

9 AGOSTO 2017

Le trattative tra il Regno Unito e  
l'Unione europea per la *Brexit* alla luce  
dei primi due cicli negoziali

di Carlo Curti Gialdino

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea  
Sapienza – Università di Roma



# Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea per la *Brexit* alla luce dei primi due cicli negoziali\*

**di Carlo Curti Gialdino**

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea  
Sapienza – Università di Roma

**Sommario:** 1. Premessa. – 1.1. Le conseguenze politico-istituzionali del *referendum* sul versante britannico. – 1.2. ... e sul versante dell'Unione europea. – 2. La notifica di recesso del 29 marzo 2017. - 3. La posizione britannica quanto ai profili di carattere generale del negoziato. - 4. ... e la posizione negoziale dell'Unione europea - 4.1. La risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017. - 4.2. Gli orientamenti generali del Consiglio europeo del 29 aprile 2017. - 4.3. La decisione del Consiglio del 22 maggio 2017, che autorizza la Commissione ad aprire il negoziato in vista dell'accordo di recesso. – 5. Le squadre negoziali. - 6. L'avvio delle trattative e la condivisione della struttura del negoziato. – 7. Il secondo ciclo negoziale e l'emergere di talune divergenze fondamentali. – 8. La necessità di procedere alla revisione di alcune disposizioni dei trattati istitutivi indipendentemente dall'esito delle trattative. – 9. L'irrevocabilità della notifica di recesso. - 10. Le prospettive del negoziato all'inizio dell'estate 2017. – 11. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

Per situare lo stato delle trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea sulla *Brexit*, a quarantacinque giorni dalla loro apertura, conviene ripercorrere, seppure succintamente, i fatti salienti successivi al *referendum* del 23 giugno 2016 fino alla notifica britannica della volontà di recedere dall'Unione europea (29 marzo 2017). Il che consentirà anche di ricostruire, per un verso, la struttura del negoziato e, per altro verso, di illustrare le principali posizioni delle parti alla luce dei primi due cicli di negoziato (19 giugno e 17-20 luglio 2017).

Al riguardo, si precisa che il presente lavoro, avendo carattere di introduzione generale al tema, non esaminerà in dettaglio i settori specifici oggetto del negoziato. In particolare, non saranno esaminati gli

---

\* Intervento al convegno organizzato da *federalismi* "Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?", Roma, 23 giugno 2017.

effetti della *Brexit* per quanto riguarda i soggetti che, pur facendo parte dell'apparato istituzionale ed organizzativo dell'Unione, sono esterni al bilancio dell'Unione, segnatamente la BCE e la BEI<sup>1</sup>.

Inoltre, va tenuto presente che, data la politica di trasparenza<sup>2</sup> applicata da entrambe le parti, il numero dei documenti negoziali che sarebbe opportuno esaminare ai fini di un'analisi che voglia dirsi esaustiva, sono assolutamente al di fuori della portata e delle competenze di un ricercatore singolo e richiederebbero, in ogni caso, uno spazio che non si attaglia alla presente indagine.

### 1.1 Le conseguenze politico-istituzionali del *referendum* sul versante britannico

Comincio dal versante britannico. Come noto, il 23 giugno 2016, in un *referendum* che ha visto la partecipazione del 72,2% degli aventi diritto (pari a 33.577.342), i cittadini del Regno Unito si sono espressi a favore del *Leave* con il 51,9% dei voti (17.410,742), mentre i voti favorevoli al *Remain* si sono fermati al 48,1% (16,141,241).

Osservo, anzitutto, che sulla decisione popolare a favore dell'uscita dall'UE, sicuramente non preventivata dal *premier* David Cameron, favorevole al *Remain*, non ha per nulla inciso la c.d. nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, di cui alla decisione del 19 febbraio 2016 dei Capi di Stato o di governo riuniti in sede di Consiglio europeo<sup>3</sup>, e ciò nonostante l'inverosimile accondiscendenza dimostrata dagli Stati membri di fronte alle ennesime richieste derogatorie britanniche<sup>4</sup>.

All'evidenza, si era riposto fiducia nel metodo sperimentato fin dalla ratifica del Trattato di Maastricht del 1992 volto a superare l'*impasse* referendaria in taluni Stati membri attraverso l'adozione in forma solenne a margine di riunioni del Consiglio europeo di decisioni o di dichiarazioni promissorie o anche solo meramente interpretative circa la esenzione degli Stati membri recalcitranti da determinate disposizioni dei Trattati, esenzioni peraltro giuridicamente inefficaci, non essendo state stabilite in esito

---

<sup>1</sup> In merito ai problemi inerenti al recesso del Regno Unito dalla BEI si rinvia a G. MARCHEGIANI, *Gli effetti della "Brexit" sulla Banca europea per gli investimenti (BEI)*, in *federalismi.it* 19 aprile 2017, pp. 1-40; IDEM, *La BEI, la Brexit e l'Italia*, in *eurojus.it* 3 maggio 2017.

<sup>2</sup> I principi-guida di trasparenza per quanto riguarda l'Unione europea sono stati approvati dal Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) il 17 maggio 2017.

<sup>3</sup> Intesa che, a seguito del risultato del *referendum*, è peraltro da considerarsi nulla e non avvenuta. Si veda J.-V. LOUIS, *L'arrangement avec le Royaume-Uni de février 2016: analyse d'un pari perdu*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, pp. 449-468.

<sup>4</sup> Sia consentito rinviare ai miei contributi pubblicati su questa *Rivista*: C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *federalismi.it*, n. 23, 9 dicembre 2015, pp. 1-27; IDEM, ["To be or not to be together..." Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell'Unione europea: una prospettiva ragionevole per l'Unione europea?](#), in *federalismi.it*, n. 3/2016, 10 febbraio 2016, pp. 1-20; IDEM, *Oltre la Brexit brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 13/2016, 29 giugno 2016, pp. 1-30.

ad un procedimento di revisione formale. In quei casi, un'attitudine del genere era stata sufficiente per indurre gli Stati recalcitranti a ripetere il loro *referendum* pervenendo ad un risultato positivo.

Questa volta, invece, specie da parte del governo e del parlamento britannico, si è colpevolmente sottovalutata la ben diversa portata dell'esercizio referendario, che, lungi dall'incidere sull'entrata in vigore di un nuovo trattato modificativo, ben poteva dare avvio al recesso dall'Unione. Appare pacifico che Cameron ed i *Tories* non hanno colto al giusto la grave disaffezione per l'Unione europea presente in una larga parte della loro popolazione, soprattutto quella più anziana, meno istruita e residente al di fuori dei principali agglomerati urbani. D'altro canto, questa responsabilità politica dei Conservatori risulta equamente condivisa con i Laburisti, dato che in oltre quarant'anni di appartenenza del Regno Unito alle Comunità prima ed all'Unione poi - fin dal precedente *referendum* del 1975 sulla conferma dell'appartenenza alle Comunità, ad appena due anni dall'adesione - la stragrande maggioranza dei messaggi che sono stati inviati all'elettorato britannico dalle forze politiche che si sono alternate al governo del Paese sono stati sostanzialmente denigratori dei molteplici aspetti positivi del progetto europeo.

E non bisogna neppure dimenticare che, non partecipando il Regno Unito all'Eurozona, le conseguenze della grave crisi finanziaria iniziata nel 2008 non sono state scaricate sull'euro e sulle politiche restrittive di bilancio, con ripercussioni sul livello del *welfare*, come successo in altri Stati membri, segnatamente in Grecia, ma anche parzialmente in Italia.

L'esito del *referendum* ha comportato, anzitutto, il cambiamento nella *leadership* del partito conservatore, che al tempo deteneva la maggioranza assoluta ai Comuni, e, conseguentemente, ha determinato il mutamento del vertice governativo. Cameron, infatti, già all'indomani del *referendum* ha annunciato le sue dimissioni, indicando che sarebbe stato il nuovo governo ad affrontare le conseguenze dell'iniziativa referendaria ed a presentare la notifica dell'intenzione di recesso all'UE.

Inizialmente si riteneva che, considerata l'incombente pausa estiva, sarebbero stati necessari almeno un paio di mesi per effettuare le primarie del partito conservatore e formare il nuovo governo. Diversamente, tutto si è risolto in meno di venti giorni. Theresa May, segretario agli Interni nel gabinetto Cameron, che nella campagna referendaria aveva sostenuto il campo del *Remain*, si è candidata alle primarie il 30 giugno 2016, risultando, a seguito di un primo scrutinio tra i *Tories*, la più votata, seguita da Andrea Leadsom (attivista del *Leave*). Quest'ultima, peraltro, si è ritirata dalla competizione. Cosicché, l'11 luglio la May, rimasta unica candidata, è stata eletta alla presidenza del partito conservatore ed il giorno successivo è stata incaricata dalla Regina di formare il nuovo governo.

Tuttavia, la detta accelerazione del cambio della *premiership* non ha avuto alcuna conseguenza sulla presentazione della richiesta di recesso dall'UE. Infatti, per un verso, il nuovo governo ha dichiarato di

aver bisogno di tempo per preparare la propria posizione negoziale, dato che, incredibilmente, il precedente gabinetto non aveva predisposto alcun piano per il caso che la vittoria referendaria avesse arreso al *Leave*.

Per altro verso, è sorta una controversia a livello giudiziario per sapere se l'attivazione dell'art. 50 TUE tramite la notifica di recesso rientrasse nel potere estero e quindi fosse una c.d. prerogativa regia esercitabile liberamente dal governo (tesi che Downing Street ha difeso nei due gradi di giudizio) ovvero fosse necessario un certo coinvolgimento del Parlamento (che, a onor del vero, lo stesso Cameron non aveva escluso) o, più precisamente, si richiedesse la previa autorizzazione parlamentare.

Questi dubbi sono stati risolti dalla sentenza della Corte Suprema del Regno Unito (in formazione plenaria) del 24 gennaio 2017, che ha sostanzialmente confermato la sentenza resa tra le stesse parti (diversi cittadini contro il governo) dalla *High Court (Administrative Court)* di Londra il 3 novembre 2016.

Nella sua sentenza (c.d. sentenza *Miller*) la Corte Suprema ha dichiarato che il Parlamento avrebbe dovuto approvare una legge per autorizzare il governo ad attivare l'art. 50 TUE. Inoltre, la Corte, dopo aver ampliato l'oggetto della questione avendo consentito a Scozia e Galles di partecipare al giudizio, ha preso posizione quanto alla pretesa delle Nazioni devolute, in particolare della Scozia, ove il *Remain* aveva ottenuto la maggioranza dei voti, di avere voce in capitolo sull'attivazione della procedura di recesso. Infatti, esaminando nella medesima sentenza due ricorsi nord-irlandesi in tema di prerogative delle assemblee devolute, la Corte ha negato qualsiasi loro competenza nella fase di attivazione dell'art. 50 TUE, ritenendo che la materia degli affari esteri rientrasse tra quelle riservate in via esclusiva al parlamento di Westminster<sup>5</sup>.

A questo punto il governo ha presentato in Parlamento l'*European Union (Notification of Withdrawal) Bill*, che, a seguito di due letture da parte della Camera dei comuni e della Camera dei *Lords* e dell'assenso regio, è divenuto un *Act of Parliament*, entrato in vigore il 16 marzo 2017, nel rispetto dei tempi prefigurati dal primo ministro May, che, fin dal congresso di Birmingham del suo partito (12 ottobre 2016) aveva preannunciato di voler attivare l'art. 50 TUE entro il mese di marzo 2017.

## 1.2 ... e sul versante dell'Unione europea

Nonostante che, ai sensi dell'art. 50 TUE, nessuna conseguenza deriva allo Stato membro recedente prima della notifica dell'intenzione di recesso, il risultato favorevole al *Leave* ha spiegato alcuni effetti sul versante dell'Unione europea. Non intendo però riferirmi alle molteplici prese di posizione da parte del

---

<sup>5</sup>Per una efficace sintesi ed una ricca bibliografia v. G. CARVALE, *A Family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra Devolution e Brexit*, Napoli, Jovene, 2017, spec. pp. 196-228.

Consiglio europeo e del suo presidente, della Commissione europea e del Parlamento europeo successivamente all'esito referendario. Le questioni che intendo ricordare hanno invece tutte indubbia portata istituzionale in quanto riguardano il funzionamento interno di talune istituzioni dell'Unione.

Mi riferisco, in primo luogo, alla Commissione europea e rammento le dimissioni del membro di nazionalità britannica Jonathan Hill, già capogruppo dei *Tories* alla Camera dei *Lords*, annunciate due giorni dopo il *referendum* ed effettive dal 15 luglio 2016, allorché il suo portafoglio della stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e del mercato unico dei capitali è stato assunto *ad interim* dal vicepresidente lettone Valdis Drombovskis. Per sostituire Hill il governo britannico ha privilegiato una scelta tecnica designando il diplomatico di carriera Julian King, al tempo ambasciatore del Regno Unito a Parigi. King ha assunto le funzioni il 19 settembre 2016, vedendosi assegnata la responsabilità della sicurezza, comprendente anche la lotta al terrorismo e alla criminalità. Il *referendum* ha dunque implicato un cambiamento nell'organigramma della Commissione. Ora, se le dimissioni di un membro della Commissione sono un evento affatto inusuale, dato che se ne contano a decine nella vita dell'istituzione, questa volta la particolarità è che esse sono state provocate dal risultato di una consultazione nazionale.

In secondo luogo, vale la pena di ricordare che, nonostante il dettato dell'art. 50, par. 4 TUE, secondo il quale lo Stato recedente non partecipa alle deliberazioni e alle decisioni del Consiglio europeo che lo riguardano solo a partire dalla notifica dell'intenzione di recedere, non sono mancate, ancor prima dell'attivazione dell'art. 50 TUE, sia parti di riunioni del Consiglio europeo, alle quali il *premier* britannico non ha partecipato e che sono state all'uopo denominate riunioni informali dei 27 Capi di Stato e di governo<sup>6</sup>, sia: riunioni informali alle quali il capo di governo del Regno Unito non è stato neppure invitato<sup>7</sup> sia, infine, riunioni alle quali il *premier* britannico ha deciso di non presenziare, pur essendo stato regolarmente invitato<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Come nel caso della riunione informale a 27 del 29 giugno 2016, il giorno successivo del Consiglio europeo, in cui il primo ministro David Cameron aveva esposto la situazione del paese dopo il voto ed annunciato che la decisione di attivare l'art. 50 TUE sarebbe stata presa dalla nuova *leadership* del Regno Unito. Ci si riferisce anche alla riunione informale tenuta a margine del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016, con la partecipazione dei presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea, nel corso della quale è stata adottata una importante dichiarazione, su cui *infra* nel testo. Ancora, la riunione informale a 27 del 10 marzo 2017, a margine del Consiglio europeo del giorno precedente, dedicata alla preparazione del 60° dei Trattati di Roma ed all'esame dei principali elementi della relativa dichiarazione. Sui correlati aspetti istituzionali v. C. TOVO, *Il Consiglio europeo in tempo di crisi: dall'involuzione istituzionale all'unità nella frammentazione*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2017.

<sup>7</sup> Ne costituisce esempio la riunione informale tenuta a Bratislava il 16 settembre 2016 sul futuro dell'Europa, che ha suscitato una puntuale protesta da parte del *premier* May. Alla successiva riunione informale tenuta a Malta il 3 febbraio 2017, il *premier* May è stato invitato, ma non ha partecipato alla sessione pomeridiana dedicata alla preparazione del 60° anniversario dei Trattati di Roma ed al futuro dell'UE a 27.

