Università degli Studi della Tuscia di Viterbo

Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici

Corso di Dottorato di Ricerca in Diritto dei mercati europei e globali. Crisi, diritti, regolazione

XXXV° ciclo

Brexit: Le implicazioni per gli Stati ed i mercati europei.

Settore scientifico-disciplinare
IUS/17

a.a. 2021/2022

Tesi di dottorato di:
Dott. Marco Simonelli

Coordinatore del corso:
Prof.ssa Rosa Anna Ruggiero

Tutor:
Prof. Alessandro Sterpa

INDICE

Introduzione e delimitazione del tema d'indagine……..……..…….....Pag.**6**

PARTE I

CAPITOLO 1

Il recesso dall'Unione europea e dagli ordinamenti federali

1.1 Premessa…….……**Pag.16**

1.2 La durata illimitata dei trattati ed il recesso nel diritto internazionale……...**Pag.18**

1.3 La procedura di recesso nel Trattato di Lisbona……..….....**Pag.27**

1.4 Il diritto all'autodeterminazione ed alla secessione negli ordinamenti federali……...……. **Pag.38**

1.5 Le conseguenze dell'uscita di uno Stato membro…….……...**Pag.52**

CAPITOLO 2

IL Regno Unito e l'esito del referendum del 23.06.2016

2.1 Il rapporto tra l'Unione europea ed il Regno Unito…….**Pag.60**

2.2 Il background nel Regno Unito tra remainers e leavers…….…**Pag.81**

2.3 Le previsioni nel Regno Unito sull'esito del referendum……..….**Pag.89**

2.4 Il referendum del 23 Giugno 2016……..……....**Pag.97**

2.5 Le reazioni al voto nel Regno Unito……..……**Pag.105**

CAPITOLO 3

Il progetto di accordo di recesso tra Unione europea ed il Regno Unito

3.1 L'evoluzione dei negoziati per la Brexit…….**.....Pag.112**

3.2 European Union Acts del 2018 e del 2020…….……..…….**.....Pag.129**

3.3 La struttura del whitdrawal agreement…….……..…….**.....Pag.137**

3.4 Le sentenze dell'High Court of Justice e UK Supreme Court nell'ordinamento anglosassone…….……..…….**.....Pag.152**

3.5 La sentenza Miller II e le ulteriori conseguenze sul modello Westminster..…….....……...…….....… **Pag.161**

3.6 La posizione delle istituzioni europee…….…. **Pag.176**

PARTE II

CAPITOLO 4

Lo spazio europeo in materia civile e commerciale: gli effetti della Brexit

4.1 La tutela dei diritti post Brexit……..…….....**Pag.182**

4.2 Gli effetti della Brexit sul settore finanziario e sulle banche……..... **Pag.189**

4.3 Brexit e fisco: i possibili scenari……..……...……...……**Pag.196**

4.4 Brexit e l'impatto sulla tutela dei marchi e dei brevetti...……..**Pag.206**

4.5 L'impatto della Brexit sugli equilibri geopolitici……..…..……..**Pag.213**

CAPITOLO 5

L'impatto di Brexit sull'economia e sulle imprese italiane

5.1 Le analisi economiche e sui mercati dell'interscambio commerciale…….. **Pag.222**

5.2 Gli effetti diretti di Brexit sul Prodotto Interno Lordo italiano e dei principali Paesi europei.....……**Pag.237**

5.3 Le nuove opportunità per le imprese italiane…….....**Pag.253**

5.4 La legge applicabile ai contratti ed alle obbligazioni non contrattuali…….. **Pag.267**

Rilievi conclusivi……...**Pag.282**

Bibliografia……...….**Pag.291**

INTRODUZIONE E DELIMITAZIONE DEL TEMA D'INDAGINE

Il progetto di ricerca si propone di esaminare le principali conseguenze generate nel contesto economico, giuridico e politico europeo riscontrate dopo l'avvio del processo di uscita del Regno Unito dall'Unione europea[1] secondo le modalità previste dall'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea, a seguito del risultato emerso dal referendum consultivo [2] svoltosi il 23 giugno del 2016.[3]

[1] Noto anche come **Brexit** sincrasi formata dalle parole Britain ed Exit. Sul termine Brexit si veda, tra gli altri, **C. Martinelli** in riv. Federalismi n.10 del 28 marzo 2022, pp.4-5 "Si tratta di una delle parole più pronunciate, scritte ed evocate degli ultimi anni nel dibattito pubblico europeo. Frutto di un artificio linguistico assurto a nome di fantasia di un processo tutt'altro che fantasioso, anzi estremamente concreto e tangibile, nei presupposti come negli effetti. Terreno di confronto, e spesso di scontro, tra le forze politiche e i loro leader, ma anche dentro il corpo articolato della società britannica, divisa sull'argomento per censo, età, collocazione geografica, rapporto con la tradizione e l'innovazione, e perfino per retaggi ideologici." E' **Alastair Newton**, analista geopolitico ed ex consigliere del Premier Tony Blair, a parlare tra i primi apertamente di Brexit in un articolo pubblicato sulla riv. *Nomura, Global Markets Research*, dal titolo *A UK exit from the EU looks increasly likely, an issue which keep me awake at night'special report*, datato 08 agosto 2012 e reperibile online, nel quale analizza le cause principali delle motivazioni che in seguito porteranno alla decisione di indire il referendum in Regno Unito. Secondo l'autore del documento, il crescente numero dei parlamentari anglosassoni euroscettisci, generato dalle deboli risposte delle istituzioni europee alla crisi economica che aveva colpito l'eurozona, è alla base di una crescente tendenza anti Unione europea che si registrava in quegli anni nel Regno Unito. Secondo Netwon, tuttavia, risulta complesso poter stimare il risultato di un futuro referendum per chiedere ai cittadini la loro opinione sulla scelta di lasciare l'Unione europea perché "...the outcome of a possible plebiscite looks finely balanced", ben identificando già con notevole anticipo un esito incerto per via dell'esiguo margine di differenza che, con tutta probabilità, ci sarebbe stato tra le due opzioni possibili di scelta. L'autore, tuttavia, non utilizza la parola Brexit bensi' **Brixit.** Alcuni giorni dopo la pubblicazione dell'articolo di A. Newton è il giornalista della BBC **Douglas Fraser** che scrive un pezzo sul sito internet della stessa BBC, reperibile online, dal titolo *The Great British Brexit* nel quale commentando l'articolo dell'08 agosto di A. Newton cambia il termine in **Brexit**, a quest'ultimo viene attribuita quindi la partenità del termine. Nell'inglese britannico, Brexit si comporta come un nome proprio, usato spesso senza articolo, in italiano invece Brexit assume un genere femminile come per la parola *uscita* ed è spesso preceduta dall'articolo. I francesi assegnano invece una connotazione maschile, *Le Brexit*, in linea con la generale tendenza di assegnare il maschile ai forestierismi. Sul modello del termine Brexit sono nate altre opzioni figlie delle combinazioni della parola exit e dei vari Paesi considerati quali, a titolo di esempio: Italexit, Dexit, Frexit, Spexit, Grexit.

[2] L'ordinamento costituzionale del Regno Unito è difficilmente riconducibile ad una categoria classica prestabilita poiché per alcuni versi è identificabile in una forma di Stato federale, mentre per altri è prevalente la versione di Stato unitario, per cui anche lo strumento del referendum pone diversi dubbi sulla sua effettiva capacità di poter essere considerato il principale strumento per raggiungere una democraticità che possa considerarsi piena ed effettiva. Si veda, sul punto delle specificità costituzionali del Regno Unito **P. Martino**, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto,* Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014. Sul ricorso, invece, al referendum di tipo consultivo da parte del Governo di **D. Cameroon** per sottoporre la questione Brexit ai cittadini di veda l'articolo di **S. Parolari**, *Democrazia diretta del Regno Unito: il referendum è lo strumento adeguato per uscire dall'impasse della Brexit?* riv. Forum di quaderni costituzionali del 13 febbraio 2019, pp. 2-3. L'autrice sostiene la tesi, condivisa da diversi autori, secondo la quale il Premier Cameroon puntava, con tutta probabilità, in modo maggiore a risolvere i numerosi conflitti tra favorevoli e contrari all'intero dello stesso partito conservatore del Regno Unito sul tema della membership europea. In Regno Unito, la mancanza di una disciplina organica che regoli un procedimento in merito all'uso del referendum ed alle modalità di espressione al voto è stata superata, per il caso Brexit, attraverso due appositi ACT del Parlamento di Westminster, rispettavamente il Political Parties, Elections and Referendum Act del 2000 e lo European Union Referendum Act del 2015. Si tratta di una specifica disciplina che puo' essere considerata rigorosa che, tuttavia, rischia di non essere sufficiente per leggittimare democraticamente importanti interventi riformatori sulle complesse conseguenze che saranno generate da Brexit.

[3] Nel Regno Unito, i seggi sono stati aperti dalle ore 07:00 alle 22:00.

Il Regno Unito è stato chiamato nuovamente a prendere una decisione politica su una tematica, quella dell'appartenenza ad una membership europea, quanto mai tecnica e complessa, in continua evoluzione, occasione di controversie protrattesi nel corso dei decenni, fin dall'European Communities Act,[4] conclamate nell'ambito di un percorso che portò già ad un primo referendum sulla volontà di mantenere la membership europea nel 1975 ma che si concluse con un' indicazione di permanenza con il 67,23% dei consensi dei britannici contro il 32,77% di voti per l'uscita.[5]

Le ragioni della Brexit sono molto profonde e attengono ad un rapporto mai completamente chiarito dal Regno Unito con l'Europa sul piano storico, geografico, politico e giuridico che, mutevole nel tempo, ha attraversato difficoltà comuni e opportunità da cogliere insieme, nel corso di lunghi anni. Prova ne è lo stesso referendum del 2016, momento culminante di un nuovo ciclo che sarebbe potuto finire diversamente considerato il margine esiguo con cui ha prevalso l'opzione Leave, ma è significativo registrare che dopo alcuni decenni di distanza dal precedente pronunciamento sullo stesso tema, milioni di voti si sono spostati sull'opzione favorevole all'uscita dal perimetro europeo.[6]

---

[4] L'European Communities Act (ECA) del 1972 era lo strumento interno mediante il quale veniva autorizzato in Regno Unito l'accesso all'Unione europea, allora Comunità Economica Europea, e l'adozione del diritto dell'Unione europea nel diritto nazionale britannico, si tratta di una legge che aveva introdotto un meccanismo *pro futuro* di adeguamento, in parte automatico, del diritto interno al Regno Unito a quello dell'Unione europea. Il 18 Luglio 2019, il Ministro per la Brexit **Steve Barclay** firma la legge che dispone l'abrogazione dell'ECA spiegando che la nuova legislazione prevista per un superamento definitivo di quanto stabilito dalla norma entrerà in vigore il giorno in cui il Regno Unito lascerà formalmente l'Unione europea, si tratta di un chiaro segnale che rafforza la tesi secono la quale non esiste strada alcuna per poter tornare indietro rispetto alla decisione, politica, di voler lasciare l'Unione europea.

[5] Il confronto tra il referendum del 1975 e quello del 2016 è stato effettuato in modo dettagliato dal **Bennet Institute for Public Policy di Cambridge** *nel Report Contingency Planning, the 1975 and 2016 referendums*, a cui si rimanda per un approfondimento, il report è reperibile online al sito internet del dipartimento di politica e studi internazionali dell'ateneo.

[6] Per un approfondimento sul tema del Referendum, sul suo impatto sul diritto costituzionale britannico e sul rapporto mutevole negli anni tra il Regno Unito e l'Unione europea e come quest'ultimo abbia influenzato le stesse istituzioni, si veda **M. Gordon**, *Referendums in the UK Constitution in European Constitutional Law Review*, n.16 del 7 agosto 2020 pp.22-36 "Referendums pose unavoidable questions concerning the changing nature of authority, sovereignty, and democracy in the UK constitution, demonstrating that to aim to restore the 'old constitution' would be futile. Our social and political context has changed, and even if the constitution fails to exploit or channel the end of the 'age of deference', it cannot avoid changing to reflect it. The future position of referendums is therefore one part of a larger constitutional challenge, to which there are a range of possible answers. It is far from inevitable that any systematic reform to the position of referendums will ever occur, yet if a coherent scheme, consistency of use, and clarity of application are our democratic aspirations, then greater legal and political commitment to referendums could be within reach through a Referendums Act. However, the failure to establish a comprehensive framework may be less significant than the failure to even recognise this possibility, which demonstrates a rigidity and a refusal to see how the UK constitution is being changed in practice. We can continue to accommodate referendums, whether 'advisory' or 'binding', in the UK constitution. But whether through a Referendums Act or otherwise, there is now a need to examine the wider constitutional framework in which referendums exist, or this will continue to limit our capacity to respond to the changing expectations and complexities of democratic power."

L'atto ufficiale che ha dato inizio al processo di separazione del Regno Unito dall'Unione europea è identificabile nella lettera a firma del Primo Ministro del Regno Unito Theresa May, inviata il 29 marzo del 2017 al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk[7] e le sue principali conseguenze, di natura giuridica, generate dalla ricezione della lettera sono connesse all'attivazione della procedura di recesso, stabilita dall'art.50 del Trattatto di Lisbona, ed all'avvio di un arco temporale di due anni previsto al fine di negoziare le modalità di uscita, alla scadenza dei quali far cessare l'applicazione dei trattati europei al Regno Unito.

La richiesta di attivazione della procedura di recesso ha dato subito vita a numerosi negoziati ed ipotesi di accordi tra le parti al fine di regolare questioni future e per tentare di organizzare un'uscita ordinata, si tratta di agreement che sono stati più volte respinti dalla Camera dei Comuni, chiamata a confermare quanto negoziato dai rappresentati dell'esecutivo del Regno Unito nelle sedi europee ed alla conseguente necessità di andare oltre i due anni prefissati per poter trovare un accordo su un'intesa definitiva.[8] Il nuovo esecutivo guidato dal premier Boris Johnson, ha concluso l'iter interno di approvazione di un accordo di recesso, già raggiunto con le istituzioni europee, il 23 gennaio 2020 ricevendo l'atto di recesso, in precedenza approvato dal Parlamento britannico, a firma della Regina Elisabetta II ed il 31 gennaio 2020 il Regno Unito ha definitivamente sancito la sua uscita dall'Unione europea.[9]

---

[7] Il Primo Ministro del Regno Unito **Theresa May** ha reso esplicita la volontà di negoziare e concludere l'accordo sul futuro partenariato, contestualmente la comunicazione di recesso, spiegandolo nella stessa missiva che è stata consegnata per mano dell'ambasciatore del Regno Unito presso l'Unione europea Tim Barrow al Presidente del Consiglio europeo. Si rimanda al paragrafo 1 del capitolo 3 del presente lavoro per un approfondimento sul contenuto della lettera.

[8] E' **l'art. 218 al paragrafo 3,** del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, a prevedere che dopo l'attivazione dell'art.50 deve essere negoziato l'accordo di recesso, secondo tempi e le modalità pero' solo in parte prestabilite. Sulla posizione delle istituzioni europee rispetto all'evoluzione delle negoziazioni portate avanti con la controparte del Regno Unito per raggiungere un accordo condiviso di recesso, si veda quanto scritto da **M. Bartoloni**, *Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito*, riv. Eurojus, fasciolo n.4 del 2021. In particolare, l'autrice si sofferma sull'importanza del Parlamento europeo definendo il suo coinvolgimento nella questione Brexit come del tutto logico ed in linea con l'equilibrio istituzionale stabilito dal trattato di Lisbona. Cosi' a pag. 4 "…il potere di approvazione dell'accordo di recesso fa da pendant a quello che tale istituzione esercita nell'ambito della procedura di adesione all'Unione ai sensi dell'art. 49 TUE. L'art. 50 TUE tace, tuttavia, in merito alla tipologia di trattato e alla corrispondente procedura che dovrà essere utilizzata al fine di concludere il successivo accordo volto a definire il quadro delle future relazioni con l'Unione".

[9] Alla mezzanotte del 31 gennaio 2020 il Regno Unito ha lasciato l'Unione europea, quasi 4 anni dopo aver conosciuto l'esito del referendum. Non è piu', quindi, un opzione possibile per il Regno Unito, dal 31 gennaio 2020, revocare l'attivazione dell'articolo 50 del TUE. Da questa data 73 deputati britannici non siedono piu' al Parlamento europeo

Sul piano istituzionale, sono destinati a variare gli equilibri geopolitici dell'intero territorio del Regno Unito e di quello europeo, del mercato comune europeo e delle istituzioni cardine essendo Brexit soprattutto una scommessa costituzionale che implica un profondo ripensamento e mette sotto forte stress la tenuta stessa dell'intero ordinamento europeo di fronte ad un momento critico come quello della perdita di un Paese economicamente forte ed autorevole del suo territorio.

L'allontanamento del Regno Unito deve essere inquadrato come un fattore innovativo della storia e del rapporto anglosassone con l'Europa, come un mutevole "constitutional moment", ed è a partire da questo contesto generale che deve essere valutata e misurata la portata costituzionale e gli effetti sui mercati mondiali di un evento come la Brexit, a sua volta decostruita e ricostruita come catena di specifici avvenimenti collegati tra loro, ciascuno dei quali denso di implicazioni giuridiche, economiche e politiche. Come definito da Claudio Martinelli, "…*ci riferiamo ad una sorta di matrioska sulla quale bisogna interrogarsi per capire in che modo e fino a che punto ha cambiato la costituzione britannica ed i suoi rapporti con gli altri Paesi*".[10]

Le conseguenze di natura economica e commerciale di lungo periodo non sono certamente di facile individuazione e catalogazione poiché comprendono, tra le altre: l'analisi della stabilità dei mercati globali, delle scelte di investimenti stranieri anche nel lungo periodo, di nuovi assetti dei mercati finanziari, di nuove scelte strategiche per migliorare i livelli di import-export e questo progetto di ricerca nasce per giungere a conclusioni solide che possano dare una risposta, quanto più chiara possibile, alla ricorrente domanda posta dagli imprenditori e dalle aziende del settore privato che intrattengono oggi rapporti commerciali stabili con il Regno Unito e quindi: "*Come dovranno continuare ad operare gli imprenditori e le imprese private che intrattengono scambi con il Regno*

---

mentre i membri del suo esecutivo, incluso il Primo Ministro, non parteciperanno piu' ai vertici organizzati dalle istituzioni europee.

[10] **C. Martinelli**, *La valenza costituzionale del rapporto con l'Europa*, riv. Federalismi n.10 del 28 marzo 2022, pp.2 e ss. "…In questo scritto ci occuperemo del rapporto tra Brexit e Costituzione britannica, per riflettere sull'impatto della prima sulla seconda. Tuttavia, è del tutto evidente che il tema della Brexit come constitutional moment potrebbe essere trattato e declinato anche assumendo il punto di osservazione dell'Unione europea, ovvero se e in quale misura la Brexit possa essere letta come un passaggio cruciale per il costituzionalismo euro-unitario, sia per gli effetti che ha già dispiegato, per esempio, sui termini e le condizioni del diritto di recesso, sia per le conseguenze che in futuro potrà produrre sullo sviluppo del processo di integrazione, ormai liberato da una presenza spesso considerata, a ragione o a torto, come eccessivamente ingombrante perché tesa a frenare ogni ulteriore avanzamento".

Unito post Brexit e quali saranno i nuovi equilibri dei mercati internazionali verso i quali indirizzare maggiormente gli investimenti delle aziende?"

