlamento europeo.

¹⁰⁷ G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, CEDAM, 2012, pp. 112-170.

¹⁰⁸ L. Bianchi, “La crisi del 2008: le cause, ma soprattutto gli effetti” in Orizzonti Politici, 2020.

¹⁰⁹ Istituti creditizi trasferiscono i mutui, dopo averli convertiti in un titolo, a soggetti terzi quali società veicolo. Queste operazioni permettono di recuperare immediatamente buona parte del credito che altrimenti avrebbero riscosso solo al termine dei mutui stessi (10, 20 o 30 anni dopo).

bolla, illudendo le banche di esternalizzare il rischio di insolvenza di coloro che richiedevano tali prestiti. In un contesto dove ormai i tassi di interesse risultavano essere costantemente bassi, i titoli cartolarizzati venivano sottoscritti da numerosi investitori, non solo negli Stati Uniti, ma anche in Europa¹¹⁰. Fu questo a consentire così la diffusione della crisi anche nell'Eurozona, anche alla luce del fatto che il sistema bancario europeo aveva partecipato all'acquisto di prodotti finanziari, in cambio di titoli obbligazionari (c.d. CDO). L'abbandono poi di Bretton Woods sin dal 1971 aveva portato non solo alla liberalizzazione di movimenti di capitali ma anche all'apertura dei mercati finanziari, rendendo impossibile l'estraniamento dell'economia europea dagli effetti disastrosi derivanti dalla crisi dei *subprime*. Dal canto loro, le istituzioni europee decisero di attuare un piano di salvataggio che si attestasse su due dimensioni¹¹¹: da una parte si volle agire sul versante della politica fiscale, effettuando prestiti e ricapitalizzazioni tramite fondi pubblici che seppur con alcune limitazioni implicò la crescita generale dei deficit pubblici nazionali; d'altra parte, sul fronte della politica monetaria, la BCE non solo abbassò i tassi di interesse, ma procedette anche a immettere liquidità all'interno del sistema bancario per non far venire meno i finanziamenti nei confronti degli individui. Tutte queste misure hanno contribuito a una lenta ripresa dell'Europa da una crisi che rischiava di degenerare, portando a effetti simili a quelli della Grande Depressione del 1929.

Gli effetti della crisi del 2008 furono tragici innanzitutto da un punto di vista di sentimento sociale comune¹¹²: iniziarono a diffondersi le perplessità e la sfiducia nei confronti dell'Europa e il malcontento diretto verso la questione dell'immigrazione¹¹³. Le conseguenze economiche non furono da meno, basti pensare ai grossi vincoli nel campo della politica economica a cui far fronte, dato l'elevato indebitamento dell'Italia. L'andamento negativo del PIL iniziò a palesarsi già dal 2008, come diretta proiezione nella realtà della sfiducia dei mercati finanziari e del basso livello della domanda estera. Difatti, l'Italia nel 2011 fu uno dei paesi più indebitati all'interno dell'Eurozona, con un rapporto debito/PIL pari al 120%, che la costrinse ad essere molto rigorosa in merito al rispetto dei paletti imposti dal Patto di Stabilità e Crescita del 1997. Non era facile neppure che una ripresa avvenisse tramite l'aumento dell'entrate, con un ulteriore inasprimento fiscale (introducendo l'IMU e incrementando l'aliquota dell'IVA), per esempio, dato l'elevato rischio di povertà pari al 18,2% delle persone residenti, come riportato dall'ISTAT¹¹⁴. Altri strumenti che potevano risultare in un aumento del rischio di povertà generalizzato, furono i tagli alla spesa sociale e alla spesa sanitaria, i quali influirono nel percorso di lenta ripresa dell'Italia, tanto che, se nel 2010 si ravvisavano alcuni

¹¹⁰ "Crisi finanziaria del 2007-2009" in Consob, Autorità italiana per la vigilanza dei mercati finanziari.

¹¹¹ "Il Piano europeo per fronteggiare la crisi economica. Le misure di politica fiscale adottate dai principali paesi della Unione" in Servizio del bilancio del Senato, Nota breve n. 3, dicembre 2008.

¹¹² G. Battista Verderame, "La crisi dell'Unione ha radici profonde" in CeSPI.

¹¹³ A. Cauti, "Come è cambiata l'Italia dopo la crisi del 2008. Uno studio" in AGI, 2018.

¹¹⁴ "La povertà in Italia nel 2009" in ISTAT, 15 luglio 2010.

miglioramenti, nel 2012 le condizioni peggiorarono nuovamente, con una successiva sensibile diminuzione del tasso di occupazione¹¹⁵.

In questo contesto sociale, economico e culturale Enzo Risso¹¹⁶, presidente scientifico di Swg, individua il sorgere di narrazioni che tendono a sostituire la tradizionale contrapposizione destra-sinistra.

La prima risulta essere la narrazione “primatista” che dà priorità agli italiani e ai loro interessi in un qualsiasi contesto, facendo del sovranismo il suo strumento in quanto difesa della nazione e del suo bagaglio culturale. La Lega Nord è la portavoce della narrazione in questione.

In seconda istanza, è possibile notare “popolo contro élite” che condanna i partiti politici tradizionali che hanno fallito nella loro missione, già per il solo fatto di essere corrotti e per non esser stati in grado di proteggere la nazione dall’intromissione inadeguata dei vertici sovranazionali nelle questioni nazionali, a detta di tale corrente. L’obiettivo di questa narrazione, con la quale si identifica il Movimento 5 Stelle, è proprio quello di scardinare il vecchio sistema.

Vi sono poi altre narrazioni come la “Comunanza umanistica” che mette d’accordo quanti sostengono valori quali solidarietà, eguaglianza e altruismo, che non sono assimilabili esclusivamente a un partito.

Il ‘primatismo’ ha trovato terreno fertile nello scenario italiano, in presenza di un’opinione pubblica fortemente avversa alle istituzioni europee e soprattutto estenuata dalla politica d’austerità messa in piedi dai governi sino a quel momento, per tentare di intraprendere la strada della ripresa. I partiti come la Lega Nord vedono e presentano tuttavia il rilancio dell’Italia, come qualcosa che debba passare necessariamente tramite la ripresa di una piena autonomia rispetto all’Unione europea, date le esperienze passate¹¹⁷. Indagare sul come i vertici politici anti-euro, quando al governo come dal 2018 al settembre 2019, influenzano la politica di uno Stato dell’Eurozona è importante per comprendere non solo le dinamiche esterne, in materia di rapporti con le strutture dell’organizzazione sovranazionale, ma anche le dinamiche nazionali che, come in questo caso, potrebbero sfociare in una decisione drastica, ossia dell’uscita dello Stato dall’UEM.

3.2 Le spinte sovraniste italiane: radici del pensiero antieuropeista ed euroscettico

La rilevanza degli schieramenti politici che si inseriscono nel filone del sovranismo e del populismo, è cresciuta esponenzialmente negli ultimi anni, tanto da portare tali partiti ad acquisire ruoli di

¹¹⁵ E. Borghi, “L’impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale” in Comitato economico e sociale europeo; Gruppo di lavoratori.

¹¹⁶ A. Cauti, “Come è cambiata l’Italia dopo la crisi del 2008. Uno studio” in AGI, 2018.

¹¹⁷ “I principali partiti euroscettici in Europa” in BETA Italia, Italian chapter of Bridging Europeans together Association.

primaria importanza in diversi Stati membri dell'Eurozona, quali Grecia, Italia e Spagna. In altri contesti, come in Francia e Germania, si sono identificati come le opposizioni maggiori ai rispettivi governi. Analizzare questi partiti è significativo per la comprensione del modo in cui la loro presenza all'interno delle forze governative può modificare la politica europea di un determinato Stato membro, implicando naturalmente degli effetti anche sul resto del sistema europeo.

È a partire dal 2000 che l'Europa sta sperimentando la salita di correnti sovraniste e populiste come diretta conseguenza della disapprovazione rivolta nei confronti dei partiti politici tradizionali e delle conseguenze della crisi economica. Dirimere questioni considerate di primaria importanza a seguito della crisi, come ad esempio l'incremento della tassazione per colmare il deficit pubblico, l'aumento della disoccupazione e i tagli effettuati alla spesa sociale, non ha visto la proposta di strumenti realmente innovativi per risolvere queste criticità. Piuttosto, le politiche di *deficit spending* previste dai governi non hanno fatto altro che scontrarsi con le regole e i parametri da rispettare da parte dei membri dell'UEM, affinché riuscissero ad effettuare una ripresa dalla crisi in modo sostenibile e senza aggravare la loro situazione economica, già posta notevolmente sotto stress. Primo su tutti, l'obiettivo del pareggio di bilancio, introdotto in Italia con la legge costituzionale n.1/2012¹¹⁸.

Presentare l'euro come ostacolo da sormontare per far rialzare un determinato Stato è stata una strategia che ha raccolto ampio sostegno tra le popolazioni europee. Alcuni di quelli che potevano essere definiti paletti, erano ad esempio l'attuazione, nell'ambito del Patto di stabilità e di crescita, del Piano europeo di ripresa economica del 26 novembre 2018, all'interno del quale si stabiliva che, per gli Stati membri afflitti da condizioni di disavanzo eccessivo, le misure correttive dovevano essere adottate in tempi coerenti con la ripresa economica¹¹⁹. Inoltre, questo Piano presupponeva l'affiancamento di riforme strutturali nei singoli Stati, che contribuissero a sostenere la domanda e a migliorare la capacità di resistenza a futuri avvenimenti di carattere eccezionale. Grazie anche alla narrativa dei media che hanno assunto sempre più peso nella diffusione delle informazioni e del messaggio antieuro¹²⁰, è risultato possibile che, ad esempio, in Grecia la Syriza ottenesse e mantenesse il potere dal 2015 al 2019, o che Marine Le Pen (esponente del *Rassemblement National*) arrivasse seconda alle elezioni presidenziali in Francia del 2019.

L'euro, in quanto uno dei maggiori risultati raggiunti dall'integrazione europea, è quindi diventato un obiettivo privilegiato delle polemiche avanzate dai sovranisti e dai populist¹²¹, che hanno cominciato a tenere in considerazione uno scenario proposto comunemente nei singoli Stati membri:

¹¹⁸ Trattato Fiscal Compact in Camera dei deputati, Temi dell'attività parlamentare XVII legislatura.

¹¹⁹ Un piano europeo di ripresa economica, Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo COM(2008) 800 definitivo, 26 novembre 2018, Bruxelles.

¹²⁰ T. Aalberg, F. Esser, C. Reinemann, J. Stromback, C. de Vreese, *Populist Political Communication in Europe*, 2016.