<sup>8</sup> Così, nonostante la lettera d'invito (per l'occasione co-firmata, oltre che dal presidente del Consiglio europeo Tusk, anche dal presidente del Consiglio italiano Gentiloni nella qualità di rappresentante dello Stato ospite, e dal primo ministro di Malta, Muscat, come presidente *pro-tempore* del Consiglio dell'Unione)

Ancora sul piano istituzionale è opportuno rilevare che, sempre ai sensi del menzionato art. 50, par. 4 TUE, le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio (Affari generali) successive alla notifica di recesso, in cui si discutono questioni ad esso attinenti, prevedono una specifica composizione “Articolo 50”<sup>9</sup> riservata ai restanti Stati membri. Da ciò discende che, nelle altre riunioni a composizione non limitata, gli argomenti all’ordine del giorno concernono tematiche diverse dal recesso. Tuttavia, uno strappo alla detta regola è stato compiuto dal primo ministro May allorché, partecipando alla cena dopo la prima sessione del Consiglio europeo del 22 giugno 2017, ha anticipato la posizione britannica in materia di diritti dei cittadini dell’Unione nel Regno Unito dopo il recesso, nel senso di una rassicurazione riguardo la loro permanenza, posizione che sarebbe stata pubblicata solo nei giorni successivi. A quanto sembra, l’intervento della May non è stato per nulla apprezzato, non tanto per i contenuti, che in una sede del genere non potevano essere approfonditi, quanto per la forma. Invero, da un lato, la sede “negoziale” per le questioni della *Brexit* non è il Consiglio europeo; dall’altro, la previsione, di cui all’art. 50, par. 4 TUE, secondo la quale, come appena ricordato, il rappresentante dello Stato recedente non partecipa alle deliberazioni e alle decisioni del Consiglio europeo implica ovviamente preclusione per il detto rappresentante di affrontare tematiche concernenti il recesso durante le riunioni del Consiglio europeo dedicate ad argomenti diversi. Il che spiega l’imbarazzato silenzio seguito all’annuncio del *premier* May e le parole di circostanza del padrone di casa Donald Tusk<sup>10</sup>.

In terzo luogo, merita una specifica segnalazione l’unica conseguenza del *referendum* che si sia finora tradotta in un atto normativo. Mi riferisco alla decisione del Consiglio 2016/1316 del 26 luglio 2016, che ha modificato i turni semestrali di presidenza del Consiglio dell’Unione, eliminando il Regno Unito, che avrebbe dovuto presiedere il Consiglio da luglio a dicembre 2017 ed anticipando il turno dell’Estonia<sup>11</sup>. La motivazione della modifica della turnazione, come si legge esplicitamente nel n. 3 del preambolo della

---

<sup>9</sup> Così le riunioni del 29 aprile 2017 (a carattere straordinario) e del 22 giugno 2017, nel corso della quale i 27 hanno esaminato gli sviluppi successivi alla *Brexit*, ad un mese esatto dalla notifica di recesso, nonché hanno approvato la procedura per il trasferimento delle agenzie dell’UE ubicate attualmente nel Regno Unito (in specie l’Agenzia europea per i medicinali e l’Autorità bancaria europea).

<sup>10</sup> Ovviamente dell’anticipazione dell’offerta britannica sui cittadini UE non vi è traccia nelle conclusioni del Consiglio europeo. Menzione ne è fatta, tuttavia, nelle *Osservazioni del presidente Donald Tusk a seguito delle riunioni del Consiglio europeo del 22 e 23 giugno 2017*. Vi si legge che “Il primo ministro May ci ha inoltre comunicato che lunedì presenterà la sua proposta sui diritti dei cittadini dell’UE nel Regno Unito. Per l’UE a 27 i diritti dei cittadini sono la priorità assoluta e abbiamo espresso chiaramente la nostra posizione in merito. Vogliamo garantire pieni diritti ai cittadini dell’UE e del Regno Unito dopo la *Brexit*. La mia prima impressione è che l’offerta del Regno Unito non raggiunga le nostre aspettative e rischi di peggiorare la situazione dei cittadini. Ma spetterà alla nostra squadra di negoziato analizzare l’offerta riga per riga, dopo che l’avremo ricevuta per iscritto”.

<sup>11</sup> Decisione (UE) 2016/1316 del Consiglio del 26 luglio 2016 che modifica la decisione 2009/908/UE che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo sull’esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio, in *GUUE*, n. L 208 del 2 agosto 2016, pp. 42-43.

decisione, è il fatto che “uno Stato membro, sebbene non sia ancora pervenuta la notifica del governo a norma dell’articolo 50 TUE, ha reso pubblica l’intenzione di recedere dall’Unione” e, quindi, “l’ordine delle presidenze del Consiglio [è stato] modificato per tener conto di questa situazione, fatti salvi i diritti e gli obblighi di detto Stato membro”. Ora, sebbene non può essere posto in dubbio il consenso del Regno Unito ad una tale modifica, che il medesimo governo di Londra ha sollecitato il 20 luglio 2016 ed anche la ragionevolezza e l’opportunità della stessa, considerata l’influenza svolta dallo Stato membro che esercita la presidenza semestrale del Consiglio dell’Unione nella trattazione dei dossier in discussione<sup>12</sup>, sotto il profilo giuridico non si può non concordare con la tesi che la decisione si pone in contrasto con i Trattati, nella misura in cui lo Stato membro è stato privato del diritto-dovere di partecipare al “sistema di rotazione paritaria” della presidenza del Consiglio, previsto dall’art. 16, par. 9 TUE<sup>13</sup>.

## 2. La notifica di recesso del 29 marzo 2017

L’art. 50 TUE non prevede una specifica forma per la notifica di recesso. Nella specie il Regno Unito ha utilizzato le consuete vie diplomatiche, affidando la notifica ad una nota verbale in forma di una lettera di ben 6 pagine, che il primo ministro May, all’uopo autorizzato dall’*European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, ha indirizzato al presidente del Consiglio europeo Tusk, rappresentante l’istituzione abilitata a riceverla e che è stata consegnata personalmente dall’ambasciatore Sir Tim Barrow, rappresentante permanente britannico presso l’Unione europea<sup>14</sup>.

Sul contenuto della lettera, che richiama alcune radicate posizioni del Regno Unito, pur introducendo qualche novità e anticipando temi affrontati all’inizio del negoziato, torneremo nel prosieguo dell’indagine. Qui si intende evidenziare però alcuni aspetti di carattere generale.

Anzitutto, vi si trova indicata come motivazione profonda del voto referendario il desiderio del popolo britannico di “ripristinare l’autodeterminazione nazionale”, quasi che la lungamente ricercata decisione del Regno Unito di aderire alle Comunità, a partire dalle richieste del 1961 e del 1967, alle quali il generale De Gaulle oppose il veto, non fosse stata frutto di una scelta libera ma fosse stata sostanzialmente vissuta come una sorta di coazione.

---

<sup>12</sup> Al riguardo rinvio a C. CURTI GIALDINO, *Verso la presidenza italiana del Consiglio dell’Unione europea tra ambizioni e illusioni*, in *federalismi.it* n. 22, 6 novembre 2013, pp. 1-25, anche per indicazioni della letteratura precedente, cui *adde* R. ADAM, *La presidenza del Consiglio dell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2016, pp. 441-464.

<sup>13</sup> In questo senso v. R. ADAM, *Un anticipo di Brexit: il nuovo ordine di rotazione della presidenza statale del Consiglio*, in *Osservatorio europeo d’Ue*, dicembre 2016, [http://www.dirittounioneuropea.eu/images/osservatorio/osservatorio\\_dic2016.pdf](http://www.dirittounioneuropea.eu/images/osservatorio/osservatorio_dic2016.pdf).

<sup>14</sup> Barrow ha sostituito nel gennaio 2017 il dimissionario Sir Ivan Rogers, uno dei diplomatici britannici più esperti nelle questioni UE, che ha lasciato non sentendosi più in sintonia con il governo di Londra.





In secondo luogo, Theresa May ha precisato che la volontà della maggioranza dei cittadini britannici è stata poi avallata dalla Camera dei Comuni e dalla Camera dei Lords “con maggioranze chiare e convincenti”. Questo per legittimarsi come espressione della nazione britannica nel suo insieme.

In terzo luogo, Theresa May ha fatto propria la classica distinzione, risalente almeno a Churchill, tra l'Europa-continente, come entità geografica alla quale il Regno Unito all'evidenza appartiene e l'entità politico-istituzionale, oggi rappresentata dall'Unione europea, dalla quale il Regno Unito ha deciso di uscire. Con l'Unione il governo di Londra ha l'intenzione di concludere un accordo di partenariato, profondo e speciale. Ancora una volta, pure nella terminologia si riecheggia qualcosa di non molto diverso dalla “*special relationship*” tra Regno Unito e Stati Uniti, che Churchill evocò nel famoso discorso di Fulton (Missouri) del 5 marzo 1946<sup>15</sup>.

### 3. La posizione britannica quanto ai profili di carattere generale del negoziato

Conviene ora esaminare, rispettivamente, le posizioni del governo di Londra e dell'Unione europea quanto ai profili di carattere generale del negoziato; come già anticipato non mi occuperò invece dei singoli *position papers* pubblicati dopo l'apertura formale delle trattative<sup>16</sup>.

Comincio con la posizione britannica ricordando che essa risulta, sostanzialmente, da una serie di documenti, in particolare da alcuni discorsi della *premier* May, di cui una parte precedente alla notifica del recesso ed altri successivi, dal Libro bianco sull'uscita dall'Unione, dalla nota verbale con la quale il Regno Unito ha comunicato al Consiglio europeo la propria decisione di recedere fino al *Queen's Speech* 2017, che, rinviato varie volte, è stato pronunciato da Elisabetta II davanti al Parlamento due giorni dopo l'apertura ufficiale delle trattative tra Londra e Bruxelles.

La prima indicazione ufficiale in merito agli obiettivi principali che il governo di Londra avrebbe perseguito nelle trattative con l'Unione è stata fornita dal primo ministro May nel discorso *Britain after Brexit: A Vision of a Global Britain*, pronunciato il 2 ottobre 2016 alla conferenza del partito conservatore<sup>17</sup>. Vi si trova affermata, insieme all'annuncio che la notifica del recesso sarebbe stata effettuata entro il mese di marzo 2017, l'intenzione di raggiungere un accordo personalizzato tra il Regno Unito e l'UE non basato su modelli esistenti. Questo accordo avrebbe dovuto prevedere il libero scambio di beni e servizi, il più ampio accesso possibile al mercato unico dell'UE e la cooperazione nell'ambito delle attività di

---

<sup>15</sup> C. J. BARTLETT, “*The special relationship*”: a political history of Anglo-American relations since 1945, London, 1992.

<sup>16</sup> V.; per quanto riguarda il Regno Unito, [DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION, Article 50 and negotiations with the EU](https://www.gov.uk/government/collections/article-50-and-negotiations-with-the-eu) (<https://www.gov.uk/government/collections/article-50-and-negotiations-with-the-eu>); per quanto riguarda l'Unione europea, EUROPEAN COMMISSION, *Negotiating documents on Article 50 negotiations with the United Kingdom Documents published as part of the European Commission's approach to transparency on Article 50 negotiations with the United Kingdom* ([https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiating-documents-article-50-negotiations-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiating-documents-article-50-negotiations-united-kingdom_en)).

<sup>17</sup> <https://www.politicshome.com/news/uk/political-parties/conservative-party/news/79517/read-full-theresa-mays-conservative>.



contrasto e antiterrorismo. Di contro, il Regno Unito intendeva riprendere il controllo dell'immigrazione e rifiutava la giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Queste prime indicazioni risultano notevolmente arricchite dal *premier* May in occasione del discorso programmatico *The government's negotiating objectives for exiting the EU* tenuto il 17 gennaio 2017 a *Lancaster House*<sup>18</sup>. Merita di essere rammentato, anzitutto, il preambolo politico in cui figura la notissima affermazione secondo la quale “*no deal for Britain is better than a bad deal for Britain*”<sup>19</sup>. Il primo ministro ha poi indicato in questa occasione le 12 priorità del Regno Unito nell'ambito del negoziato. Vale la pena di richiamarle nello stesso ordine in cui figurano nel documento. Questo ordine, infatti, è ben rappresentativo della filosofia sottesa al discorso in cui si ripetono, spesso in maniera circolare, alcuni cavalli di battaglia utilizzati sia nella campagna referendaria che nell'attuale negoziato. Il loro *leitmotiv*, talvolta di impronta popolar-nazionalista, è di tornare a legiferare nell'isola nonché emanciparsi dal controllo della Corte di giustizia ed affidare l'interpretazione e l'applicazione del diritto inglese esclusivamente alle corti britanniche. Dunque, nell'ordine: 1) garantire certezza del diritto per gli operatori economici del Regno Unito, attraverso la nazionalizzazione dell'*acquis* dell'UE nell'ordinamento britannico; 2) recuperare il monopolio dell'iniziativa legislativa di Westminster e delle assemblee delle nazioni devolute in tutti i settori che attualmente rientrano nella competenza esclusiva e in quella concorrente esercitata dell'UE; 3) rafforzare il senso unitario del Regno attraverso il coinvolgimento di Scozia, Galles e Irlanda del Nord nella gestione delle trattative con Bruxelles (opzione, peraltro, in seguito del tutto accantonata, a favore di un negoziato svolto soltanto dal governo di Londra); 4) mantenere la libera circolazione delle persone con l'Irlanda nel quadro della *Common Travel Area*; 5) recuperare il controllo dell'immigrazione riservandosi il controllo pieno della circolazione dei cittadini degli altri Stati membri, in modo da non dover ridurre il livello delle prestazioni sociali destinate agli inglesi; 6) garantire i diritti dei cittadini europei attualmente residenti nel Regno Unito e correlativamente per i cittadini britannici attualmente residenti negli altri Stati membri dell'Unione europea; 7) proteggere i diritti dei lavoratori che svolgono un lavoro regolare nel Regno Unito; 8) garantire alle persone fisiche e giuridiche britanniche il libero accesso ai mercati europei, mantenendo un'area di libero scambio in cui gli attori siano reciprocamente liberi di intervenire l'uno nel mercato dell'altro, ma senza per questo confluire in un mercato interno; 9) riprendere la possibilità di concludere nuovi accordi commerciali con altri Stati, quali USA, Cina, Paesi del Golfo, pur mantenendo l'unione doganale con gli Stati membri dell'Unione (opzione in seguito decisamente sfumata); 10) creare un ambiente favorevole per scienza e innovazione, collaborando con l'UE nel campo della ricerca scientifica; 11) mantenere una cooperazione con l'Unione

---

<sup>18</sup> <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.

<sup>19</sup> Successivamente ribadita anche nel Manifesto del partito conservatore per le elezioni generali del 2017.

nella lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo; 12) assicurare una *Brexit* “regolare e ordinata” e in questo contesto il primo ministro riconosce che la procedura di recesso non dovrà superare il periodo biennale stabilito dall’art. 50 TUE, in quanto il Regno Unito non vuole ritrovarsi in una sorta di purgatorio infinito, in cui non sta né dentro né fuori l’Unione. Ciò nonostante, il primo ministro riconosce che il cammino verso l’uscita definitiva non terminerà con l’accordo di recesso, dato che sarà poi necessario implementarlo tanto nel Regno Unito quanto nell’Unione e il relativo periodo transitorio dovrà essere concordato da Londra e da Bruxelles.