Si è aperta ampia discussione, negli ultimi anni e già prima di aver conosciuto l'esito del referendum, tra gli stakeholders connessi alla Brexit, su quale possa essere la miglior scelta per gli operatori privati tra quella di continuare, negli anni, ad investire in Regno Unito, o se diversamente guardare altrove, lontano da un territorio dove la maggior distanza dal perimetro europeo inciderà notevolmente su quelle modalità con le quali per anni sono state condotte le operazioni commerciali tra imprese private; Mantenere o incrementare gli investimenti verso il Regno Unito per cogliere appieno le eventuali opportunità generate da Brexit o diversamente spostare l'attenzione verso territori differenti per non essere eccessivamente penalizzati dagli effetti negativi della scelta d'uscita del Regno Unito, e nel caso verso quali?

E' ragionevole stimare che assisteremo ad un cambio radicale dei risultati di import-export tra gli scambi degli operatori commerciali che hanno come controparte un player del Regno Unito, ragion per cui è necessario capire appieno verso quali mercati indirizzare nei prossimi anni gli investimenti d'azienda, se cambiare radicalmente target o se, continuare ad investire ed interagire con il Regno Unito post Brexit ed è proprio quest'aspetto che, nonostante gli ormai innumerevoli studi sul tema della Brexit, è stato almeno in parte tralasciato dalla letteratura, decisamente più interessata verso studi di tipo costituzionale comparatistico, di diritto dell'Unione europea e più in generale di valutazioni sulle modifiche agli assetti istituzionali a seguito di Brexit, mettendo in secondo piano una parte di indagini di natura economica, di programmazione degli investimenti e di forecasting che risultano invece essere cruciali per la sopravvivenza stessa degli operatori economici privati transnazionali.

Il lavoro segue necessariamente una linea di ragionamento e catalogazione per larga parte cronologica, che si concentra sull'analisi e l'approfondimento dei fatti rilevanti e delle maggiori tappe del percorso della Brexit, una strada ancora in via di definizione oggi per molti aspetti, la parte 1 che contiene i capitoli 1,2 e 3, dove è stato necessario approfondire la parte teorica, raccogliere dati anche

con il supporto di tecniche statistiche ed inquadrare i concetti chiave della questione per poi fornire argomenti a sostegno del punto di vista individuato e delle conclusioni raggiunte e catalogate alla parte 2**,** nei capitoli 4 e 5.

Nel corso della scrittua della tesi, ed in particolare in occasione della definizione delle variabili da considerare, ci si è resi conto di come la vastità del campo di ricerca imponeva una nuova limitazione del tema d'indagine, dati gli innumerevoli risvolti della questione e perché è indubbio che Brexit abbia avuto ed avrà, seppur in modalità e profondità differenti, impatti potenzialmente valutabili ed analizzabili su un numero altissimo di variabili e di mercati, vicini e lontani rispetto all'Europa ed al Regno Unito.

Si è arrivati, quindi, ad uno snodo bidirezionale che vedeva da una parte la possibilità di continuare ad indagare con un approccio più generalista e meno settoriale sulle principali variazioni dei mercati mondiali a seguito della decisione del Regno Unito di lasciare il perimetro europeo, per giungere a conclusioni che sarebbero potute essere certamente d'interesse per una visione d'insieme e per permettere alle aziende private di migliorare i processi di forecast e di indirizzo su come e dove investire nell'attività d'impresa.

L'altra strada, che è quella scelta, è limitata a poter circoscrivere il campo d'indagine agli operatori privati italiani dimostrando quale possa essere, a mio avviso, la scelta migliore da intraprendere nei prossimi anni tra l'opzione di continuare ad investire con i partner del Regno Unito post Brexit oppure diversificare le attività verso mercati alternativi, argomentando con risultati a supporto quale percorso intraprendere.

Altre criticità incontrare, alcune delle quali inizialmente non preventivate, sono connesse e per larga parte anche generate, certamente all'alternarsi dei Governi in Regno Unito ed alle loro diverse decisioni sul tema della Brexit, al riassetto in corso delle istituzioni anglosassoni ed i loro conflitti interni, ma anche alle scelte repentine e contradditorie dei Governi devoluti su temi riguardanti la gestione dei punti più importanti dell'intera vicenda Brexit, alla gestione della pandemia da Covid-19. Sono queste, certamente, le difficoltà incidentali maggiormente rilevate nel

corso degli anni, per via delle quali è stato spesso necessario rivedere almeno alcuni dei risultati emersi. La recente pandemia dovuta al Covid-19 in relazione a Brexit, in particolare, è decisamente da considerarsi come un game changer che è stata in grado di influenzare fortemente l'intera questione della ricerca ed identificazione dei futuri assetti di mercato dopo l'uscita del Regno Unito dal perimetro europeo.

L'analisi storico-temporale degli accadimenti che attraversa tutto l'elaborato è stata effettuata ripercorrendo le principali tappe delle scelte effettuate in Regno Unito, dalla decisione presa sulla volontà di far parte di un Europa ancora non fortemente strutturata nelle sue istituzioni ma al tempo stesso capace di garantire l' ingresso vantaggioso al suo mercato comune europeo, passando negli anni attraverso Governi con posizioni diverse tra loro sul tema della membership europea, per arrivare al risultato storico dell'uscita dall'Unione, attraversando momenti in cui la comunanza di obiettivi ha contribuito, invece, al rafforzamento del processo di integrazione.[11]

Ho ritenuto importante approfondire gli accadimenti storici non per una semplice ricostruzione narrativa dei fatti, ampiamente conosciuti e che poco avrebbero a che vedere con un lavoro di visione strategica sugli effetti economici di lungo periodo di Brexit, ma perché risulteranno essere determinanti per comprendere la formazione di due distinte correnti di pensiero prevalenti

---

11 Possiamo citare diverse accurate ricostruzioni storiche dei rapporti, e della loro evoluzione, tra il Regno Unito e l'Unione europa, tra le piu' interessanti c'è quella di **C. Martinelli**, *L'isola e il continente: un matrimonio di interesse e un divorzio complicato*, riv. Dell'associazione italiana dei costituzionalisti AIC n.1 del 2017. L'autore analizza quella che ritiene essere una persistente evidenza, riscontrata nei decenni, di volontà di distinzione dal continenete europeo che caratterizza alcuni approcci tipicamente british. Cita come esempio la classica frase "Fog in the channel, Continent cut off" per spiegare come la percezione in oltremanica sia spesso che la centralità del Mondo sia da allocare nei territori anglosassoni e che, in caso di nebbia nel canale della manica, a rimanere isolati non siano i territori del Regno Unito bensi' l'intero resto del Mondo, rispetto a quest'ultimi. Cosi' a pag 3 "…Insomma, non vi è dubbio che nei rapporti tra l'Isola e il Continente siano allo stesso modo riscontrabili, sul piano storico, elementi di continuità e discontinuità, fratture e ricomposizioni, scambi e chiusure. Un alternarsi incessante che rende impossibile negare l'esistenza di divergenze e convergenze." L'altra ricostruzione alla quale si rimanda è quella di **D. Abulafia**, *Britain: apart from or a part of Europe?* in History Today, dell'11 maggio 2015, reperibile online dove l'autore si sofferma su un rapporto tra Unione europea e Regno Unito caratterizzato da una posizione di quest'ultimo che possiamo definire di partneship "without being a full partecipant". Anche **A.V. Fog**, *Channel, Historians Isolated, an open letter response to the Historians for Britain campaign,* in History Today del 18 maggio 2015, reperibile online, si sofferma a sottilineare l'importanza delle relazioni che Regno Unito ed Unione europea sono stati capaci di raggiungere nel corso degli anni ed anche che "Britain cannot be treated as a block" facendo emergere come esistono forti divergenze rispetto ai rapporti che nel tempo sono stati capaci di creare i singoli Paesi del Regno Unito con l'Unione europea e che "Political, social, cultural, and economic life in Britain has always depended on, drawn upon, and given back to Europe. Since prehistory, migration into and out of these islands has defined their population and created generations of families with strong connections to Europe".

ancora oggi nell'opinione pubblica del Regno Unito divisa nettamente sulla questione dell'appartenenza o meno all'Unione europea tra "Leavers" e "Remainers*",* correnti di pensiero dell'opinione pubblica anglosassone che eserciteranno le loro influenze sulle scelte politiche strategiche future dei Governi delegati del Regno Unito, combattuti tra la necessità di mantenere il miglior rapporto possibile con i Governi e gli operatori transnazionali europei ma anche dalla necessaria ricerca di opportunità incrementali attraverso nuove alleanze transazionali, guardano verso Paesi piu' lontani.[12]

E' stato anche necessario approfondire, nella prima parte, quanto previsto dalle disposizioni stabilite dall'articolo 50 del Trattato di Lisbona, con il quale si è cercato di regolare la procedura da applicare nei confronti di uno Stato membro che manifesti la volontà di recedere dall'Unione europea.[13]

---

[12] Dal 31.01.2020 il Regno Unito è entrato in un periodo di transizione nel quale era necessario trovare un accordo con l'Unione europea per regolamentare le nuove relazioni bilaterali in materia commerciale. L'obiettivo da raggiungere per il Regno Unito è stato, e per molti aspetti lo è ancora, quello di ridefinire le sue regole interne e al tempo stesso negoziare, senza l'applicazione dei precedenti vincoli normativi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, altri accordi di libero scambio con i paesi Extra Ue al fine di rafforzarne l'integrazione economica. Sulle difficoltà dei Governi delegati rispetto alle decisioni prese dal Governo centrale del Regno Unito sull'intera questione Brexit, si veda l'articolo di **G. Saputelli**, *Beetwen exit and disintegration:devolution e relazioni intergovernative nel Regno Unito post Brexit*, Eurach Research Science Blog del 12 novembre 2019, reperibile online, cosi' l'autrice: "…Su questi aspetti si sono generate tensioni tra Westminster e i Governi decentrati, che hanno avuto evidenti ripercussioni sulle relazioni intergovernative dovute ad una forte ricentralizzazione del sistema decisionale e ad uno scarso coinvolgimento delle autorità decentrate e sono confluite in numerosi conflitti costituzionali. Le cause sono riconducibili in parte alla difficoltà di uscire da un ordinamento, quale quello europeo, che condiziona fortemente gli Stati membri e il loro posizionamento nello scenario globale. Le vicende cui abbiamo assistito mostrano tuttavia che le cause dell'impasse istituzionale e dei conflitti politico/costituzionali sono per lo più interne: l'assenza di meccanismi per stabilizzare e rafforzare l'unità, la debole protezione costituzionale per le entità decentrate, le cui prerogative sono state finora tutelate più a livello politico, la debolezza delle sedi di raccordo e partecipazione. In definitiva, il sistema costituzionale inglese si è rivelato fortemente impreparato e inadeguato ad affrontare le ripercussioni di Brexit."

[13] L'attivazione da parte del Regno Unito dell'articolo 50 del TUE, la prima volta per un paese dell'Unione europea, ha indubbiamente prodotto delle conseguenze peculiari che si sono estese a tutti gli altri Stati membri mentre nell'ordinamento del Regno Unito la Brexit si è innestata in un ordinamento privo di una costituzione unidocumentale rigida che avrebbe potuto, se presente, probabilmente predeterminare un certo grado di razionalizzazione attraverso strumenti quali i vincoli di attivazione di procedure aggravate o necessità di apposite maggioranze qualificate. Parte della dottrina concorda nel definire poco dettagliate, seppur previste, le procedure da attuare per arrivare ad un accordo di recesso condiviso tra uno Stato richiedente l'uscita e l'Unione europea, lasciando tuttavia spazio ad ampia discussione giuridica sulla loro stessa natura, per i più riconducibile a quella di un semplice accordo internazionale ai sensi dell'art. 218 del TFUE. Appare probabile che l'art. 50 del TUE sia stato pensato dai suoi padri come un diritto puramente teorico avendo loro la ferma convinzione che non sarebbe mai stato attivato in futuro, tuttavia si pensava fosse necessario regolamentare la materia principalmente per rassicurare gli Stati membri, guardando ad est ed alle esperienze di quei territori appartenenti al blocco sovietico. All'art.50 è dedicato ampio spazio nel presente lavoro, in particolare al cap.3.

Il progetto di ricerca, nella prima parte, tratta la questione dell'art.50 del Trattato di Lisbona per meglio comprendere se gli strumenti oggi previsti per uscire dall'Unione europea possano essere considerati sufficienti a risolvere positivamente ogni delicata questione, o almeno quelle piu' rilevanti, che si aprono attraverso l'esercizio della norma da parte dello Stato richiedente l'uscita. Parte della dottrina identifica la norma come meramente procedurale laddove poteva auspicarsi, invece, la definizione di leggi sostanziali e specifiche dei diversi settori, almeno dei principali. [14]

Certamente il messaggio di Brexit per gli altri Stati membri dell'Unione europea che pensano all'uscita è che la strada da intraprendere è faticosa, lunga e soprattutto incerta, restano inoltre sconosciute anche alcune modalità con le quali bisognerà riorganizzare parte dell'ordinamento interno al Regno Unito in quei casi normati ormai da prassi e discipline decennali, di giurisprudenza europea e verso le quali il progetto di ricerca ha tentato di offrire soluzioni.[15]

---

[14] **L'art. 50 del TUE** risulta essere quantomeno poco chiaro nel voler caratterizzare, senza alcun dubbio, anche la notifica di recesso come irrevocabile lasciando spazio ad ampia discussione sulla possibilità di ritirare l'eventuale domanda a seguito di un accordo con l'Unione europea giudicato non soddisfacente. Se, a mio avviso, una lettura combinata dei commi 2 e 3 dell'art. 50 del TUE lascia intendere la sola possibilità di estensione del periodo dei negoziati aprendo ad una proroga del termine, circostanza avvenuta per la Brexit, bisogna estendere l'analisi all'ex art. 4 del TUE per poter affermare, che una volta iniziata la procedura di uscita c'è sempre una strada percorribile per la sua revoca, almeno fino a quando non si giunge ad un accordo condiviso sui dettagli. Si ritiene che il recesso di un Paese porti con sé delle modifiche inevitabili ai trattati, basti pensare a quelle parti che si riferiscono specificatamente allo Stato che recede oppure all'articolo 52 del TUE nella sua elencazione dei singoli Paesi, in riferimento al campo di applicazione territoriale di un provvedimento ed è quindi stato necessario valutare attentamente tutte le implicazioni che hanno avuto sui mercati transnazionali le modifiche effettuate ai trattati per poter portare Brexit a compimento. Durante la ricerca, quindi, ci si è domandati se non sia necessario che un accordo di recesso debba avvenire attraverso la modalità cosiddetta "mista" e quindi con la partecipazione dei singoli Stati membri, che sia identificabile nella forma di un trattato di revisione ai sensi dell'art. 48 del TUE per poter direttamente modificare, aggiornare o cancellare le parti che specificatamente fanno riferimento allo Stato recedente e per poter, almeno in parte, meglio stimare le ricadute sull'economia reale e stabilire, seppur in larga misura, quali settori potrebbero risultare maggiormente penalizzati o avvantaggiati dai nuovi assetti istituzionali.

[15] Diversi autori hanno scritto sul tema dei vantaggi generati dall'appartenenza alla membership europea, si veda, tra gli altri, **F. Chabod**, *Storia dell'idea di Europa,* 8a ed. Laterza, Bari, 2010 dove l'autore si sofferma a descrivere attentamente i valori morali e spirituali creati dalla nostra civiltà europea e su come l'idea di Europa si sia formata gradualmente secondo un procedimento che definisce polemico, giustificato dall'esigenza di differenziazione. **P. Grossi**, *L'Europa del diritto,* Edizioni Laterza, Roma-Bari, 2007, ripercorre invece le radici e le tradizioni della scienza giuridica europea alla base della ricerca di un'identità collettiva europea. Sull'allargamento dell'Unione e i suoi limiti si veda, tra gli altri, **C. Cerruti**, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Giappichelli, Torino, 2010. Il tema è ampiamente trattato anche da **F. Savastano**, *Allargamento e confini dell'Unione Europea,* riv. Percorsi costituzionali, n. 3 del 2015. L'autore tratta il tema dell'identità della "casa europea" spiegando che oggi non si tratta piu', come accadeva in passato, di scegliere un Europa dei popoli o un Europa degli Stati bensi' di capire quale sia il metodo migliore per adattare un ordinamento interno attraverso strumenti che siano capaci di agire con efficacia non solo in contesti nazionali ma anche in quelli esterni, sia livello politico che economico e finziario, per poter

Il Regno Unito post Brexit potrà cogliere l'opportunità di tagliare alcuni regolamenti, incidendo in questo modo in quei settori fortemente controllati dalle normative europee, ma appare quantomeno incerto che l'approccio alla deregulation possa avere effetti positivi per il suo mercato interno e per le sue istituzioni nel breve periodo, generando invece probabili economie di scala negative in un'ottica di lungo periodo, non di rado penalizzando consumatori ed imprese nei diversi mercati internazionali, operatori che oggi sono chiamati ad avere una maggiore attenzione su come investire nei loro progetti futuri.

beneficiare al meglio delle opporunità derivanti dalla membership europea. Infine, si vedano anche **B. Caravita**, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, riv. Federalismi n. 1 del 2012 ed anche **B. Caravita**, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene 2012, Napoli, dove l'autore analizza le trasformazioni costituzionali di alcuni Paesi dell'Unione europea, tra cui l'Italia, che emergono a seguito del federalizing process europeo.

PARTE I

CAPITOLO 1

Il recesso dall'Unione europea e dagli ordinamenti federali

SOMMARIO: ***1.1.*** *Premessa –* ***1.2.*** *La durata illimitata dei trattati ed il recesso nel diritto internazionale –* ***1.3.*** *La procedura di recesso nel Trattato di Lisbona –* ***1.4****. Il diritto all'autodeterminazione ed alla secessione negli ordinamenti federali –* ***1.5.*** *Le conseguenze dell'uscita di uno Stato membro.*

1.1 Premessa.

La crisi economico-finanziaria che stiamo vivendo a livello globale è, senza dubbio, una delle ragioni principali che ha contributo notevolmente ad innescare un crescente euroscetticismo non solo in quei movimenti politici che da sempre individuano nelle istituzioni sovranazionali il motivo principale delle difficoltà economiche interne ma, in particolar modo nell'ultimo decennio, anche in quegli operatori economici transazionali che hanno progressivamente dovuto gestire le loro relazioni commerciali internazionali seguendo modelli sempre più rigidi e rigorosi, in parte dovuti anche all'incapacità dei Governi nazionali di agire su scala mondiale e di preferire interventi concentrati su politiche di rigore interno. [16]

[15] Sul tema dell'euroscettiscismo e sulle motivazioni principali della sua evoluzione si rimanda all'articolo di **G. Levi**, *Euroscetticismo: Le radici globali della resistenza all'Unione Europea*, sul sito internet della Società italiana per lo studio delle storia contemporanea del 1 luglio 2019, reperibile online. In particolare l'autore spiega che oggi l'euroscetticismo è studiato "a tutte le latitudini del vecchio continente" ma le ricerche sviluppate in quest'ambito hanno generalmente carattere interdisciplinare, perché differenti approcci e molteplici metodologie di analisi permettono di cogliere meglio l'essenza di un fenomeno che altrimenti risulterebbe magmatico e sfuggente.