¹²¹ F. Serricchio, M. Tsakatika, L. Quaglia, "Eurocepticism and the Global Financial Crisis" in *Journal of Common Market Studies*, pp. 51-64, 2013.

l'uscita dello Stato dall'UEM. Questa prospettiva è stata rafforzata dalla costruzione di un'ideologia antisistemica e sovranista favorita da parte non solo dei mezzi di comunicazione, ma anche dalla crescente possibilità di reperire autonomamente le informazioni. Tali strumenti si sono affiancati al ruolo del partito politico in veste di canale principale della trasmissione delle suddette informazioni e dei programmi politici.

Concentrando il nostro discorso all'interno del contesto italiano, è possibile guardare al tragitto che ha portato all'origine e alla diffusione del sentimento antieuro seguendo tre fasi. Nella valutazione della prima fase, occorre ricordare che questo atteggiamento nasce ancor prima dell'introduzione della moneta unica, ossia circa negli anni '90. Da una parte gli schieramenti dell'estrema destra si opponevano a questa tappa dell'integrazione europea, data la loro ferma contrapposizione all'Europa; d'altra parte, i partiti dell'estrema sinistra invece vedevano nell'euro un freno non solo ai corollari del *welfare state*, ma anche ai diritti dei lavoratori. L'innalzamento dei prezzi a seguito dell'introduzione della moneta unica nel 2002, ha dato un forte argomento sul quale i partiti euroscettici, in particolar modo Lega Nord, hanno basato i propri programmi elettorali, facendo leva sul malcontento non solo dei consumatori ma di tutta la classe media irritata. Il risultato è stato un incremento sostanziale dei consensi per questi schieramenti, assumendo sempre più peso nel contesto governativo nazionale. La seconda fase ha visto l'intento di questi partiti di smuovere consensi a loro favore, sottraendone ai partiti tradizionali di centro¹²². L'ultima fase, infine, ha visto la diffusione di una forte ostilità nei confronti dell'UEM a seguito della crisi economica che nel 2008 ha investito anche l'Europa, sfociando in una crisi generale del debito sovrano, che ha coinvolto in particolar modo l'Italia. È proprio in quest'ultima fase che si pone il caso dell'Italia del 2018, anno in cui il governo costituito dalla coalizione Movimento 5 Stelle e Lega Nord fece dell'aperta opposizione all'euro e all'Unione nel complesso, il nucleo del suo programma politico e della sua strategia di comunicazione, volta a raccogliere un largo consenso popolare. Sebbene questo governo sia durato a malapena un anno, a causa dell'uscita nel settembre 2019 della Lega dalla coalizione, portando alla formazione di una nuova coalizione governativa basata sull'accordo tra Movimento 5 stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali, è interessante analizzare l'impatto che ha avuto il c.d. 'primo governo Conte' sulla politica italiana e sulla relazione con le istituzioni europee. Questo intento è rilevante nella prospettiva di comprendere anche come le istituzioni europee e gli altri Stati membri reagiscano alle politiche e all'attitudine di un determinato Stato.

Affianco a tale governo, sono stati diversi gli economisti che recentemente hanno avvalorato l'ipotesi della responsabilità della situazione di crisi sistemica stante nell'introduzione della moneta unica, come nel caso ad esempio di Paolo Savona, ex Ministro dell'industria, del commercio e

¹²² S. Colarizi, *Storica politica della Repubblica 1943-2006*, Gius, Laterza & Figli, Edizione 9, 2017.

dell'artigianato nel governo Ciampi dall'aprile 1993 all'aprile 1994. Seppur con toni decisamente moderati, Savona ha espresso il proprio scetticismo nei confronti dell'euro, prospettandone un'uscita dell'Italia in alcuni suoi lavori. Tra questi, potremmo menzionare “Piano B per l'Italia”¹²³, dal quale è possibile ricavare le caute critiche mosse. Il tono moderato è constatabile già per il solo fatto di proporsi di analizzare oggettivamente le esternalità negative che si genererebbero dall'uscita dell'Italia. L'attività di studiosi come Savona ha contribuito alla costruzione di una solida ideologia avversa all'euro, fornendo ai partiti politici materia sulla quale basare le proprie campagne politiche e la propria strategia di comunicazione, soprattutto nel caso della Lega Nord. Il Movimento 5 Stelle, difatti, se in un primo momento si era mostrato apertamente ostile all'euro, successivamente si è incamminato in un percorso che ha visto in un primo momento attenuare i propri toni avversi, per poi infine abbandonarli totalmente¹²⁴. La spiegazione risiederebbe nel carattere del partito stesso: a seguito della formazione nel 2018 del primo governo Conte, la coalizione governativa fu accusata di voler dare seguito a quanto proclamato durante la campagna elettorale, ossia l'uscita dall'euro. Di fronte all'ammontare degli scetticismi nei confronti di questo governo, il partito pentastellato decise di attenuare sempre più il suo carattere antieuropeista, che precedentemente aveva accentuato lo stampo antisistemico del Movimento, ragione per cui aveva ottenuto così tanto successo. La formazione del successivo governo, resa possibile dalla coalizione tra Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Italia Viva e Liberi e Uguali ha confermato l'abbandono definitivo del sentimento antieuro.

La Lega Nord, d'altra parte, sin dalla fine degli anni '90 si è sempre opposta alla moneta unica, vista come una vera e propria minaccia al continuo sviluppo della macchina industriale del Nord Italia¹²⁵. Assumere questa posizione nei confronti del sistema europeo contestualmente alla manifestazione delle conseguenze negative palesatesi a seguito della crisi, non ha fatto altro che contribuire alla raccolta di un maggior numero di consensi. Non solo, ma attestarsi su tale linea di pensiero ha concorso anche al delineamento di un nuovo programma politico certamente ben riuscito: a partire dal 2013, con Matteo Salvini, la Lega Nord ha visto l'abbandono di temi tradizionali come il separatismo e il regionalismo¹²⁶, per passare a politiche fortemente antieuropee e anti-immigrazione, mostrando grande astuzia empatica nei confronti delle questioni maggiormente sentite dall'opinione pubblica.

¹²³ P. Savona, “Piano B per l'Italia” in *Scenarieconomici.it*, 2015.

¹²⁴ R. Di Quirico, *Challenging the Euro: The politics of anti-Euro parties in Italy during the first Conte government in Contemporary Italian Politics*, 2020, pp. 1-12.

¹²⁵ M. Huysseune, “A Eurosceptic Vision in A Europhile Country: The case of Lega Nord, Modern Italy, pp. 59-75, 2010.

¹²⁶ D. Albertazzi, A. Giovannini, A. Seddone, “No Regionalism Please, We Are Leghisti! The transformation of the Italian Lega Nord under the Leadership of Matteo Salvini”, *Regional and Federal Studies*, 2018.

La coalizione governativa del 2018 è stata dunque un potenziale elemento distorsivo nei rapporti tra Italia e istituzioni europee. A seguito della firma del contratto di governo che ha visto la nomina di Luigi di Maio e Matteo Salvini come Vicepresidenti del Consiglio dei ministri, la proposta di Paolo Savona in qualità di Ministro delle Finanze ha accentuato il carattere antieuro del governo. Questo ha portato al sorgere di preoccupazioni, specialmente del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella¹²⁷, tanto da rifiutare la lista dei ministri, soprattutto a causa della presenza di Savona nella compagine. Tuttavia, come noto, infine un accordo fu trovato, ponendo Savona a capo del Ministro degli Affari Esteri e Giovanni Tria al Ministero dell'Economia e Finanze.

In questo periodo, le controversie tra governo italiano e i vertici europei sono ruotate attorno a diverse tipologie di questioni. Una prima potrebbe essere individuata sul più che attuale tema dell'immigrazione¹²⁸. Si può asserire che ad oggi non sia stata posta la parola fine alla scontentezza italiana, giusta o meno che sia, generata dal problema dell'equa redistribuzione dei rifugiati tra gli Stati membri dell'Unione europea. A tal proposito, non poche sono state le diatribe tra Commissione europea e il Ministro dell'Interno Matteo Salvini. Occorre ricordare come prima le operazioni UE di Triton¹²⁹ (dal 2014) e poi le operazioni Themis (dal 2018) hanno portato sì al salvataggio di numerose vite umane nel Mediterraneo centrale, ma il governo lamentava che erano sfociate anche nel far sì che questi rifugiati fossero ospitati nella maggior parte dei casi in Italia. Nonostante l'Italia non figurasse neppure tra le prime dieci nazioni al mondo per numero di accoglienze di rifugiati, ciò non era più di gradimento del primo governo Conte¹³⁰.

Altra piattaforma di scontro è stata quella economica: misure proposte dal governo quali “Quota 100”, il “reddito di cittadinanza” (le uniche alla fine adottate) e la *flat tax* sono state dispendiose e potevano essere realizzate esclusivamente tramite l'incremento del deficit di bilancio e del debito pubblico. Il che, naturalmente, andava contro i paletti stabiliti in ambito europeo. Le suddette misure hanno infatti incontrato non solo l'opposizione dell'UE ma anche dell'OCSE¹³¹. Dunque, la tensione tra le istituzioni sovranazionali e i vertici italiani si è riflessa nel mercato finanziario¹³², così da generare un incremento dello *spread* tra titoli italiani e bond tedeschi, che a sua volta ha peggiorato la sostenibilità del debito pubblico dell'Italia.

Il piano multidimensionale di scontri con la Commissione europea ha portato al progressivo rifiuto del Movimento 5 Stelle di continuare questa politica antieuro¹³³, al contrario della Lega Nord. Se da

¹²⁷ “Perché Mattarella ha detto ‘no’ a Paolo Savona” in AGI, 2018.

¹²⁸ B. Nascimbene, “Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione europea”, Documenti IAI, IAI0922.

¹²⁹ Salvare vite in mare e lottare contro le reti criminali, Consiglio europeo; Consiglio dell'Unione europea.

¹³⁰ “Aumentano i rifugiati nel mondo, diminuiscono i richiedenti asilo in Italia” in Vita, 2019.

¹³¹ “Riforma pensioni 2020: Quota 100 nel mirino dell'UE” in Firstonline, 2020.

¹³² A. Fontana, C. Di Cristofaro, “Governo Lega-M5S crea tensioni con spread a 140. Milano maglia nera Ue” in Il Sole24 Ore, 2018.