Le indicate priorità sono state poi ribadite e dettagliate nel Libro bianco *The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union*, pubblicato dal governo di Londra il 2 febbraio 2017.

In sostanza, l’approccio che il Regno Unito privilegia consiste nel raggiungere un accordo in merito al futuro partenariato con l’Unione europea prima dello spirare del termine di due anni stabilito dall’art. 50 TUE, seguito da un periodo transitorio, limitato temporalmente ad un massimo di tre anni, volto a mantenere la certezza giuridica per le persone e le imprese. In caso di insuccesso dei negoziati, il Libro bianco ribadisce il ritornello secondo cui l’assenza di un accordo per il Regno Unito è da preferire a un accordo negativo per il paese.

Come risulta dalla posizione britannica gli elementi principali ricercati dal Regno Unito nella futura collaborazione con l’UE sono, da un lato, l’interruzione della partecipazione del Regno Unito al mercato unico, dato che essa sarebbe incompatibile con la volontà di controllare l’immigrazione proveniente dagli Stati membri dell’UE e con la cessazione della giurisdizione della Corte di giustizia europea; dall’altro, la conclusione di un accordo di libero scambio globale e ambizioso con l’UE, che conceda al Regno Unito un ampio accesso al mercato unico, come se non ne fosse uscito, ma al contempo la negoziazione di un nuovo accordo doganale che gli consenta di stipulare accordi di libero scambio anche con altri Paesi. Una posizione che è efficacemente illustrata nel proverbio popolare “*you can’t have your cake and eat it too*”, risalente al XV secolo.

Inoltre, il Regno Unito auspica il mantenimento della cooperazione con l’UE nei settori della scienza, della ricerca, della lotta contro la criminalità e il terrorismo, della politica estera e della difesa; il mantenimento della situazione attuale della libera circolazione tra Irlanda del Nord e Repubblica d’Irlanda; nonché la conclusione di un accordo sui diritti dei cittadini dell’UE nel Regno Unito e dei cittadini del Regno Unito nell’UE.

Una ulteriore specificazione dei termini della posizione inglese è compendiata nella notifica di recesso del 29 marzo 2017, che vale, beninteso, per l'Unione europea e per la Comunità europea dell'energia atomica<sup>20</sup>.

Di taluni profili caratterizzanti della detta notifica ho già detto (v. *supra*, par. 2). Qui intendo sottolineare i due concetti-chiave sui quale la nota insiste quasi ossessivamente. Mi riferisco, per un verso, alla volontà di stringere con l'Unione, nel quadro delle future relazioni, un “partenariato speciale ed approfondito”, espressione che è ripetuta ben cinque volte. Questo partenariato dovrebbe risultare da un accordo di libero scambio “audace e ambizioso”, avente una portata più ampia e pretenziosa di qualsiasi accordo del genere, così da comprendere “settori cruciali per le nostre economie interrelate, ad esempio i servizi finanziari e le industrie di rete”. Per altro verso, il Regno Unito chiede che i negoziati sull'accordo di recesso si tengano in parallelo a quelli per le future relazioni, parallelismo ripetuto quattro volte.

Va poi segnalato che il primo ministro May conferma espressamente la posizione contenuta nel discorso di *Lancaster House* e nel Libro bianco (espressamente richiamati), peraltro introducendo una significativa novità. Infatti, viene riconosciuto, forse per la prima volta in un documento ufficiale del governo di Londra, che l'uscita dall'Unione senza un accordo renderebbe molto più debole la posizione del Regno Unito, costretto a commerciare secondo le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO); inoltre, la mancanza di un accordo con l'Unione non potrebbe che indebolire la cooperazione tra le due parti in materia di sicurezza e di lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo. E ciò in disparte dalle conseguenze derivanti dalla mancata partecipazione al mercato interno, che la nota conferma, pur riconoscendo che non vi sono spazi negoziabili con l'Unione sul carattere inseparabile delle quattro libertà.

Infine, viene ribadita la necessità di prevedere periodi transitori sia con riguardo all'accordo di recesso che in riferimento al futuro accordo istitutivo del partenariato speciale ed approfondito, in modo da assicurare, sia nel Regno Unito sia nell'Unione, agli investitori, al mondo degli affari ed ai cittadini delle due parti un passaggio ordinato dalla situazione giuridica attuale a quella che sarà prevista a seguito dell'uscita dall'Unione, senza periodi di vuoto giuridico.

---

<sup>20</sup> La nota, infatti, richiama espressamente l'art. 106 bis TCEA, come novellato dal trattato di Lisbona del 2007, disposizione che dichiara applicabile l'art. 50 TUE al TCEA. Ciò facendo, rende esplicito il parallelismo perfetto, sotto questo specifico profilo, tra la procedura di adesione (art. 49 TUE, pure richiamato dall'art. 106 bis TCEA) e quella di recesso. Invero, fin dal primo allargamento delle Comunità europee, nel 1973, appunto quello concernente il Regno Unito, è sempre stato pacifico che lo Stato aderente dovesse contestualmente aderire alle allora tre Comunità (CECA, CEE ed Euratom) e, dopo l'estinzione della CECA (2002), alla Comunità europea (poi Unione europea dal trattato di Lisbona) e all'Euratom.

Da ultimo, il *Queen's Speech* 2017<sup>21</sup>, cioè il discorso, preparato dal primo ministro e pronunciato da Elisabetta II il 21 giugno 2017 davanti ad entrambe le camere del Parlamento. Come noto, questo discorso apre la legislatura e indica il programma legislativo che, questa volta, soprattutto a motivo della *Brexit*, impegna il governo per un biennio. C'era una notevole attesa per questo appuntamento, rinviato a più riprese, sia per ragioni di politica interna (il negoziato tra il partito conservatore e la pattuglia del partito unionista democratico nord-irlandese, che, con il suo appoggio esterno consente al governo di minoranza May di avere la maggioranza ai Comuni) sia a motivo di un ennesimo attentato terroristico, nonché del tragico incendio alla Grenfell Tower.

Taluni osservatori ritenevano che il primo ministro potesse attenuare la propria tradizionale posizione compendiata nell'espressione "*Brexit is Brexit*", che alla luce di quanto detto equivale ad un *hard Brexit*, dato che "*no deal for Britain is better than a bad deal for Britain*". Ebbene, dall'esordio del discorso, che dedica al tema della *Brexit* ben 8 punti su 27, emerge un primo segnale di virata verso posizioni meno oltranziste (in linea quindi con un *soft Brexit*), che arrivano però quasi fuori tempo massimo, cioè due giorni dopo l'inizio ufficiale dei negoziati. "La priorità per il Regno Unito – afferma la sovrana - è arrivare al migliore accordo per l'uscita dalla UE". Si anticipano, inoltre, le linee generali di una corposa attività legislativa volta ad abrogare l'*European Communities Act 1972*, atto che finora ha consentito di incorporare la legislazione europea nel diritto britannico, riscrivendo le leggi inglesi in settori come il commercio, la sicurezza energetica con la gestione del nucleare, l'immigrazione (e la libera circolazione dei cittadini UE), la pesca e l'agricoltura, le dogane e le sanzioni internazionali<sup>22</sup>.

#### 4. La posizione negoziale dell'Unione europea

Come si è visto nel caso del Regno Unito, anche le prime indicazioni in merito alla posizione negoziale dell'Unione europea sono ben precedenti alla formale notifica di recesso da parte del governo di Londra. Invero, i restanti 27 Capi di Stato e di governo dell'Unione, unitamente ai presidenti di Consiglio europeo e Commissione europea, riprendendo e specificando quanto sommariamente indicato nella dichiarazione del 29 giugno 2016, hanno adottato una dichiarazione sulle modalità procedurali dei negoziati nel quadro

---

<sup>21</sup> <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2017>.

<sup>22</sup> In effetti, a distanza di poche settimane, il 13 luglio 2017, è stato pubblicato l'*European Union (Withdrawal) Bill*, che il Parlamento britannico però esaminerà solo a partire dal prossimo settembre (considerato il *Summer recess*) e che, in ogni caso, entrerà in vigore il giorno in cui sarà definitiva l'uscita del Regno Unito dall'Unione. Per una prima valutazione v. S. PEERS, *Where the Brexit battles over the repeal bill will be fought in parliament*, in *The Conversation*, 14 luglio 2017 (<http://theconversation.com/law-expert-where-the-brexit-battles-over-the-repeal-bill-will-be-fought-in-parliament-80980>); A. ANTOINE, *Publication du European Union (Withdrawal) Bill par le Gouvernement : première analyse*, in *OBSERVATOIRE DU BREXIT, Analyse en continu du processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne*, 18 luglio 2017 (<http://brexit.hypotheses.org/853>).

della riunione informale di Bruxelles del 15 dicembre 2016, convocata appositamente per discutere le implicazioni politiche e pratiche della *Brexit*. Le dette modalità sono poi state approvate e fatte proprie dal Consiglio europeo, che vi si è riferito nel punto VI degli orientamenti generali del 29 aprile 2017. Nella menzionata riunione informale del dicembre 2016 era emersa chiaramente la determinazione dei *leader* europei di rimanere uniti e di lavorare a stretto contatto nel formato a 27, come ha dichiarato il presidente Tusk nella conferenza stampa al termine dell'incontro. I *leader* hanno ribadito che il recesso del Regno Unito dall'Unione europea deve avvenire in modo ordinato. La dichiarazione congiunta rileva che “spetta al governo britannico notificare al Consiglio europeo l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione”. Vi aggiunge però due considerazioni significative. La prima è l'invito al governo di Londra di procedere “il più rapidamente possibile”; la seconda contiene la ferma indicazione che “nessun negoziato è possibile prima della notifica”.

Le richiamate modalità procedurali, oltre a riecheggiare i passaggi dell'art. 50 TUE e dell'art. 218 TFUE (i.e. orientamenti generali del Consiglio europeo, direttive di negoziato, indicazione del capo della squadra di negoziato), indicano la Commissione europea come negoziatore dell'Unione<sup>23</sup>, accolgono con favore la nomina di Michel Barnier a capo negoziatore e precisano che la squadra di negoziato comprenderà sia un rappresentante delle presidenze semestrali del Consiglio che si succederanno dall'inizio del 2017 al giugno 2019 (Malta-Estonia-Bulgaria-Austria e Romania) sia rappresentanti del presidente del Consiglio europeo. Inoltre, il negoziato sarà seguito, nell'arco di tempo tra le riunioni del Consiglio europeo, del Consiglio e del COREPER, da un gruppo di lavoro *ad hoc*, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto permanentemente da un funzionario del segretariato generale del Consiglio. Ancora, i rappresentanti dei 27 capi di Stato o di governo (*sherpa*/rappresentanti permanenti) saranno associati, secondo necessità, alla preparazione del Consiglio europeo; infine, i rappresentanti del Parlamento europeo saranno invitati alle dette riunioni preparatorie.

---

<sup>23</sup> Inizialmente non era affatto scontato che il Consiglio avrebbe designato la Commissione come negoziatore dell'accordo di recesso e non avesse invece affidato alla *Task force*, prontamente costituita sotto la guida di Didier Seeuws, un ruolo centrale nelle trattative. La questione, dato che la procedura dell'art. 50 TUE (pur in presenza del richiamo dell'art. 218, par. 3 TFUE) poteva essere configurata come “speciale” rispetto a quella generale di negoziazione e conclusione degli accordi internazionali dell'Unione (in questo senso chi scrive in *Oltre la Brexit*, cit. pp. 18-19) ha visto contrapporsi i servizi giuridici delle due istituzioni. Valutazioni non solo di segno politico (la netta preferenza espressa dal Parlamento per la Commissione) ma anche di ordine tecnico (la confermata *expertise* negoziale della Commissione, oltre alla superiore conoscenza della legislazione europea) hanno fatto pendere la scelta sull'Esecutivo, pur se il Consiglio europeo mantiene interamente il controllo politico del processo negoziale.

#### 4.1. La risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017

Il Parlamento europeo è stato il primo tra le istituzioni dell'Unione a prendere motivata posizione a seguito della notifica di recesso. Nella risoluzione adottata il 5 aprile 2017 l'istituzione parlamentare ha inteso fissare il proprio punto di vista non solo in relazione agli orientamenti di competenza del Consiglio europeo, ma anche ai fini della valutazione, che essa sarà chiamata a compiere al termine dei negoziati sia con riguardo all'eventuale accordo di recesso, sia in relazione a qualsiasi accordo concluso tra l'Unione europea (o, meglio, dall'Unione insieme agli Stati membri) ed il Regno Unito.

Il Parlamento ha posto al riguardo anzitutto alcuni punti fermi per i negoziati. Fra di essi meritano di essere ricordati, per un verso, il divieto per il Regno Unito di avviare, prima del recesso, negoziati relativi ad eventuali accordi commerciali con paesi terzi, fatto che violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3 TUE e che potrebbe essere sanzionato simmetricamente escludendo il Regno Unito da tutte le procedure per i negoziati condotti dall'UE *ex art. 218 TFUE*, potendosi creare facilmente situazioni di conflitto di interessi<sup>24</sup>. Per altro verso, il Parlamento correttamente ha considerato contrario ai trattati qualsiasi accordo bilaterale tra uno o più Stati membri ed il Regno Unito nei settori di competenza dell'Unione relativamente a questioni che rientrano nell'accordo di recesso e/o interferiscono con le future relazioni tra l'Unione ed il Regno Unito<sup>25</sup>. A quest'ultimo riguardo osservo, tuttavia, che un eventuale approvazione di un accordo in tal senso da parte dei 27 Stati membri, non potrebbe, come ritiene invece il Parlamento, superare l'incompatibilità con il diritto dell'Unione. Sempre sul piano generale, il Parlamento europeo ha rilevato che uno Stato membro che recede dall'Unione non possa godere di vantaggi analoghi a quelli di cui gode un normale Stato membro e che, conseguentemente, non darà la propria approvazione a un accordo di recesso che risulti contrario a tale principio<sup>26</sup>.

Con riguardo, invece, alle diverse tappe negoziali, il Parlamento ha preso decisamente le distanze dalla tesi, ribadita a più riprese dal *premier* May nella lettera di recesso, volta a stabilire uno stretto parallelismo tra la trattativa per l'accordo di recesso e quella relativa all'accordo sulle future relazioni. Ad avviso del Parlamento europeo, infatti, solo quando saranno stati compiuti "progressi sostanziali" riguardo all'accordo di recesso "si potranno avviare colloqui su possibili disposizioni transitorie" in riferimento a quel quadro previsto per le future relazioni, al quale si riferisce l'art. 50, par. 2 TUE<sup>27</sup>.

Circa gli obblighi finanziari britannici, secondo l'istituzione parlamentare, la liquidazione finanziaria *una tantum* dovrà essere calcolata sui conti annuali dell'UE sottoposti alla revisione contabile della Corte dei

---

<sup>24</sup> Risoluzione, *cit.*, punto 6.

<sup>25</sup> *Idem*, punto 7.

<sup>26</sup> *Idem*, punto 9.