La crisi attuale dell'Unione europea è giunta per molti studiosi al suo apice, e anche per questo il progetto europeo fatica a ripartire, con le istituzioni ormai quasi incapaci di portare avanti quella prospettiva di unione politica che sin dalla dichiarazione Schuman era stata indicata come traguardo e obiettivo da raggiungere.[17]

Le stesse istituzioni europee sono oggi messe a dura prova e devono costantemente dimostrare non solo credibilità politica a livello mondiale ma anche capacità di saper ragionare secondo modelli di efficienza economica da cui possano trarne benefici tutti gli Stati aderenti ai trattati e attraverso i quali poter migliorare il mercato interno e la propensione degli operatori economici europei verso opportunità lontane, come quelle da cogliere nelle economie emergenti della Cina e dell'India ma anche in quelle consolidate quali gli Stati Uniti d'America o la Russia.[18]

Indubbiamente il mercato unico europeo rappresenta un grande terreno di opportunità economiche per gli interessi delle imprese private che, se da un lato chiedono ai Governi nazionali di facilitare le loro operazioni transnazionali, dall'altro domandano garanzie di protezione per poter essere competitive nei mercati nazionali dove il moltiplicarsi di operatori commerciali esteri rende la

---

Gli storici, invece, hanno spesso denunciato invece un ritardo negli studi sull'euroscetticismo, come spiegato in un articolo molto citato di **A. Crespy e N. Verschueren**, dal titolo: *From Euroscepticism to Resistance to European Integration: an Interdisciplinary Perspective*, in riv. Prospecitive on Europen Politics and Society vol.10 del 28 settembre 2019, in esso gli autori lamentavano la scarsa attenzione dedicata agli oppositori dell'integrazione europea e alle loro argomentazioni, una mancata riflessione sui punti di contatto tra il vecchio europeismo e il nuovo euroscetticismo, e perfino un insufficiente approfondimento degli obiettivi ultimi del processo d'integrazione europea, che in fondo sono sempre stati differenti oltre a essersi modificati nel tempo. Ma una volta entrati in questo tipo di ricerche gli storici hanno fornito un loro significativo contributo scientifico, favorendo una interpretazione di lungo periodo dell'euroscetticismo e indagando i rapporti tra processo d'integrazione europea e contesto internazionale nel mondo globalizzato.

17 Il 9 maggio 1950, il Ministro degli Esteri francese **R. Schuman** pronunciò a Parigi un discorso che avrebbe cambiato il destino dell'Europa. La dichiarazione prospetta il superamento delle rivalità storiche tra Francia e Germania, dovute anche alla produzione di carbone e acciaio, grazie alla realizzazione dell'Alta Autorità per la messa in comune e il controllo delle riserve europee di materie prime. L'auspicio trovò realizzazione poco meno di un anno dopo, con la creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Mettendo in comune la produzione di acciaio e carbone tra le nazioni più potenti del continente, si sperava di poter evitare future guerre. I primi Stati ad aderire a questa Comunità furono Francia, Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Alla CECA venne poi ad aggiungersi la Comunità Economica Europea nel 1957, che sarebbe stata poi sostituita dalla Comunità Europea nel 1992 ed infine dall'Unione europea nel 2007. Il discorso diede quindi avvio al processo di creazione delle Comunità europee, da sviluppare come base concreta per una futura unione federale.

18 Sul tema si veda **B. Caravita**, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino* in riv. Federalismi n.1 dell'11 novembre 2012, pp.1-6. Nell'articolo, l'autore descrive uno scenario, a suo avviso, molto chiaro per il futuro dell'Unione europea che si trova ora a dover raggiungere necessariamente una stabilità economico-finanziaria collettiva anche attraverso il suo riassetto istituzionale o avviarsi verso una probabile scomparsa dovuta alla sostanziale incapacità delle singole identitià nazionali di poter agire su scala globale.

concorrenza sempre più complessa, ed è proprio il rafforzarsi della teoria della svalutazione competitiva una delle motivazioni principali alla base dell'euroscetticismo e che si pone come argomento principale delle campagne elettorali dei partiti sovranisti e conservatori, che hanno riportato al centro dei loro discorsi il tema della possibilità di poter uscire dall'Unione europea. [19]

Poter trarre notevoli benefici dalla svalutazione della moneta, poter competere agevolmente in mercati complessi, liberarsi delle limitazioni imposte da istituzioni considerate lontane dalle reali esigenze degli operatori commerciali e percepite come fin troppo obsolete, ma anche la crescente perdita di attrattività dell'Unione europea rispetto alle economie emergenti in Asia e Sud America, sono tra gli elementi principali che hanno riportato all'attenzione dell'opinione pubblica l'ipotesi, ormai non più così remota, di uscire dall'Unione europea.

Si tratta certamente di una possibilità concreta seppur mai considerata nei primi trattati istitutivi, discussa solo recentemente nel 2004 in occasione di un possibile Trattato costituzionale europeo e regolamentata dal Trattato di Lisbona, ormai 50 anni dopo quello di Roma. Tuttavia, prima del caso Brexit, non si sono mai verificati eventi che possano essere considerati dei recessi di Stati dall'Unione europea.[20]

L'art. 50 del Trattato sull'Unione europea ha dato vita ad una prima procedura per poter avviare l'uscita, stabilendo che si tratta di un diritto e che viene riconosciuto a tutti gli Stati membri, da esercitarsi in conformità delle specifiche disposizioni costituzionali interne, ed è riferita ad un caso

---

19 La teoria che lega la svalutazione al prodotto interno lordo spiega che se un Paese svaluta la conseguenza immediata è l'aumento del prezzo dei beni importati e la diminuzione di quello degli esportati. Il calo del prezzo fa aumentare la domanda mondiale di export e ciò fa aumentare la produzione e quindi il Pil. Certo che, indipendentemente dalle conseguenze sulla crescita del Pil, la svalutazione comporta sempre una redistribuzione del reddito. Queste dinamiche ridistributive possono essere meglio comprese notando che una svalutazione monetaria è equivalente negli effetti a una manovra fiscale che innalzi l'imposta sul valore aggiunto e contemporaneamente riduca i contributi sul lavoro versati dalle imprese. L'aumento dell'Iva rende relativamente più care le importazioni rispetto alle esportazioni, poiché le prime sono soggette all'imposta mentre non lo sono le seconde, o lo sono in modalità differenti. La riduzione del costo del lavoro, finanziato mediante il gettito addizionale dell'Iva, riduce il prezzo delle esportazioni. Questa manovra fiscale, proprio per la sua equivalenza con una svalutazione del tasso di cambio, è spesso chiamata svalutazione fiscale.

20 La **Grecia,** recentemente vicina al tracollo economico, ha diverse volte paventato la volontà di uscire dall'Unione Europea ma senza, tuttavia, aver dato seguito ad alcuna azione concreta. Nel 1962, **l'Algeria,** dichiarando la sua indipendenza dalla Francia, si è autoesclusa dal sistema comunitario. Il caso della **Groenlandia,** è invece considerato come una situazione simile ai territori francesi d'oltremare, trattandosi di una parte del territorio danese, non quindi di un Paese nella sua interezza. In nessuno di questi ultimi casi citati possiamo parlare di recesso poiché non si tratta di Stati firmatari del trattato istitutivo dell'Unione Europea.

che debba però avvenire in una modalità consensuale, cercata almeno da una parte ed accolta dall'altra, lasciando intendere un percorso più complesso nel caso in cui non ci sia volontà di portare avanti dei negoziati condivisi.[21]

La dottrina discute invece, ancora oggi, circa la possibilità di poter recedere solo da alcuni obblighi previsti dai trattati ed in particolare della eventualità di poter uscire dall'Unione monetaria rimanendo all'interno del perimetro dell'Unione europea con riferimento a tutti gli altri obblighi e diritti connessi.[22]

Alcun dubbio sussiste sulla possibilità di uno Stato che abbia portato a compimento il recesso dall'Unione europea di poter trovare un nuovo accordo per poter continuare ad utilizzare la moneta Euro, mentre appare molto più discussa l'ipotesi di poter uscire dal mercato unico europeo senza recedere dall'Unione europea. Tantomeno è regolamentata una possibile espulsione di uno Stato membro e le modalità con le quali dovrebbero essere gestiti aspetti specifici quali la restituzione delle quote di capitali versati alla banca centrale europea oppure la gestione delle riserve monetarie affidate.[23]

Possiamo affermare, anche alla luce della ormai consolidata esperienza del Regno Unito, che la miglior modalità per uno Stato di esercitare il suo diritto di uscire dall'Unione europea sia quello di cercare un accordo che, seguendo l'iter dei trattati, sia consensuale con le istituzioni europee e che sia in grado di definire in modo più dettagliato possibile tutti gli aspetti futuri, principalmente di carattere economico-finanziario, per poter almeno intravedere le possibili conseguenze di lungo periodo sul suo mercato interno e sulle attività degli operatori commerciali internazionali.[24]

---

21 La procedura prevista persegue lo scopo di uscire in modalità ordinata e condivisa, mira ad essere più semplice e chiara rispettato al passato quando il diritto internazionale generale era spesso richiamato a redimere questioni riguardarti interessi di più Stati. Per un approfondimento sulle modalità di risoluzione dei conflitti fra Stati si rimanda a **F. Bocchini,** *Gli stati familiari: conflitti, patti e tutele*, ed. 2020 Giuffrè, Milano.

22 Il tema è ampiamente trattato da **A. Tizzano**, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, ed. 2014 Giappichelli, Torino.

23 Per un approfondimento si veda **M. Vellani**, Art. 50 TUE in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea,* ed 2014 Cedam, Padova.

24 Si veda sul punto **R. Miccu'**, *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il progetto europeo dentro e oltre la crisi,* in riv. Federalismi n.19 del 15 ottobre 2014, nell'articolo l'autore pone l'attenzione sulla formazione dei processi decisionali a livello europeo e su come rafforzare quei circuiti decisionali democratici capaci di promuovere la governance

1.2 La durata illimitata dei trattati ed il recesso nel diritto internazionale.

Nel perimetro europeo, la Brexit è certamente l'esempio più importante di un recesso di un territorio da trattati multilaterali che deve essere analizzato in una dinamica più ampia di *disengagement* verso la collaborazione e cooperazione con l'Unione europea, seppur sono ormai numerose le iniziative di recesso promosse, su scala globale, su diversi temi: dagli accordi in materia ambientale, penale, di protezione degli investimenti, fino a quelli sul disarmo nucleare.[25]

Se da una parte la comunità internazionale per gestire le diverse criticità, pensiamo ad esempio ad un problema condiviso quale quello pandemico, ha bisogno di intensificare la propria reciproca collaborazione su piani scientifici e politici, dall'altra, gli Stati hanno spesso messo in discussione gli impegni internazionali sottoscritti anche se principalmente sotto forme di deroghe e non veri e propri recessi dando a queste azioni una connotazione mutevole, che a volte incontra difficoltà a perfezionarsi.[26]

In riferimento alle motivazioni emerse per i ritiri dei Paesi dai vincoli pattizi, si possono distinguere diverse tipologie di recesso, a ulteriore conferma di un istituto giuridico complesso e che incide notevolmente sul futuro di un organizzazione e, a volte, sulle cessioni di sovranità.

La richiesta di un recesso può rappresentare anche una reazione di natura principalmente politica a seguito di condotte identificate come illegittime, si pensi al caso del Venezuela che nel 2021

economica, coerentemente con gli indirizzi politici condivisi, e che siano capaci di definire anche questioni future indirizzando processi decisionali.

25 La bibliografia sul tema è molto ricca, si rimanda per un approfondimento a **J. Crawford**, *The current political discourse concerning International Law*, riv. Modern Law Review dell'11 gennaio 2018 e **Symposium**, *Treaty Exit at the Interface of Domestic and International Law,* riv. American Journal dell International Law Unbound, vol 111 dell'08 gennaio 2017. Inoltre si rimanda alle *Riflessioni sul recesso dai trattati*, Rivista di diritto internazionale, fascicolo n.4 del 2019, reperibile online dove il tema è trattato da **G. Nesi**, *Diritto internazionale e diritto interno nel recess unilaterale dei trattati* a pp. 977 e ss ed anche da **M. Buscemi**, Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati: quell rilevanza della Convenzione di Vienna nella prassi recente? pp. 937 e ss.

26 Un analisi storica e profonda dell'evoluzione del diritto internazionale e dei trattati è quella effettuata da **M. Vita**, riv. Diritto.it, fasciolo n.2 del 2020, pp. 4 e ss "…I trattati costituiscono lo strumento principale attraverso il quale i soggetti internazionali regolamentano tra di loro reciproche relazioni e sviluppano la collaborazione internazionale che rappresenta una delle caratteristiche salienti del diritto internazionale contemporaneo: infatti, il diritto internazionale è sempre meno un diritto della coesistenza e sempre più un diritto di collaborazione.."

con la denuncia alla Convezione Americana dei diritti dell'uomo e la precedente del 2017 alla Carta dell'organizzazione degli Stati americani ha lamentato l'ingerenza nei suoi affari interni da parte di soggetti terzi.[27]

Secondo i già citati M.Buscemi e L.Mariotti è possibile ascrivere le iniziative unilaterali di recesso di uno Stato da un trattato ad alcune categorie chiaramente identificabili che: "...senza pretesa di esaustività ed esclusività, riflettono alcune tendenze significative della prassi".

In una prima categoria di recessi rientrano i casi in cui gli Stati pongono fine a trattati ormai anacronistici in quanto contenenti una disciplina materiale dall'alto profilo tecnico divenuta nel tempo obsoleta e aderiscono contestualmente a nuovi accordi che fissano standard più evoluti della materia in questione, qui il recesso non assume una funzione strategico-politica, ma risulta semplicemente un'azione strumentale alla revisione e all'aggiornamento degli impegni originariamente contratti dalle parti.

Motivazioni caratterizzate invece da una connotazione spiccatamente politica accomunano quei recessi messi in atto da gruppi di Stati portatori di interessi affinché, muovendosi in modo coordinato, manifestando il disaccordo, la diffidenza o la contrarietà verso una determinata organizzazione alla quale si contesta il perseguimento di una politica generale o l'assunzione di posizioni non più gradite o sentite come distanti.[28]

Da considerare, inoltre, le iniziative di recesso solo paventate, talora avviate e poi non perfezionate a seguito delle quali uno Stato recedente decide di non procedere, alla luce di un ripensamento o per rispettare le procedure interne, spesso di fonte costituzionale, si citano a titolo

---

27 Per approfondire il tema generale delle interferenze tra Stati si rimanda a **M. Buscemi e L. Mariotti,** *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati,* riv. di Diritto Internazionale fasciolo n.4 del 2019, Giuffrè Francis Lefebvre pp.939-977. Per il caso del Venezuela si veda l'articolo di **A. Caligiuri**, *Le conseguenze della denuncia della Convenzione interamericana dei diritti umani da parte del Venezuela,* riv. Diritti umani e Diritto internazionale, fasciolo n.7 del 2013.

28 Esempi conosciuti di recessi in segno di protesta sono il ritiro di Israele e degli Stati Uniti dall'Unesco e quelli di Stati africani in opposizione allo Statuto della Corte penale internazionale, accusata di adottare una posizione faziosa troppo sbilanciata verso l'occidente del Mondo.

di esempio le diverse iniziative di recesso preannunciate dall'amministrazione statunitense di Trump, alcune delle quali portate a compimento solamente in una fase successiva, altre ritirate.

Il diritto internazionale ed il diritto dell'Unione europea mantengono delle loro autonomie rispetto alle caratteristiche peculiari di ciascun ordinamento e le modalità con cui vengono affrontati i casi di recesso dagli accordi prestabiliti, tuttavia possiamo riscontrare diversi tratti comuni che ruotano in primis attorno la Convenzione di Vienna, che costituisce sempre una disciplina di sfondo, che supporta e riaffiora allorquando i regimi particolari non disciplinano integralmente tutte le fattispecie che possono occorrere durante la procedura.

La convenzione di Vienna viene chiamata in causa in quelle situazioni in cui è assente una regolamentazione per la fattispecie e sebbene siano diversi i casi in cui le discipline specifiche abbiano previsto apposite clausole di recesso tali da rendere non necessaria l'applicazione della disposizione di carattere generale, secondo il principio *Lex specialis derogat Generali,* è spesso necessaria un'interazione tra i diversi regimi normativi per poter chiaramente risolvere le questioni emergenti.[29]

Un primo aspetto da chiarire, in ogni circostanza, è quindi collegato alla necessaria ricerca per comprendere se le iniziative unilaterali siano state attuate in conformità agli obblighi procedurali previsti nella Convenzione di Vienna che, come noto, per far valere l'estinzione, il recesso o la sospensione di un trattato richiede che ci sia, innanzitutto, una chiara buona fede da parte di chi avanza la pretesa, Art.65-68 della Convenzione di Vienna, ed affinché la pretesa si realizzi è necessario l'espletamento di alcuni adempimenti procedurali sul confronto tra le parti, delineati

[29] **CFR. F.Casolari**, *Il recesso dall'Unione Europea per una lettura dell'art.50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, riv.di Diritto Internazionale, Giuffrè Francis Lefebvre, fasciolo n.2 del 2019. L'articolo si concentra sull'interazione tra il diritto internazionale pubblico e la clausola di uscita dell'articolo 50 del TUE al fine di svolgere un'analisi approfondita delle questioni giuridiche più interessanti relative alla meccanismo di ritiro dell'Unione europea ponendosi lo scopo di contribuire a una riflessione generale sul processo di ritiro dalle organizzazioni internazionali mettendone in evidenza aspetti critici ma anche le connotazioni positive. A tal fine, l'analisi è focalizzata sulle fasi fondamentali previste dalla procedura stessa ed in particolare approfondisce vari aspetti connessi alla decisione di recesso, alla notifica ed alla revoca di tale decisione, alla parte relativa alle negoziazioni, per poi arrivare alla conclusione del processo e l'entrata in vigore dell'accordo di recesso. Inoltre approfondisce anche il caso dell'uscita senza il raggiungimento di un accordo.

nella Convenzione e che sono il risultato di un delicato equilibrio tra l'esigenza di flessibilità e quella di stabilità delle relazioni internazionali, con una chiara prevalenza verso la promozione della continuità e della conservazione dei trattati.

Secondo l'articolo 54 della Convenzione di Vienna, solo nell'ipotesi di un accordo comune o qualora sia espressamente previsto nel trattato stesso, è possibile arrivare ad una sua estinzione ed ancora, con il chiaro intento di prevenire che la stabilità dei trattati non sia eccessivamente connessa agli interessi mutevoli degli Stati, l'art. 65 della Convenzione prevede che lo Stato che intenda invocare un motivo di estinzione, recesso, sospensione o invalidità del trattato ne dia comunicazione alle altre parti, indicando la misura che si propone di adottare e le ragioni su cui si fonda.

Appaiono, quindi, in contrasto con il dettato della Convenzione di Vienna tutti quei trattati che non contengono disposizioni dettagliate sul recesso ed in particolare con riferimento all'ipotesi disciplinata dall'art.56 della convenzione di Vienna, in relazione alla quale il requisito della motivazione stabilito anche nell'art. 65 della stessa, andrebbe interpretato come volto ad imporre per lo Stato che recede, l'obbligo di specificare i motivi che rendano percorribile lo scopo, in mancanza di clausole che espressamente lo vietino.