¹³³ “Europa ed Euro, come è cambiata in 5 anni la linea M5S” in Il Sole24 Ore, 2019.

una parte, alla fine Quota 100 e il reddito di cittadinanza furono approvate seppur con pochi risultati positivi nella realtà dei fatti, la *flat tax* proposta dalla Lega Nord non raccolse abbastanza consensi. L'atteggiamento del partito pentastellato, antitetico rispetto a quello della Lega, è stato poi il preludio di quella rottura che si verificò nel settembre del 2019, con la caduta del governo e la formazione della nuova coalizione governativa tra M5S e PD, inaugurando così il c.d. 'secondo governo Conte'. Il cambiamento nella strategia del Movimento sarebbe da spiegarsi proprio in questo, ossia nel tenersi aperta la possibilità di costituire un esecutivo con il PD alle elezioni successive. Per far sì che ciò avvenisse, era necessario mutare la propria posizione nei confronti dell'UE e dell'euro, manifestando comunque la volontà di riformare il sistema europeo ove possibile.

Preso in considerazione questo caso studio, risulta facile pensare che in un'organizzazione interconnessa, soprattutto economicamente, come l'Unione europea, la crisi di uno Stato può portare alla nascita di squilibri all'interno anche degli altri Stati membri. È questa la ragione per cui si è voluto sottolineare come le politiche e i rapporti di uno Stato con le istituzioni europee, non influenzano esclusivamente le dinamiche interne ai confini nazionali, bensì si proiettano anche al livello sistemico, inducendo possibili squilibri che potrebbero rivelarsi deleteri per tutti gli attori in gioco. È il caso questo della crisi greca, al quale è succeduta la crisi in Irlanda e in Portogallo, oltre che poi in Italia e in Spagna, seppur quest'ultime già connotate da forti debolezze strutturali. Risulta fondamentale, quindi, che ciascuno Stato operi rettamente anche e soprattutto per quanto viene disposto dall'art. 4 TUE, il quale disciplina il principio di leale cooperazione. È importante, infatti, che ciascuno Stato agisca nella prospettiva di non compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, contribuendo altresì al raggiungimento delle tappe intermedie fondamentali per la concretizzazione di traguardi comuni a tutti gli Stati membri.

3.3 Italexit come soluzione: realtà o miraggio?

La strumentalizzazione degli attori politici che, nella prospettiva di raccogliere quanti più consensi, hanno individuato l'euro come causa principale dei mali italiani¹³⁴, non tiene conto delle debolezze strutturali che connotavano la penisola già nel momento dell'adozione della moneta unica, seppur l'Italia abbia subito le conseguenze nefaste di una stretta obbedienza al concetto dell'austerità espansiva imposta al livello sovranazionale¹³⁵. A questo, si è senza dubbio aggiunto il fallimento

¹³⁴ S. Fabbrini, "Sovranismi diversi ma stessi obiettivi" in *Il Sole24 Ore*, 2018.

¹³⁵ *Quello che la storia (non) ci insegna; il vero costo dell'austerità e della disuguaglianza in Europa*, 174 Oxfam briefing paper, 2013.

totale dell'estrema disciplina di bilancio che avrebbe dovuto presuntamente favorire la crescita economica¹³⁶. È per questo che il continuo andamento negativo dell'economia italiana a partire dall'entrata in vigore della moneta unica, con una diminuzione del PIL pro-capite nazionale pari al 3%¹³⁷ a fronte di una crescita media europea del 10%, non può essere imputato nella maggior parte a fattori extra nazionali. Soprattutto, a seguito della crisi, l'Italia si è trovata ad affrontare problematiche di grande rilevanza, come alta disoccupazione ed elevato debito pubblico. Essendo i fattori della crisi italiana frutto della storia e antecedenti all'ingresso nell'euro, risulta difficile non solo fare un prospetto delle conseguenze di un'*Italexit*, ma anche solo pensare che un'uscita dall'euro possa costituire una concreta soluzione a queste criticità decennali. Tuttavia, sul tema in questione sono state diverse le posizioni assunte: vi sono quanti vedono l'euro come fonte di crescita, benessere e come opportunità di collaborazione e cooperazione interstatale, e vi sono coloro che, come già delineato, guardano all'ingresso nella moneta unica come principio delle disgrazie italiane¹³⁸.

Consapevoli del fatto che fornire uno scenario di *Italexit* sia un'operazione decisamente complicata, nel corso di questo paragrafo conclusivo si tenterà tracciarne i tratti fondamentali, tenendo conto dei due assiomi che abbiamo menzionato precedentemente e da tenere in mente: un primo è che l'art. 50 TUE specifica l'iter procedurale da seguire per un'uscita dall'UE ma non dall'UEM, rimandando così al singolo Stato la determinazione degli strumenti giuridici da utilizzare per esplicitare la volontà politica di uscita; il secondo è che, non essendoci una via giuridicamente chiara per l'abbandono dalla moneta unica, esso abbia carattere esclusivamente politico¹³⁹.

Prima di procedere all'analisi di possibili effetti derivanti dall'*Italexit*, occorre comprendere se un'uscita dell'Italia sia effettivamente possibile. Nonostante la presenza di riferimenti¹⁴⁰ alla Comunità europea (oggi Unione europea) all'interno della Costituzione italiana a seguito della legge costituzionale n. 3 che ha riformato il Titolo V della parte II della Costituzione, questi non impediscono affatto che una procedura di uscita dalla moneta unica venga avviata. Soprattutto non pongono delle condizioni che rendano arduo l'intraprendere un percorso che porti a un'uscita definitiva. Il che non è scontato in altri contesti: basti pensare all'art. 23 della Costituzione federale tedesca, il quale stabilisce la necessità di una revisione costituzionale per attuare eventuali modifiche alle regole dei trattati, tramite una legge che ne modifichi o ne arricchisca il testo letterale¹⁴¹. Un procedimento, questo, che non sembra essere contemplato nel caso costituzionale italiano¹⁴². Neppure

¹³⁶ R. Bin, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)* in Quaderni Costituzionali, pp. 813-830, 2018.

¹³⁷ C. Altomonte, T. Sonno, *L'Italia alla sfida dell'Euro* a cura di F. Bruni, 2014, Edizione Satelios.

¹³⁸ D. Lorenzini, "L'Italia e l'UE nel 2019: tra euroscetticismo e realpolitik" in *Il Caffè Geopolitico*, 2019.

¹³⁹ R. Bin, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)* in Quaderni Costituzionali, pp. 813-830, 2018.

¹⁴⁰ Art. 97.1, art. 117.1, art. 117.2, art. 117.3, art. 117.5, art. 120.2, art. 120.2, art. 122.2.

¹⁴¹ Legislazione straniera; Materiali di legislazione comparata in Camera dei deputati, XVII Legislatura, 2013.

¹⁴² R. Bin, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)* in Quaderni Costituzionali, pp. 813-830, 2018.

l'art. 11 della Costituzione italiana può essere interpretato come elemento che generi degli obblighi in capo allo Stato italiano; piuttosto, quest'ultimo, rinunciando alla guerra come mezzo di offesa alla libertà di altri popoli¹⁴³, risulta acconsentire il livellamento della sovranità nazionale, facendo fronte a eventuali limitazioni e doveri sovranazionali solo se necessari al perseguimento della pace tra le Nazioni. Nella prospettiva di ciò, infatti, l'Italia "promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"¹⁴⁴. Inoltre, occorre mettere l'accento sul carattere generale e ambivalente dell'art. 11, il quale nacque per consentire l'accesso dell'Italia all'ONU¹⁴⁵, e il cui significato fu poi esteso anche all'organizzazione europea. È anche per questa ragione che non si necessiterebbe una revisione costituzionale che rimuova la presenza del suddetto articolo, dato il primordiale riferimento alle Nazioni Unite. Dunque, non disponendo della necessità di avviare una procedura di revisione costituzionale, così come una legge ordinaria ha esplicitato l'autorizzazione a far fronte agli obblighi comunitari, una legge formale contenente una clausola di abrogazione delle leggi che concernono i Trattati europei sarà sufficiente a porre fine agli effetti di questi ultimi.

Comunicare l'attivazione della procedura di uscita dall'Unione europea nel complesso tramite referendum popolare, è disciplinato puntualmente da parte dell'ordinamento europeo. Il che non accade, tuttavia, per la manifestazione dell'intenzione di uscire esclusivamente dall'euro. Nella fattispecie, dal punto di vista concettuale, si dovrebbe consultare il popolo riguardo la richiesta di voler dare inizio o meno alle trattative che porterebbero eventualmente all'uscita dell'Italia dall'euro, piuttosto che avanzare un quesito che enfatizzi il possibile ritorno a una valuta nazionale e il ripristino della piena sovranità monetaria, in quanto decisamente fuorviante. Difatti, il ritorno ad una moneta nazionale comunque comporterebbe in prima istanza ratificare degli accordi che vadano ad esplicitare i rapporti tra l'euro e la neo valuta¹⁴⁶. Alcuni *italexiteers* hanno anche ipotizzato un possibile ritorno alla lira, eventualità che potrebbe anche rivelarsi deleteria¹⁴⁷. Confutare l'argomentazione secondo cui "uno Stato che batte moneta non può fallire" è ancor più facile, se solo si pensasse al fatto che l'Italia è vincolata a un debito, sia pubblico che privato, espresso in euro. Quest'ultimo naturalmente non verrebbe cancellato istantaneamente in caso di un'uscita dell'Italia dall'euro; piuttosto la sua entità verrebbe riformulata. In particolar modo, avrebbe luogo un doppio effetto: da una parte l'entità del debito aumenterebbe a causa della svalutazione e del deprezzamento della lira, come diretto effetto dell'immissione della valuta all'interno del sistema economico; dall'altro, diventerebbe più insostenibile in relazione ai tassi di interesse maggiori richiesti dai creditori che dovrebbero

¹⁴³ Articolo 11 in Senato della Repubblica.

¹⁴⁴ Articolo 11 in Senato della Repubblica.

¹⁴⁵ R. Baratta, *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea*, 2020, Luiss University Press.

¹⁴⁶ Come difatti è avvenuto per Regno Unito, Repubblica Ceca, Svezia, Danimarca, Bulgaria, Ungheria, Polonia, Croazia e Romania.

¹⁴⁷ "Italexit, cosa succederebbe se uscissimo dall'euro" in *Il Sole24 Ore*, 2019.

acquistare il nuovo debito¹⁴⁸. Peraltro, è ragionevole ritenere che la domanda di lire sul mercato da parte degli operatori economici sarebbe di certo minore rispetto a quella di euro, aggravando ancor di più il processo di svalutazione, con il rischio di sfociare in una vera e propria crisi valutaria. L'impoverimento ulteriore sarebbe quindi un prospettiva concreta, per la quale l'aumento esponenziale dell'inflazione costituirebbe solo uno degli effetti negativi. Esso, infatti, contribuirebbe a segnare l'incremento delle disuguaglianze nazionali¹⁴⁹, nella misura in cui colpisca i detentori di ricchezza e coloro che percepiscono redditi nella media, ad esempio.