<sup>27</sup> *Idem*, punto 14.

conti e dovrà comprendere “tutte le sue responsabilità giuridiche derivanti dagli impegni da liquidare, nonché prevedere voci fuori bilancio, passività potenziali ed altri oneri finanziari risultanti dal recesso”<sup>28</sup>. Il Parlamento europeo si è occupato anche delle future relazioni tra l’Unione e il Regno Unito. Tra i vari aspetti toccati vale la pena rammentare la constatazione, solo all’apparenza banale, che dopo il recesso il Regno Unito avrà la qualità di paese terzo. Ciò motiva, da un lato, la sua ferma contrarietà a qualsiasi futuro accordo che preveda disposizioni frammentarie o settoriali, anche per quanto riguarda i servizi finanziari, volte a garantire alle imprese con sede nel Regno Unito un accesso preferenziale al mercato interno e/o all’unione doganale<sup>29</sup>; dall’altro, la precisazione che, qualora il Regno Unito chiederà di partecipare a determinati programmi dell’Unione europea (come, ad esempio, il programma Erasmus), dovrà contribuire in modo appropriato al bilancio UE ed assoggettarsi alla giurisdizione della Corte di giustizia<sup>30</sup>.

Rispetto all’eventuale previsione di disposizioni transitorie, successive al recesso e che costituiscano un ponte verso l’accordo sulle future relazioni, il Parlamento inquadra rigidamente tale eventualità, che dovrebbe essere limitata nel tempo (un periodo non superiore a tre anni) e che dovrebbe altresì essere basata su di un sostanziale equilibrio tra diritti ed obblighi delle parti, in modo preservare sia l’ordinamento giuridico dell’Unione sia la continuità della giurisdizione della Corte di giustizia.

#### **4.2. Gli orientamenti generali del Consiglio europeo del 29 aprile 2017**

Il Consiglio europeo, in sessione straordinaria “Articolo 50”, cioè senza la partecipazione del primo ministro britannico, nel corso della riunione del 29 aprile 2017 ha adottato, all’unanimità, gli orientamenti generali relativi ai futuri negoziati con il Regno Unito. La discussione è stata brevissima, essendo durata appena quattro minuti, come ha riferito il presidente Tusk nella consueta conferenza stampa. Il documento, invero, predisposto dal presidente Tusk era stato approfonditamente esaminato, prima dal COREPER e poi dal Consiglio “Affari generali” (Articolo 50) del 27 aprile 2017, che ne avevano messo a fuoco ogni aspetto.

L’istituzione, anzitutto, “accoglie con favore” la posizione espressa dal Parlamento europeo nella risoluzione 5 aprile 2017. Riprende da essa il concetto-chiave secondo cui un paese che non è membro dell’Unione non può avere gli stessi diritti e godere degli stessi vantaggi di un membro. A prima vista si tratta di un’affermazione lapalissiana. Nondimeno essa è particolarmente opportuna alla luce delle molteplici posizioni derogatorie ottenute nel tempo dal Regno Unito, *opt-out* che avrebbero fatto maturare

---

<sup>28</sup> *Idem*, punto 19.

<sup>29</sup> *Idem*, punto 25.

<sup>30</sup> *Idem*, punto 26.



nel governo di Londra la convinzione, puntualmente espressa nella notifica *ex art. 50 TUE*, di poter concludere con l'Unione un accordo di libero scambio, istituyente un “partenariato speciale e approfondito”; un accordo avente “una portata e un’ambizione maggiori di qualsiasi analogo accordo precedente, così da comprendere settori cruciali per le nostre economie interrelate, ad esempio i servizi finanziari e le industrie di rete”, settori che, invece, implicherebbero la piena partecipazione al mercato interno. Il Consiglio europeo concorda pure sull'impossibilità di negoziati separati tra singoli Stati membri ed il Regno Unito.

Quanto alle fasi negoziali, diversamente dal parallelismo auspicato dal governo di Londra nella lettera di notifica, anche il Consiglio europeo, sulla scia del Parlamento europeo, prevede un'articolazione in due fasi. Solo quando ci saranno stati progressi “sufficienti” verso il conseguimento di un accordo soddisfacente sulle modalità di recesso, in particolare quanto alla certezza giuridica nelle relazioni concernenti i cittadini e le imprese delle due parti e la regolazione degli impegni finanziari del Regno Unito verso l'Unione, il Consiglio europeo sarà disponibile ad avviare trattative preliminari e preparatorie volte a creare modalità transitorie e disposizioni “passerella” verso un quadro verosimile delle future relazioni con il Regno Unito. Precisa il Consiglio europeo che queste modalità transitorie “devono essere chiaramente definite, limitate nel tempo e soggette a meccanismi di esecuzione efficaci”. Aggiunge, a questo riguardo, che “qualora si prendesse in considerazione un prolungamento a tempo determinato dell'*acquis* dell'Unione, ciò richiederebbe l'applicazione degli esistenti strumenti e strutture di regolamentazione, bilancio, vigilanza, attività giudiziaria ed esecuzione dell'Unione”<sup>31</sup>.

In merito all'accordo di recesso, per il Consiglio europeo la prima priorità dei negoziati sarà quella di concordare garanzie “reciproche ... effettive, eseguibili, non discriminatorie e globali” per i cittadini dell'Unione e del Regno Unito, volte a salvaguardare lo *status* e i diritti attualmente derivanti dal diritto dell'Unione. Questi diritti devono comprendere naturalmente quello di ottenere il soggiorno permanente “dopo un periodo continuativo di cinque anni di soggiorno legale” e devono fondarsi su procedure amministrative semplificate. La seconda priorità riguarderà l'esigenza di una liquidazione finanziaria *una tantum* nella quale confluiranno gli obblighi derivanti alle due parti dalla ultraquarantennale appartenenza del Regno Unito all'Unione. La terza priorità concernerà le specificità dell'isola d'Irlanda: sarà necessario salvaguardare l'accordo del Venerdì Santo ed evitare di stabilire una frontiera fisica tra Repubblica d'Irlanda e Irlanda del Nord, pur rispettando l'integrità dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

A seguire dovranno essere regolati tutti gli altri problemi e, segnatamente: a) le intese tra Cipro ed il Regno Unito e il relativo protocollo allegato ai trattati istitutivi concernente il rispetto delle zone di sovranità

---

<sup>31</sup> Orientamenti generali, punto 6.

britannica di Akrotiri e Dhekelia; *b*) lo *status* degli accordi conclusi dall'Unione, o dagli Stati membri a nome dell'Unione, o dall'Unione congiuntamente agli Stati membri, con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali parti dei detti accordi; *c*) la sede delle agenzie dell'Unione attualmente nel Regno Unito (la cui fissazione spetta ai 27 Stati membri secondo una procedura tra essi concordata); *d*) la sorte dei procedimenti giurisdizionali e delle procedure amministrative pendenti, rispettivamente, dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione ed alla Commissione europea alla data del recesso; ed, infine, *e*) i meccanismi di risoluzione delle controversie in ordine all'interpretazione ed all'esecuzione dell'accordo di recesso (salvaguardando l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione ed il ruolo della Corte di giustizia). Per quanto concerne il quadro delle future relazioni, il Consiglio europeo condivide l'auspicio del Regno Unito di istituire uno stretto partenariato, che vada oltre i soli scambi commerciali. Ribadisce, tuttavia, che nessun accordo di libero scambio, per quanto ampia ne sia la portata, potrà mai equivalere alla partecipazione al mercato unico o a sue parti, data l'inscindibilità delle quattro libertà e la necessità di non compromettere l'integrità ed il funzionamento del detto mercato. Per contro, l'Unione si dichiara pronta ad instaurare partenariati in settori non collegati agli scambi (come la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale, la sicurezza, la difesa e la politica estera).

In merito, poi, alla situazione particolare di Gibilterra, il Consiglio europeo rileva che, dopo il recesso, nessun accordo fra l'UE ed il Regno Unito potrà essere applicato a questo territorio senza il consenso della Spagna.

Il Consiglio europeo, infine, ricorda gli obblighi che graveranno sul Regno Unito, fintanto che resterà membro dell'Unione, in particolare il dovere di leale e sincera cooperazione con le istituzioni. Questi doveri, oltre ad applicarsi al negoziato di recesso, dovrebbero indurre il Regno Unito ad agevolare le attività in corso. Ciò significa che, rispetto al processo decisionale degli atti legislativi e normativi dell'UE, specie quelli destinati ad applicarsi dopo il recesso, ci si attende una partecipazione collaborativa del Regno Unito.

### **4.3. La decisione del Consiglio del 22 maggio 2017, che autorizza la Commissione ad aprire il negoziato in vista dell'accordo di recesso e le direttive di negoziato**

Conformemente all'art. 218 TFUE, è spettato alla Commissione predisporre, il 3 maggio 2017, sulla base dell'importante lavoro preparatorio svolto dal capo negoziatore Michel Barnier, dalla sua *équipe* e dai servizi dell'Esecutivo, la raccomandazione di decisione del Consiglio relativa ai negoziati sulla *Brexit*, comprendente un progetto di direttive di negoziato, vale a dire il mandato dettagliato per la Commissione quale negoziatore per conto dell'Unione.

Il 22 maggio 2017 il Consiglio (Affari generali), nella composizione a 27, ha adottato: *a*) la decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e che designa la Commissione come negoziatore per conto dell'UE; *b*) le direttive di negoziato che guideranno la Commissione nella prima fase del negoziato, che figurano in allegato alla decisione recante autorizzazione ad aprire i negoziati; *c*) la decisione che istituisce il gruppo di lavoro *ad hoc* chiamato ad assistere il Consiglio ed il COREPER durante tutte le fasi del negoziato.

In questa sede merita richiamare soprattutto il c.d. mandato negoziale della Commissione. Come detto, esso riguarda, per il momento, la prima fase delle trattative, cioè quella volta a favorire il recesso ordinato del Regno Unito dall'Unione con riguardo a taluni aspetti considerati prioritari e strettamente necessari a tale scopo. Finalità della prima fase è segnatamente quella di assicurare, per un verso, chiarezza e certezza nei diritti dei cittadini, delle imprese e di tutti i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti dal recesso, come pure dei *partner* internazionali. Per altro verso, in questa fase dovranno essere poste tutte le premesse necessarie per un ordinato disimpegno del Regno Unito dall'Unione.

Gli aspetti presi in considerazione sono molteplici: *a*) anzitutto, lo *status* ed i diritti dei cittadini dei 27 Stati membri e dei loro familiari, che risiedono/lavorano (o lo abbiano fatto) nel Regno Unito e quelli britannici negli Stati membri, da disciplinare in maniera effettiva e non discriminatoria, salvaguardando per tutta la vita degli interessati i diritti acquisiti, compreso il diritto di ottenere la residenza permanente dopo 5 anni continuativi di residenza legale<sup>32</sup>; *b*) in secondo luogo, la liquidazione dei diritti e degli obblighi finanziari derivanti dalla partecipazione del Regno Unito all'Unione, alle sue istituzioni, organi ed organismi, compresi nel bilancio dell'Unione o aventi un proprio bilancio, come la BCE e la BEI, che includa pure le spese di trasferimento delle agenzie dell'UE aventi sede nel Regno Unito; *c*) in terzo luogo, la sorte delle merci presenti sul mercato e delle procedure giurisdizionali ed amministrative in corso al momento del recesso; *d*) in quarto luogo, gli accordi di carattere amministrativo relativi al funzionamento dell'Unione (compreso la sorte del personale britannico in servizio e in quiescenza, con riguardo soprattutto all'applicabilità nel territorio del Regno Unito, dopo il recesso, delle disposizioni del protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità dell'UE); *e*) in quinto luogo, le disposizioni concernenti l'esecuzione dell'accordo, inclusi i meccanismi concernenti la soluzione di eventuali controversie derivanti dalla sua interpretazione e applicazione; *f*) in sesto luogo, la peculiare situazione della frontiera tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda, attualmente oggetto di una *Common Travel Area*, salvaguardando l'accordo del Venerdì Santo; *g*) in settimo luogo, l'altrettanto peculiare situazione delle zone sottoposte alla sovranità britannica nell'isola di Cipro; *h*) infine, le conseguenze del recesso dal TCEA, compresa la

---

<sup>32</sup> Ci si riferisce, segnatamente, al campo di applicazione personale di cui alla direttiva 2004/38 ed al regolamento 883/2004, ai diritti e alle prestazioni di sicurezza sociale garantiti ai sensi del regolamento 883/2004 e disposizioni di applicazione nonché ai diritti e vantaggi sociali previsti dal regolamento 492/2011.

possibilità che sia trasferita al Regno Unito la proprietà dei materiali fissili nonché di beni appartenenti all'Euratom siti in territorio britannico.

Per il prosieguo dei negoziati occorreranno nuove direttive, in particolare per la seconda fase, nel corso della quale potranno anche essere concordate disposizioni transitorie nel quadro dell'accordo di recesso, utili a costruire un ponte verso l'accordo sulle future relazioni tra Regno Unito ed Unione europea.

Il mandato circoscrive la capacità negoziale della Commissione, durante l'intero arco della trattativa, e la ancora al rispetto di otto principi chiave. In primo luogo, qualsiasi accordo dovrà assicurare un corretto bilanciamento tra diritti ed obblighi. In secondo luogo, andrà preservata l'integrità del mercato interno, il che esclude alla radice la possibilità di una partecipazione del Regno Unito ad un settore specifico (divieto della c. d. scelta selettiva, tanto cara ai negoziatori britannici). In terzo luogo, è ribadito il concetto che uno Stato terzo, ancorché abbia partecipato, per oltre quarant'anni, prima alle Comunità e poi all'Unione, non può ottenere i medesimi vantaggi che offre la *membership*. In quarto luogo, viene confermato, di fronte alle pretese di Londra, il principio secondo cui la partecipazione al mercato unico implica l'accettazione integrale delle quattro libertà, che costituiscono un tutto indissociabile. In quinto luogo, è ribadita chiaramente l'impossibilità di frazionare il negoziato, nel senso che non vi sarà accordo su nulla finché non sarà stato raggiunto l'accordo sull'intero pacchetto negoziale; inoltre, la trattativa andrà condotta unitariamente, senza che gli Stati membri possano concludere accordi separati. In sesto e settimo luogo, l'accordo dovrà rispettare, per un verso, l'autonomia del processo decisionale dell'Unione e, in particolare, il ruolo e le competenze della Corte di giustizia<sup>33</sup> e, per altro verso, dovrà tutelare l'integrità e l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, promuoverne i valori fondanti, gli obiettivi e gli interessi, nonché assicurare la coerenza, l'effettività e la continuità delle sue politiche ed attività. In ottavo ed ultimo luogo, l'Unione è vincolata sia nel corso dell'intera trattativa sia dopo il recesso del Regno Unito, al rispetto dei diritti, libertà e principi fondamentali, quali iscritti nella Carta dei diritti fondamentali e quali risultano dalla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e/o emergono dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che, ai sensi dell'art. 6 TUE, costituiscono principi generali del diritto dell'Unione.

---

<sup>33</sup> Il mandato prevede, tuttavia, che la soluzione delle controversie concernenti l'interpretazione o l'applicazione dell'accordo possa essere deferita ad un diverso meccanismo, a condizione, beninteso, che esso offra garanzie di indipendenza e di imparzialità equivalenti a quelle presenti nella giurisdizione della Corte di giustizia europea e che tenga conto quanto all'interpretazione di concetti o disposizioni di diritto dell'Unione, non solo della giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo precedente al recesso, ma anche di quella successiva.