In merito alla mancata indicazione di una disposizione prevista per uno Stato di recedere dell'Unione europea, prima dell'introduzione dell'art. 50 del Trattato di Lisbona, la motivazione sembra essere quantomeno dubbia e per analizzare la discussione giuridica sulla possibilità di recedere avvenuta negli anni precedenti la nascita dell'articolo prima citato, possiamo considerare le posizioni passate di due Paesi come Francia e Germania che, seppur divergenti, hanno indirizzato la decisione verso una mancata disposizione, almeno nei primi anni di formazione dell'Unione europea.[30]

[30] Si rimanda per un approfondimento, anche in merito alle posizioni degli altri Stati dell'Unione europea sul tema dell'introduzione dei clausole di recesso dai trattati internazionali ed europei **R. Ibidem e J. Dammann,** *Revoking Brexit: Can Member States Rescind their Declaration of Withdrawal from the European Union?* riv. Columbia Journal of European Law, vol. 23 del 5 aprile 2017, reperibile online.

La proposta francese di inserire una specifica clausola di recesso in ogni trattato era stata rigettata così come quella delle Repubblica Federale Tedesca di poter recedere dalla CEE in caso di riunificazione con la Repubblica Democratica Tedesca, appare quindi probabile che i padri fondatori dell'odierna Unione Europea abbiano inteso il nascente progetto di integrazione degli Stati come un processo per sua natura irreversibile.[31]

I trattati istitutivi e il diritto dell'Unione europea, seppur possono essere tutti ricondotti al contesto del diritto internazionale, sono strettamente connessi all'attività della Corte di Giustizia che ha più volte rimarcato la specificità del diritto dell'Unione che "*crea obblighi reciproci fra Stati contraenti*" e "…*costituisce uno specifico ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini*".[32]

L'art. 312 del Trattato Istitutivo della CE e l'art. 208 del trattato Euratom, stabiliscono che gli accordi tra Stati membri sono da considerarsi con "*durata illimitata*" mentre per altri casi, come per l'articolo 97 del trattato CECA si è stabilito un arco temporale predefinito, di cinque anni.

Ad un analisi più attenta dei trattati siglati tra gli Stati membri dell'Unione europea, possiamo anche ricondurre una certa prassi sui procedimenti volti spesso ad incorporare nei testi una regolamentazione pattizia tra le parti e che concretizzano la convergenza della manifestazione di volontà dei firmatari del trattato, presupposti per i quali un successivo accordo potrebbe porre termine all'efficacia del trattato, in ogni momento, attraverso un nuovo incontro di consensi.[33]

Tuttavia, gli Stati hanno spesso messo in discussione alcuni impegni internazionali presi, come già in precedenza affrontato, anche sotto forma di deroghe temporanee che non possono essere

---

31 Per una ricostruzione storica degli accadimenti citati si veda l'analisi effettuata da **A. Lazowsky** *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, riv. European Law Review n.37 del 2012, pp.523-540.

32 Sentenza della Corte di Gustizia del 5 febbraio 1963, causa C 26/72, Van Gen & Loos (NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro amministrazione olandese delle imposte), in Raccolta, 1963, p. 7 ss., citazione pp. 22-23.

33 E' quest oil punto di vista di **B. Simmons**, *Treaty compliance and violation,* articolo del 19 gennaio 2010, 13° Annual Review of political science, reperibile online.

considerati veri e propri recessi, ne deriva che l'iniziativa di recesso può, quindi, palesarsi in diverse forme mutevoli che, seppur limitate, possono seriamente mettere a rischio l'intero modello di cooperazione sottostante stabilito tra gli Stati ma che aprono la strada anche ad una riflessione sullo stesso sistema di cooperazione internazionale e sui possibili modelli alternativi che possano avere una loro maggiore efficacia.

Spesso nella scelta di recesso è da analizzare attentamente anche l'aspetto temporale, poiché legato principalmente ad una politica di Governo che per sua definizione è prestabilita nel tempo e che se non necessariamente legata ad una specifica legislatura, potrebbe vedere facilmente mutare posizione sul tema al verificarsi di un cambio di Governo. Si configura, in questi casi, una richiesta di recesso che assume le vesti di "strumento politico-tattico".[34]

La prospettiva comparata del diritto dell'Unione europea e del Diritto internazionale apre, a mio avviso, anche una riflessione sul tema del ricorso ai referendum popolari, strumenti che possono essere la base di partenza per procedere poi con l'attivazione di una procedura di recesso da un trattato, seppur senza una formale vincolatività, ma che rende l'iter decisionale su una richiesta formale di uscita il più democratico possibile, si dirà successsivamente perché per il caso della Brexit il ragionamento è certamente piu' complesso.

Il recesso, dunque, possiamo definirlo come un istituto giuridico ambivalente, di non facile inquadramento e capace di generare conseguenze non solo di carattere giuridico e politico ma che può certamente essere determinante nelle definizioni di equilibri macroeconomici ed agire indirettamente sulle attività di quegli operatori privati che hanno interessi che ricadono negli ambiti territoriali della questione.

L'esigenza fondamentale per uno Stato dovrebbe, quindi, sempre essere quella di raggiungere un sostanziale equilibrio tra la tutela della stabilità di un trattato a cui ha, nel tempo, aderito e la possibilità di potersi sciogliere agevolmente, rammentando che quest'ultima circostanza risulta

[34] E' questa la definizione di **G. Nesi** nel suo articolo *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati,* riv. Di diritto internazionale, fasciolo n.4 del 2019, Giuffrè Francis Lefebvre, pp. 977 e ss.

spesso essere di non semplice applicazione allorquando un trattato crei anche un diritto per uno Stato terzo ovvero un obbligo.

Il consenso dello Stato terzo nel caso di studio dell'Unione europea, è da ritenersi sempre necessario qualora il recesso comporti la modifica o la revoca di un diritto o di un obbligo convenzionale per tale soggetto terzo.[35]

Lo scopo complesso di far dialogare i sistemi giuridici ed economici, ormai sempre piu' interdipendenti presenti in Europa istituendo una cornice comune di diritto dell'Unione per gestire i corrispondenti processi costruttivi ed eventualmente disgregativi, è la base sulla quale lavorare per far sì che forze con differenti visioni si incontrino in un campo giuridico, economico ed istituzionale comune perché quando un recesso si manifesta rispetto a trattati che istituiscono una forma di cooperazione avanzata, ad esempio in relazione agli accordi istitutivi di organizzazioni internazionali, l'azione unilaterale può innescare una reazione a catena con effetto potenzialmente destabilizzante per i membri appartenenti alla cooperazione preesistente oppure essa può attivare meccanismi difensivi volti a preservare e rafforzare l'unione tra la cerchia degli Stati contraenti.

---

35 Se da un lato, in molti ambiti del diritto internazionale, l'Unione europea si è progressivamente sostituita ai propri Stati nelle relazioni con i Paesi terzi, dall'altro l'assunzione di obblighi internazionali condivisi da parte di Stati membri dell'Unione si è realizzato attraverso meccanismi e strumenti molto diversi tra di loro ma che sono basati sul concetto di autonomia e di conseguente scelta di delegare alle istituzioni sovranazionali specifici compiti. Gli Stati mantengono, quindi, solo in parte le loro caratteristiche di enti sovrani e indipendenti poiché il loro coinvolgimento nel processo di integrazione europea produce delle ricadute ampie anche sulla libertà con cui vengono gestite le relazioni internazionali e su come possano essere prese delle decisioni che abbiano effetti che ricadono su piu' Paesi facenti parti dell'Unione europea. Sul punto delle modalità di recesso dai trattati internazionali e sulle questioni sollevate dalla prospettiva interconnessa del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea, si veda **J. Alberti** e **M. Buscemi**, *Exit! Il Recesso dai trattati multilaterali. Crisi e nuovi slanci nella cooperazione internazionale ed europea,* riv. Federalismi, editoriale del 1 giugno 2020, pp.7 e ss "…La questione degli effetti del recesso solleva l'ulteriore problema di esaminare le posizioni giuridiche acquisite da soggetti non parti dell'accordo, e in particolare da individui. Ciò è recentemente venuto in rilievo in relazione alla tutela delle legittime aspettative dell'investitore straniero nei casi di denunce degli accordi di investimento bilaterali e multilaterali; tuttavia, il problema, seppur in forme giuridiche del tutto distinte, finisce con il coinvolgere anche l'Unione europea, dove pure occorre valutare se, ad esempio in forza di un istituto specifico e rivoluzionario quale la cittadinanza europea, il recesso di uno Stato possa, di fatto, vedere almeno parzialmente ostacolati i propri effetti".

1.3 La procedura di recesso nel Trattato di Lisbona.

Come noto, sin dal trattato di Roma nel 1957 si discute della possibilità di recesso di uno Stato membro dall'Unione europea ed al riguardo sono prevalse negli anni due teorie: la prima poneva le sue basi sull'origine internazionalista dell'Unione, per la quale i Paesi membri avrebbero potuto mantenere il loro diritto di abbandonare l'organizzazione secondo le loro esclusive volontà, a questa si contrapponeva una visione costituzionalista che identificava una natura sovranazionale dell'Unione dalla quale non sarebbe stato possibile recedere.[36]

Negli anni, il perdurare dell'incertezza, la richiesta continua di adesione di nuovi Stati e la necessità di chiarire alcuni aspetti determinanti, hanno spinto gli Stati membri a dirimere la questione proponendo una soluzione giuridica frutto di compromesso delle differenti posizioni dei Governi nazionali.[37]

Si è quindi stabilita la possibilità del recesso unilaterale subordinata ad una procedura orientata a guidare l'uscita, con lo scopo principale di poter così salvaguardare il corretto funzionamento dell'Unione europea senza alternarne la sua natura di fondo. Con l'introduzione dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona, si definisce la possibilità di uscire dall'Unione europea in armonia con lo spirito costitutivo dei trattati, seguendo un percorso congiunto, leale e di cooperazione, in conformità con l'art. 218 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

---

[36] Sulle posizioni contrapposte si veda l'articolo di **A. Von Bogdandy**, *Principles and Challenges of a European Doctrine of Systematic Deficienses* all'interno di **M. Planck**, Institute for comparative public law & international law n.14 del 2019. Si veda anche **M. López Escudero**, *Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE,* Riv. De Derecho Comunitario Europeo, n.64 del 2019.

[37] Non sono mancante prese di posizione fortemente contrarie sulla scelta effettuta, ad esempio il Governo Olandese ha più volte mostrato la sua contrarietà, affermando che "…facilitating the possibility to withdraw from the Union is contrary to the idea of European integration as set out in the preamble of the TEU resolved to continue the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe" in *Suggestion for the amendment of Article 50*, disponibile on line al sito web: https://wayback.archive-it.org/org-1495/20200227135653.

.

Si tratta di una novità rilevante che supera la proposta, invece, di introdurre in tutti i trattati europei più importanti una specifica clausola dedicata alla possibilità di recesso da parte di uno Stato membro e che risale al dicembre del 2001, in occasione degli incontri del Consiglio Europeo tenuti per discutere di una possibile proposta di introduzione della Costituzione Europea.[38]

Sulla questione, sono emerse principalmente tre differenti posizioni dei Paesi membri che possiamo riassumere sostanzialmente in modelli teorici di riferimento: *State Primacy, Union Primacy, Union Control.*

Il contributo dottrinale del Regno Unito basato appunto sul modello dello "State Primacy" e presentato nelle sedi europee dal Governo del Regno Unito, attribuiva ai singoli Stati membri la pressoché piena liberta di poter recedere dall'Unione europea lasciando inesistente spazio di manovra alle istituzioni alle quali sarebbe dovuto essere precluso ogni possibile veto o misure di effetto equivalente.

Si contrapponeva a questa visione "l'Union Primacy", ragionamento incentrato su una concezione di membership irreversibile senza alcuna possibilità di rivedere una posizione espressa in precedenza, in contrapposizione alle successive volontà emerse.

Infine, il terzo contributo dottrinale prevedeva un diritto di recesso concordato, frutto di uno scrupoloso accordo tra le parti e con fine ultimo della ricerca di una soluzione mutualisticamente condivisa sul modello della federazione canadese.

La discussione relativa alla necessità di introdurre o meno una clausola relativa alla possibilità di recesso dall'Unione o dai trattati più importanti, è stata senza dubbio tra le più accese in ogni occasione di incontro tra gli Stati per discutere dei concetti di membership europea e le disposizioni

[38] L'esigenza di affiancare alle sovranità e identità nazionali una sovranità e identità sovranazionale europea, conciliante con le identità e sovranità regionali e locali, è tornata più forte con l'esperienza della pandemia. Non è mancato, ad esempio, chi ha parlato di momento Hamiltoniano per descrivere lo storico accordo del Next Generation EU nel luglio 2020. Lo Stato-nazione come unica cornice di difesa dei diritti degli individui sta sempre più stretto, lasciando spazi per nuove competenze sia verso l'alto, alla Ue ed alle istituzioni internazionali.

inizialmente previste nel mai nato articolo I-60 hanno rappresentato il punto di partenza per definire quanto previsto oggi dal successivo articolo 50 del TUE.[39]

Entrato formalmente in vigore il 1 dicembre del 2009, l'articolo 50 del TUE dispone:

C.1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione europea.

C.2. Lo Stato membro, che decide di recedere, notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo.

C.3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

C.4. Ai fini dei paragrafi 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano. Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

---

39 Per un approfrondimento sulle diversi visioni relative alla necessità di introdurre o meno una clausola che potesse rendere possibile per uno Stato il suo recesso dall'Unione europea si veda **F. Spagnoli**, *Una clausola di secessione per l'Unione Europea? L'art. I-60 del trattato costituzionale. L'art.50 Tue e i suoi immediati predecessori*, riv. Forum Costituzionale del 8 giugno 2018. L'autore pur riconoscendo delle innegabili differenze tra le posizioni degli Stati membri dell'Unione europea, spiega come sia interessante riscontrare come l'Unione abbia deciso di affrontare il problema secondo linee guida di base comuni, fondate sulla decisione di accettare il fatto che una sua componente avrebbe potuto scegliere di non voler piu' essere parte di un percorso condiviso, offrendo una via d'uscita che doveva essere prestabilita. E spiega la Ratio di tale comportamento a p. 18 " … La ratio della previsione consiste in un calcolo che soppesa le eventuali conseguenze negative in termini di tenuta dello Stato e/o dell'Unione e di possibili condotte degli attori politici ed istituzioni (ad es. attraverso il potenziale di ricatto che questi possono esercitare attraverso un'invocazione non troppo scrupolosa della clausola) e dall'altra le compara con i potenziali benefici che la clausola di legittimazione del distacco è in grado di apportare, sotto forma di disincentivo rispetto a minacce infondate e di preparazione di un organico quadro normativo per la gestione dell'uscita e dei suoi effetti, preferibile rispetto a procedura ad hoc decise in maniera estemporanee in caso di crisi. Se i benefici risultano, almeno in teoria, preponderanti rispetto ai rischi, ecco che allora l'apertura ad un frazionamento (debitamente controllato) dell'ordinamento assume un altro significato, trasformandosi in strumento di preservazione, anziché di distruzione, dello stesso, lasciando che l'edificio costruito nel tempo attraverso un più o meno lungo processo di integrazione continui ad esistere."
Per una trattazione esaustiva delle questioni relative all'I-60 della Costituzione per l'Europea è opportuno invece rinviare a **G. ferrari e G. Floridia**, *Il trattato costituzionale per l'Europa e lo spirito di questa rivista*, riv. Diritto pubblico comparato ed europeo, n.3 del 2004, si veda anche **D M. Jovanovic** *Constitutionalizing Secession in federalized States,* Eleven International Publishing, vol. n.4 del 2009, Oxford university press.

C.5. Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea.

Per poter comprendere appieno limiti ed opportunità generate dall'Art.50 del TUE risulta necessario approfondirne i singoli commi soffermandoci però preliminarmente su alcune riflessioni iniziali, a contenuto generale, per evidenziare la soluzione scelta di codificare uno dei principi fondativi dell'Unione europea, attraverso la necessità di cercare sempre una cooperazione mutualistica che sia conforme allo spirito dei trattati ed al principio di leale cooperazione da instaurare tra le parti. Occorre preliminarmente considerare anche che, come appare evidente dall'art. 50, paragrafi 2-4, una volta che la procedura di revoca è stata attivata conformemente al par. 1 dello stesso, la permanenza dello Stato cessa di essere una questione regolata puramente dall'ordinamento nazionale e diviene invece una fattispecie disciplinata anche dal diritto dell'Unione.

Accordi che dovranno essere trovati seguendo quel principio di leale cooperazione, che sebbene non previsto esplicitamente nel trattato di Roma, è identificato dalla dottrina prevalente come la base principale sui cui si fonda *l'acquis comunitario* [40] e la Corte di Giustizia Europea ha spesso sostenuto trattarsi di una norma di applicazione generale non collegabile esclusivamente ad una singola materia tantomeno ai soli obblighi verticali od orizzontali ma, in maniera più ampia, a tutti i

[40] **L'acquis comunitario** è un'espressione di origine francese che indica l'insieme dei diritti, delle norme, degli obblighi e delle politiche che accomunano e vincolano gli Stati membri dell'Unione europea. Tutto questo insieme di regole deve essere accolto e accettato senza riserve dai Paesi che intendano aderire all'Unione europea. Per cui anche i Paesi candidati devono accettare l'acquis e inserirlo nella legislazione nazionale, adattandolo alla disposizioni comunitarie. Per un approfondimento sul tema dell'acquis comunitario si veda **S. Battini**, *L'Unione europea, quale originale potere pubblico, in M.P. Chiti (a cura di) Diritto amministrativo europeo, Milano 2013 Giuffrè* pp.25 e ss**:** "...Lo Stato membro dell'Unione europea vi aderisce in toto e, quindi, risulta vincolato al rispetto dell'intero diritto dell'Unione, che pertanto si applica uniformemente sul territorio di tutti gli Stati membri e nei confronti dei cittadini europei. È il principio dell'acquis comunitario, che viene in particolare applicato agli Stati che intendono aderire all'Unione. La condizione per l'adesione è che essi si impegnino a rispettare non solo gli atti adottati dopo il loro ingresso nell'Unione e con la loro partecipazione, ma anche il complesso delle norme europee già vigenti al momento della loro adesione, senza possibilità di eccezioni. L'ordinamento europeo è così presentato come un blocco unico, che si può prendere o lasciare, ma che non può essere oggetto di una scelta selettiva."

rapporti interstatali ivi compresi gli aspetti di collaborazione e di solidarietà.[41] L'art 4 comma III° del trattato sull'Unione europea richiama il principio di leale collaborazione stabilendo il raggiungimento di scopi condivisi ed assistenza reciproca tra attori nazionali ed istituzioni di rango europeo.

Appare tuttavia chiara, ad una prima lettura, la struttura dell'art. 50 certamente orientata a non incentivare un recesso attribuendo, di fatto, all'Unione europea una posizione negoziale solida stante la necessità per lo Stato richiedente di dover giungere ad una conclusione dei negoziati in un periodo relativamente breve già prestabilito in due anni, se non prorogato. D'altra parte lo Stato richiedente il recesso potrebbe farne un uso strumentale tentando una domanda esplorativa con il solo fine di poter ottenere condizioni migliorative a seguito di un negoziato e mantenendo la possibilità di ritirare la sua decisione in ogni momento.[42]

Alla notifica segue l'inizio dei negoziati per poter giungere ad un accordo bilaterale che sia orientato a definire le specifiche modalità di recesso, che potrà considerarsi perfezionato solo con l'entrata in vigore formale di quanto stabilito dalle disposizioni condivise. Tuttavia, nell'eventualità non si giunga a formale condivisione degli accordi, i trattati cesseranno comunque di essere applicati allo Stato recedente allo scadere dei due anni dalla notifica, termine tuttavia prorogabile come accaduto nel caso del Regno Unito.