Occorre inoltre considerare la copiosità delle esternalità economiche negative che si genererebbero dalla decisione di non voler esser più membro dell'Eurozona: parte della dottrina¹⁵⁰, vede nell'uscita dell'Italia dall'euro il consolidarsi di elevati livelli di inflazione e un incremento dei tassi di interesse sul lungo termine che non farebbero altro che annullare qualsiasi risultato positivo raggiunto fino ad ora in termini di competitività al livello internazionale. Oltretutto, il debito pubblico italiano rimarrebbe sostanzialmente invariato. È naturale pensare che accada quanto riportato, come semplice manifestazione di quel che è stato sostenuto sino ad ora: l'assenza di credibilità ed efficienza dell'assetto politico-istituzionale e il tessuto economico fragile italiano che porta i segni della stagnazione secolare, sono problemi ben radicati e che hanno poco a che fare con l'adozione della moneta unica. Certo, il Patto di Stabilità e Crescita ha sicuramente stretto le maglie dei controlli dell'Unione, i cui vertici avevano già originariamente previsto i parametri di Maastricht, ma il debito pubblico italiano è un elemento storico, come visto. Con il Patto¹⁵¹, difatti, furono imposti forti tagli alla spesa, aggravando la situazione già nefasta della produzione in netto calo, determinando una crescita ulteriore del rapporto debito pubblico/PIL. L'effetto è stato una pressione ancor maggiore nei confronti degli istituti bancari privati, ponendo sotto stress tutto il sistema macroeconomico nazionale.

Preso atto delle conseguenze nocive per l'Italia derivanti dalla decisione di un'uscita dall'euro, si ritiene sia necessario effettuare una considerazione conclusiva. Per farlo, occorre soffermarsi su alcuni aspetti. È innegabile che i rapporti tra l'Unione europea e l'Italia siano stati talvolta difficili nel corso del lungo percorso di integrazione europea avvenuto fino ad ora. Le divergenze venute a galla sono una manifestazione naturale del percorso di adeguamento del nostro sistema nazionale al primato del diritto europeo, e la nota sentenza *Flaminio Costa c/ Enel*¹⁵² costituisce solo uno degli

¹⁴⁸ E. Marelli, M. Signorelli, *E se l'Italia tornasse alla lira? Vantaggi, costi e rischi*, Padova: Libreriauniversitaria, pp. 175, 2018.

¹⁴⁹ Tortuga, *Scenari di un'Italia senza Euro: Il post-Italexit*, 2019.

¹⁵⁰ J. Nixon, N. Stabile, "Should Italy leave the eurozone?" In *Oxford Economics*, pp. 25-35, 2018.

¹⁵¹ Patto di Stabilità e crescita in EUR-Lex.

¹⁵² *Costa c. Enel* Sentenza 15 luglio 1964, causa C 6/64.

esempi che potremmo addurre¹⁵³. Nella fattispecie, questa sentenza è stata la prima ad enunciare la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, respingendo l'interpretazione della Corte costituzionale italiana. Citare la sentenza costituisce un'occasione per sottolineare come anche sotto il profilo costituzionale e giuridico ci sono stati non pochi divari. Soprattutto se si analizza la ragione per la quale ebbe origine la controversia: alla base di questa vi era difatti la storica costruzione dualista della Corte costituzionale italiana, che da sempre aveva concepito l'ordinamento europeo e quello italiano, due ordinamenti distinti. Al contrario, quella della Corte di Giustizia dell'UE propendeva per una costruzione monista, che prevedeva invece un'integrazione e un'unione dei due ordinamenti giuridici, europeo e nazionale¹⁵⁴.

Non solo sul piano giuridico, ma anche sul piano politico, inoltre, abbiamo visto che gli attriti con le istituzioni europee sono stati e sono non da meno. Un ruolo cruciale nella costruzione di questo sentimento antieuro, o euroscettico nei suoi termini pacati, hanno avuto i partiti politici sovranisti e populistici i quali hanno saputo fare dell'Unione europea il capro espiatorio per i mali storici dell'Italia. Tuttavia, in base a quanto esposto fino ad ora, prospettare il pervenire a una soluzione tramite l'uscita dell'Italia dall'euro (così come dall'UE) è a dir poco deviante. Difficilmente le criticità italiane potrebbero essere risolte tramite il recesso dai trattati europei, poiché i fattori causali non sono di natura esogena, bensì sono intrinseci all'Italia, ma non per questo non sradicabili. Per tale ragione, più che recedere dai trattati, si potrebbe tentare di riformare l'Eurozona. Ad esempio, se considerassimo l'eccessiva rigidità per quel che riguarda la gestione dei bilanci (soprattutto caratterizzante il periodo pre-pandemia COVID-19), si potrebbe optare piuttosto per l'affievolimento di quest'ultima insieme a un valido piano di investimenti europeo, dal quale possano beneficiare stati con situazioni economiche pessime, in termini di rapporto debito/PIL (aiuti che difatti sono stati programmati contestualmente al *Next Generation EU*). Si paleserebbe così ancor di più un'Europa che si sostiene, nonostante le divergenze nazionali. In più, è nel contesto europeo che l'Italia deve trovare una propria dimensione. È eloquente il fatto che nella gestione della corrente crisi pandemica, e della conseguente crisi economica, la BCE ha avuto e continua ad avere un ruolo centrale¹⁵⁵. Dal Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (PEPP) da 1850 miliardi di euro, avente lo scopo di ridurre i costi di finanziamento e incrementare il flusso di credito nell'Eurozona, al mantenimento dei tassi di interesse molto basso per favorire l'ottenimento per individui e imprese di fondi in prestito, sino ad arrivare agli aiuti forniti alle banche più in pericolo, che in preda al timore potrebbero bloccare l'erogazione di denaro ai cittadini e alle imprese che lo richiedano. Il comun denominatore di tutte queste attività risulta essere proprio la preservazione della stabilità finanziaria dei paesi membri

¹⁵³ R. Baratta, *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea*, 2020, Luiss University Press.

¹⁵⁴ R. Baratta, *La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, LUISS Guido Carli, 2020.

¹⁵⁵ La nostra risposta alla pandemia di coronavirus in Banca Centrale Europea, Eurosystema.

dell'UE tramite la cooperazione. È, infatti, lo spirito di cooperazione e solidarietà che deve indicare la via per i futuri rapporti non solo tra l'Italia e l'Unione europea, ma tra tutti i membri di questa comunione di Stati.

CONCLUSIONI

Nel trarre delle considerazioni riguardo gli attuali sviluppi del progetto europeo, sono due le facce della medaglia utili da analizzare. Da un lato, si è gradualmente pervenuti all'inclusione di 22 Stati membri a partire dai 6 iniziali, a risultati importanti come la previsione di un mercato interno con le relative quattro libertà e l'unione doganale, alla creazione di un vero e proprio sentimento europeo anche grazie a simbologie quali la bandiera europea e l'inno europeo, al ruolo che ha assunto l'Unione nella garanzia della tutela dei diritti umani sul territorio europeo.

Dall'altro lato, occorre non dimenticare che permane una scarsa, effettiva integrazione tra gli Stati membri, le cui dinamiche a volte possono influenzare lo spirito di cooperazione che dovrebbe trovarsi alla base del sentimento europeo. Nelle difficoltà alle quali è andata incontro l'UE si può individuare un fattore comune, ossia gli eventi esogeni che hanno determinato squilibri interni di varia natura nel corso degli anni. La crisi economica del 2009, la crisi migratoria e poi ancora la crisi pandemica sono solo alcune di quelle criticità che hanno afflitto gli Stati membri, acutizzando le polemiche nazionali riguardo la gestione delle stesse. Il sorgere e la crescita del filone euroscettico e sovranista, e l'assunzione di grande rilevanza in quanto parte dei singoli governi nazionali o di maggiore schieramento all'opposizione, ha fatto sì che la questione di un'uscita dall'UE o dall'UEM tornasse in primo piano, evidenziando l'importanza delle dinamiche che al livello 'micro' si potrebbero propagare nella dimensione 'macro'. Nella fattispecie, nell'Unione europea.

L'elaborato ha infatti inteso innanzitutto chiarire il funzionamento della clausola di recesso, di cui all'art. 50 TUE. Si è visto come questa disposizione ha lasciato molti quesiti aperti, a causa della sua conformazione non completa: primo tra tutti, la possibilità di recedere dall'UEM senza uscire dall'UE. Se da un lato si è arrivati alla conclusione che sia giuridicamente possibile fare ciò tramite accordo ai sensi del diritto internazionale, d'altra parte, alcuni ritengono che questo sia difficilmente prospettabile in quanto favorirebbe il moltiplicarsi di fenomeni d'approccio *cherry picking* all'UE, minando così l'applicazione omogenea della normativa dei trattati. Allo stesso modo, l'art. 50 TUE rimanda alla discrezione dello Stato membro la determinazione dell'intensità del recesso dai trattati europei, dando forma nel corso del tempo a ipotesi e scenari quali *hard*, *mild* e *soft exit*, dei quali si è parlato in occasione della Brexit. A riguardo, nella prospettiva di giungere alla comprensione degli effetti di ciascuno scenario, si è ritenuto necessario esaminare alcuni casi specifici.

Gli esempi delle cosiddette *Grexit* e *Brexit*, così come l'analisi e i pareri di studiosi del settore che hanno trattato di conseguenze potenziali o effettive derivanti dal recesso dai trattati europei, dall'UEM in particolar modo, hanno costituito un mezzo importante tramite il quale è stato possibile apprendere le numerose difficoltà di natura economica e finanziaria alle quali andrebbe incontro uno

Stato recedente. Inoltre, l'esito di un'uscita investirebbe altresì la sfera giuridica, portando tra le altre cose anche ad una ridefinizione dello status del cittadino dello Stato recedente, con la diretta conseguenza di precludere a questi l'esercizio della libera circolazione all'interno degli Stati membri, ad esempio. Del recesso dall'UEM va poi ricordato che questo può comportare la nascita di problematiche anche in capo all'UE stessa, generando degli squilibri sistemici che dovrebbero essere compensati in virtù di un'applicazione concreta dello spirito di collaborazione e solidarietà che caratterizza questa comunione di Stati.

L'elaborato in questione ha dunque voluto mostrare come tanto i risvolti economici quanto quelli giuridici, implicano che abbandonare la moneta unica sia un percorso molto complesso non solo in termini procedurali, ma anche in termini di obblighi che si generano in capo agli attori in gioco. Servirci del caso Brexit, anche qui, permette di evidenziare da una parte i risvolti che essa ha avuto sul Regno Unito, e d'altra parte quanto poi l'*iter* di uscita dall'UE sia avvenuto con improvvise frenate e accelerate.