## 5. Le squadre negoziali

Chi negozia per conto delle due parti il recesso del Regno Unito dall'Unione? In prima fila, a confrontarsi al tavolo delle trattative, ci sono due agguerrite squadre di negoziato<sup>34</sup>.

Quella britannica è guidata da David Davis, ministro per l'Uscita dall'Unione europea del governo May e già segretario di Stato agli Affari europei dal 1994 al 1997 nel governo May, allorché la controparte francese era proprio Barnier (che aveva definito Davis “*Monsieur Non*”, proprio in ragione della strenua opposizione a qualsiasi concessione sui diversi temi in discussione). Si tratta di un politico di lungo corso (eletto per la prima volta ai Comuni nel 1987), euroscettico convinto, favorevole alla *Brexit*, che durante la campagna referendaria affermava che il Regno Unito potesse fare a meno di concludere un accordo commerciale con l'Unione. Il numero due è Oliver Robbins, che è il segretario permanente, cioè il vertice apicale, del nuovo *Department for Exiting the European Union* (DExEU)<sup>35</sup>, la struttura servente dell'intero negoziato. Robbins, per molti anni alto funzionario al Tesoro e poi all'Interno, con Theresa May ministro, di cui oggi è lo *sherpa* per le questioni europee, con una precedente lunga esperienza a Downing Street con i *premier* Blair, Gordon Brown e Cameron, si occupa del coordinamento di tutti gli aspetti tecnici delle trattative ed è spalleggiato dai suoi vice Phil Rycroft e Sarah Healey. Un ruolo centrale, poi, spetta, sia a Tim Barrow, diplomatico di lungo corso, attualmente alla guida della rappresentanza permanente e latore della notifica di recesso, sia a Glyn Williams, responsabile della politica di immigrazione presso l'*Home Office*, antico collaboratore del *premier* Cameron durante il negoziato che portò all'intesa del febbraio 2016. Dietro di loro, a Londra, insieme al primo ministro May, sono direttamente coinvolti, il ministro degli Esteri Boris Johnson, *leader* dei *Brexiters*, e il ministro del Commercio internazionale Liam Fox, pure lui noto esponente del *Leave*, posto alla testa del nuovo dicastero del Commercio, una delle prime strutture create dal governo May, con una operazione di scorporo delle competenze commerciali, tradizionalmente esercitate dal *Foreign and Commonwealth Office* (FCO).

Il capo negoziatore per conto dell'Unione europea, nominato dal presidente Juncker il 27 luglio 2016 e confermato dal Consiglio europeo, è il francese Michel Barnier. È stato commissario europeo a due riprese: nella Commissione Prodi ha avuto la responsabilità delle politiche regionali (1999-2004), mentre nella II Commissione Barroso ha retto il portafoglio del mercato interno e dei servizi finanziari (2010-2014), dando notoriamente filo da torcere alla *City*. Parlamentare di lungo corso, ha avuto diverse responsabilità ministeriali (Ambiente, Affari europei, Affari esteri) ed è, dal 2005, consigliere di Stato a

---

<sup>34</sup> Al secondo ciclo di negoziati, il primo dedicato alle questioni sostanziali (v., *infra*, par. 7), la squadra britannica era composta da ben 98 persone, che si sono confrontate con i 45 membri messi in campo dall'Unione.

<sup>35</sup> Una struttura ministeriale che in breve tempo ha reclutato parecchie centinaia di persone ed è organizzata per direzioni generali, i cui vertici partecipano direttamente al negoziato.

Palais-Royal. Barnier riferisce sistematicamente al Consiglio europeo, al Consiglio e ai suoi organi preparatori, nonché al *Brexit Steering Group* del Parlamento europeo. Inoltre, ha stretti contatti non solo con i governi dei 27 Stati membri, attraverso visite periodiche nelle rispettive capitali, ma anche con i parlamenti nazionali<sup>36</sup>. Barnier, altresì, guida, dal 1° ottobre 2016, la *Task force* della Commissione europea “per la preparazione e lo svolgimento dei negoziati con il Regno Unito” (TF50), comprendente una cinquantina di persone. Questa struttura<sup>37</sup>, che ha il compito di coordinare le attività della Commissione europea su tutte le questioni strategiche, operative, giuridiche e finanziarie connesse ai negoziati con il Regno Unito, si avvale del sostegno tecnico-politico di tutti i servizi della Commissione europea.

Il vice capo negoziatore è la tedesca Sabine Weyand, già direttore generale aggiunto alla DG Commercio, con all’attivo una quinquennale presenza (1999- 2004) nel gabinetto di Pascal Lamy, commissario al Commercio.

La francese Stéphanie Riso, con una solida esperienza in materia finanziaria, fiscale ed economica, è consigliere principale per gli aspetti strategici, di coordinamento (interistituzionale e giuridico) e di comunicazione (specie nei rapporti con i *think tanks*).

Della squadra di negoziato fanno altresì parte: il francese François Arbault, stretto collaboratore di Barnier nel suo secondo mandato di commissario, che segue le questioni relative alla circolazione delle merci; Philippe Bertrand, che si occupa della liquidazione delle pendenze finanziarie; Georg Emil Riekes, incaricato delle relazioni con il Consiglio europeo ed il Parlamento europeo; Richard Szostack, già membro del gabinetto di Juncker, ove si occupava di relazioni con gli Stati terzi, in particolare la Turchia e la Svizzera, che sono tra i modelli da eventualmente considerare nell’ottica delle future relazioni tra il Regno Unito e l’Unione<sup>38</sup> ed, infine, Nicolas de la Grandville, che è il capo del protocollo della Commissione.

Ovviamente, le trattative, per gli aspetti squisitamente politici, sono seguite direttamente dal presidente del Consiglio europeo, il polacco Donald Tusk, che ha segnatamente il compito di mantenere coesa la linea negoziale dell’Unione e dei 27 *leader* nazionali.

Presso il Consiglio dell’Unione è anche presente una *équipe* guidata dal belga Didier Seeuws, designato il 25 luglio 2016 dal presidente del Consiglio europeo Tusk, che possiede, al contempo, una confermata esperienza diplomatica (rappresentante permanente aggiunto belga), una conoscenza approfondita delle

---

<sup>36</sup> I parlamenti nazionali non saranno chiamati a ratificare l’accordo di recesso, ma lo dovranno fare rispetto all’accordo sulle future relazioni tra l’Unione e il Regno Unito, che quasi sicuramente avrà natura di accordo misto.

<sup>37</sup> Allocata al quinto piano dell’Edificio Berlaymont, sembrerebbe in un’area riservata (J. CRISP, *EU employing counter-espionage tools at Brexit talks amid fears of British spying*, in *The Telegraph*, 19 luglio 2017).

<sup>38</sup> In argomento mi sia consentito rinviare a C. CURTI GIALDINO, *Dopo la Brexit: quale modello per le future relazioni tra il Regno Unito e l’Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 530-544.



istituzioni europee (capo di gabinetto dell'ex presidente del Consiglio europeo van Rompuy dal 2011 al 2014, direttore al Consiglio responsabile dei Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia) e nazionali (portavoce del primo ministro belga Verhofstadt dal 2003 al 2007). Come detto, nei negoziati i rappresentanti del presidente del Consiglio europeo affiancano i rappresentanti della Commissione con un ruolo di sostegno.

Sempre presso il Consiglio opera il gruppo *ad hoc* "Articolo 50 TUE", già previsto dalla dichiarazione dei 27 capi di Stato o di governo e dei presidenti di Consiglio europeo e Commissione europea del 15 dicembre 2016 ed istituito dal Consiglio il 22 maggio 2017. Il gruppo è composto da rappresentanti degli Stati membri (ad eccezione, beninteso, di quello del Regno Unito) ed è presieduto da un alto funzionario del segretariato generale del Consiglio. Suo compito è di assistere il COREPER e il Consiglio in tutte le questioni attinenti al recesso del Regno Unito dall'Unione, nonché di garantire che i negoziati siano condotti conformemente agli orientamenti del Consiglio europeo e alle direttive di negoziato del Consiglio.

Per seguire l'andamento delle trattative, il Parlamento europeo che, ai sensi dell'art. 50 TUE, è chiamato ad approvare il progetto di accordo di recesso, con decisione della conferenza dei presidenti dei gruppi politici<sup>39</sup> ha istituito il *Brexit Steering Group*. Il gruppo, che lavora "in stretta consultazione con la conferenza dei presidenti, ha il compito di coordinare e preparare le deliberazioni, le prese di posizione e le risoluzioni parlamentari sulla questione dell'uscita del Regno Unito dall'Unione. Il gruppo prende sistematicamente posizione sui progetti di *position papers* della Commissione europea, sottoponendo al capo negoziatore emendamenti e modifiche, d'intesa con le competenti commissioni parlamentari<sup>40</sup>; valuta criticamente i *position papers* britannici, comparandoli con i documenti presentati dall'UE<sup>41</sup> ed incontra regolarmente il capo negoziatore Barnier<sup>42</sup>, informando gli altri gruppi parlamentari sugli sviluppi delle trattative.

<sup>39</sup> Alla riunione ha partecipato pure il presidente della Commissione europea Juncker.

<sup>40</sup> V. *Remarks on Commission position papers on "Other Separation Issues"*, 7 luglio 2017 ([http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e73e1a54-e3da-47b2-a541-68f31e53ac94/BSG\\_comments\\_COM\\_7\\_first\\_versions\\_of\\_position\\_papers.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e73e1a54-e3da-47b2-a541-68f31e53ac94/BSG_comments_COM_7_first_versions_of_position_papers.pdf)).

<sup>41</sup> V. *Assessment of the Brexit Steering Group on the UK Paper "Safeguarding the Position of EU citizens living in the UK and UK Nationals living in the EU"* ([http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/95afb4b8-abc2-4cd5-8d9f-231348367198/BSG\\_Position\\_on\\_UK\\_Paper\\_on\\_Citizens\\_rights.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/95afb4b8-abc2-4cd5-8d9f-231348367198/BSG_Position_on_UK_Paper_on_Citizens_rights.pdf)) *First assessment by the Brexit Steering Group of three UK position papers on (i) privileges and immunities, on (ii) nuclear materials and safeguard issues and on (iii) ongoing Union judicial and administrative proceedings* ([http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/36a47945-78ea-4651-b1d9-fe76cbbecaa7/First\\_assessment\\_by\\_the\\_Brexit\\_Steering\\_Group\\_of\\_three\\_UK\\_position\\_papers.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/36a47945-78ea-4651-b1d9-fe76cbbecaa7/First_assessment_by_the_Brexit_Steering_Group_of_three_UK_position_papers.pdf)).

<sup>42</sup> V. *Brexit: Statement by Guy Verhofstadt and the EP Brexit Steering Group*, a seguito dell'incontro del 25 luglio 2017, in esito al secondo ciclo di negoziati ([http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c72515ec-ee23-49b9-b44f-c8a3728975bc/Statement\\_by\\_Guy\\_Verhofstadt\\_and\\_the\\_Brexit\\_Steering\\_Group.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c72515ec-ee23-49b9-b44f-c8a3728975bc/Statement_by_Guy_Verhofstadt_and_the_Brexit_Steering_Group.pdf)).

Come presidente e coordinatore del gruppo, l'8 settembre 2016, è stato nominato il belga Guy Verhofstadt, che presiede il gruppo dei liberali e democratici (ALDE), carismatico esponente federalista, che può valersi - caso raro - di una confermata *leadership* nazionale (essendo stato primo ministro, a tre riprese, tra il 1999 ed il 2008) e di un'altrettanta lunga esperienza di parlamentare europeo (in quanto eletto continuativamente dal 2009). Del gruppo fanno parte altri cinque deputati, in rappresentanza delle principali famiglie politiche: il tedesco Elmar Brok (PPE), l'italiano Roberto Gualtieri (S&D), presidente della commissione per i problemi economici e monetari, il belga Philippe Lamberts (Verdi), la tedesca Gabriele Zimmer (GuE) e la polacca Donata Maria Hübner (PPE), presidente della commissione per gli affari costituzionali.

## 6. L'avvio delle trattative e la condivisione della struttura del negoziato

L'avvio del primo ciclo di negoziati ha avuto luogo lunedì 19 giugno 2017, data fissata da tempo, nonostante che fino all'ultimo fosse stata prospettata l'ipotesi di un rinvio. L'agenda dell'incontro<sup>43</sup>, che ha avuto carattere sostanzialmente protocollare ed organizzativo, era stata oggetto di intense trattative preliminari<sup>44</sup>. In particolare, è stata convenuta la struttura dei negoziati e sono state individuate le tematiche prioritarie oggetto della prima fase delle trattative. Il governo di Londra ha dovuto subito rinunciare al cavallo di battaglia lungamente sbandierato: il parallelismo tra il negoziato sull'accordo di recesso e quello concernente gli aspetti essenziali del quadro sulle future relazioni tra Regno Unito e Unione europea.

---

<sup>43</sup> L'incontro, che si è svolto a Bruxelles, presso la sede della Commissione europea, al settimo piano del palazzo Berlaymont, ha avuto inizio alle ore 11.00 con la sessione preliminare, durante la quale i capi negoziatori Barnier e Davis, accompagnati dalle rispettive squadre negoziali al completo, hanno anzitutto scambiato doni diplomatici, consueti all'inizio di un lungo negoziato bilaterale: nell'occasione, per ricordare sia la comune passione per la montagna sia il carattere davvero impervio della trattativa, Davis ha portato in dono a Barnier una copia della prima edizione (1951) dei *Regards vers l'Annapurna* di Maurice Herzog e Marcel Ichac, firmata da Ichac; a sua volta Barnier ha regalato a Davis un classico bastone da passeggio in legno intagliato tipico della sua regione, la Savoia (sul significato simbolico dei doni v. J. WESTAWAY, *Summits, uphill struggles ... and what a murky tale of mountaineering derring-do can teach us about Brexit*, in *The Conversation*, 26 giugno 2017). A questo momento puramente protocollare è seguito un incontro tra i due capi negoziatori e, poi, una breve colazione di lavoro, alla quale hanno partecipato anche i loro principali collaboratori. Nel pomeriggio, invece, hanno avuto luogo le riunioni dei gruppi di lavoro tematici, seguiti da un incontro tra i coordinatori della trattativa (Sabine Weyand, vice capo negoziatore per la Commissione europea e Olly Robbins, Segretario permanente del Dipartimento britannico per l'Uscita dall'Unione. Alle 17.30, alla presenza di Barnier e Davis, si è svolta la sessione di chiusura, seguita da una conferenza stampa comune.

<sup>44</sup> A cominciare dall'incontro a Londra, il 6 aprile 2017, tra il presidente del Consiglio europeo Tusk e il primo ministro May, giusto una settimana dopo la notifica ufficiale britannica, in cui entrambi hanno convenuto di restare in regolare contatto durante tutto il percorso negoziale.