La Lex Specialis dell'articolo 50 stabilisce indubbiamente delle condizioni di esercizio

---

41 Il tema è ben trattato da **G. Morgese**, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea* pp.2-43 in *I percorsi giuridici per l'integrazione, Migranti e titolari di protezione internazionale tra il Diritto dell'Unione e ordinamento italiano* a cura di **G. Caggiano** Giappichelli editore, Torino 2014.

42 Sul tema del possibile rinvio e sul suo potenziale uso strumentale in riferimento alla Brexit si rimanda a **M. Fragola**, *Brexit: è possibile revocare unilateralmente la notifica di recesso?* riv. Diritto.it del 19 dicembre 2018, reperibile online "...L'art. 50 TUE disciplina la negoziazione e la conclusione di un accordo di recesso tra l'Unione e lo Stato membro nel rispetto della procedura prevista dall'art. 218, par. 3 del TFUE. Tuttavia, in mancanza di un tale accordo, possibilità a tutt'oggi non remota e inverosimile, i Trattati cessano comunque di essere applicati al medesimo Stato due anni dopo la notifica, salvo che il Consiglio europeo decida all'unanimità di prorogare tale termine. Poiché il parlamento britannico deve dare la propria approvazione finale, sia se si giunge a un accordo di recesso sia in mancanza dello stesso, vari membri di detto parlamento hanno sostenuto, a ragione, che la revocabilità della notifica dell'intenzione di recedere apre una terza via, cioè a dire, la possibilità di restare nell'Unione a fronte di una Brexit non soddisfacente."

nettamente favorevoli per poter procedere agevolmente con un recesso dall'Unione, se rapportate a quanto prefigurato, in via generale, nella convenzione di Vienna.[43]

[43] La convenzione di Vienna sul diritto dei trattati è un Trattato internazionale consuetudinario adottato il 22 maggio del 1969, ratificato da 25 Stati. Si configura come uno strumento composto da diverse norme destinate a disciplinare la conclusione e l'applicazione dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra più organizzazioni internazionali. La procedura prevista dall'articolo 65 e dal successivo 67 della convenzione di Vienna stabilisce un iter per far valere l'estinzione di un trattato che deve essere obbligatoriamente osservato dagli Stati con lo scopo principlae di poter continuare a garantire la stabilità dei rapporti tra gli Stati, a livello internazionaale. Lo Stato che invoca uno dei motivi stabiliti dalla Convenzione stessa per richiedere l'estinzione di un accordo, deve notificare per iscritto la sua pretesa alle altre parti contraenti indicando la misura proposta nei riguardi del trattato e le motivazioni di essa, come indicato agli art. 65 par. 1 e art. 67 par. 1. Se, decorso un termine non inferiore 90 giorni e salvo particolari casi per cui può essere indicato un termine diverso, non vengono manifestate obiezioni alla notifica iniziale, lo Stato può definitivamente dichiarare, previa comunicazione da far pervenire alle altre parti e sottoscritto dal Capo dello Stato, o dal Capo del Governo o dal Ministro degli Esteri, o che promana da una persona munita di pieni poteri, che il trattato è da ritenersi orami estinto, ai sensi degli art. 65 par. 2 e art. 67 par. 2. Invecce, se vengono manifestate obiezioni, lo Stato che intende chiudere un accordo e la parte, o le parti obiettanti devono ricercare e trovare entro dodici mesi una soluzione pacifica della controversia utilizzando i mezzi prestabiliti e indicati all'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite tar i quali: nuovi negoziati, inchieste, mediazione, conciliazioni, arbitrati o regolamenti giudiziali, eventualmente proponendo ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, o attivare quanto eventualmente stabilito da accordi in vigore tra le parti per la soluzione delle controversie, art. 65 par. 4. I limiti segnalati dalla dottrina prevalente rispetto a quanto previsto dalla Convenzione sono da riscontrare nell'assenza di meccanismi capaci di sbloccare una situazione di stallo che le obiezioni della controparte potrebbero creare. Infatti lo Stato che intende bloccare l'estinzione o impedire che la controparte eserciti il diritto di recesso, deve solo insistere in un atteggiamento particolarmente distaccato e disinterressato, sia riguardo alla pretesa che gli è stata notificata, che ad ogni proposta di condividere la scelta in merito al mezzo di soluzione della controversia esistente, tra quelli proposti. La scelta dell'individuazione del meccanismo è da subito parsa essere la maggiore criticità sulla quale convergere per i casi di soluzione delle controversie, argomento tra i più delicati e difficili che la Conferenza di Vienna fu chiamata a risolvere, tuttavia con scarsi risultati sul piano pratico. Sul piano teorico le procedure più adatte sarebbero state quelle della definizione a priopri di arbitrati ad hoc o l'istituzione di apposite commissioni giudiziarie obbligatorie, ostacolate però da un diffuso atteggiamento di blocco verso i meccanismi di tipo giudiziario, sia per la presenza di Governi che hanno una concezione chiusa della sovranità degli Stati, sia per l'ostilità nei confronti di organi internazionali formalmente indipendenti, ma anche per la preferenza manifestata da molti Governi per soluzioni che consentano loro di avere un diretto controllo degli sviluppi di situazioni controverse, finché non sia accettabile un compromesso. Tuttavia non mancarono durante i lavori della Conferenza delle proposte, soprattutto da parte dei paesi occidentali, che prevedevano in ogni caso la giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia, come quella proposta dalla Svizzera ma respinta a maggioranza. Il contrasto tra le due posizioni portò alla formulazione dell'art. 66, in particolare della lett. B, tale articolo che prevede che se nei dodici mesi seguenti alla data in cui l'obiezione è stata sollevata non è stato possibile pervenire ad una soluzione pacifica attraverso i mezzi indicati dall'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite, le parti della controversia possono mettere in moto, indirizzando una domanda al Segretario delle Nazioni Unite, una procedura conciliativa dinanzi ad una Commissione formata nell'ambito delle Nazioni Unite le cui caratteristiche sono stabilite nell'allegato alla Convenzione e che non sfocia in una decisione obbligatoria ma in un rapporto finale, fondato sull'esame degli atteggiamenti delle parti e recante conclusioni sui punti di diritto esaminati, avente mero valore di esortazione, tuttavia il suo peso politico e la sua capacità di influenzare l'atteggiamento delle parti non devono essere sottovalutati. Si veda sulla convenzione di Vienna e sulla questione della primazia del diritto internazionale sul diritto interno, sancita dalla Convezione di Vienna, **G. Scalese**, *L'impossibilità per lo Stato di invocare il proprio diritto interno al fine di sottrarsi al rispetto del diritto internazionale: una questione sottovalutata?* Riv. Federalismi, n.12 dell'11 giugno 2014, p 26 dove l'autore afferma che "… la possibilità di sottoporre gli accordi internazionali (rectius, l'ordine di esecuzione) al controllo di legittimità costituzionale andrebbe limitata, dunque, alla sola verifica del rispetto principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona. Il che finirebbe con il garantire la piena operatività del principio pacta sunt servanda in ambito nazionale, liberandolodefinitivamente dai laccioli di un'ormai anacronistica visione del diritto, rigidamente legata alla concezione dello Stato quale autorità superiorem non recognoscens."

.

Non è previsto, infatti, alcun obbligo per lo Stato richiedente di motivarne l'azione, né possibili obiezioni esterne possono condurre ad una diversa conclusione per lo Stato richiedente l'uscita che conserverà il proprio status di Paese membro per l'intera durata dei negoziati e per tutto l'iter di recesso. Lo Stato richiedente l'uscita non è tenuto giuridicamente a prendere parte ad i negoziati per arrivare ad un accordo condiviso di recesso, mentre appare tuttavia fortemente necessaria la sua presenza per poter regolamentare al meglio aspetti di carattere economico e politico e definire il perimetro delle future relazioni che si instaureranno con l'Unione europea.

Al diritto sovrano degli Stati membri di poter recedere dall'Unione europea si affianca la possibilità di poter unilateralmente revocare la propria volontà anche in un periodo successivo alla richiesta di notifica formale e per tutto il periodo durante il quale saranno portati avanti i negoziati condivisi, fino allo scadere dei due anni previsti, salvo proroghe.

La ratio che accomuna la decisione di recesso alla possibile revoca della stessa si riflette nel parallelismo che accomuna le forme di notifica delle decisioni sovrane, anche con riferimento al rispetto delle norme costituzionali nazionali, per cui la decisione di mantenere lo status di membro dell'Unione europea può ricadere in modalità esclusiva nella sfera di volontà del singolo Stato e dipende da una sua autonoma scelta sovrana. Possiamo ritenere il diritto degli Stati membri a recedere dall'Unione europea relativamente unilaterale poiché la decisione sovrana genera l'apertura di un procedimento di diritto dell'Unione europea, di natura sovranazionale e bilaterale ma retto in via esclusiva delle norme prestabilite dall'Unione.

Il ragionamento prima esposto ci porta, quindi, ad identificare due ordini di limiti che rendono la decisione di recedere non completamente incondizionata in quanto è lo stesso art. 50 al paragrafo primo che condiziona la capacità di produrre effetti giuridici ricollegati alla volontà di recedere, alla conformità della richiesta verso le norme costituzionali interne del Paese specifico.[44]

[44] Si veda la nota **sentenza Wightman del 10 Dicembre 2018** della Corte di Giustizia Europea, la causa ha ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata da un giudice scozzese, la Court of Session, Inner House, First Division, nell'ambito di un procedimento principale vertente tra il sig. Wightman e altri e il Secretary of State for Exiting the European Union, il Ministro per l'uscita dall'Unione europea, Regno Unito. Wightman, insieme ad altri deputati del Parlamento scozzese, di quello del Regno unito e del Parlamento europeo, aveva chiesto al giudice interno di esercitare

Il secondo limite è connesso alla comunitarizzazione della decisione sovrana di recedere poiché questa rafforza il principio dell'autonomia del diritto e dell'ordinamento dell'Unione europea condizionando alla regolamentazione esclusiva di quanto prestabilito dalle disposizioni sovranazionali per i dettagli specifici della modalità di uscita.

Il punto risulta di particolare interesse poiché il recesso può senz'alcun dubbio essere considerato procedimentalizzato dal diritto dell'Unione europea che tuttavia non ne disciplina la fattispecie in modo esaustivo né esclusivo poiché lo stesso art.50 del TUE integra nella modalità di recesso il necessario richiamo a norme e principi di carattere generale, rilevanti nel diritto dell'Unione.

Fatto salvo il caso dell'Estonia, dove all'art. 121 della Costituzione nazionale si definisce una disciplina specifica per la ratifica dei trattati internazionali che include anche le ipotesi di adesione e ritiro da organizzazioni sovranazionali, appare mai espressamente attributo all'esecutivo o ad i Parlamenti nazionali la possibilità di decidere in autonomia l'esercizio del recesso dai trattati per cui in assenza di prescrizioni costituzionali è tutt'oggi materia spesso demandata alle Corti Costituzionali.

La lacuna delle carte costituzionali sul tema della possibilità di recedere dai trattati europei genera potenziali conflitti anche sulla spettanza della competenza relativa al recesso ed alla sua modalità di esercizio, tuttavia è lo stesso articolo 50 del TUE che stabilisce la necessità di dover garantire, a livello europeo, un controllo giurisprudenziale sulla stessa decisione di recedere,

il judicial review proprio al fine di dichiarare se e con quali conseguenze la notifica di cui all'articolo 50 TUE potesse essere unilateralmente revocata. La Corte accoglie gli argomenti a favore della revocabilità, riconoscendo un diritto sovrano al recesso in capo agli Stati membri che se può essere deciso unilateralmente, senza il coinvolgimento di alcuna istituzione europea, lo stesso deve dirsi per la revoca, la quale consiste nella decisione sovrana di mantenere lo status di Stato membro, status che non si sospende né si altera per effetto della notifica. Si rimanda, per l'analisi approfondita della sentenza Wightman, per un esame critico della stessa e per un approfondimento sui suoi risvolti poltici, a **G. Marchegiani**, *La Corte di Giustizia e la revocabilità della dichiarazione di recesso ai sensi dell'art. 50 del TUE*, riv. Eurojus del 13 gennaio 2019, l'autore spiega le motivazioni che hanno condotto il giudice europeo ad emettere un provvedimento che riconosce "nel silenzio dell'art.50 del TUE", ad ogni Stato membro la facoltà di revocare unilateralmente la sua antecendete scelta di recedere dall'Unione, a condizione che tale revoca sia notificata al Consiglio europeo in maniera univoca, incondizionata e nel rispetto delle proprie regole costituzionali.

garantendo anche un controllo sulla specificità ed evoluzione delle carte costituzionali, al fine di valutare anche eventuali abusi sul potere di recedere da parte degli organi sovrani nazionali.

Trattandosi di un atto sovrano nazionale, seppur generante un procedimento composto di diritto dell'Unione europea, la volontà di recedere appare non poter essere oggetto di un rinvio pregiudiziale sulla sua validità, tantomeno deve essere esclusa la possibilità di avviare un'azione di annullamento avverso la decisione di uscire dell'Unione europea. Le istituzioni di quest'ultima rimangono vincolate all'obbligatorietà di avviare i successivi negoziati, seppur mantenendo libertà di definirne o quantomeno proporre i contenuti dell'accordo.

Considerando la decisione di recedere come scelta unilaterale e sovrana, possiamo affermare con certezza che non occorra quindi nemmeno alcuna forma di convalida oppure accettazione dell'atto nazionale che ufficializza l'avvio di una procedura di recesso, costituito dalla notifica contenete le indicazioni sulla volontà di recedere. I suoi effetti connessi restano nella disponibilità dello Stato stesso che ne può disporre, come dettto, anche revocando la sua intenzione, si tratta quindi di un requisito formale e necessario a cui condizionare tuttavia un suo perfezionamento per poterne ricondurre gli effetti giuridici successivi.

Tramite la notifica al Consiglio europeo, atto preliminare imprescindibile, si determina l'avvio formale del procedimento, senza dover necessariamente ricondurne il contenuto ad aspetti strettamente vincolanti per giungere ad un accordo di recesso, poiché trattasi di obbligo di mezzo e non di risultato.

Obblighi e diritti incombono sullo Stato recedente al pari di ampi margini discrezionali in capo alle istituzioni dell'Unione europea nel proporre i contenuti dell'accordo e stabilire i dettagli per giungere allo scioglimento dei rapporti giuridici esistenti attraverso un atto tipico di diritto dell'Unione, attivato da un atto sovrano nazionale.

Spetta alla Corte di Giustizia europea vigilare affinché venga perseguito il chiaro obiettivo stabilito dall'art.50 riguardante la necessità di instaurare una procedura che conduca ad un recesso ordinato, che avvenga assieme al pieno riconoscimento di quel diritto sovrano nazionale dando vita

ad un procedimento composto guidato da un atto nazionale preparatorio capace di comprimere il potere decisionale delle istituzioni europee predeterminandone, almeno in parte, l'esito.

I negoziati sono condotti dallo Stato intenzionato ad uscire con la controparte europea ed è la Commissione ad essere chiamata ad operare che segue i suoi compiti seguendo la modalità analoga a quanto avviene nei casi in cui un Paese terzo richiede l'adesione all'Unione, in conformità con quanto disciplinato dalla parte V del quinto titolo del Trattato sul funzionamento dell'Unione all'articolo 218 par. 3. Il Consiglio, ascoltate le raccomandazioni della Commissione, provvede alla nomina di una squadra di negoziatori la quale abbozzerà con lo Stato interessato un Withdrawal Agreement, in base agli orientamenti formulati dal Consiglio europeo. La bozza di accordo viene sottoscritta, a nome dell'Unione europea, dal Consiglio che delibera sul testo a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento Europeo.[45]

Possiamo affermare che con le disposizioni previste dall'art. 50 del TUE e piu' in generale dal trattato di Lisbona si è codificato quanto da tempo affermavano la dottrina prevalente aveva spiegato essere necessario regolamentamtare e quanto stabilito dalle Corti, in particolare quella di Giustizia Europea attraverso la giurisprudenza, andando a rafforzare il quel principio generale della supremazia del diritto dell'Unione, gravato comunque da limiti oggettivi, un concetto che si intende esteso senz'altro a tutte le materie disciplinate dai differenti trattati vigenti a livello europeo e che rappresenta uno dei "limiti più gravosi per le competenze puramente interne e, al contempo, la forza centrifuga per un'interazione costante e virtuosa tra i due livelli, consolidando un modello cooperativo proficuo, ancorché non immune da disfunzioni e distorsioni".[46]

---

[45] Il Consiglio vota a maggioranza qualificata identificata dall'articolo 238, par. 3, lettera B del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

[46] **P. De Pasquale** *Competenze proprie degli Stati e principio di leale cooperazione in temi e questioni di diritto dell'Unione Europea*, Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea Scritti offerti a Claudia Morviducci, Cacucci editore, Bari 2019. L'autore sostiene che l'attivazione dell'art. 50 inneschi una situazione di forte instabilità, che può essere affrontata senza compromettere il corretto funzionamento dell'Unione solo se entrambe le parti agiscono nel rigoroso rispetto del principio di leale cooperazione. Si veda, per un analisi sull'interazione tra il diritto dell'Unione e le disposizioni degli Stati membri, anche **S. Crespi**, *Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte di giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall'Unione europea*, riv. Eurojus fasc. 1 del 2019.

La dottrina è pressoché concorde nell'evidenziare i limiti dell'art. 50 del TUE identificati principalmente nella scarsità delle indicazioni previste in merito ad un contenuto, sostanziale, minimo che l'accordo dovrebbe prevedere. L'art. 50 favorisce invece una procedimentalizzazione del recesso assicurando un controllo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia Europea sull'intero iter che è esteso anche a tutti quegli atti e comportamenti caratterizzanti i negoziati, fino alla loro conclusione, tornerò sul punto per un approfondimento nei capitoli successivi.

1.4 Il diritto all'autodeterminazione ed alla secessione negli ordinamenti federali.

Secessione, dal latino secessio-secessionis,[47] indica l'azione di separarsi da qualche cosa e nell'antica Roma il termine non aveva una connotazione territoriale, individui e gruppi potevano secedere dalla propria comunità, per i motivi più svariati, tra cui anche motivi di natura politica, è solo con la guerra di secessione americana che la parola acquisisce una chiara dimensione territoriale dando vita alla moderna discussione sulla secessione.[48]

Il riconoscimento del diritto dei popoli ad autodeterminarsi, ottenuto già con la Carta ONU, è accompagnato dalla clausola dell'intangibilità delle frontiere e dell'integrità territoriale, ad individuare e circoscrivere il soggetto autorizzato a autodeterminarsi sono quindi i confini e il territorio mentre i popoli sono stati sempre definiti e chiaramente identificati dall'ordinamento internazionale in base alla loro collocazione geografica. [49]

---

[47] **CFR** Istituto Treccani: "Sostantivo femminile che indica il secessióne s. f. dal lat. secessio -onis, der. di secedĕre, allontanarsi, separarsi, allontanarsi, andarsene. –1. Separazione, distacco di una parte o di un gruppo dall'unità sociale, politica, militare di cui faceva parte, in seguito a grave disaccordo con la parte restante e come forma di aperta protesta e ribellione: fare, minacciare una s.; nel partito c'è stata una s. dei riformisti dal gruppo dei conservatori; la s. della plebe romana sul Monte Sacro, secondo la tradizione annalistica, la prima delle tre secessioni che la plebe romana avrebbe compiuto nella sua secolare lotta con il patriziato per la parità dei diritti civili e politici, conclusasi (494 a. C.) per l'intervento di Menenio Agrippa che raccontò il famoso apologo dello stomaco e delle membra; guerra di s., quella svoltasi (1861-1865) negli Stati Uniti d'America tra gli Stati del Nord, alla fine vittoriosi, e quelli del Sud, che si erano ritirati dalla Confederazione perché non accettavano l'abolizione della schiavitù dei negri. 2. Per estens.distacco di alcuni componenti dalla corrente letteraria, artistica o critica di cui facevano parte per divergenze di orientamento; hanno preso questo nome varî movimenti artistici europei costituitisi tra la fine dell'Ottocento e il principio del Novecento, che propugnavano l'abbandono delle accademie e delle associazioni artistiche ufficiali e la formazione di gruppi artistici autonomi aventi come scopo il rinnovamento del gusto. In partic., s. viennese, gruppo di avanguardia artistica fondato nel 1897, i cui massimi esponenti furono il pittore G. Klimt e gli architetti J. M. Olbrich e J. Hoffmann, che si rifece alle esperienze internazionali dell'art nouveau accentuandone l'aspetto decadente, spesso con implicazioni simboliste e con accostamenti di colore che evocano l'arte bizantina; nell'architettura l'attenzione venne rivolta soprattutto a un rinnovamento dell'ornato e della composizione dei volumi, mentre non sempre vennero usati in senso innovatore i nuovi sistemi costruttivi."