In un quadro generale dove le tre crisi (economica, immigratoria e pandemica) hanno segnato l'ultimo ventennio, si è assistito all'esacerbazione degli interessi nazionali, che ha portato alla ribalta dei sovranismi nei singoli contesti europei, quali ad esempio Francia, Germania e Italia. In Italia, nel 2018, il governo basato sulla coalizione Movimento 5 Stelle-Lega nord si è posto apertamente in contrasto con l'UE. Quali sono le dinamiche che hanno portato all'apertura di questa stagione? Una strategia comunicativa connotata da forti note sovraniste ha permesso a questi partiti di assumere sempre più rilevanza nel contesto politico italiano. In particolar modo, presentare la moneta unica come l'origine di tutti i mali italiani, riscosse un grande successo elettorale, tanto da portare tali schieramenti nella compagine governativa. Tuttavia, ciò che i più non ricordano è che la disastrosa situazione economica ha radici ben più profonde rispetto all'ingresso nella moneta unica, tanto che già dinanzi al Trattato di Maastricht l'Italia non risultava rispettare gli omonimi parametri. Il montare dell'astio popolare e trovare nella moneta unica il capro espiatorio, in occasione di circostanze di crisi nefaste, ha fatto sì che l'ipotesi di un'uscita dell'Italia tornasse in primo piano come ipotetica soluzione a queste problematiche. La crisi economica e le successive misure prese sul piano sovranazionale per tentare di tamponare le emorragie economiche nazionali non hanno poi fatto altro che peggiorare una situazione già di per sé critica in Italia. È proprio per questo che, essendo le cause in questione di natura endogena, pare difficile presentare la rinuncia dell'Italia alla moneta unica come un'effettiva soluzione, soprattutto poiché in presenza di una valuta nazionale il debito pubblico e privato italiano sarebbe soggetto all'effetto moltiplicatore di una moneta svalutata già in partenza rispetto all'euro. Difatti, anche se si riassume pieno potere sovrano sulla propria moneta, ciò non

cancellerebbe istantaneamente l'elevato debito dell'Italia. Piuttosto, dovrebbe essere convertito nella neo-valuta.

In conclusione, essendo le cause della crisi italiana di natura endogena, è alquanto illusorio sanare la situazione intervenendo all'esterno. Anzi, è proprio sul piano europeo che l'Italia deve trovare una propria dimensione. In un'Europa che comunque non è esente da problemi, l'Italia deve porsi in maniera benevola rispetto alle istituzioni sovranazionali affinché non ci si ponga come ostacolo al raggiungimento degli obiettivi sanciti dall'art. 3 TUE: "promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi cittadini". I principi che devono dirigere le azioni dei singoli Stati membri devono essere quindi quelli della solidarietà e della leale cooperazione, facendo sì che i singoli interessi nazionali non siano anteposti agli obiettivi comunitari. Questo, non solo per pervenire alla realizzazione di tali obiettivi, ma anche per le esternalità positive che si creerebbero nei singoli Stati, che finalmente gioverebbero l'uno della collaborazione e della solidarietà dell'altro, dando concreta applicazione allo spirito europeo tanto ambito.

A sostegno di questo personale pensiero, si intende riportare quanto scrisse Carlo Cattaneo in occasione dei Corollarii alle Memorie del 1849: "avremo pace vera, quando avremo gli Stati Uniti d'Europa".

Bibliografia

Articoli, manuali, monografie, papers, reports

- Aalberg, T., Esser F., Reinemann, C., Stromback, J., de Vreese, C. (2016). *Populist Political Communication in Europe*.
- Ala-Peijari, J., Berghail, E., Koskenkyla, H., Malinen, T., Mellin, I., Miettinen, S., Tornqvist, S. (2018). *How to Leave the Eurozone: The Case of Finland* in *The Economist's Voice*, <https://doi.org/10.1515/ev-2018-0020>, pp. 1-14.
- Albertazzi, D., Giovannini, A., Seddone, A. (2018). *No Regionalism Please, We Are Leghisti! The transformation of the Italian Lega Nord under the Leadership of Matteo Salvini*, *Regional and Federal Studies*.
- Altomonte, C., Sonno, T. (2014). *L'Italia alla sfida dell'Euro*, Milano: Edizione Satelios, pp. 17-121.
- Amoroso, I. (2019). *Brexit, la decisione di lasciare l'UE è revocabile?* in *Altalex*.
- Armour, J., Fleischer, H., Knapp, V., Winner, M. (2017). *Brexit and Corporate Citizenship* in *Eur Bus Org Law Rev*, pp. 198-233.
- Athanassiou, P. (2009). *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU; some reflections* in *Legal Working Paper Serie*, European Central Bank, Eurosystem, pp. 9-22.
- Baratta, R. (2020). *Lezioni di Diritto dell'Unione europea*, Roma: Luiss University Press, pp. 19-57.
- Bartoloni, M. E. (2016). *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e resistenze "internazionaliste"* in *Rivista Aic*, <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/maria-eugenia-bartoloni/la-disciplina-del-recesso-dall-unione-europea-una-tensione-mai-sopita-tra-spinte-costituzionaliste-e-resistenze-internazionaliste>, pp.1-12.
- Bianchi, L. (2020). *La crisi del 2008: le cause, ma soprattutto gli effetti* in *Orizzonti Politici*.
- Bin, R. (2018). *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)* in *Quaderni Costituzionali*, doi: 10.1439/91776, pp. 813-830.
- Borghi, E. *L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale* in *Comitato economico e sociale europeo; Gruppo di lavoratori*.
- Briganti, F. (2017). *Post-Brexit politics of the Eu: Multiple players in multiple cores?* in *International issues & Slovak foreign policy affairs*, https://www.jstor.org/stable/26592056?seq=1#metadata_info_tab_contents, pp. 23-34.

- BVerfG, Judgment of the Second Senate of 7 September 2011 – 2 BvR 987/10 -, paras. 1-142.
- Cauti, A. (2018). “Come è cambiata l’Italia dopo la crisi del 2008. Uno studio” in AGI.
- Clements, B., Nanou, K., Verney, S. (2014). “*We No Longer Love You, But We Don’t Want To Leave You*”: *The Eurozone Crisis and Popular Euroscepticism in Greece* in *Journal of European Integration*, <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.885753>, pp. 247-265.
- Colarizi, S. (2017). *Storica politica della Repubblica 1943-2006*, Gius, Laterza & Figli, Edizione 9.
- Contaldi, G. (2019). *Diritto europeo dell’economia*, Giappichelli.
- Costa, G. (2015). *The European Union as recently see by two italian economists* in *Phenomenology and Mind*, <https://doaj.org/article/48a871c29200467198512468f0c7703c>, pp. 268-273.
- Craig, P. (2016). *Brexit: Foundational Constitutional and Interpretive Principles* in *Oxford Human Rights Hub*, <https://ohrh.law.ox.ac.uk/brexit-foundational-constitutional-and-interpretive-principles-ii/>.
- Craig, P. (2016). *Brexit: What Next? Brexit: A Drama In Six Acts* in *European Law Review*, pp. 442-460.
- Crespi, S. (2019). *Spunti di Riflessione a margine della sentenza della Corte di Giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall’Unione europea* in *EuroJus*, <http://www.eurojus.it/pdf/Crespi-art50TUE.pdf>, pp. 5-9.
- Dammann, J. C. (2013). *The right to leave the Eurozone* in *Texas International Law journal*, https://heinonline.org/HOL/Page?lname=&public=false&collection=journals&handle=hein.journals/tilj48&men_hide=false&men_tab=toc&kind=&page=125, pp. 126-154.
- Da Rold, V. (2018). *Il debito greco, una lunga storia di errori* in *Il Sole24 ore*, 2018.
- Debomy, D., Rivière, E., Husson, A. (2018). *Gli italiani e l’Europa, cronaca di un disincanto* in *Institut Jacques Delors, Policy Paper no.217*.
- Di Gaspare, G. (2012). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, CEDAM, pp. 112-170.
- Di Paolo E. (2016). *L’uscita dall’euro e dall’Unione europea: teoria e pratica del Brexit e del Grexit*, Dipartimento di Diritto dell’Unione europea, Università di Pisa, pp. 30-199.
- Di Quirico, R. (2020). *Challenging the Euro: The politics of anti-Euro parties in Italy during the first Conte government* in *Contemporary Italian Politics*, <https://doi.org/10.1080/23248823.2020.1793073>, pp- 1-12.
- Fabbrini, S. (2018). *Sovranismi diversi ma stessi obiettivi* in *Il Sole24 Ore*.

- Fabbrini, S. (2019). *Limiti dei sovranisti, debolezze dell'Europa* in Il Sole24 Ore.
- Fontana, A., Di Cristofaro, C. (2018). *Governo Lega-M5S crea tensioni con spread a 140. Milano maglia nera Ue* in Il Sole24 Ore.
- Fues, C. (2018). [Art. 50] *Ways to leave the Euro – Does the Eurozone need an exit clause?* in CESifo Dice Report, <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=5b8ac37d-0b9d-4f1f-b4ab-47906c19967d%40pdc-v-sessmgr01>, pp. 25-30.
- Gialdino, C. C. (2021). *Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea* in Federalismi.it, https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=585&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F10022021140143%2Epdf&content=Prime%2Bconsiderazioni%2Bsugli%2Baccordi%2Bconcernenti%2Ble%2Bfuture%2Brelazioni%2Btra%2Bil%2BRegno%2BUnito%2Be%2BIl%27Unione%2Beuropea&content_auth=%3Cb%3ECarlo%2BCurti%2BGialdino%3C%2Fb%3E, pp. 4-31.
- Giubilei, F. (2019). *Il sovranismo in Italia è al 50%, sarebbe ora di discuterne in modo maturo* in Formiche.
- Glencross, A. (2019). *Can a Soft Brexit Last? The Politics and Political Economy of Limiting Differentiation with EU* in EUSA Conference, 2019, pp. 4-17.
- Greco, E. *L'accordo sui nuovi rapporti fra Regno Unito ed Unione europea. Contenuto ed implicazioni* in Osservatorio di Politica Internazionale, 2016, pp. 2-7.
- Greenaway, D., Milner C. (2019). *The economic impact of Brexit on the UK economy* in The World Economy, <https://doi.org/10.1111/twec.12774>, pp. 2-4.
- Herbst, J. (2015). *Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the "Masters of the Treaties"?* in German Law Journal, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/germlajo2005&i=1785>, pp. 1749-1754.
- Hodson, D. (2016). *Eurozone Governance: From the Greek Drama of 2015 to the Five Presidents' Report* in Journal of Common Market Studies, <https://doi.org/10.1111/jcms.12408>, pp. 150-166.
- Hofmeister, H. (2011) *Goodbye Euro: Legal Aspects of Withdrawal from Eurozone* in Columbia Journal of European Law, New York, pp. 111-134.
- Huysseune, M. (2010). *A Eurosceptic Vision in A Europhile Country: The case of Lega Nord, Modern Italy*, pp. 59-75.
- Huysmans, M., Crombez, C. (2016). *I am leaving the EU: the political economy of exit clauses*, discussion paper, pp. 5-39.