Quanto alla struttura dei negoziati<sup>45</sup>, essa si articola in cicli di trattative, di regola cadenzati ogni quattro settimane, a meno che le esigenze non richiedano una tempistica diversa, decisa di comune accordo. Ciò non impedisce comunque ai negoziatori di incontrarsi tra un ciclo e l'altro al fine di meglio preparare i lavori. Sono stati convenuti finora cinque *round* negoziali, ciascuno della durata di quattro giorni, dal lunedì al giovedì, salvo l'incontro di apertura svoltosi in giornata<sup>46</sup>. La cadenza mensile degli incontri consente ai negoziatori dell'UE di preparare, nella prima settimana, la posizione europea e di discuterla con i rappresentanti del Consiglio e del Parlamento europeo; nella seconda settimana avviene lo scambio di documenti con la controparte, il che consente anche di rivedere le posizioni iniziali; nella terza settimana avviene l'incontro vero e proprio; nella quarta settimana i negoziatori europei riferiscono a Consiglio e Parlamento sui risultati dell'incontro.

Il *format* delle trattative prevede sessioni plenarie e riunioni dei gruppi dedicati a specifici aspetti negoziali, alle quali partecipano unicamente le squadre di pubblici funzionari delle due parti. Le riunioni sono copresiedute dai capi negoziatori per le due parti e/o dai rispettivi coordinatori, sui quali ricade la complessiva responsabilità dell'organizzazione e della condotta del negoziato.

Le lingue di lavoro, tanto delle riunioni che dei documenti, sono l'inglese ed il francese; il servizio di interpretazione è assicurato dalla Commissione europea<sup>47</sup>.

Entrambe le parti hanno convenuto di assicurare una reale politica di trasparenza<sup>48</sup> e, per quanto possibile, di rendere dichiarazioni pubbliche, segnatamente sotto forma di conferenze stampa comuni al termine di ogni ciclo di negoziato.

L'intesa sulla struttura delle trattative non prevede espressamente la sede dei negoziati, una questione per nulla marginale, se non altro sotto il profilo logistico ed organizzativo. In partenza le posizioni erano distanti: la Commissione europea aveva chiesto che la quasi totalità delle riunioni si tenesse a Bruxelles, mentre il Regno Unito aveva controproposto che la metà di esse si svolgesse a Londra, secondo una precisa alternanza. Si potrebbe dedurre dall'indicazione, figurante dall'accordo intervenuto, che gli

---

<sup>45</sup> *Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations*, 19 giugno 2017.

<sup>46</sup> Dopo l'incontro inaugurale del 19 giugno, i successivi cicli di negoziati sono stati fissati con inizio nelle settimane del 17 luglio, 28 agosto, 18 settembre e 9 ottobre 2017. Alla luce del deludente risultato del secondo ciclo di trattative, sembra che i negoziatori abbiano iniziato a discutere la possibilità di rivedere l'agenda dei lavori, in modo da aumentare il numero degli incontri, rispetto a quelli inizialmente previsti.

<sup>47</sup> Va tuttavia segnalato che, per il momento, tutti i documenti del negoziato sono in lingua inglese e che la lingua francese, alternativamente a quella inglese, è stata utilizzata da Michel Barnier, sia nelle sessioni plenarie, sia nelle conferenze stampa comuni.

<sup>48</sup> V. per quanto riguarda l'Unione europea, *Negotiating documents on Article 50 negotiations with the United Kingdom Documents published as part of the European Commission's approach to transparency on Article 50 negotiations with the United Kingdom* ([https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiating-documents-article-50-negotiations-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiating-documents-article-50-negotiations-united-kingdom_en)); per quanto riguarda il Regno Unito v. *Department for Exiting the European Union, Article 50 and negotiations with the EU* (<https://www.gov.uk/government/collections/article-50-and-negotiations-with-the-en>).

incontri, com'è in effetti avvenuto per i primi due *round* negoziali, continueranno a tenersi a Bruxelles presso l'edificio Berlaymont, dove ha sede la Commissione europea. Non è da escludersi, peraltro, che qualche riunione possa tenersi a Londra, qualora i capi negoziatori lo dovessero ritenere utile<sup>49</sup>.

Nell'intenzione delle parti queste cinque sessioni negoziali dovrebbero servire ad avvicinare le rispettive posizioni sulle tre tematiche ritenute prioritarie nella prima fase e cioè *a*) le questioni inerenti i diritti dei cittadini delle due parti; *b*) la liquidazione degli aspetti finanziari; nonché *c*) altri problemi relativi all'accordo di recesso, che saranno discussi sia in plenaria che nei gruppi di lavoro. Inoltre, si è deciso di lanciare un dialogo sulla questione concernente l'Irlanda e l'Irlanda del Nord affidato ai coordinatori<sup>50</sup>. I capi negoziatori possono decidere di incardinare ulteriori gruppi di lavoro e sottogruppi o di organizzare sessioni di approfondimento su temi specifici. Ogni ciclo di trattativa è adeguatamente preparato mediante lo scambio di posizioni negoziali individuali e/o concordate, che per quanto possibile vanno scambiate con una settimana di anticipo rispetto alla riunione in cui saranno discusse<sup>51</sup>.

## 7. Il secondo ciclo di negoziati e l'emergere di talune divergenze fondamentali

Il secondo *round* di trattative si è svolto sempre a Bruxelles, da lunedì 17 a giovedì 20 luglio 2017. Questa volta l'agenda ha previsto, dopo la sessione iniziale, tre incontri a livello di coordinatori delle squadre negoziali (Weyand per l'UE e Robbins per il Regno Unito), dedicati, in particolare, alla questione irlandese, tre riunioni dei gruppi di lavoro tematici e, nuovamente, una sessione plenaria in chiusura dell'incontro, seguita dalla conferenza stampa con Barnier e Davis, ministro britannico per la *Brexit*. Quest'ultimo, va rammentato, ha presenziato solo alla parte iniziale della sessione plenaria di lunedì,

---

<sup>49</sup> Al riguardo, alcuni osservatori, pur solitamente bene informati (v. P. FOSTER, J. CRISP., *David Davis and Michel Barnier hold first talks 'on UK soil' over sumptuous lunch of Scottish scallops and British lamb*, in *The Telegraph*, 20 luglio 2017) hanno enfatizzato la colazione che ha avuto luogo il 20 luglio 2017 presso la residenza del rappresentante permanente del Regno Unito a Bruxelles, attribuendole particolare valenza simbolica e presentandola come avvenuta in territorio britannico. L'affermazione è tuttavia priva di qualsiasi giuridico fondamento. Com'è noto, infatti, la teoria dell'extraterritorialità della residenza dell'ambasciatore, che ai tempi di Grozio coincideva con l'ambasciata, da secoli risulta smentita dalla giurisprudenza e dalla prassi internazionale. Pertanto, la residenza, come pure la sede della missione, pur coperta dall'inviolabilità, è pacificamente in territorio belga (C. Curti Gialdino, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*. III ed., Torino, 2015, pp. 198-202, 207-210).

<sup>50</sup> La mancata previsione di uno specifico gruppo di lavoro sulla questione irlandese si deve ad una richiesta in tal senso avanzata dalla Repubblica d'Irlanda. Lo ha dichiarato Guy Verhofstadt in occasione dell'audizione del 12 luglio 2017 davanti al *Select Committee on European Union* dell'*House of Lords*.

<sup>51</sup> *Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations*, punto 6. Al 31 luglio 2017 la Commissione europea aveva pubblicato ben 18 *position papers*, mentre il Regno Unito soltanto 4. La stampa britannica, peraltro, ha annunciato che il governo di Londra sarebbe intenzionato a pubblicare nuovi *position papers* entro la metà del mese di agosto. Ciò anche allo scopo di fugare l'idea - abbastanza diffusa, ma a parere di chi scrive profondamente erronea - che il Regno Unito sia arrivato impreparato all'apertura delle trattative (T. MCTAGUE, C. COOPER, *Britain prepares to show its Brexit hand*, in *politico.eu*, 5 agosto 2017).

dopodichè è rientrato a Londra, sembra a motivo di impegni parlamentari, per poi tornare a Bruxelles in tempo per la colazione con Barnier e l'incontro con la stampa.

Si è trattato del primo incontro dedicato alla discussione nella sostanza delle posizioni delle parti sui temi prioritari della trattativa ed è stato preparato dallo scambio di un certo numero di *position papers*.

Il bilancio della riunione è, sicuramente, più scuro che chiaro, con due questioni maggiori che restano lo scoglio principale in questo stadio del negoziato: il modo migliore per garantire i diritti dei rispettivi cittadini e per definire la liquidazione delle pendenze finanziarie.

Sul primo aspetto, al termine degli incontri è stata pubblicata una nota tecnica congiunta<sup>52</sup>, che riassume le posizioni delle parti riguardo alla tematica ed indica, con un utile specchio sinottico a colori, i punti di accordo (in verde), quelli di disaccordo (in rosso), gli aspetti che richiedono ulteriore discussione (in giallo) e le questioni che non sono state ancora oggetto di esame (in bianco). Non è questa la sede per un esame approfondito dei molteplici problemi che si pongono a questo riguardo. Mi limito soltanto a rilevare che sui 52 aspetti in totale, per 24 di essi si profila una convergenza, per 14 un disaccordo, per 10 la necessità di approfondimenti, mentre 4 non sono stati esaminati.

Rispetto al tema dei diritti dei cittadini, uno degli aspetti più problematici riguarda la volontà dell'Unione di perennizzare la competenza della Corte di giustizia. Questa richiesta, tuttavia, si è finora infranta contro una delle linee rosse britanniche, tanto che è stata rinviata per ulteriore esame al sottogruppo che si occupa dei problemi di *governance* dell'accordo di recesso. Barnier, tuttavia, nella conferenza stampa che ha chiuso l'incontro, nel riconoscere l'esistenza di una divergenza 'fondamentale' non soltanto sulle modalità atte a garantire i diritti dei cittadini, ma anche rispetto a specifiche situazioni<sup>53</sup>, ha chiarito che la questione del ruolo della Corte di giustizia "*is not a choice, it's an obligation*".

La questione della liquidazione delle pendenze finanziarie ha occupato buona parte delle discussioni. Da parte europea non si è volutamente quantificata una cifra precisa, anche se le prime stime oscillano tra i 60 ed i 100 miliardi di euro. Si è preferito offrire, invece, una metodologia di calcolo, sulla quale si sono appuntate durante l'incontro molteplici critiche e richieste di precisazioni da parte britannica. Fra l'altro, uno dei nodi riguarda la valuta in cui si stabilisce il calcolo e si effettuano i pagamenti, che per l'UE non può che essere l'euro, sia perché gli impegni a bilancio sono in euro, sia per l'instabilità della sterlina, che da un anno a questa parte si è notevolmente deprezzata rispetto all'euro. Da parte britannica si è

---

<sup>52</sup> *Joint technical note on EU-UK positions on citizens' rights after second round of negotiations*, 19 giugno 2017.

<sup>53</sup> Quali, ad esempio, i diritti dei futuri membri della famiglia, come definiti nella direttiva 2004/38, che accompagnano o si ricongiungono ad un cittadino dell'UE a recesso avvenuto o l'esportazione per tutta la vita di determinati benefici previsti dal regolamento 883/2004.

riconosciuto che il Regno Unito ha assunto degli impegni finanziari che sopravvivono al recesso, ma il governo non ha finora fornito alcuna precisazione al riguardo<sup>54</sup>.

Per quanto riguarda, infine, la c.d. questione irlandese, il negoziato si è focalizzato sull'impegno di mantenere la *Common Travel Area* (stabilita da un accordo bilaterale del 1923) e di garantire il rispetto integrale dell'accordo del Venerdì Santo, che ha finora assicurato la pacificazione del territorio ed ha direttamente contribuito a normalizzare la vita quotidiana degli abitanti della zona di frontiera interessata. Il nodo è quello di evitare una frontiera fisica tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord, pur in presenza di politiche commerciali e doganali differenti, il che rischia peraltro di creare seri problemi in materia di controlli su importazioni ed esportazioni. La valenza altamente politica della questione e il chiaro interesse della Repubblica d'Irlanda per questo *dossier* ha motivato l'Unione a porlo tra le priorità negoziali. Tuttavia, questa scelta potrebbe rivelarsi una sorta di cavallo di Troia a vantaggio del Regno Unito, dato che una soluzione equilibrata al problema postula una qualche indicazione circa le future relazioni commerciali e doganali, di cui invece si sarebbe dovuto discutere solo a partire dalla seconda fase delle trattative.

## **8. La necessità di procedere alla revisione di alcune disposizioni dei trattati istitutivi indipendentemente dall'esito delle trattative**

Com'è noto, l'accordo di recesso è negoziato e concluso dall'Unione senza la partecipazione degli Stati membri. Nelle direttive negoziali il Consiglio ha chiarito la natura e lo scopo di questo accordo, rilevando che l'art. 50 TUE conferisce all'Unione una eccezionale competenza orizzontale *una tantum*<sup>55</sup>, atta a disciplinare nell'accordo qualsiasi questione correlata al recesso, indipendentemente dal riparto di competenze tra Unione e Stati membri quale stabilito dai trattati istitutivi.

La questione merita tuttavia una precisazione: invero, anche ad ammettere una competenza del genere, l'accordo di recesso, non essendo sottoposto alla ratifica degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, non è capace di apportare modifiche ai trattati istitutivi, per effettuare le quali sarà quindi necessario far capo alle loro specifiche disposizioni, e segnatamente all'art. 48 TUE. In ciò si apprezza la differenza tra l'accordo di recesso *ex art. 50 TUE* e il trattato di adesione *ex art. 49 TUE*.

---

<sup>54</sup> Non va dimenticata, al riguardo, la radicale posizione dell'HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Brexit and the EU Budget*, 4 marzo 2017, HL Paper 125, parr. 135-137, secondo cui “*On the basis of the legal opinions we have considered we conclude that, as a matter of EU law, Article 50 TEU allows the UK to leave the EU without being liable for outstanding financial obligations under the EU budget and related financial instruments, unless a withdrawal agreement is concluded which resolves this issue*”.

<sup>55</sup> Direttive di negoziato, punto 5.

Quest'ultimo, infatti, è concluso fra gli Stati membri e lo Stato aderente, è sottoposto alla ratifica di tutti gli Stati contraenti e, conseguentemente, può apportare adattamenti ai trattati istitutivi<sup>56</sup>.

Più precisamente, è ragionevole prevedere che, indipendentemente dall'esito dei negoziati e dalla conclusione o meno di un accordo di recesso, sarà necessario modificare i trattati istitutivi, secondo la procedura di revisione di cui all'art. 48 TUE. All'evidenza si dovrà seguire la procedura ordinaria, dato che quella semplificata riguarda esclusivamente la modifica totale o parziale delle disposizioni della parte terza del TFUE relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Nel nostro caso, invece, vengono anzitutto in linea di conto le norme concernenti il campo di applicazione dei trattati figuranti nel TUE (art. 52) o nella parte settima del TFUE (art. 355), rispetto alle quali si dovrà espungere ogni riferimento al Regno Unito<sup>57</sup>.