[48] Per un approfondimento storico sulla secessione si rimanda a **C. Margiotta**, *L'ultimo diritto: profili storici e teorici della secessione,* Edizioni Il Mulino, Bologna, 2005. L'autrice spiega la secessione inquadrandola come una complessa questione connessa alla relazione tra i sistemi politici e sistemi giuridici. Secessione che ambisce ad essere considerata da alcuni come un vero e proprio diritto, denotandosi come ultima posizione di vantaggio che si può sfruttare in un sistema che si desidera abbandonare.

[49] Il tema dell'autodeterminazione dei popoli è ampiamente trattato dalla letteratura giuridica, si veda tra gli altri **A. Scaffidi,** *Il Diritto all'autodeterminazione dei popoli. La dimensione interna*, Key editore, Milano 2018.

Dall'analisi del principio di autodeterminazione risulta chiaro l'elemento di staticità che impedisce l'emergere di strumenti giuridici idonei a superare la volontà di modificare stabilmente i confini territoriali, ragione principale per cui i secessionisti pretendono il riconoscimento del diritto di poter scegliere con chi vivere su un territorio sul quale rivendicano una piena sovranità.

La secessione, in quanto tale, non ha come obiettivo invece lo smantellamento dei fondamenti teorici su cui è fondata la stessa idea di Stato, bensì ne presuppone l'effettività poiché mira a formare una nuova entità statale rappresentativa di una realtà socio-politica che è ritenuta essere da alcuni preesistente e teoricamente senza tempo.[50]

Anche gli Stati sovrani hanno sempre considerato come inderogabili i principi posti alla base del concetto di Stato-nazione, quali l'integrità territoriale e il divieto di ingerenza estera in affari interni riguardanti gli ordinamenti nazionali, a maggior ragione se connessi ad azioni che possano modificare gli spazi territoriali esistenti, tuttavia, le tradizionali impostazioni di teoria generale e il concetto stesso di sovranità nazionale elaborato scrupolosamente nei secoli scorsi, devono confrontarsi oggi con gli accadimenti storici e con la mancanza di un diritto internazionale di secessione, registrando anche una chiara posizione della comunità internazionale quasi sempre protesa a ribadire come meramente interna la questione di secessione in un determinato spazio nazionale ricollegandola al National Self- Determination Theories of Secession, (NSDTS).[51]

I diritti umani e dei popoli sono oggi riconosciuti dal diritto internazionale e chiare norme

---

50 Diversi studiosi ritengono che oggi il diritto all'autodeterminazione possa comprendere il diritto a una certa forma di secessione, la c.d. secessione rimedio o che il diritto all'autodeterminazione nella fase postcoloniale è identificabile nel diritto di secessione o, ancora, che la secessione sia una rappresentazione dell'autodeterminazione nella sua dimensione esterna. La letteratura giuridica non ha mai adottato, una volte per tutte, la distinzione fra secessione e autodeterminazione. Per un approfondimento sul tema si rimanda a **D.E. Tosi**, *Secessione e Costituzione*, edizioni Jovene, Napoli 2016 e **C. Margiotta**, *L'ultimo diritto: profili storici e teorici della secessione,* edizioni Il Mulino, Bologna 2005.

51 Il diritto di decidere è diventato, ad esempio, in Catalogna lo slogan che ha maggiormente tentato, negli ultimi dieci anni, di dare una parvenza di legittimità alla richiesta di indire un referendum per la secessione, che fosse giuridicamente vincolante. Per una corrente di pensiero in Spagna, è sufficiente che un gruppo intenda separarsi, sufficientemente grande, per assumere le responsabilità fondamentali di uno Stato indipendente e che scelga quindi, anche attraverso il referendum, di separarsi dallo Stato originario. Si veda, per un approfondimento sul caso della Catalogna e le questioni giuridiche utilizzate nella questione da entrambe le parti l'articolo di **G. Felsini**, *Catalogna, le ragioni (di diritto) degli indipendentisti e degli unionisti*, riv. Cammino & Diritto, estratto n.10 del 12 ottobre 2017. In particolare l'autore si pone il dubbio rispetto alla possibilità se possa esistere, o meno, una secessione democratica arrivando alla conclusione che potrebbe essere utile prevedere uno strumento democratico di secessione poiché permetterebbe di non far prendere decisioni sull'onda dell'entusiamo o dell'emozione attraverso uno strumento che possa garantire meglio la possibilità di chiarire ai piu' implicazioni di carattere economiche, istituzionali, culturali conseguenti ad una eventuale indipendenza.

giuridiche riconoscono a ogni essere umano diritti innati, quindi inviolabili, che preesistono alla legge scritta tuttavia nell'era dell'interdipendenza planetaria bisogna pensare anche a nuove forme di internazionalizzazione dei diritti, nuove forme di statualità, che superino una logica di confini, seguendo sempre un orientamento che non metta in discussione l'assolutezza del principio di integrità territoriale degli Stati. A differenza della secessione, che può comportare la rottura dell'integrità territoriale degli Stati, l'autodeterminazione non riguarda come spiega C.Margiotta " il contenitore, ma i contenuti dell'azione politica e si sviluppa all'interno dei confini esistenti: il suo oggetto, a differenza della secessione, non sono i confini, ma la pretesa di poter scegliere da chi essere governati e di non far dipendere il Governo da una volontà diversa da quella dei governati su un territorio dato".[52]

Oggi, i disposti delle costituzioni rigide del dopoguerra, rappresentano di fatto il principale strumento messo in atto per limitare, quanto più possibile, una secessione che per una parte della dottrina dovrebbe, invece, essere valutata nei soli casi in cui la necessità della comunità separatista sia quella di ottenere una piena ed effettiva tutela dei diritti fondamentali e seppur rimane, per la dottrina prevalente, esclusa dall'orizzonte costituzionale un chiaro riconoscimento alla secessione come un diritto fondamentale di ogni gruppo politico, azionabile unilateralmente e senza condizioni, possiamo oggi identificare dei processi di secessione democratica con qualche segnale di procedimentalizzazione dell'istituto, che ruotano attorno ai referendum.[53]

---

[52] **C. Margiotta**, *L'ultimo diritto: profili storici e teorici della secessione*, Edizioni Il Mulino, Bologna 2005. Secondo l'autrice il diritto di secessione non dovrebbe fare mai alcun riferimento all'autodeterminazione dei popoli, dal momento che l'esercizio del relativo diritto non ha mai previsto la definizione dei confini.

[53] Brevemente, il quadro normativo costituzionale rivela tre gruppi di costituzioni: un primo molto ridotto in cui la secessione è un istituto giuridicizzato e procedimentalizzato, come ad esempio in **Liechtenstein**; un secondo gruppo in cui la secessione non è positivizzata esplicitamente, ma potrebbe in astratto essere ottenuta tramite una revisione costituzionale non esistendo una dottrina dei limiti materiali alla revisione, ad esempio in **Spagna**; un terzo gruppo, più numeroso, in cui la secessione è costituzionalmente impossibile, appartiene ancora al regno del politico e della sovversione dell'ordine Costituzionale in quanto il principio di indivisibilità del territorio nazionale assume il rango di un principio supremo, non derogabile neanche tramite revisione costituzionale, ad esempio in **Italia**. Com'è noto, infatti, ai sensi della sentenza n.1146 del 1988 la Corte Costituzionale italiana, in quanto garante del nucleo duro della Costituzione, cui l'art. 5 appartiene, potrebbe annullare un'ipotetica legge di revisione costituzionale che stabilisse la secessione ad esempio in Veneto o dell'Alto Adige, della Sardegna o della Padania dall'Italia anche se fosse approvata dai 2/3 del Parlamento o da un referendum confermativo votato a larghissima maggioranza. Un referendum sulla secessione potrebbe, dunque, anche immaginarsi in Italia nell'ambito di un processo di revisione costituzionale, ma non potrebbe mai sfociare in esiti normativi che intacchino l'indivisibilità del Paese.

I referendum di secessione rappresentano uno strumento che storicamente ha avuto differenti applicazioni a seconda del contesto giuridico e del quadro geopolitico di riferimento, contiamo oggi più di cinquanta esperienze differenti di referendum che possiamo accomunare per la marcata connotazione indipendentista delle richieste o che spesso sono stati utilizzati come strumento guida del processo di decolonializzazione e di autodeterminazione.

Ma come già detto, è il tema, più in generale, della secessione che si lega spesso a quello del principio di autodeterminazione dei popoli, fondamento giuridico del processo che ha condotto alla decolonizzazione ed al raggiungimento della piena autonomia auspicata per lunghi tempi da popolazioni principalmente in Africa ed in Asia, invocando l'uguale diritto delle persone appunto a regolarsi autonomamente ed ottenere una piena libertà ed è indubbio che un'elevata concentrazione di referendum a connotazione indipendentista si sono registrati solo recentemente, negli anni novanta dello scorso secolo, anche nell'ambito di processi disgregativi e turbolenti, che però hanno spesso portato a creazione di nuovi Stati riconosciuti a livello internazionale.

Esperienze storiche hanno tuttavia anche dimostrato, in tempi recenti, come una parte rilevante della comunità internazionale, supportata anche da pareri della Corte di Giustizia internazionale, si sia anche esposta a sostengo di richieste di secessione interne in occasione di rilevanti violazioni di diritti fondamentali, come l'oppressione delle minoranze e la violazione di norme di diritto internazionale.[54]

Tra gli esempi più importanti del riconoscimento costituzionale del diritto di secessione, in un contesto federale, possiamo qui brevemente citare quello dell'ex Unione Sovietica, dove già dal 1917 il regime socialista dichiarava apertamente la necessità di riconoscere alle diverse comunità un diritto

[54] Nel 2010 la Corte Internazionale di Giustizia ha supportato con un parere motivato l'indipendenza del **Kosovo**, autoproclamatosi Stato, senza tuttavia prendere una posizione chiara ma limitandosi a riconoscere che la dichiarazione di indipendenza non ha violato norme di diritto internazionale**. D. Lapenta** cosi commenta in un articolo del 13 febbraio 2020 sulla rivista cinque colonne magazine, reperibile online: "…la Corte ha scelto una terza strada…di non rispondere al quesito che le era stato proposto originariamente, ma ha riformulato il parere richiesto arrivando a una conclusione negativa: non esiste norma vincolante che prevede il divieto da parte di un popolo di proclamare l'indipendenza… in quanto nel diritto internazionale tutto ciò che non è espressamente vietato è lecito".

di autoregolamentarsi, seppur ci vollero ancora sessanta anni per poter arrivare all'art.72 dell'ultima Costituzione dell'Unione per formalizzare il riconoscimento ad ogni Repubblica federale del diritto di libera secessione.

La dottrina prevalente ritiene tuttavia che il combinato disposto dell'art.72 dell'ex Costituzione sovietica e quanto stabilito nel successivo art.75 e nel precedente art.71, farebbe giungere alla conclusione dell'assenza di valenza sostanziale per le Repubbliche federali che comunque, in caso di rivendicazioni di autonomia, sarebbero rimaste legate ad un territorio unitario unico, appunto quello dell'Unione Sovietica, nel quale l'URSS avrebbe potuto mantenere l'esercizio della libera autodeterminazione di tutti i popoli confluiti al suo interno.[55]

Certamente uno dei casi più noti al Mondo, connesso alle richieste di secessione, rimane l'esperienza canadese dove nel 1995 il movimento indipendentista del Quebec giunse a sottoporre la questione di indipendenza ad un referendum popolare e che possiamo brevemente ripercorrere di seguito, per i tratti principali.

Già da diversi lustri prima, in Quebec, la presa di coscienza di singolari peculiarità identitarie della comunità locale si era posta come fondamento di quella Quiet Revolution indirizzata dal Governo locale verso una sostanziale richiesta a livello federale di specifiche prerogative giuridiche e politiche, tuttavia il primo tentativo di sottoporre la questione ad un quesito referendario, nel 1980, aveva registrato il 56,59% dei voti validi contrari alla volontà di negoziare con il Governo centrale del Canada una sovranità nazionale comunque collegata ad interessi di tipo strettamente economico, su basi condivise.[56]

---

[55] L'esperienza Russa ed i limiti identificati per le Repubbliche Federali dell'Ex Unione Sovietica sono ben descritti da **A. Luciani**, *Dal federalismo Sovietico ai nuovi nazionalismi: sviluppo dei sistemi politici negli Stati dell'ex URSS*, vol. 64, nr.1, della rivista online Jstor di gennio-marzo 1999, pp. 17-49.

[56] Per un approfondimento sui fatti Canadesi si rimanda a **N. Vizioli**, *il Quebec tra Costituzione e prassi*, riv.Amministrare n.1 del 2002, Edizioni Il Mulino, pp.251-266. L'autore effettua un confronto sul piano costituzionale e subcostituzionale prendono posizione sulla questione del Quebec a cui viene riconosciuto un suo status particolare, non nel senso di un diverso ordinamento giuridico ma piuttosto in quello di una diversa attribuzione di poteri riflessa in disposizioni costituzionali o legislative.

Due anni dopo, il Constitution ACT del 1982 viene integrato con l'introduzione della clausola di revisione costituzionale e la carta dei diritti delle libertà ponendo fine all'esclusività per il Parlamento del Regno Unito di Westminster di poter procedere in via esclusiva ad una revisione della Costituzione canadese.[57] Restava, tuttavia, poco chiara la posizione ed il ruolo assunto dalle province canadesi identificate ancora da una parte della dottrina come residuali e comunque gerarchicamente dipendenti dalle decisioni del Governo federale centrale.

La Corte Suprema canadese, interrogata più volte sulla necessità di meglio stabilire ruoli e possibili poteri in capo alle province, ha stabilito la necessità di un Substantial Degree ritendo necessario il loro coinvolgimento in tutti i casi nazionali considerati rilevanti senza, tuttavia, dover raggiungere necessariamente un consenso unanime tra tutte le province per poter approvare una eventuale nuova carta costituzionale o una sua revisione, o per decidere su questioni di rilevante interesse federale.[58]

Il Quebec, che si era già definito alcuni anni prima come una società distinta in base agli accordi di Meech Lake dove si incontrarono nel 1987 i leader delle sue dieci province, anche per stabilire modalità e prassi per nominare i loro rappresentanti giudici nella Corte Suprema, ha visto alternarsi differenti correnti di pensiero esposte in merito al giudizio di costituzionalità di una sua secessione da raggiungere per via referendaria.

I giudici della Corte Suprema, stimolati a pronunciarsi sulla questione anche dal Governo federale centrale, interpretando principi non scritti e le disposizioni principali contemplate nella Carta Costituzionale, sono giunti alla conclusione dell'inammissibilità della secessione unilaterale anche in presenza di un voto favorevole delle persone.[59]

---

[57] Il Constitution ACT del 1982 è uno dei testi fondamentali della costituzione canadese, approvato dal Regno Unito ed include, tra le atre cose, la Carta canadese dei diritti e delle libertà e le modalità prestabilite per procedere ad eventuali modifiche costituzionali. Per un approfondimento sul testo e una sua analisi approfondita, si veda **W. Hogg**, Canada Act 1982 annotato, The Carswell company limited, Toronto 1982.

[58] Per un approfondimento sul ruolo delle province Canadesi di veda **E. Mansfield and H. Milner**, *Votes, Vetoes and the political economy of international trade agreements*, Prince town Univeristy press 2012, reperibile online.

[59] In particolare, la Corte pone il tema del bilanciamento tra il principio della unità e ulteriori principi, di matrice identitaria, altrettanto apprezzabili anche in considerazione delle tradizioni dei singoli popoli, intesi a connotare in termini pluralistici un determinato ordinamento democratico, in un dato sistema politico. Un analisi profonda sulle scelte prese

La Corte ha chiarito che il diritto canadese non può riconoscere un diritto alla secessione unilaterale neppure in presenza di una chiara volontà popolare, se non nei casi di diritto internazionale aventi ad oggetto oppressione e dominio coloniale, oppure per la negazione del diritto di autoregolamentazione interna, e non configurandosi alcuna delle fattispecie prima enunciate, per il caso del Quebec, ha deciso di pronunciarsi a sfavore delle possibilità di secessione attraverso il solo strumento del referendum a cui, comunque, dovrebbe necessariamente far seguito una modifica della costituzione, da realizzare attraverso una delle forme disciplinate.

La Corte ha, tuttavia, connotato il referendum come un metodo democratico con il quale poter, in via preliminare, verificare la volontà dell'elettorato e quindi considerare il suo risultato come un importante prerequisito fondamentale dal quale potrebbe emergere una volontà maggioritaria indipendentista che potrebbe conferire legittimazione ad una domanda di secessione di una provincia canadese, alla quale poter far seguire un processo di negoziazione con il Governo centrale federale e le altre province.

Si tratta dell'assegnazione di quel potere di Duty to Negotiate di procedura ed attuazione incerta anche su tempi e modalità dei negoziati, non definiti a priori dalla stessa Corte e nemmeno colmati appieno dal Governo centrale federale con l'approvazione dell'An Act to Give Effect to the Requirment for Clarity as set out of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

Nel 2000 è la House of Common ad approvare il Clarity ACT, Bill C-20, per stabilire delle condizioni attraverso le quali il Governo centrale può avviare negoziati con il fine di condurre una secessione di una provincia o di suo territorio e la legge ha, di fatto, attivato il governo locale del Quebec che in tempi brevissimi ha stabilito una controversa norma quadro, al vaglio della stessa Corte Superiore canadese, avente ad oggetto "l'esercizio dei diritti e delle prerogative fondamentali del

dalla Corte canadese si trova in **G. Groppi**, *Concezioni della democrazia e della costituzione nella decisione della corte suprema del Canada sulla secessione del Quebec*, riv. Giurisprudenza Costituzionale n.5 del 1998, pp. 3057 e ss.

popolo del Quebec e del suo stato" di autodeterminarsi unilateralmente potendo scegliere il regime politico, la sovranità nazionale.[60]

Nel novembre del 2006, la Camera dei Comuni ha quindi approvato a schiacciante maggioranza la mozione riguardante l'approvazione del Quebec come Nazione Interna al Canada unito, suscitando certamente molte reazioni nell'opinione pubblica e nella dottrina, trattandosi di un evento che poneva in qualche modo fine ad uno degli aspetti più controversi e discussi dell'intera storia del Canada.