- Jacchia, R. A. (2019), *La Corte di Giustizia ha statuito che il Regno Unito può revocare unilateralmente il recesso dall'Unione Europea* in Sole24.
- Kerr, F., 2018. *Comment: Leaving the EU* in New Blackfriars, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/nbfr.12424>, pp. 3-4.
- Lazowski, A. (2016). *Unilateral withdrawal from the EU: realistic scenario or a folly?* in Journal of European Public Policy, <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1174529>, pp. 1294-1301.
- Lorenzini, D. (2019). *L'Italia e l'UE nel 2019: tra euroscetticismo e realpolitik* in Il Caffè Geopolitico.
- Losi, M. (2019). *Debito pubblico: cos'è e perché è importante calcolarlo insieme a deficit e PIL* in Il Sole24 Ore.
- L'Unione Economica e Monetaria in Banca d'Italia in Eurosystema, <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/eurosystema/unione-economica-e-monetaria/index.html>.
- Magna, L. (2015). *Ecco come le banche tedesche e francesi hanno scaricato il debito della Grecia sugli altri Stati* in Formiche.
- Magnani, A. (2021). *UE, Salvini lancia l'asse sovranista con Orban e Morawicki* in Il Sole24 ore.
- Marchegiani, G. (2019). *La Corte di Giustizia e la revocabilità della dichiarazione di recesso ai sensi dell'art. 50 TUE* in EuroJus, <http://www.eurojus.it/wp-content/uploads/2019/01/Marchegiani-Sentenza-Wightman1.pdf>, pp. 1-12.
- Marelli, E., Signorelli, M. (2018). *E se l'Italia tornasse alla lira? Vantaggi, costi e rischi*, Padova: Libreriauniversitaria, pp. 175.
- Martinelli, C. (2015). *General Election 2015: un turning point per il Regno Unito*.
- Martinelli C. (2016). *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit. Diritto pubblico comparato ed europeo*, Il Mulino, pp. 804-823.
- Martinelli, C. (2017). *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit* in Rivista AIC, Rivista N° 1/2017.
- Michelucci, R. (2018). *Così la Brexit mina gli accordi di pace in Irlanda del Nord*.
- Morlino L., Raniolo F.. (2017). *The impact of the Economic Crisis on South European Democracies*.
- Nascimbene, B. *Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione europea*, Documenti IAI, IAI0922.

- Nicolaides, P. (2013). *Withdrawal from the European Union: A typology of effects* in Sage Journals, <https://doi.org/10.1177/1023263X1302000204>, pp. 6-18.
- Nixon, J., Nobile, N. (2018). *Should Italy leave the Eurozone?* in Oxford Economics, <https://doi.org/10.1111/1468-0319.12376>, pp. 25-35.
- Ottaviani, J. (2016) “Cinque grafici per capire meglio i risultati del referendum sulla Brexit” in Internazionale.
- Poptcheva, M. (2016), *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service Briefing February, p. 9-22.
- Proposta di Decisione del Consiglio, relativa all’associazione dei paesi e territori d’oltremare all’Unione europea, comprese le relazioni tra l’Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall’altro (“Decisione sull’associazione d’oltremare”) (2018), Commissione Europea.
- Roberts, D., Clarke, S. (2017). *No Deal Brexit would mean £6bn in extra costs for UK exporters* in The Guardian.
- Romano, B. (2012). *Grecia, nella notte la Troika trova l’accordo per salvare Atene. Aiuti per 43,7 miliardi e taglio dei tassi sul debito* in Il Sole24 ore.
- Romano, B. (2015). *Grecia, terzo salvataggio in 5 anni: assegno da 86 miliardi* in Il Sole24 ore.
- Romano, R. (2018). *Ue all’Italia: serve una riduzione del deficit dello 0,6% del PIL nel 2019* in Il Sole24 Ore.
- Savastano, F. (2019) *Uscire dall’Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli, pp. 8-91.
- Savona, P. (2015). *Piano B per l’Italia* in Scenarieconomici.it.
- Serricchio, F., Tsakatika, M., Quaglia, L. (2013). *Euroscepticism and the Global Financial Crisis* in Journal of Common Market Studies, pp. 51-64.
- Snavely, N. (2009). *Should We Leave the Backdoor Open - Does an Agreement Uniting States Need a Withdrawal Provision: The European Union Draft Constitution*, UMKC Law Review, pp. 213-230.
- Told, J. (2018). *(BR)EXIT from the EU, A legal perspective* in European Company and Financial review, <https://doi.org/10.1515/ecfr-2017-0025>, pp. 490-568.
- Tortuga. (2019). *Scenari di un’Italia senza Euro: Il post-Italexit*.
- Tosato, G. L. (2010). *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?* In Affari Internazionali.
- Tosato, G. L. (2016). *The EU-UK deal: legal issues* in Luiss School of European Political Economy.

- Vellano, M. (2014). *Art. 50 TUE* in Pocar F., Baruffi M. C, Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea, CEDAM, pp. 52-71.
- Verderame, G. Battista. *La crisi dell'Unione ha radici profonde* in CeSPI.
- Watt, N. (2013). *EU referendum: In-out choice by end of 2017, Cameron promises* in The Guardian.
- Zhok, A. (2015). *Controstoria della crisi greca* in Eunews.
- (2010). *Government debt: Judging the judges* in The Guardian.
- (2010). *La povertà in Italia nel 2009* in ISTAT, 15 luglio 2010.
- (2013). *Legislazione straniera; Materiali di legislazione comparata* in Camera dei deputati, XVII Legislatura.
- (2013). *Quello che la storia (non) ci insegna; il vero costo dell'austerità e della disuguaglianza in Europa*, 174 Oxfam briefing paper.
- (2015). *Le date più importanti della crisi greca* in Internazionale.
- (2016). *Brexit Referendum: Beginning of An End or Just A Turning Point?* in European Papers, https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_2_Editorial_00059.pdf pp. 377-381.
- (2016). *What is the difference between a "hard" and "soft" Brexit* in The Economist.
- (2018). *How a soft Brexit differs from a hard one* in The Economist.
- (2018). *Perché Mattarella ha detto 'no' a Paolo Savona* in AGI.
- (2018). *Quali sono le reali responsabilità dell'UE sulla redistribuzione dei migranti?* in AGI.
- (2019). *Aumentano i rifugiati nel mondo, diminuiscono i richiedenti asilo in Italia* in Vita.
- (2019). *Europa ed Euro, come è cambiata in 5 anni la linea M5S* in Il Sole24 Ore.
- (2019). *Il lungo tunnel della Grecia: 10 anni di crisi e austerità* in AGI.
- (2019). *Italexit, cosa succederebbe se uscissimo dall'euro* in Il Sole24 Ore.
- (2020). *Cosa c'è nell'accordo su Brexit* in Il Post.
- (2020). *Riforma pensioni 2020: Quota 100 nel mirino dell'UE* in Firstonline.
- (2020). *Scongiurato il No Deal. Brexit: ecco l'accordo* in ISPI.
- (2021). *Consiglio d'Europa, parlamentari italiani tra i più assenteisti* in Ansa.

RIASSUNTO

L'elaborato analizza le dinamiche attorno una possibile uscita dell'Italia dall'UEM, servendosi da una parte di un braccio giuridico e, dall'altra, di uno di tipo storico. In particolare, il primo consiste nella previa analisi giuridica dell'art. 50 TUE e di alcuni quesiti che lascia aperti, come ad esempio la possibilità di effettuare un'uscita dell'UEM senza lasciare l'UE; il secondo, invece, è composto da due casi storici che hanno caratterizzato l'Unione europea, ossia *Grexit* e *Brexit*.

L'obiettivo in questione è quello di evidenziare cause ed effetti dell'*Italexit*, tramite un approccio di natura trasversale tra le materie affrontate durante il percorso di studi. Per pervenire, infatti, alla comprensione di quali sono le motivazioni e le conseguenze derivanti da uno scenario simile, fonti di natura giuridica, storica, sociologica ed economica sono state gli strumenti utilizzati, servendosi parallelamente di una lettura sistematica di fonti mediatiche.

L'elaborato vede la presenza di tre capitoli: il primo ha come argomento centrale l'art. 50 TUE e le problematiche annesse; il secondo, fa uso di due casi studio quali *Grexit* e *Brexit*, che saranno fondamentali in una prospettiva comparativa; il terzo, infine, analizza questioni quali cause e radici del pensiero sovranista in Italia e lo scenario dell'uscita dell'Italia dall'UEM.

Il primo capitolo pone al centro l'art. 50 TUE. La clausola di recesso rappresenta infatti l'unico mezzo tramite cui è possibile che gli Stati membri riassumano la propria sovranità, precedentemente erosa dall'adesione all'Unione europea. Difatti, far parte dell'Unione europea ha significato, come disciplinato dai trattati, il devolvere parte delle proprie competenze, in maniera totale o parziale, in capo alle istituzioni europee. È proprio tale articolo a determinare che queste competenze siano riassunte o meno dagli Stati che ne fanno parte.

A differenza del periodo antecedente, l'art. 50 TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, ha costituito un grande elemento di innovazione. Una regolamentazione formale della procedura di recesso raramente aveva fatto la sua comparsa negli statuti delle organizzazioni internazionali sino al 2009 e la motivazione può consistere nel timore che, se questa fosse stata prevista, avrebbe potuto portare a una potenziale uscita massiva di Stati membri scontenti dei risultati raggiunti sino a quel momento. Precedentemente all'introduzione dell'art. 50 TUE, erano infatti gli articoli 54 e 62 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati a dettare le regole in materia. Si specificava che uno Stato potesse recedere da un qualsiasi trattato in ogni momento, purchè si esprimesse il consenso di tutte le parti, previa consultazione degli altri membri, o in via eccezionale, come conseguenza al cambiamento sostanziale delle circostanze che avevano portato lo Stato in questione a ratificare il trattato. Il caso dell'uscita della Groenlandia del 1985 è la prova che, comunque, un'uscita dall'UE fosse contemplata, seppur i Trattati mancassero di una clausola di recesso.