C'è, poi, da risolvere la questione delle versioni linguistiche dei trattati in cui essi fanno ugualmente fede, cioè hanno il medesimo effetto giuridico (art. 55 TUE, richiamato dall'art. 355 TFUE)<sup>58</sup>. La *Brexit* potrà incidere quindi sul regime linguistico dell'Unione<sup>59</sup>. Come noto, dopo l'adesione della Croazia, le lingue dei trattati sono 24. Esse coincidono con la lingua ufficiale di ciascuno Stato membro (ovvero con la principale lingua ufficiale degli Stati membri plurilingue). Mancano, nell'odierna elencazione, le lingue

---

<sup>56</sup> F. FABBRINI, *How Brexit Opens a Window of Opportunity for Treaty Reform in the EU*, in JACQUES DELORS INSTITUT, *spotlight europe* #2016/01; D. FROMAGE, *Brexit and the need of Treaty revision*, in *blogdroiteuropeen*, 23 gennaio 2017 (<https://blogdroiteuropeen.com/2017/01/23/brexit-and-the-need-for-a-treaty-revision-it-will-entail/>). In senso contrario a quanto sostenuto nel testo v. D. SARMIENTO, *Self-amending Treaty rules and the birth of constitutional robotics*, in *Despite our Differences. A blog about EU Law and other creatures*, 24 maggio 2017 (<https://despiteourdifferencesblog.wordpress.com/>), il quale ritiene che l'art. 50 TUE implicitamente contenga un meccanismo "automatico" di revisione di quelle disposizioni che richiedano "adattamenti" a seguito del recesso di uno Stato membro. Secondo questa tesi il meccanismo sarebbe coerente con l'effetto "ghigliottina", che consegue alla cessazione dell'efficacia dei trattati nello Stato interessato in applicazione dell'art. 50, par. 3 TUE.

<sup>57</sup> D. FROMAGE, *Brexit and the need of Treaty revision*, cit., rileva che l'espressione Regno Unito figura almeno 120 volte nei trattati istitutivi e nei protocolli ad essi allegati.

<sup>58</sup> V., al riguardo, R. SOMSSICH, *What Language for Europe?*, in *ELTE Law Journal*, 2016, pp. 103-115; D. FERNÁNDEZ VÍTORES, *Does Brexit spell the end for English as lingua franca of the EU*, in *blogs.lse.ac.uk*, 15 settembre 2016 (<http://bit.ly/2cPOByz>).

<sup>59</sup> Il 27 giugno 2016, ad appena 4 giorni dal referendum sulla *Brexit*, l'eurodeputata polacca Donata Hübner, presidente della Commissione per gli affari costituzionali ed attualmente componente del *Brexit Steering Group*, ebbe a dichiarare che, dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione, la lingua inglese avrebbe perso lo statuto di lingua ufficiale, a motivo del fatto che ciascuno Stato membro ha identificato la propria lingua ufficiale e soltanto il Regno Unito aveva designato l'inglese. Tuttavia, l'eco avuto da questa dichiarazione sui *media* ha spinto la Rappresentanza della Commissione europea in Irlanda a pubblicare precipitosamente uno *Statement*, secondo il quale le conseguenze del recesso britannico sullo *status* dell'inglese sono "incorrect", dal momento che, ai sensi dell'art. 342 TFUE, la modifica del regime linguistico richiede una decisione del Consiglio adottata all'unanimità, "including Ireland" ([https://ec.europa.eu/ireland/news/statement-on-behalf-of-the-European-Commission-Representation\\_en](https://ec.europa.eu/ireland/news/statement-on-behalf-of-the-European-Commission-Representation_en)). A titolo di curiosità non si può non ricordare l'affermazione fatta dal presidente Juncker a Firenze, il 5 maggio 2017, durante una conferenza organizzata dall'Istituto universitario europeo, allorché, avendo iniziato il proprio discorso in inglese, lo ha poi proseguito in francese premettendo che "Slowly but surely, English is losing importance in Europe" (v. [http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2017/05/05/consequence-du-brexit-le-president-de-la-commission-europeenne-s-exprime-en-francais\\_5123115\\_4872498.html#MLVz6w34UgFYOq.99](http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2017/05/05/consequence-du-brexit-le-president-de-la-commission-europeenne-s-exprime-en-francais_5123115_4872498.html#MLVz6w34UgFYOq.99)).

lussemburghese e austriaca<sup>60</sup>. Per quanto riguarda quest'ultima, al momento dell'adesione (1995), l'Austria ha optato per il tedesco; è stato allegato, peraltro, all'atto di adesione il protocollo n. 10, relativo alla terminologia giuridica in tedesco e in austriaco. La vicenda della lingua lussemburghese è diversa. Al momento della redazione dei trattati di Roma, essa non era ancora la lingua ufficiale del Granducato; lo è diventata soltanto nel 1984<sup>61</sup>, al pari del francese e del tedesco, ma il governo lussemburghese ha preferito che essa non assurgesse a lingua dei trattati, facendole “cedere il passo”<sup>62</sup> alle altre due lingue e questa linea di condotta non è mai stata modificata. Al contrario, al momento della firma del trattato di adesione di Malta (2004), il governo de La Valletta pretese che il maltese divenisse lingua dei trattati, al pari di ciò che aveva richiesto l'Irlanda in occasione della stesura dell'atto di adesione (1972) con riguardo al gaelico o irlandese<sup>63</sup>. Risulta da questa breve rassegna che l'inglese come lingua dei trattati (e conseguentemente come lingua ufficiale) è stato indicato dal solo Regno Unito, essendo in Irlanda la seconda lingua ufficiale (art. 8 (2) della Costituzione)<sup>64</sup> e a Malta una delle lingue ufficiali (art. 5 (2) della Costituzione)<sup>65</sup>. Conseguentemente, la lingua inglese, dopo il recesso del Regno Unito, dovrebbe essere automaticamente espunta come lingua dei trattati (e come lingua ufficiale), salvo il caso, davvero molto improbabile, che l'Irlanda o Malta dovessero rinunciare alla propria lingua ufficiale a vantaggio dell'inglese. Priva di consistenza, al riguardo, è la tesi secondo cui dal regolamento n. 1/58 non è possibile desumere il principio che ogni Stato membro ha la possibilità di designare soltanto una lingua come lingua ufficiale e che la regolamentazione consente una certa flessibilità<sup>66</sup>. In proposito, rilevo che l'art. 8 del regolamento 1/58 è molto chiaro nello stabilire che “per quanto riguarda gli Stati membri in cui esistono più lingue ufficiali, l'uso della lingua [NdA si badi al singolare] sarà determinato, a richiesta dello Stato

---

<sup>60</sup> Per memoria, in Belgio, le lingue ufficiali sono il francese, l'olandese e il tedesco, mentre a Cipro sono il greco ed il turco.

<sup>61</sup> L'articolo 29 della Costituzione del Lussemburgo stabilisce che l'uso delle lingue in ambito amministrativo e giudiziario sia regolato dalla legge. La legge 24 febbraio 1984 ha stabilito che il lussemburghese sia la lingua nazionale (art. 1), che la lingua della legislazione è il francese (art. 2) e solo essa fa fede a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, ciò per la chiara influenza del *Code Napoléon*, introdotto nel 1804, mentre nel linguaggio amministrativo (contenzioso e non contenzioso) e nel linguaggio giudiziario sia possibile utilizzare il francese, il tedesco o il lussemburghese (art. 3).

<sup>62</sup> Così L. MAZZARINI, *Art. 55 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II edizione, Milano, 2014, p. 358.

<sup>63</sup> Per il maltese vigeva fino al 2007 e per l'irlandese è attualmente previsto (fino al 2021) un regime transitorio, periodicamente riesaminato, in base al quale, pur avendo l'irlandese statuto di lingua ufficiale dell'Unione, ai sensi del regolamento n. 1/58, le istituzioni dell'Unione, non sono obbligate a tradurre in tale lingua tutti gli atti normativi e le sentenze della Corte di giustizia, fatta eccezione per gli atti adottati in codecisione (v. C. PASETTO, *Art. 55 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, Napoli, 2012, pp. 422-423).

<sup>64</sup> L'irlandese è divenuto lingua ufficiale delle Comunità e, poi, dell'Unione soltanto nel 2007.

<sup>65</sup> I documenti governativi sono infatti redatti sia in maltese che in inglese e quest'ultimo è parlato e compreso dall'88% dei maltesi, il 16% dei maltesi usa soprattutto l'inglese nelle conversazioni e il 12% parla solo inglese.

<sup>66</sup> In questo senso R. SOMMSICH, *op. cit.*, p. 107-108.

interessato, secondo le regole generali risultanti dalla legislazione di tale Stato”. Né si può seriamente sostenere che la innegabile convenienza pratica del mantenimento dell’inglese possa spingere qualche Stato membro (segnatamente l’Irlanda e/o Malta) a non concorrere con il proprio voto al raggiungimento dell’unanimità richiesta per la modifica dei trattati sul punto (o anche soltanto del regolamento n. 1/1958)<sup>67</sup>. Se così fosse, tuttavia, avremmo almeno uno dei due Stati membri anglofoni (Irlanda, Malta) che si ritroverebbe con due lingue ufficiali, col rischio di aprire un vaso di Pandora, dato che, ad esempio in Spagna, vi sono ben quattro lingue (catalano, basco, galiziano e aranese) che hanno uno statuto di co-ufficialità. Infine, qualora l’inglese perdesse lo *status* di lingua dei trattati e di lingua ufficiale appare arduo che esso possa restare come lingua di lavoro<sup>68</sup>, nonostante che, quantomeno dall’allargamento del 1994, sia divenuto la lingua franca o veicolo dell’Unione (sebbene nella versione *Eur-English*).

Contemporaneamente alla detta revisione dei trattati sarà anche necessario procedere alla modifica di taluni atti giuridici concernenti il funzionamento dell’UE, che richiedono pure la ratifica degli Stati membri (ad esempio, la decisione del Consiglio europeo che stabilisce la composizione del Parlamento europeo<sup>69</sup> o la decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie<sup>70</sup>).

## 9. L’irrevocabilità della notifica di recesso

La questione della revoca della notifica britannica, di tanto in tanto, come un fiume carsico, viene richiamata soprattutto da coloro che, partecipando ai lavori della convenzione sul futuro dell’Europa, hanno redatto la disposizione sul ritiro volontario di uno Stato membro dall’Unione (poi confluita nel trattato costituzionale del 2004 e, quindi, nel trattato di Lisbona del 2007), pensando che essa non sarebbe stata mai applicata<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Secondo l’art. 342 TFUE il regime linguistico delle istituzioni dell’Unione è fissato all’unanimità (v. F. CAVEZZA, *Art. 342 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell’Unione europea operativo*, cit., pp. 2306-2312; L. MAZZARINI, *Art. 342 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, cit., pp. 2484-2493).

<sup>68</sup> Ciò in quanto l’art. 1 del regolamento n. 1/58 enumera, identificandole, le lingue ufficiali e le lingue di lavoro. Ne risulta che l’art. 6 di questa fonte, allorché stabilisce che “le istituzioni possono determinare le modalità di applicazione del presente regime linguistico nei propri regolamenti interni” dev’essere interpretato nel senso che quello delle lingue di lavoro è un “*numerus clausus*” e che tale non possa diventare una lingua che non abbia lo statuto di lingua ufficiale.

<sup>69</sup> Decisione del Consiglio europeo del 28 giugno 2013, 2013/302/UE (GUUE, 2013, L81, p. 57).

<sup>70</sup> Decisione del Consiglio del 26 maggio 2014, 2014/335/UE, Euratom (GUUE, 2014, L168, p. 105).

<sup>71</sup> C. HOOTON, J. STONE, *Brexit: Article 50 was never actually meant to be used, says its author Amato*, in *Independent*, 26 luglio 2016 (<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-referendum-britain-theresa-may-article-50-not-supposed-meant-to-be-used-trigger-giuliano-a7156656.html>); J.-C. PIRIS, *Article 50 is not for ever and the UK could change its mind* in *Financial Times*, 1 settembre 2016; *Article 50 author Lord Kerr says Brexit not inevitable*, in *BBC website* 3 novembre 2016 (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-37852628>).

A costoro si aggiunge una parte cospicua della dottrina<sup>72</sup>, allo stato probabilmente maggioritaria, che difende la retrattabilità della notifica di recesso con argomenti che fanno leva sia sul diritto internazionale, generale e particolare, sia sul diritto dell'Unione. Rispetto al diritto internazionale si fa riferimento alle regole che disciplinano il recesso dai trattati, segnatamente l'art. 68 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (CVDT) del 1969, alla cui stregua la notifica può essere revocata “*at any time before it takes effect*” e si aggiunge che questa norma avrebbe codificato una preesistente norma consuetudinaria o, comunque, avrebbe contribuito alla sua cristallizzazione. Rispetto al diritto dell'Unione si osserva che, dato il silenzio in proposito dell'art. 50 TUE, occorrerebbe procedere ad una interpretazione sistematica e teleologica dell'istituto del recesso, alla luce della quale la facoltà dello Stato membro di ritirarsi dall'Unione, qualora fosse letta in sintonia con l'obiettivo di realizzare “una unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa”<sup>73</sup> - come detto nel preambolo e nell'art. 1 TUE - dovrebbe vedersi riconosciuta un carattere eccezionale, rispetto al valore prevalente di conservazione della qualità di Stato membro. Inoltre, la formula secondo cui la decisione dello Stato membro di recedere sia effettuata, come stabilito dall'art. 50, par. 1 TUE, “conformemente alle proprie norme costituzionali” dovrebbe essere considerata espressione del principio dell'identità nazionale, politica e costituzionale, garantito dall'art. 4, par. 2 TUE. Ne risulterebbe l'ammissibilità della revoca della notifica nel rispetto dell'ordinamento interno<sup>74</sup>.

Questa prospettazione, peraltro, non convince. In altra occasione<sup>75</sup> ho già preso posizione in senso contrario alla tesi della revocabilità della notifica. Ho rilevato, per un verso, che lo Stato membro che attiva il procedimento di cui all'art. 50 TUE deve poi comportarsi in buona fede nel negoziato che ne segue e, per altro verso, deve agire nel rispetto dell'obbligo di lealtà con le istituzioni, che è sancito dall'art. 4, par. 3 TUE. Ho sottolineato pure che l'applicabilità dei trattati al Regno Unito cessa automaticamente allo spirare del periodo biennale previsto dall'art. 50 TUE, qualora non sia stata stabilita una proroga del detto periodo.

---

<sup>72</sup> Il tema è stato affrontato su questa *Rivista* da A. MIGLIO, *Brexit e il dilemma del prigioniero: sulla revocabilità della notifica del recesso prevista dall'art. 50 TUE*, in *federalismi.it* n. 18/2016, 21 settembre 2016, pp. 1-14, che ha concluso per la revocabilità. Nello stesso senso v., recentemente, l'ampio lavoro di [J. C. DAMMANN](#), *Revoking Brexit: Can Member States Rescind Their Declaration of Withdrawal from the European Union*, in *Columbia Journal of European Law*, 2017.

<sup>73</sup> Sul concetto di “unione sempre più stretta” si vedano: P. CRUZ VILLALÓN, *Within and without “ever closer union”*, in [TH. GIEGERICH](#), [D. C. SCHMITZ](#), [S. ZEITZMANN](#) (Eds.), *Flexibility in the EU and Beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?* Baden-Baden. 2017, pp. 451-459 ; A. VON BOGDANDY, *Il diritto europeo oltre l'“unione sempre più stretta” : ricostruzione del concetto e della metodologia comparativa della Corte di giustizia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, pp.9-38.

<sup>74</sup> Per l'autorità degli autori si segnala la *The Three Knights Opinion*, cioè il parere redatto da SIR DAVID EDWARD, SIR FRANCIS JACOBS, SIR JEREMY LEVER, HELEN MOUNTFIELD, GERRY FACENNA, *In the Matter of Article 50 of the Treaty on European Union, Opinion*, 10 febbraio 2017, anche se non se ne condividono le conclusioni.