L'assemblea canadese di Ottawa, con l'approvazione della mozione, ha però aperto anche la strada sull'opportunità di tale scelta e sul suo valore giuridico anche in relazione all'espressione "all'interno di un Canada unito" facendo intendere chiaramente che l'esistenza della stessa nazione del Quebec rimaneva pur sempre dipendente da una precisa condizione identificata nell'unità canadese.[61]

Dal punto di vista strettamente politico, l'approvazione della mozione è stata considerata da alcuni come una concessione accordata alla corrente di pensiero favorevole alla secessione, rappresentata da un numero rilevante di esponenti politici del Quebec giunti all'interno delle istituzioni federali e la recente dottrina prevalente ha spesso sottolineato come il concetto di Nazione

---

60 Si tratta della cosiddetta legge sulla chiarezza, in francese Loi sur la clartè referendarie, approvata dal Parlamento del Canada per stabilire le condizioni attraverso le quali il Governo puo' avviare dei negoziati per discutere di una possibile secessione di una delle sue province o di una parte dei suoi territori. Per quanto concerne la **clear question**, la legge ha chiarito che il quesito referendario debba incentrarsi esclusivamente sulla secessione e non possa combinarsi con altri tipi di proposte, e che, in caso di valutazione negativa da parte della Camera, il Governo federale non possa iniziare le negoziazioni sulla secessione dal Canada con la provincia richiedente. Quest'ultima disposizione, che rilascia alla Camera la facoltà di decidere unilateralmente con effetti potenzialmente paralizzanti sull'avvio delle negoziazioni, è stata criticata in dottrina perché ritenuta antidemocratica, lesiva dei poteri costituzionali del Quebec. Il l Governo del Québec ha considerato il Clarity Act un tentativo illegittimo del Governo federale di bloccare ogni futuro referendum e di privare l'Assemblea Nazionale dei propri diritti e prerogative, e ha approvato -in risposta- il c.d. Québec Fundamental Rights Act. Si veda sul punto l'analisi di **L. Frosina**, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un analisi comparata*, riv. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale. Un' analisi comparata, del 22 dicembre 2017 a pp. 9-10 dove si sofferma a spiegare "..Il contrasto tra i due atti legislativi richiamati che mette in luce le difficoltà legate alla possibilità di pervenire tra i livelli istituzionali coinvolti a una risoluzione negoziata e consensuale della questione del Québec che, prima ancora di approdare a una riforma costituzionale su una tematica così complessa e delicata, dovrebbe passare per la celebrazione previa di un referendum, per la cui regolazione si contrappongono regole distinte a livello federale e provinciale."

61 Sulle perplessità emerse da subito rispetto all'approvazione, si veda l'analisi effettuata da **G. Martinico**, *I Quebecois come Nazione. Una mozione della House of Commons canadese riconosce i Quebecois come Nazione all'interno del Canada unito*, articolo del 30 gennaio 2017, reperibile online al sito dell'Associzione Italiana dei Costituzionalisti.

deve essere sempre considerato con una portata maggiore rispetto a quello di Società Distinta, a maggior ragione nel caso del Quebec dove la rivendicazione di specifiche identità nazionali è sempre stata oggetto di forti prese di posizione da parte di una comunità che si è considerata sin dall'inizio come differente rispetto alle altre province del Canada.

Per completare il quadro si deve aggiungere la sentenza resa nel 1998 dalla Corte Suprema del Canada a proposito della questione del Québec, dovendo infatti valutare, su richiesta del Governo canadese la legittimità delle pretese di indipendenza tramite secessione del Québec, alla luce del diritto costituzionale canadese e del diritto internazionale, la Corte opera un'utile ricostruzione dei contenuti e dei limiti del principio di autodeterminazione giustificando il diritto costituzionale alla secessione sulla base di una combinazione di teorie nazionaliste e democratiche, affermando la necessaria esistenza di una comunità nazionale, che tradizionalmente abita un territorio definito e imponendo l'applicazione delle regole democratiche.

A questa combinazione la Corte aggiunge alcuni elementi. Sulla secessione, per essere legittima, spiega che deve essere negoziata con gli attori costituzionali che da essa possono uscire danneggiati: lo Stato centrale e le altre entità sub-statali, e le negoziazioni debbono condursi sulla base di valori sostanziali, tra i quali la democrazia, ma anche il federalismo, la rule of law, la protezione delle minoranze. In secondo luogo, la Corte traccia lucidamente una chiara linea di demarcazione tra diritto e politica, limitando il proprio ruolo all' identificazione degli elementi costituzionali rilevanti, e lasciando gli altri aspetti delle negoziazioni esclusivamente agli attori politici.

L'esperienza canadese si caratterizza per la trasformazione dell'originario federalismo di tipo duale, con una forte presenza dello Stato centrale, in un successivo federalismo che potremmo definire di tipo cooperativo da realizzarsi attraverso intese e conferenze intergovernative in un quadro caratterizzato da una scarsa incisività del Parlamento e dove è la centralità dell'esecutivo canadese, ad aver ripreso negli anni un ruolo principale, anche per via dell'assenza di un senato che possa definirsi federale.

È possibile analizzare differenti casi nel Mondo rispetto alle esperienze di secessione ed inquadrarne specificità e caratteristiche proprie, differenti proceduralizzazioni ed analizzare le molteplici modalità attraverso cui i movimenti indipendentisti o i partiti politici hanno agito in contesti di totale assenza di riconoscimenti dei diritti basilari degli esseri umani ma anche dove le democrazie potevano essere già considerate mature.

Come detto, il Quebec, rappresenta certamente un interessante e peculiare caso di studio che è stato per grandi linee ripercorso, ma è necessario ora soffermarci su alcune esperienze di secessione che hanno caratterizzato i territori dell'odierna Unione europea dove stiamo assistendo da più parti all'emergere di istanze autonomiste più o meno marcate da parte di popolazioni di intere regioni o di minoranze all'interno di realtà statuali multietniche o plurilinguistiche, tra le quali le pretese secessioniste della Catalogna, così come quelle manifestate nel recente passato in Belgio ed oggi anche in Regno Unito dove tendenze nazionaliste rafforzate da un processo di globalizzazione poco equilibrato, sono certamente da ricercare nel pensiero dei sostenitori di Brexit ed in tutti quei casi in cui l'organizzazione politica autonoma, sotto la forma dello Stato inteso come nazione, organizza la propria attività in modalità pressoché assoluta attraverso una sovranità territoriale alla quale spesso si affianca una difficoltà bottom-down di condividere scelte.

Ripercorriamone alcune, per grandi linee.

Il Kosovo, nel 2008 si è autoproclamato indipendente, potendo contare anche su un forte appoggio della comunità internazionale e della Corte Internazionale di Giustizia da cui ha ottenuto un parere avente ad oggetto appunto la sua indipendenza dalla Serbia.[62]

[62] Con la **risoluzione n. 63/3 dell'08 ottobre 2008** l'Assemblea generale dell'ONU si rivolge alla Corte Internazionale di Giustizia per chiedere un parere consultivo per appurare se la dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo sia conforme al diritto internazionale. La Corte ha scelto di non entrare in merito e giudicare se il Kosovo avesse il diritto o meno alla secessione, analizzando i limiti del principio di autodeterminazione dei popoli, ma spiegando chiaramente che la richiesta di indipendenza non è un atto contrario al diritto internazionale in quanto il diritto internazionale generale non contiene proibizioni all'indipendenza. Il Kosovo è oggi una nazione riconosciuta da 108 dei 193 Paesi membri dell'ONU e da 23 delle 27 nazioni dell'Unione Europea. Con gli anni sono aumentati i riconoscimenti da parte di enti internazionali, per esempio da parte della FIFA e della UEFA nel maggio 2016, consentendo alla nazionale kosovara di partecipare alle qualificazioni per i Mondiali di calcio del 2018. Il Kosovo ha poi partecipato per la prima volta alla XXI° edizione dei Giochi Olimpici del 2016 a Rio de Janeiro, durante i quali Majilinda Kelmendi, portabandiera per il Kosovo, ha vinto la finale di judo conquistando così la prima medaglia olimpica nella storia del Kosovo.

Già dalla fine dell'intervento armato della Nato nell'ex Repubblica federale di Jugoslavia, apparse chiaro che i kosovari di etnia albanese avrebbero combattuto ancora per ottenere la loro indipendenza in contrapposizione alla dichiarata volontà dei serbi di riconoscere minime pretese di autoregolamentazione del Kosovo. Dai negoziati intrapresi nel 2006 dall'inviato speciale del segretario delle Nazioni Unite a Belgrado non emersero positive volontà di giungere ad un accordo comune tra le parti in causa e a seguito dell'autonoma proclamazione d'indipendenza del Kosovo di alcuni anni dopo, il Consiglio di sicurezza ed un gran numero di Stati nel Mondo si affrettarono a riconoscerne l'esistenza, su scala internazionale.

Seppur il riconoscimento della comunità internazionale deve essere considerato come un mero atto politico, di fatto il Kosovo ha potuto immediatamente essere un nuovo destinatario di norme internazionali ed ha iniziato ad esercitare anche la pretesa di diritti come entità territoriale indipendente rispetto ad ogni altro Stato. Si tratta di un caso di studio particolarmente interessante poiché ancora oggi non possiamo considerare il Kosovo come entità autonoma che può esercitare in una modalità piena i suddetti requisiti perché è la stessa costituzione kosovara che assegna all'esercizio esclusivo delle Nazioni Unite alcuni compiti peculiari, di norma in capo ai Governi nazionali. [63]

La questione catalana, invece, e il suo movimento indipendentista possono essere sicuramente inquadrate come un caso classico di cittadini in forte contrasto con il Governo centrale, supportato da una gran parte di popolazione che si riconosce in un forte sistema identitario di appartenenza ad un chiaro gruppo che da sempre si dichiara incompatibile con la cittadinanza spagnola.[64]

---

63 Si pensi, ad esempio, al ruolo assegnato dalla costituzione del Kosovo al rappresentante civile internazionale al quale è affidato il compito di fungere da supervisore dell'intero processo di indipendenza.

64 La Catalogna cessa di essere un regno indipendente nel 1714 a seguito della caduta di Barcellona, il Re spagnolo Filippo V emanerà il Decreto de Nueva Planta con cui sopprime le istituzioni di autogoverno catalane e sancisce uno stato unitario, con ordinamento giuridico omogeneo. Alcune Istituzioni politiche proprie verranno recuperate con difficoltà ed esiti precari nel 1914 quando si crea la Mancomunidad de Cataluny per poi nuovamente essere perdute, in parte, nel 1931 quando viene approvato il primo Statuto catalano e nasce la Generalidad de Catalunya e totalmente nel 1978 con l'entrata in vigore dello Stato autonomico spagnolo. Acquisice pero' nell'ambito di tale nuovo assetto costituzionale delle garanzie delle proprie prerogative politiche, linguistiche e identitarie. Nel 2013 il Parlamento della Catalogna approva la Risoluzione 5/X, contenente una "Dichiarazione di sovranità e del diritto a decidere del popolo della Catalogna".

L'identità nazionale, ma anche una discutibile redistribuzione della ricchezza sul territorio spagnolo, sono le questioni che legandosi alla richiesta di riconoscimento ufficiale della lingua catalana, si pongono come argomenti centrali attorno ai quali quel nazionalismo locale ha fondato le sue richieste di autonomia.

Dall'adozione della Costituzione Spagnola del 1978 si è attuato uno Stato che possiamo definire di tipo federale con l'assegnazione alla Catalogna di un autogoverno dotato di Parlamento regionale e competenze legislative esclusive in diversi campi della vita sociale.

Apparrebbe assente, su base storica o di diritto, qualsiasi ragione collegabile ad una richiesta di esercitare oggi un diritto di autodeterminazione in base a quanto stabilito dalle Nazioni Unite, seppur una parte della dottrina catalana individua nelle pratiche redistributive scorrette del Governo centrale una valida ragione per proseguire nel progetto di indipendenza.[65]

Nel 2014 e nel 2017, il movimento nazionalista seppur non raggiungendo il quorum, ha organizzato unilateralmente dei referendum per chiedere ai catalani di pronunciarsi sulla richiesta di indipendenza e contestualmente ha tentato la via ordinaria attraverso l'introduzione di due leggi a supporto dell'indipendenza, entrambe dichiarate incostituzionali, la seconda il 27 ottobre del 2017 quando nello stesso giorno il Parlamento catalano aveva dichiarato l'indipendenza dalla Spagna, respinta appunto dal Senato spagnolo poiché in violazione dell'art.155 Costituzione.

La questione catalana, guidata da un movimento indipendentista particolarmente forte, è connotata da una parte della dottrina come in violazione dei principi federalisti sia dal punto di vista della sostanza che da quello del metodo, la già riconosciuta e piena autodeterminazione della comunità culturale catalana sommata alla debole argomentazione della mancata redistribuzione degli introiti fiscali, si pongono in contrasto con leggi spagnole ma anche in contraddizione con quel

[65] Nel 2012 il Presidente nazionalista Catalano ha rafforzato il pensiero di indipendenza dal Governo centrale accusandolo di aver respinto la sua richiesta di poter riscuotere in autonomia le tasse dovute dalla Catalogna, tentando di annullare gli effetti redistributivi a livello nazionale.

principio di solidarietà fondante della stessa Unione europea, di cui il territorio catalano ne è parte integrante.[66]

L'esperienza catalana, intesa come micronazionalismo, rappresenta invero una forza che possiamo considerare anche negativa per il processo stesso di integrazione europea e per il mantenimento di quell'ordine internazionale stabile fondato su una federazione di Stati liberi, democratici e liberali a dispetto della proliferazione di nuove nazioni fondate in modalità esclusiva su concetti culturali o localismi linguistici.

Accanto ai diversi movimenti separatisti nel Mondo si affiancano i differenti approcci della dottrina rispetto all'attuazione della secessione, da un lato verso una direzione di necessaria costituzionalizzazione del meccanismo di richiesta ma anche su posizioni diametralmente opposte che identificano queste richieste con connotati rivoluzionari, in contrasto con l'autorità statale centrale e seguendo l'impostazione di quest'ultima corrente di pensiero, per lo più minoritaria, si tratterebbe di un atto ingiusto e conseguentemente incompatibile con la possibilità di vederlo legalizzato.

Secondo alcuni studiosi, la secessione ha addirittura una natura contraddittoria, in cui coesistono un'anima rivoluzionaria e un'altra profondamente conservatrice: rivoluzionaria è la sfida finale che la secessione pone alla sovranità statale, conservatrice la glorificazione al massimo grado delle virtù della sovranità, che è insita in ogni pretesa secessionista.[67]

Il federalismo negherebbe, per altra parte della dottrina, i dogmi prioritari del nazionalismo discutendone la sovranità assoluta e concentrando l'interesse sul diritto all'autonomia delle comunità sociali e culturali con lo scopo di non unire le nazioni ma gli Stati democratici, definiti come entità

---

66 Per un approfondimento sulla questione del diritto dei catalani alla secessione si rimanda a **J.M Castella**, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, riv.Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 2 del 2015, pp.429-448.

67 Un approfondimento utile sulla natura della secessione interessante è quello di **P. Radan**, *Secession: a Word in Search of a Meaning, on the Way to Statehood: Secession and Globalisation*, Ashgate, London, 2008. Si rimanda anche a **G. Anderson**, *Secession in International Law and Relations: what we are talking about?* Volume n.35 Summer 2013 del Digital Commons, Loyola Marymount University, Lum School, reperibile online.

oggettive caratterizzate dall'esistenza di istituzioni politiche che esercitano i propri diritti all'interno di un'area geografia prestabilita seguendo i principi dello Stato di diritto.[68]

Quel che è certo è che il problema principale del costituzionalismo contemporaneo resta tutt'oggi senz'altro quello di concepire una secessione pienamente democratica, che sembra essere sempre più necessaria in quei contesti caratterizzati da forti spinte separatistiche dove la soluzione federale rappresenterebbe forse in prima istanza una strada privilegiata al fine di garantire una diversità operante all'interno di un perimetro delineato, appunto dall'unità di tipo federale.[69]

Poter rendere chiaro e lineare il diritto di secessione attraverso il suo riconoscimento costituzionale e un chiaro consenso informato da poter veicolare in merito agli scenari futuri, potrebbe rappresentare una potenziale soluzione da cercare, a maggior ragione in quei sistemi di Stati liberal democratici non caratterizzati da un assetto federale e dove la decisione sia da stabilire a livello bilaterale, in quanto ha un impatto non soltanto su chi decide di andarsene, ma anche su chi resta, sia a livello identitario, culturale, simbolico, sia a livello economico, una bilateralità che però potrebbe essere percepita come una negazione de facto della secessione, in quanto spesso paralizza la volontà di chi desidera secedere.[70]

---

[68] **M. Albertini**, *Nazionalismo e federalismo*, ed.Il mulino, 1999, Bologna. Secondo l'autore per giungere a una concezione rigorosa che possa essere identificata come una vera e propria teoria occorre "...ripensare il federalismo in termini di comportamenti umani. Dobbiamo cioè individuare il comportamento sociale stabile su cui debbono fondarsi le istituzioni federali perché esse nascano e funzionino in modo duraturo."

[69] **CFR D. Weinstock**, *Constituzionalizing the right to secede*, The journal of political philosophy, volume n.9 del 16 dicembre 2001, pp.182-203.

[70] E' questo il pensiero di **I. Ruggiu**, *Referendum appelli al popolo*, riv.Costituzionalismo.it del 7 febbraio 2016, Fasciolo n.2, pp. 44 e ss "Un'altra caratteristica di una secessione democratica è la presenza di un consenso informato che, a mio avviso, implica che un referendum iniziale sull'indipendenza debba essere assistito da un chiaro quadro delle conseguenze economiche, istituzionali, culturali conseguenti all'indipendenza. Perdita della cittadinanza e quindi del passaporto nazionale, modifica degli uffici e dell'assetto amministrativo, mutamento dei programmi scolastici, mutato livello di benessere economico sono aspetti del quotidiano che spesso non sono presenti nella mente di chi vota. In tal senso, si potrebbe pensare ad un secondo referendum su un testo di legge costituzionale che dettagli nello specifico le conseguenze del nuovo assetto post-indipendenza".

1.5 Le conseguenze dell'uscita di uno Stato membro.

Le conseguenze macroeconomiche dell'uscita di uno Stato membro da un perimetro condiviso storicamente, come quelle generate e che avranno i maggiori effetti nei prossimi anni connesse al caso Brexit, saranno ampiamente trattate nel capitolo 4 e nel capitolo 5 del presente lavoro, vogliamo qui soffermarci sulle implicazioni maggiori che possiamo identificare a livello strutturale, in parte giuridico e di mercato, principalmente connesse ad uno spazio territoriale identificato nei confini geografici dell'Unione europea.