Così come la costruzione dell'Unione si caratterizza per un percorso fatto di molteplici tappe, anche la previsione della clausola di recesso passa per la Dichiarazione di Laeken prima e per il Trattato di Roma del 2004, poi. In quest'ultimo, per la prima volta fece la sua comparsa l'art. 50 TUE, poi trasposto nel Trattato di Lisbona con alcune rettifiche. Cosa fu stabilito all'interno dei Trattati? Innanzitutto che fosse possibile attivare la clausola di recesso tramite notifica al Consiglio europeo, senza doverla giustificare o senza il soddisfacimento di determinati requisiti, al contrario della procedura di adesione, per il quale lo Stato deve rispondere ai tre criteri di ammissibilità. Il Consiglio, poi, conformemente all'art. 218 par. 3 TFUE, delibera a maggioranza qualificata l'accordo stipulato dall'Unione e dallo Stato membro che intenda recedere, previa consultazione del Parlamento europeo. Viene posto, inoltre, un limite di natura temporale all'accordo di recesso: l'art. 50 TUE dispone che l'uscita dello Stato in questione avvenga entro due anni a partire dalla notifica effettuata al Consiglio europeo, con o senza accordo (qualora non se ne trovi uno a conclusione del suddetto termine). In questo consiste il carattere dell'unilateralità del recesso. Ma può, l'intenzione di revocare la notifica, anch'essa essere unilaterale? Rilevante in materia è stata la Sentenza *Wightman* del 2018 della Corte di Giustizia dell'UE. Nella fattispecie, la Corte di Giustizia dell'UE, avvalendosi della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (articoli 65, 67 e 68), affermò che il diritto di revocare la notifica fosse riconosciuto agli Stati, purchè la notifica stessa non avesse ancora avuto effetti. La revoca, comunque, deve essere notificata al Consiglio europeo prima che la notifica generi delle conseguenze o, comunque, prima che scada il termine di due anni disposto dall'art. 50 TUE.

Una volta attivata la clausola di recesso, si aprono diverse possibilità circa quale tipo di strada intraprendere. Il primo scenario che viene analizzato è quello della *soft exit*. Una prospettiva, questa, che prevede l'uscita ordinata dall'UEM. Il secondo scenario prevede l'uscita dall'Unione europea e la successiva stipulazione di un accordo bilaterale con la stessa, dando forma alla *mild exit*. Lo Stato recedente potrebbe seguire l'esempio della Svizzera, anche se è questo una prospettiva difficilmente replicabile a causa dello scontento dell'Unione già nei confronti dello stesso accordo con la Svizzera. Un'alternativa percorribile, tuttavia, pare essere quella della stipulazione di un accordo simile al CETA, tra Canada e Unione europea. Infine, l'ultimo scenario si identifica con la c.d. *hard exit*, prospettiva disastrosa che prevede l'uscita dall'Unione senza che un accordo effettivo avvenga tra l'Unione e lo Stato recedente, a causa della fine del termine dei due anni previsto dall'art. 50 TUE. Le conseguenze nefaste coinvolgerebbero infatti non solo la sfera giuridica, generando ripercussioni sullo status del cittadino, ma anche quella economica dello Stato: l'impatto sull'economia di questo sarebbe infatti nefasto, se consideriamo come lo Stato di lì in poi non potrà più accedere al mercato unico europeo e soprattutto debba commerciare rispettando il quadro giuridico dell'OMC, che include la realizzazione di controlli doganali.

Dal margine discrezionale che lascia l'art. 50 TUE, si sono generate certamente grosse incertezze. L'elaborato ne approfondisce una. È possibile per uno Stato uscire dall'UEM senza effettuare un recesso dall'UE? In prima istanza, è giusto affermare che l'uscita dall'UEM sia comunque contemplata all'interno dei trattati. L'art. 50 TUE ne è la prova, in quanto dispone che una volta attivata la clausola di recesso, lo Stato recederà da tutti i trattati. Essendo anche l'UEM parte dei Trattati, è quindi naturale ritenere che si recederà anche da quest'ultima. Per quel che riguarda, invece, l'uscita esclusiva dall'UEM, la questione è stata piuttosto controversa. Due correnti di pensiero si sono fronteggiate: una prima consiste nell'approccio *all-or-nothing*, per cui è ritenuto che il diritto di recedere dall'UEM sia inscindibile da quello di recedere dall'UE. Il timore di coloro che sostengono questa prospettiva, è che, concedendo tale possibilità, si possa sfociare in un'applicazione disomogenea della disciplina giuridica dell'Unione, che limiterebbe il raggiungimento dell'obiettivo primario dell'UE, ossia pervenire a un'integrazione sempre maggiore al livello economico, sociale e culturale tra i popoli europei. La seconda corrente di pensiero viene definita *cherry picking*: i promotori di questa, ritengono che in realtà un recesso esclusivo dall'UEM sia possibile, dal momento che i trattati non specificano il contrario. Nonostante comunque i timori della trasformazione dell'Unione in un'organizzazione a geometria variabile sia fondato, si ritiene che la soluzione della controversia risieda nei Trattati: essendo l'appartenenza all'Unione su base volontaria, è possibile contemplare un'uscita dall'UEM.

La controversia generatasi in materia, ha evidenziato un grande vuoto giuridico all'interno dell'art. 50 TUE: la mancanza di una postilla che specifichi l'uscita esclusiva dall'UEM, dando la possibilità di rimanere nell'UE. È per questo che, in corrispondenza della fine del primo capitolo, si è evidenziato come un'ipotetica clausola di recesso ideale debba disporre necessariamente di una specifica a riguardo. Tramite un'attenta valutazione costi-benefici, si ritiene che l'Unione gioverebbe dalla presenza di questo elemento, nella prospettiva di continuare e implementare il percorso di integrazione europeo, dando la possibilità a Stati che non intendano farne parte di recedere nella misura in cui vogliono, seppur attraverso un accordo. Le esternalità positive che si creerebbero al livello macrosistemico compenserebbero, difatti, di gran lunga quegli squilibri derivanti da uno Stato che non intenda rispettare il corpus giuridico europeo.

Nel corso del capitolo due, i casi *Grexit* e *Brexit* sono stati fondamentali per dar prova di alcuni tra gli aspetti concernenti l'Unione europea, trattati nel corso del capitolo precedente.

In primo luogo, il caso della *Grexit* è stato il primo, dopo il 2000, a svelare la natura non irreversibile del percorso di integrazione europea, a dispetto di quanto acclamato. I piani di finanziamento concessi dall'EFSF e dal MES, in cambio della garanzia dell'attuazione di misure di austerità nel paese ellenico, hanno confutato quanto sostenuto da schieramenti sovranisti e populistici, i quali presentano

l'Unione europea come un ostacolo all'economia degli Stati del Sud Europa. È proprio, invece, in virtù del principio di cooperazione e del principio di solidarietà che l'UE in questa circostanza, così come nella corrente situazione pandemica, ha inteso agire. Inoltre, il caso *Grexit* ha sottolineato come la stretta interconnessione tra gli Stati dell'Unione determini che la crisi in un singolo contesto nazionale possa coinvolgere anche gli altri Stati. Motivo per cui è fondamentale cooperare.

La *Brexit*, d'altro canto, è stata la proiezione nella realtà della disaffezione e dell'avversione che parte del Regno Unito ha provato, sin dalla sua adesione nel 1973, nei confronti dell'UE. Nonostante l'accordo tra l'ex Primo Ministro David Cameron e l'ex Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk era sembrato un punto di ricongiungimento tra Regno Unito e UE, l'avventatezza del Primo Ministro inglese a stabilire il referendum per il 23 giugno 2016, ha giocato un ruolo fondamentale nel tragico esito. Al suo atteggiamento incauto, inoltre, occorre aggiungere anche l'incapacità di far comprendere come le problematiche inglesi (come quelle economiche e relative all'immigrazione) non potessero essere imputate all'Unione, in quanto il Regno Unito non faceva parte né dell'area Schengen né di quella euro. La storia insegna, infatti, che prevedere il referendum senza attendere che l'opinione pubblica metabolizzasse quanto accordato precedentemente, non fu affatto la scelta migliore.

Con la vittoria dei *leave*, con il solo 51,9%, Cameron diede le dimissioni e Theresa May divenne Primo Ministro. Dopo 9 mesi trascorsi dalla pubblicazione degli esiti del referendum, il 19 giugno 2017 si aprì la prima fase dei negoziati tra Regno Unito e Unione europea. Con l'apertura di questi, nonostante le negoziazioni disponessero di linee guida fornite tramite gli Orientamenti pubblicati dal Consiglio europeo nel 29 aprile 2017, iniziarono a palesarsi difficoltà e punti di contrasto tra gli attori in gioco. Le questioni maggiormente controverse riguardavano la cittadinanza, la liquidazione finanziaria per l'UE, i rapporti tra Irlanda del Nord e del Sud e la determinazione del modello da adottare di lì in poi tra Regno Unito e UE. Una prima bozza di accordo risalente al 9 febbraio 2018 fu respinta dal Parlamento Inglese. Ciò portò May a richiedere la proroga del termine dei due anni previsti dall'art. 50 TUE, prima al 22 maggio 2019 e poi al 31 ottobre dello stesso anno. Un'ultima proroga fu poi accordata dal Consiglio europeo al 31 gennaio 2020, concedendo più tempo per la ratifica dell'accordo di recesso, sul quale era stata trovata una comune intesa il 17 ottobre del 2019, giorno della fine delle contrattazioni tra Commissione europea e Regno Unito. L'accordo entrò poi in vigore a partire dal 31 gennaio 2020. Nonostante il 30 dicembre 2020 si fosse pervenuti a un concordato che determinasse i futuri rapporti tra Unione europea e Regno Unito, gli scenari che si delinearono nel corso delle negoziazioni, sino a partire dal 2017, furono molteplici. Anche qui, la motivazione è da imputare non solo alle diverse correnti di pensiero nel Regno Unito, ma anche e soprattutto al vuoto normativo e all'ampio margine di discrezionalità che lascia l'art. 50 TUE in capo

allo Stato che intenda recedere. Furono tre, difatti, gli scenari valutati. Il primo che l'elaborato intende analizzare è l'*hard brexit*. Prospettiva sostenuta dai *brexiteers* più integralisti, prevedeva che il Regno Unito recedesse da tutti i trattati dell'UE e rinunciasse alla rappresentanza in seno alle istituzioni europee, riassumendo pieni poteri in materie come immigrazione, aiuti di Stato, accordi commerciali con paesi terzi e mercato interno. A questo scenario, si opponevano i *leavers* più moderati, ritenendo che se l'uscita del Regno Unito non fosse stata adeguatamente regolata, questo avrebbe comportato dei danni economici disastrosi, già per il solo fatto di dover ricorrere alle regole dell'OMC. Ciò non sarebbe necessariamente accaduto qualora, invece, si fosse realizzata una *soft brexit*. Questa potenziale soluzione prevedeva che il Regno Unito, in certi termini, rimanesse all'interno del mercato unico e dell'Unione doganale, diminuendo così sensibilmente l'impatto economico derivante dal recesso. Di contro, non avrebbe potuto partecipare al processo di definizione della normativa europea in materia di mercato unico, il che non raccoglieva particolari consensi. Infine, May cercò di trovare un punto di raccordo tra questi due scenari, proponendo quella che viene definita una *mild brexit*: uscire dall'Unione ma far sì che le imprese britanniche potessero accedere al mercato unico. Tuttavia, per l'UE, non era prospettabile discutere l'inscindibilità delle quattro libertà alla base del mercato unico e dunque, se non fosse stata mantenuta la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, non sarebbe stata consentita neanche la libertà di movimento di merci e servizi.