<sup>75</sup> C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit*, cit., p.22.



Premesso che la questione, implicando l'interpretazione di una norma del trattato, rientra nell'esclusiva competenza della Corte di giustizia, aggiungo ora che, com'è stato convincentemente dimostrato<sup>76</sup>, l'applicazione delle norme del diritto internazionale al recesso di uno Stato membro dall'UE non pare proponibile per diverse ragioni. Anzitutto, l'Unione europea non è parte della CVDT<sup>77</sup>; in secondo luogo, la natura consuetudinaria dell'art. 68 CVDT, che ne giustificherebbe l'applicabilità all'Unione europea in quanto diritto internazionale generale, non è affatto pacifica in dottrina. In terzo luogo, pure in disparte dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, riconosciuta dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, l'art. 50 TUE indubbiamente costituisce una *lex specialis*, che rende inapplicabile la revoca della notifica di recesso fondata su regole generali del diritto internazionali.

Venendo agli argomenti fondati sul diritto dell'Unione, rilevo che il silenzio dell'art. 50 TUE quanto alla possibilità di revocare la notifica di recesso non è il frutto di una dimenticanza dei redattori della disposizione all'origine di tale articolo (l'art. I-59 del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa). Ricordo, in proposito, che nel contesto della Convenzione sul futuro dell'Europa, uno dei delegati tedeschi, Sylvia-Yvonne Kaufmann, aveva proposto un emendamento che, tra l'altro, suggeriva di aggiungere alla disposizione in esame la frase “*The declaration to withdraw can be rescinded at any time by a declaration addressed to the European Council*”. Il fatto che nel testo dell'art. I-59 non ci sia traccia della possibilità di revoca, non può che significare che la Convenzione non ha inteso accogliere l'emendamento. Pertanto, il detto silenzio, in base al noto brocardo *ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit*, milita per l'irrevocabilità della notifica.

Rilevo, infine, che non convince per nulla la tesi avanzata dal Parlamento europeo nella risoluzione del 5 aprile 2017, nella parte in cui figura l'affermazione secondo cui la revoca “deve essere subordinata alle condizioni stabilite da tutta l'UE-27, di modo che non possa essere utilizzata impropriamente o come strumento procedurale nel tentativo di migliorare le attuali condizione di adesione”<sup>78</sup>. Trovo anzi sorprendente che il Parlamento ipotizzi una soluzione che sarebbe sostanzialmente fondata su meccanismi di carattere intergovernativo. In ogni caso, ritengo che né una decisione del Consiglio

---

<sup>76</sup> J. RYLATT, *The Irrevocability of an Article 50 Notification: Lex Specialis and the Irrelevance of the Purported Customary Right to Unilaterally Revoke*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27 luglio 2016. V. anche P. MANZINI, *Brexit: Does notification mean forever?* in *SIDIBlog*, 17 febbraio 2017.

<sup>77</sup> Invero la Francia e la Romania non sono mai state firmatarie della CVDT e Malta vi ha aderito dopo la firma del TUE.

<sup>78</sup> Risoluzione, *cit.* preambolo, punto I).

europeo né il comune accordo dei rappresentanti dei 27 Stati membri, possano apportare, seppure in via meramente interpretativa, una siffatta modifica all'art. 50 TUE<sup>79</sup>.

## 10. Le prospettive del negoziato all'inizio dell'estate 2017

Quali le prospettive dopo i primi due *round* negoziali? Con l'avvertenza che non è mai facile formulare previsioni nell'immediatezza degli eventi si possono individuare le seguenti linee di tendenza.

Anzitutto, è comune constatazione che l'azzardo del primo ministro May di chiamare le elezioni generali anticipate l'8 giugno 2017 al fine di accrescere i numeri della propria maggioranza parlamentare e, conseguentemente, negoziare con l'UE da una posizione di forza, si è rivelato un errore politico grave, che ha prodotto una sorta di effetto *boomerang*. I Conservatori, infatti, guidano ora un governo di minoranza e beneficiano dell'appoggio esterno dei dieci parlamentari del Partito unionista dell'Irlanda del Nord. Il che rende ogni passaggio ai Comuni pericoloso e richiede altresì la presenza compatta dei ministri a Londra per scongiurare eventuali imboscate parlamentari. Una situazione che ha richiesto, come detto, il ritorno a Londra di Davis per partecipare ad alcune votazioni.

Allo stato pare da escludersi, altresì, che possa essere accolto l'approccio originariamente avanzato dal primo ministro May nel discorso di *Lancaster House*, che prevedeva, da un lato, l'uscita dal mercato interno e dall'unione doganale, la libertà di decidere a quali condizioni i cittadini UE avrebbero potuto rimanere nel Regno Unito e l'esclusione della giurisdizione della Corte di giustizia; dall'altro la conclusione di un ambizioso accordo commerciale con l'Unione, che avrebbe organizzato un partenariato speciale e approfondito. Questo approccio, che l'immaginifico ministro degli Esteri Boris Johnson ha voluto tradurre nella strategia di "*have cake and eat it*", rovesciando il noto proverbio ricordato in precedenza, è stato ovviamente respinto al mittente, ben prima che il negoziato avesse inizio, sia dal Consiglio europeo sia dal Parlamento europeo.

Non è in ogni caso politicamente accettabile che il Regno Unito possa mantenere taluni vantaggi dell'appartenenza all'UE dopo esserne uscita. Una situazione del genere, infatti, potrebbe innescare un pericoloso effetto domino negli Stati membri in cui sono presenti larghi schieramenti di forze euroscettiche. Peraltro, i capigruppo delle principali famiglie politiche europee hanno a più riprese affermato che il Parlamento europeo non darebbe mai la propria approvazione ad un accordo di recesso e/o ad un accordo ponte fondato su questi presupposti.

---

<sup>79</sup> Vi si oppone, infatti, una risalente consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne* (EU:C:1976:56, punto 58); sentenza 15 gennaio 1986, causa 44/84, *Hurd*, (EU:C:1986:2, punto 20).

D'altra parte, un eventuale accordo di recesso, che recepisce *in toto* le posizioni dell'UE e accollasse al Regno Unito una liquidazione finanziaria particolarmente onerosa, o comunque non fondata su pezze giustificative incontrovertibili quanto agli obblighi incombenti sul Regno Unito, probabilmente sarebbe respinto dal Parlamento britannico. Invero, vale la pena di ricordare che uno dei motivi ricorrenti dei *Brexiters* durante la campagna referendaria è stato proprio il recupero dei circa 10 miliardi di euro del contributo britannico a beneficio dell'erario del Regno Unito e, sicuramente, il governo di Londra avrebbe notevoli difficoltà nell'impresa di spiegare all'opinione pubblica il fatto che per un certo numero di anni un ammontare all'incirca pari al detto contributo continuerebbe ad essere versato nelle casse dell'Unione. Ma neppure è ammissibile che il Regno Unito non abbia finora fornito un documento che esponga, come ha fatto l'Unione, la propria metodologia riguardo al c.d. assegno divorzile o che il ministro degli Esteri Boris Johnson abbia considerato "estorsive"<sup>80</sup> le proposte dell'UE. Allo stato, questa pare la questione più spinosa, tanto che in un retroscena relativo ad una riunione tra Barnier ed i rappresentanti degli Stati membri il capo negoziatore avrebbe accennato ad una sospensione degli incontri per due mesi al fine di mettere pressione al governo di Londra<sup>81</sup>, che sembrerebbe non avere intenzione di prendere posizione sulla questione prima dell'autunno inoltrato.

Va ricordato che la non approvazione, europea o britannica, dell'accordo di recesso equivarrebbe alla sua inesistenza. Al riguardo rammento che, durante la campagna per le elezioni politiche generali, Theresa May affermò che "*no deal is better than a bad deal*". Questa posizione, come si è detto in sede di esame della notifica di recesso, si è man mano stemperata alla luce delle conseguenze negative implicate dall'assenza di accordo in molteplici settori. Peraltro, la conclusione dell'accordo pone un ulteriore problema: quello del ruolo della Corte di giustizia dell'Unione nell'interpretazione di esso o nel dirimere eventuali controversie derivanti dalla sua applicazione. Il che, tuttavia, collide con l'idiosincrasia britannica nei confronti dei giudici di Lussemburgo.

Dopo il secondo *round* negoziale pare di comprendere che il governo di Londra, pressato dagli ambienti economici e finanziari, possa insistere nel prosieguo della trattativa sulla opportunità di prevedere periodi transitori di implementazione dell'accordo di recesso, successivi al 2019, ipotesi esclusa nei primi documenti britannici, ma presente già nella notifica di recesso. Si tratta ora di capire se l'apertura al riguardo, che risulta da varie posizioni ufficiali dell'Unione, sarà confermata o meno nel prosieguo del

---

<sup>80</sup> R. MASON, *European leaders can 'go whistle' over EU divorce bill, says Boris Johnson. Foreign secretary hits out at 'extortionate' demands in event of Britain's withdrawal from the European Union*, in *The Guardian*, 11 luglio 2017. Barnier, peraltro, ha replicato alla colorita espressione di Johnson "go whistle", che significa "stare freschi", ma che letteralmente si traduce con "fischiare al vento", che non sente alcun fischietto, ma avverte nitidamente il ticchettio di un orologio, volendo intendere che il tempo per le trattative è poco e che i due anni previsti dall'art. 50 TUE stanno correndo.

<sup>81</sup> P. FOSTER., *Exclusive: EU threat to suspend Brexit talks unless Britain pays its divorce bill*, in *The Telegraph*, 27 luglio 2017.

negoziato. L'atteggiamento britannico, infatti, ha provocato una palese irritazione in alcuni negozianti europei, ed il nervosismo serpeggia a Bruxelles negli ambienti delle istituzioni.

## 11. Considerazioni conclusive

Secondo taluni osservatori le possibilità che non si concluda l'accordo di recesso entro il termine di due anni previsto dall'art. 50 TUE sono in questo momento abbastanza realistiche. Invero, considerati gli scarsi risultati raggiunti nei primi due cicli negoziali, a meno di una significativa accelerazione delle trattative, al momento non prevedibile, pare che la tempistica iniziale, secondo la quale il Consiglio europeo nella riunione prevista per il 19-20 ottobre 2017, avrebbe potuto constatare l'esistenza di progressi "sufficienti" e, conseguentemente, autorizzare la Commissione ad aprire la seconda fase, sia destinata a slittare, almeno di un paio di mesi. Inoltre, vale la pena di segnalare che, sebbene la decisione di passare alla seconda fase spetti al Consiglio europeo, che si baserà verosimilmente sulle indicazioni del capo negoziatore Barnier, il Parlamento europeo intende consegnare la propria valutazione ad una risoluzione, che sarà adottata tra ottobre e novembre prossimi<sup>82</sup>. Quanto all'accordo di recesso, per rispettare i tempi, sarà necessario metterlo a punto il progetto entro l'autunno 2018, in modo da sottoporlo all'approvazione del Parlamento europeo (che sospenderà i propri lavori nel febbraio/marzo 2019, in vista delle elezioni del giugno successivo), condizione, imprescindibile, da un lato, perché il Consiglio possa concluderlo a nome dell'Unione e, dall'altro, per il governo britannico di presentarlo alla ratifica parlamentare, in modo da consentirne l'entrata in vigore alla scadenza dei due anni dalla notifica. Se questa tempistica, che prevede un calendario serrato ed esigente, non fosse rispettata – e sempreché non intervenga una proroga del termine biennale, il che però presuppone una richiesta in tal senso del Regno Unito ed esige una decisione all'unanimità del Consiglio europeo (senza intervento del Parlamento europeo) - si profila la concreta possibilità che alle 00.00 del 30 marzo 2019 (ora di Bruxelles), cioè esattamente due anni dopo la notifica britannica, i trattati istitutivi (TUE, TFUE, TCEEA, compresi i protocolli e gli allegati ad essi annessi e la Carta dei diritti fondamentali, nonché tutto il diritto dell'Unione, fondato sui detti trattati (c.d. *acquis* dell'UE) cesseranno di applicarsi al Regno Unito, ai suoi paesi e territori d'oltremare attualmente associati all'Unione ed ai territori delle cui relazioni esterne il Regno Unito è responsabile.

Una situazione del genere, quell'*hard Brexit* spesso evocata, appare tuttavia altamente pregiudizievole. Di certo per il Regno Unito, che diverrebbe *ipso facto* uno Stato terzo rispetto all'Unione e vedrebbe le sue relazioni commerciali regolate esclusivamente dal sistema dell'Organizzazione mondiale del commercio

---

<sup>82</sup> Lo ha annunciato Guy Verhofstadt nel corso dell'audizione del 12 luglio 2017 davanti al *Select Committee on the European Union* dell'*House of Lords*.

(WTO), ma anche per la stessa Unione. Pertanto, garantire il recesso ordinato del Regno Unito dall'Unione è l'imperativo che il senso di responsabilità dovrebbe imporre ad entrambe le parti.

Ad oltre un anno dal *referendum* del giugno 2016, consumati ormai 132 giorni dei due anni previsti dall'art. 50 TUE in discussioni allo stato inconcludenti, se mi venisse chiesto “*a che punto è la notte?*”, non potrei che rispondere ripetendo le parole del profeta: “*Viene la mattina, e viene anche la notte. Se volete interrogare, interrogate pure; tornate un'altra volta*”<sup>83</sup>.

Per il momento, infatti, sulle trattative per la *Brexit* permane un buio pesto, che non induce affatto all'ottimismo. Si può sempre però confidare che subentrino ragionevolezza e pragmatismo e che il negoziato – sicuramente il più complesso nella storia del processo d'integrazione europea, e non solo – possa avviarsi, nella rigorosa chiarezza delle posizioni ed evitando soluzioni pasticciate, verso quell'ordinato recesso del Regno Unito dall'Unione nel marzo 2019, condizione assolutamente imprescindibile per stabilire future relazioni tra le parti, improntate ad una fruttuosa collaborazione ed alla necessaria solidarietà, com'è normale che accada tra chi abbia condiviso per un periodo ultraquarantennale un così ampio spettro di valori fondamentali.

Una sola cosa è certa: difficilmente qualche altro Stato membro si azzarderà, almeno nell'immediato, a ventilare l'uscita dall'Unione europea<sup>84</sup>. E ciò non già a motivo della pretesa “diversità” britannica, come ha ritenuto il ministro Davis<sup>85</sup> nel quadro di una visione tardo imperiale, ma in ragione della complessità dei problemi del recesso, che l'esperienza britannica sta facendo man mano emergere e che nessuno, finora, aveva mai neanche lontanamente valutato. Il buio, invero, fa paura anche ai più coraggiosi!

---

<sup>83</sup> *La Sacra Bibbia*, dal Libro di Isaia, 21, 12.

<sup>84</sup> Al riguardo, ritengo che la preoccupazione recentemente espressa dal presidente Tusk circa il futuro europeo della Polonia non possa essere intesa come preludio ad uno scenario *Polexit* (S. KETTLEY, ‘*On a collision course*’ *Poland and EU closer to Polexit than ever before expert warns*, in *Express*, 5 agosto 2017, (<http://www.express.co.uk/news/world/837294/Poland-European-Union-news-Brexit-leave-EU-Polexit>).

<sup>85</sup> “*I don't think anybody is likely to follow us down this route, we're a very different country... in terms of global reach*” (Evidence davanti all'*House of Lords EU Select Committee*, 11 luglio 2017).