Difatti, l'esito degli accordi ai quali si è pervenuti, ha sancito l'uscita sia dal mercato unico che dall'Unione doganale del Regno Unito, seppur prospettando una continuità in materia di cooperazione su molteplici fronti.

L'uscita del Regno Unito, necessariamente, ha costituito un duro colpo per l'Unione, i cui effetti hanno rischiato di determinare un disequilibrio sistemico. Se da una parte, dunque, i danni derivanti da questo evento sono stati ingenti per il sistema europeo, d'altra parte, l'uscita di scena del Regno Unito ha comportato un'occasione per l'Italia di tornare alla ribalta nel teatro dell'UE. L'Italia possiede difatti requisiti sia di natura storica, che di natura geografica per essere uno dei paesi di maggior peso politico all'interno dell'Unione. Ciò che tuttavia occorre rivedere, è la sua posizione nei confronti del progetto europeo.

A partire dalla crisi economica propagatasi in Europa nel 2008 e dalla successiva crisi migratoria del 2015, i partiti sovranisti e populistici hanno assunto sempre maggior peso all'interno del contesto politico italiano, prima costituendo i maggiori schieramenti all'opposizione e poi arrivando a costituire un governo nel 2018, apertamente antieuro. È da riconoscere la loro caparbia nel presentare le problematiche italiane come diretta conseguenza dell'appartenenza all'UE, il che ha virato l'astio dell'opinione pubblica, esasperata da anni di crisi e di politiche d'austerità, verso tale organizzazione. Questo atteggiamento ha rafforzato i partiti sovranisti, sino a portarli a valutare

l'ipotesi di un'Italexit. Tuttavia, pare difficile ritenere che un'uscita dall'UEM possa essere la soluzione alle difficoltà italiane, già consistenti ai tempi del Trattato di Maastricht del 1992.

Nel corso del capitolo finale, si è, innanzitutto, inteso delineare le ragioni della nascita di queste correnti politiche, nella prospettiva di comprendere come le dinamiche nazionali abbiano degli effetti sulla dimensione esterna di uno Stato, cambiandone la politica estera. In questo caso particolare, la politica europea e in che modo si pone l'Italia rispetto l'Unione.

Il *background* nel quale si inseriscono viene individuato nei primi anni del 2000. Nella fattispecie, con la politicizzazione dell'euro a partire dalla crisi economica del 2008, si sono acuiti gli scontri tra la dimensione sovranazionale e gli Stati maggiormente in difficoltà, tra cui l'Italia. Le controversie sono nate, soprattutto, in relazione ai paletti economici imposti dalle istituzioni europee, che hanno condannato misure che potevano gravare sul debito pubblico nazionale, come politiche di *deficit spending*, di cui l'Italia si è servita per anni per fronteggiare questioni di primaria importanza come la creazione di posti di lavoro, di infrastrutture e il pagamento di sussidi per i disoccupati. Tale restrizione è stata presa di mira da parte dei partiti politici tradizionalmente ostili all'integrazione europea, i quali hanno posto l'accento sull'ingerenza dell'Unione negli affari nazionali. L'Unione è stata, infatti, presentata quasi come fautrice delle difficoltà economiche italiane. Il che è facilmente confutabile, se solo pensassimo che già in occasione del Trattato di Maastricht del 1992, l'Italia non rispettasse gli omonimi parametri. L'errore, in quel caso, è stato pensare che la ratifica del trattato potesse comportare di per sé la diminuzione del rapporto del debito pubblico rispetto al PIL, sino ad arrivare al valore del 60% richiesto. In più, l'Italia non godeva neppure di un'architettura industriale solida e questa fragilità non faceva altro che influenzare negativamente il tasso di produttività delle imprese. Un fattore grave, specialmente dinanzi all'inizio del processo di globalizzazione.

Ponendo questa come base di partenza, gli effetti della crisi economica che coinvolsero inevitabilmente anche i paesi dell'Unione come diretto effetto dell'interconnessione tra i mercati e dell'assenza di barriere allo spostamento di capitali, hanno costituito un durissimo colpo per l'Italia non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale. Sul versante economico, furono numerosi i vincoli posti nel campo della politica economica, a causa del già elevato indebitamento italiano. A questo, si aggiunse un andamento negativo del PIL così accentuato da riflettersi sui mercati finanziari sfiduciati, il che ebbe come effetto anche una diminuzione della domanda estera. I tassi di povertà e di disoccupazione crebbero vertiginosamente a causa dei tagli inevitabili alla spesa sociale e a quella sanitaria. In questo contesto, anche il versante sociale ne risentì profondamente: gli schieramenti politici sovranisti e populistici, difatti, sfruttando le circostanze drammatiche hanno saputo porsi in quella frattura che si era creata tra cittadini e istituzioni non solo europee, ma anche tradizionali italiane, che venivano accusate di aver fallito nel tutelare il popolo italiano.

Cavalcando questo malcontento, sono riusciti dunque a indirizzare le aspre critiche dell'opinione pubblica verso i vertici sovranazionali e a raccogliere numerosi consensi, sino ad arrivare a costituire la prima coalizione governativa apertamente antieuro: nel 2018 si apre il primo governo Conte, con la coalizione Lega Nord-M5S. Anche qui, tra i punti di disaccordo emersi tra il governo italiano e le istituzioni europee annoveriamo la questione migratoria e quella economica. Per quel che concerne la prima, le polemiche avanzate nei confronti dell'Unione hanno visto la richiesta di un'equa redistribuzione dei rifugiati tra gli Stati membri dell'UE, cosa che invece non avveniva, presuntamente, a causa dell'opposizione di alcuni Stati tra cui Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Francia, ad esempio. Per quel che riguarda la seconda, oggetto di scontro erano state le proposte di politiche di *deficit spending* tra cui "Quota 100", il reddito di cittadinanza e la flat tax, fortemente avversate non solo dell'UE, ma anche dall'OCSE.

Il piano multidimensionale degli scontri, ha fatto sì che venissero mosse non poche critiche dai cittadini filouropeisti, che comunque costituiscono una grande fetta della popolazione italiana. Tanto che, il M5S ha deciso progressivamente di mutare la propria natura, al contrario della Lega Nord, la quale, con Matteo Salvini, ha continuato a basare la propria politica su due dimensioni: la questione migratoria e l'atteggiamento antieuro, tanto accentuato da prospettare un'*Italexit*. La posizione antitetica dei due partiti di coalizione è stata poi la causa dell'inevitabile caduta del governo nel settembre del 2019, con la formazione del secondo governo Conte, costituito da M5S e PD.

Ciononostante, cosa accadrebbe se un'uscita dell'Italia dall'UEM effettivamente avvenisse? Innanzitutto, occorre specificare che l'*Italexit* sia giuridicamente possibile e realizzabile, in relazione al fatto che i numerosi riferimenti all'UE presenti all'interno della Costituzione italiana, non pongono dei grossi ostacoli affinché una procedura di recesso dall'UEM sia avviata. Difatti, come una legge ordinaria ha esplicitato il consenso a far fronte agli obblighi comunitari, così una legge formale che abroghi quella precedente sarà sufficiente a porre fine a questi ultimi.

Constatato che tale possibilità sia contemplata anche in accordo con la Costituzione italiana, l'elaborato ha preso in considerazione una delle prospettive maggiormente avanzate dagli schieramenti sovranisti: il ritorno a una valuta nazionale, il cui discorso potrebbe essere assimilato al ritorno alla lira. L'argomentazione di questi partiti consiste nel fatto che, se si riassume una piena sovranità monetaria, dunque l'Italia potrebbe gestire a propria discrezione la politica economica nazionale. Ciò che non tiene conto questa visione, è che, in realtà, il ritorno ad una propria moneta farebbe sorgere ancor più ostacoli per l'Italia: il primo motivo, è poiché ciò comporterebbe la ratifica necessaria di accordi che regolamentano i rapporti tra euro e la nuova valuta; il secondo motivo consiste nel fatto che l'Italia è vincolata a un debito pubblico e privato. Se fosse introdotta una propria valuta, tale debito naturalmente non verrebbe cancellato in modo istantaneo, anzi, la sua entità

verrebbe riformulata sulla base della nuova moneta introdotta. Il che, conseguentemente, avrebbe l'effetto non solo di aumentare l'entità del debito, a causa del valore necessariamente basso della nuova valuta (o eventualmente della lira, se reintrodotta) inflazionata poiché immessa massivamente nel mercato, ma anche di rendere il debito insostenibile, a causa dei tassi di interesse maggiori richiesti dai creditori che dovrebbero procedere all'acquisto del debito riformulato. Tali conseguenze non farebbero altro che incrementare il rischio di povertà e le disuguaglianze nazionali.

I disaccordi tra Italia e UE sono, dunque, ben noti. Non solo si sono verificati sul piano politico, ma anche sul piano giuridico, tanto che la Sentenza *Flaminio Costa c/ Enel* ne è la prova. Tuttavia, è nell'Unione europea che l'Italia deve trovare una propria dimensione, non solo perché il recesso del Regno Unito costituisce l'occasione per diventare uno degli attori più influenti nel sistema europeo, ma anche poiché le conseguenze derivanti dall'uscita dall'UE (così come dall'UEM) sarebbero disastrose, considerando la situazione economica italiana. È per questo che occorre continuare a far parte e a implementare il progetto di integrazione europea, nel tentativo di pervenire al fine principale dell'Unione: promuovere la pace, i suoi valori, e il benessere dei suoi cittadini.