Gli obiettivi principali che si possono perseguire attraverso l'uscita di uno Stato dall'Unione sono principalmente tre: il primo è senza dubbio quello di trovare modalità innovative per supportare la crescita economica, tramite l'aumento delle esportazioni nette, come effetto della svalutazione della nuova moneta che prenderebbe il posto dell'Euro. Il secondo è quello di poter recuperare una maggiore autonomia decisionale nazionale nella politica economica monetaria, cercando nuovi benefici strutturali per la crescita economica, infine il terzo è quello di recuperare il ruolo dei cittadini/votanti per una legittimazione sentita come maggiormente democratica delle scelte di politica economica del Paese, non più delegate a soggetti perercepiti spesso come lontani.[71]

Se da un lato la possibilità di svalutare in autonomia la propria moneta per uno Stato fuori l'Unione monetaria e da politiche comuni e dall'altro la possibilità di sottrarsi a regole prestabilite

[71] Per Brexit, certamente i britannici sono stati in larga parte spinti dalla **sovranità perduta**, argomento che ha animato i brexiteers mentre sul **guadagno di competitività** per il tramite della svalutazione, il quadro deve essere analizzato considerando molte altre variabili, quali ad esempio gli effetti differenziati a seconda della elasticità al prezzo dei beni e servizi oggetto di transazioni internazionali. Da un uscita, probabilmente potrebbero trarne i maggiori benefici, almeno inizialmente, i produttori di beni relativamente standardizzati, e dunque replicabili da altre imprese, che competono sul prezzo, non sulla qualità, ovvero sulla capacità di creazione di valore aggiunto date la tecnologia e le competenze specialistiche incorporate nei beni. I benefici sono molto più limitati per produttori inseriti in catene globali di valore, come potrebbe essere ad esempio il caso per buona parte del sistema manifatturiero italiano rispetto a grandi imprese, tedesche in primo luogo, perché il committente, che si rapporta con gli acquirenti finali sui mercati mondiali fissando prezzi che incorporano il premio associato al marchio, seleziona i fornitori prevalentemente sulla base della qualità e dell'affidabilità nelle consegne. **L'uscita dall'euro** che tuttavia non riguarda il Regno Unito, potrebbe avrebbe il beneficio di far riacquistare una sovranità nazionale per determinare direttamente ogni aspetto della politica economica, e quella monetaria in particolare. Gli effetti presumibili in termini di incertezza sarebbero però anche profondamente diversi a seconda che l'uscita sia concordata con gli altri Paesi oppure avvenga unilateralmente.

dal bilancio pubblico europeo, possono essere viste come due elementi inizialmente capaci di contrastare rigorose e vincolanti politiche di austerity, ad un analisi di lungo periodo si tratterebbe di poter disporre con maggiore autonomia di strumenti potenzialmente anche dannosi in un quadro macroeconomico che si presenterebbe, se non più ostile, certamente di più difficile approccio competitivo.[72]

Il rischio di ricorrere ad un maggior debito, incrementando il deficit in un sistema controllato esclusivamente dalle istituzioni e degli organi nazionali, tenderebbe a far pensare ad un maggior rischio legato alla svalutazione monetaria e ad una difficoltà maggiore di poter collocare sui mercati i titoli del debito pubblico sovrano con il paradosso di dover, nel lungo periodo, ricorrere a nuove e ancora più rigorose politiche di austerity per impatti negativi superiori a quelli di matrice sovranazionale, figlie di una riacquisizione pressoché totale della definizione delle linee guida di politica economica e monetaria, con effetti previsti certamente differenti nel caso in cui ci sia un'uscita concordata con l'Unione europea rispetto all'eventualità di un no-deal.

Inoltre, la crisi del debito sovrano, le politiche di austerità e la persistente bassa crescita in vari Paesi della cosiddetta periferia dell'area euro, alimentano da alcuni decenni un acceso dibattito in alcuni territori sull'opportunità e sulla fattibilità di un'uscita dall'eurozona, stimandone gli esiti.

L'uscita di un paese dall'Unione europea è, tuttavia, oggi tecnicamente possibile seppur come è noto, prima del Trattato di Lisbona nessuna disposizione prevedeva la possibilità di farlo, era anzi accreditata l'opinione che la corretta interpretazione dell'art. 240 del Trattato di Roma, laddove

[72] La svalutazione sarebbe lo strumento più semplice per riequilibrare il cambio reale e riacquistare competitività, se non si considerano tutti gli altri problemi di un'eventuale uscita dall'euro. La competitività di un Paese è solitamente misurata dal tasso di cambio reale, definito come il cambio nominale fra due valute per il rapporto fra i prezzi: se e è il tasso di cambio nominale (euro per 1 dollaro), p^* i prezzi del Paese estero (in dollari) e p i prezzi interni (in euro), il tasso di cambio reale è $r = e\ p^* / p$. Un aumento del cambio reale significa che i beni esteri diventano più costosi di quelli domestici. Di conseguenza, la competitività del Paese migliora, perché i beni stranieri diventano più cari per chi compra in euro. È evidente che la svalutazione del cambio reale può avvenire o tramite la svalutazione del cambio nominale e oppure con una variazione dei prezzi relativi p^* / p per dato cambio nominale, o una qualche combinazione dei due. La teoria economica, inoltre, spiega chiaramente che il regime di cambio non influenza la crescita di lungo periodo. La crescita di lungo periodo, che rileva ai fini del tenore di vita dei cittadini, è determinata dalla capacità di aumentare la produttività dei fattori attraverso un ambiente economico in cui imprenditori, professionisti e imprese che innovano e si dimostrano capaci di creare molto valore aggiunto, si affermano a scapito di quelle che non riescono a innovare, che devono invece uscire dal mercato.

dichiarava solennemente "Il presente Trattato è concluso per una durata illimitata", portasse a leggervi un divieto di ritirarsi dall'organizzazione.

Il problema fu affrontato per la prima volta con il caso della Groenlandia che nel gennaio 1973, aderì alla Comunità europea nonostante alla consultazione referendaria per l'adesione il 70% dei groenlandesi si era espresso contrariamente, successivamente nel 1982 l'isola poté indire un referendum sull'opportunità di continuare a far parte della membership europea ed ancora una volta la maggioranza del Paese espresse un voto favorevole al ritiro.[73]

La Danimarca, di cui l'isola della Groenladia è parte, si attivò così per sottoporre al Consiglio europeo un progetto di revisione dei trattati istitutivi dell'allora Comunità europea, la domanda danese fu accolta e così che, dopo anni di negoziati, il 13 marzo 1984 venne firmato il Trattato di Groenlandia, il cui fondamento giuridico fu trovato nell'art. 236 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, e l'uscita definitiva ebbe effetto nel luglio 1986.

Si è trattato di una richiesta di una modifica dell'ambito di applicazione dei trattatati istitutivi, promossa dalla Danimarca per un suo territorio non è quindi possibile ritrovare un parallelismo con il caso Brexit poiché è un recesso di una colonia di un territorio e non di un Paese sovrano quale il Regno Unito è, ma che ha certamente promosso la nascita di una procedura di recesso confluita poi nell'articolo 50 del TUE.[74]

La disciplina della negoziazione e della conclusione dell'accordo di recesso è contenuta nei par. da 2 a 4 dell'art. 50 del TUE, tale disciplina presenta un grado di elaborazione piuttosto elevato, maggiore di quello che si trova nell'art. 49, sulla procedura di ammissione di un nuovo Stato membro

[73] Gli ordinamenti costituzionali nordici, tra i quali quello Danese sono, come noto, comparativamente classificati quali Stati di tipo unitario, in quanto alle autonomie territoriali sono riconosciuti poteri e funzioni di carattere essenzialmente amministrativo e di decentramento burocratico. Per un approfondimento sul rapporto tra la Groenlandia e la Danimarca si veda **F. Duranti**, *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici,* riv. Federalismi n.8 del 01 aprile 2020, pp.1-14.

[74] Per un approfondimento sulla natura contrattuale dell'atto istitutivo dell'Unione europea e sulle motivazioni che hanno portato alla definizione dell'art.50 del TUE si veda **M.E. Bartolini,** *La disciplina del recesso dall'Unione Europea: una tensione mai sopita tra spinte costituzionaliste e resistenze internazionaliste*, riv. Associazione Italiana dei costituzionalisti n.2 del 2016, pp.4 e ss.

e prevede al primo comma il consenso ad ogni Stato di "decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione".

L'articolata disciplina prevista dall'art. 50 del TUE per la negoziazione e la conclusione dell'accordo di recesso lascia però aperti alcuni punti che solo l'applicazione pratica potrà risolvere, ma appare subito evidente come l'articolo sia orientato al mantenimento di relazioni positive specificando che la stessa conduzione e conclusione dei negoziati per l'uscita debba essere portata avanti avendo come riferimento guida le future relazioni tra lo stato uscente e l'intera Unione europea.[75]

L'inserimento nei trattati dell'Unione europea di una norma del genere ha indubbiamente chiarito una importante questione giuridica relativa alla sussistenza della possibilità di recedere dall'Unione, ma la prima applicazione di questa norma, appunto con Brexit, ha sollevato una serie di delicate e inedite questioni giuridiche e politiche, delle quali solo alcune hanno trovato risposta anche grazie all'attività della Corte di Giustizia Europea, di conseguenza la positivizzazione del diritto di recesso non ha certamente dato risposte a tutte le questioni sollevate dall'attivazione della procedura.[76]

Ad una prima lettura dell'articolo 50 del TUE, potrebbe apparire incompleto, almeno in parte, principalmente per via dell'assenza della normativa sulla regolamentazione dettagliata relativa

---

[75] Il presente lavoro tratterà, nei capitoli successivi, in modo approfondito l'art.50 del TUE, si rimanda qui all'articolo che ben spiega, attraverso brevi note, i motivi che hanno dato vita all'art.50 del TUE, di **L. Daniele**, *Brevi note sull'accordo di recesso dall'Unione Europea ai sensi dell'art.50TUE*, reperibile online "...L'art. 50 TUE, che prevede il diritto di ogni Stato membro di recedere dall'Unione Europea, era considerato come una norma la cui procedura non sarebbe mai stata applicata. Pertanto la dottrina non vi aveva dedicato troppa attenzione. La situazione è completamente cambiata dopo che nel Regno Unito si è scelto di lasciare l'Unione Europea. Dovendo attivare per la prima volta la procedura di recesso, numerose e delicate questioni sono emerse che dovrebbero trovare una risposta prima che l'art. 50 sia ufficialmente utilizzato. Ciò spiega come mai molti contributi di dottrina sull'argomento sono apparsi subito dopo l'esito del referendum. Tra le questioni lasciate aperte dall'art. 50, quelle maggiormente problematiche riguardano l'accordo di recesso. Non soltanto le fasi della procedura che dovrebbe condurre alla conclusione dell'accordo sono mal definite per più aspetti. Anche la vera natura dell'accordo e il suo eventuale contenuto restano poco chiari". Disponibile al link: http://www.dirittounioneeuropea.eu/accordo-recesso-dall-ue-ai-sensi-dell-art-50-tue.

[76] Il diritto di recedere discende in particolare dal mantenimento in capo agli Stati, in quanto enti sovrani, di autonome quote di sovranità anche a seguito dell'adesione all'Unione, la partecipazione al processo di integrazione deve essere inteso non come una cessione definitiva delle quote di sovranità nazionale bensi' un semplice trasferimento delle stesse non definitivo né irreversibile.

all'uscita dall'Unione di un Paese e per la mancata indicazione sulla possibilità di utilizzare o meno in futuro la moneta unica europea.

L'impianto dell'art. 50 del TUE è tuttavia fortemente orientato a scoraggiare il recesso e, nel caso in cui questo venga richiesto, ad attribuire all'Unione europea una posizione negoziale solida come testimoniato dall'inserzione della c.d. clausola ghigliottina di cui al par. 3 dell'art. 50 TUE, la notifica del recesso fa, infatti, scattare un termine biennale decorso il quale il recesso si verifica automaticamente anche in assenza di accordo concluso con lo Stato recedente.

Ora, l'art. 50, al par. 3, nel prevedere un possibile ripensamento dello Stato membro notificante, lo subordina ad una approvazione del Consiglio europeo, all'unanimità e quindi a condizioni molto più stingenti in termini di coinvolgimento delle istituzioni europee rispetto a una decisione, quella di uscita, di portata molto più ampia e di carattere definitivo.[77]

Quel che appare chiaro, per diversi aspetti, è l'assenza di regolamentazione prestabilita che lascia spazio ad una necessaria interpretazione da ricondursi alla totale non vincolatività di alcuni trattati europei, ivi compresi quelli riguardanti la futura adozione della moneta unica, nel caso di uscita.[78]

---

[77] Considerando che la notifica di recesso diventa efficace solo quando il recesso diviene effettivo per lo Stato richiedente, la notifica va considerata revocabile all'interno del periodo di due anni delle negoziazioni, o prima dell'approvazione dell'accordo di recesso. A conferma di ciò, nella vicenda Brexit, è intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione europea con la storica sentenza della causa **C-621/18 Wightman** e a. / Secretary of State for Exiting the European Union, nella quale la Corte di Giustizia ha statuito, in seduta plenaria, che l'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea in forza del quale il 29 marzo 2017 il Governo del Regno Unito aveva notificato al Presidente del Consiglio Europeo l'intenzione di recedere dall'Unione, deve essere interpretato anche nel senso di consentire allo stato notificante di revocare unilateralmente il recesso, a certe condizioni. Secondo la Corte, la lettera dell'articolo 50 TUE non autorizza la revoca della notifica di recesso, ma nemmeno la vieta. La norma definisce soltanto la procedura di recesso e consacra il diritto sovrano di uno Stato membro di recedere dall'Unione. Esso costituisce, secondo la Corte, la base giuridica per revocare la notifica di recesso e per conservare lo statuto di Stato membro, fermo restando che l'articolo 68 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 assicura chiaramente il diritto di revoca. Dunque, dato che l'Unione è costituita da Stati che volontariamente hanno aderito a tali principi, se non si può obbligare uno Stato ad aderire contro la sua volontà, non si può nemmeno obbligarlo a recedere. Tale interpretazione nega la tesi della Commissione e del Consiglio Europeo, secondo la quale, al fine di evitare abusi del diritto, se uno stato Membro notifica l'intenzione di recedere ai sensi dell'articolo 50 TUE, la revoca è possibile solo con l'approvazione all'unanimità dei membri del Consiglio Europeo.

[78] Nel periodo antecedente all'attivazione dell'articolo 50 TUE da parte del Regno Unito sono state sollevate due questioni principali connesse indirettamente a tale articolo. In primo luogo, la mancanza di un termine chiaro entro il quale uno Stato membro che desidera recedere dovrebbe presentare formalmente la relativa notifica. Il caso del Regno Unito ha dimostrato che l'Unione ha scarsa influenza su ciò che è diritto di uno Stato membro. La seconda questione riguarda il coinvolgimento del potere legislativo nel processo di notifica formale: il caso del Regno Unito ha mostrato la necessità di chiarire il pertinente disposto dell'articolo 50 TUE sulla conformità alle norme costituzionali di uno Stato membro.

Ancora, sull'adozione della moneta Euro o la scelta del ritorno alla moneta nazionale, caso non riscontrabile per Brexit dove la sterlina non è stata mai sostituita, appare chiaro che la scelta in caso di uscita da un ordinamento europeo farebbe ricadere attorno al conio locale la gestione di una politica monetaria differente, secondo schemi economici e finanziari profondamente lontani da quelli tipici di un ordinamento federale o comunque sovranazionale.

Tornando, invece, ai cambiamenti maggiormente evidenti è indubbio che l'uscita di un Paese dell'Unione europea ha tra le sue conseguenze facilmente identificabili, quella delle sospensioni immediate di tutte le norme contenute nei regolamenti direttamente applicabili agli Stati membri, senza la necessità di un recepimento interno, di conseguenza possiamo certamente affermare che lo Stato, una volta conclusa la procedura, si potrebbe considerare libero da alcuni impegni ed obblighi di origine sovranazionale, ma si apre una necessaria analisi sulla regolamentazione interna della materia in questione che potrebbe presentare mancanze e spazi non regolamentati dalla legislazione nazionale, poiché in precedenza demandati in sede europea.

Certamente lo Stato in questione non potrebbe essere più considerato destinatario delle nuove politiche comuni europee e la produzione normativa nazionale dovrebbe farsi carico di ampi settori in precedenza organizzati e gestiti a livello europeo, anche attraverso le discipline dei regolamenti e delle direttive verso cui non vigerebbe più alcun obbligo e necessità di adeguarsi scrupolosamente, probabilmente riprendendo in carico anche la gestione di diversi settori attraverso l'istituzione o comunque l'assegnazione di ulteriori compiti ad autorità indipendenti, chi esce inoltre non sarà più soggetto alle decisioni della Corte di Giustizia europea.[79]

Dal lato degli operatori privati, le imprese nazionali dello Stato uscente perdono, almeno in una prima fase iniziale e fino al raggiungimento di accordi differenti, le opportunità commerciali generate liberamente dal mercato unico europeo, questo improvvisamente diventerebbe equiparabile,

---

[79] Per un approfondimento sul tema dei poteri della Corte di Giustizia Europea post Brexit si veda **L. Salazar,** *La cooperazione giudiziaria penale nell'Unione ai tempi della Brexit*. *Una breve analisi ed una riflessione sugli effetti che il recesso del Regno Unito dall'Unione europea produrrà sulla cooperazione giudiziaria penale*, riv. Sistema Penale fascicolo n.3 del 2020.

sotto l'aspetto sostanziale e finanziario, a mercati lontani, una perdita di opportunità per le aziende che è paragonabile agli effetti limitativi per la libera circolazione dei beni e dei servizi, e per la libertà di stabilimento delle sedi aziendali, alle medesime condizioni preesistenti.

Si tratta di nuove complessità certamente da gestire ma limitate anche dai numerosi punti di contatto tra Paesi e da quei "collegamenti forti che sopravvivrebbero alle criticità generate dall'uscita dall'Unione di un Paese in un mercato unico privato ormai denso di relazioni e legami forti derivanti da anni di condivisione di politiche comunitarie poste alla base di un quel concetto di membership europea che, inizialmente vigente tra Stati, si è sempre più allargata ai rapporti tra operatori commerciali." [80]

Una parte cospicua della legislazione nazionale di uno Stato europeo è oggi il risultato del recepimento di fonti di diritto dell'Unione europea, per cui si aprirebbe anche un'ampia riflessione sulla necessità di mantenere ancora vigenti alcune leggi o cancellarle da un nuovo ordinamento che dovrà adeguarsi alle mutate condizioni e pianificare interventi interamente incentrati su dinamiche e condizioni differenti rispetto a quanto accaduto negli anni precedenti.

Altre questioni di immediato risconto ricadono certamente sul mutato ruolo della Corte di Giustizia europea nelle questioni riguardanti un Paese non più facente parte del perimetro europeo, la Corte svolge un ruolo centrale nell'affermare le tutele dei diritti fondamentali a livello sovranazionale, con ampie ricadute nei territori nazionali e sulle norme di riferimento locali che in diverse si fondano sulle disposizioni dei trattati stessi dell'Unione europea, spesso agendo da base per un'azione di coinvolgimento, tra loro, anche dei giudici nazionali degli Stati membri.

---

[80] **F. Savastano,** *Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione Europea*. Riv. Federalismi.it n. 22 del 25 dicembre 2015, pp. 21 e ss, cosi' l'autore "…L'ordinamento giuridico degli Stati membri è infatti oramai talmente compenetrato da quello europeo da non potersene distaccare con una semplice denuncia di trattati. La complessità delle relazioni tra gli ordinamenti comporta la necessità di dover procedere ad una vera e propria valutazione di impatto su ogni singola disciplina normativa.L'altro elemento di interesse riguarda il fatto che, anche laddove si superasse il problema delle complessità tecnico normative, gli ordinamenti manterrebbero comunque dei legami e dei punti di contatto molto forti, in quanto soprattutto quello dello Stato receduto non potrebbe pretendere di continuare la propria vita senza essere interessato dalle evoluzioni del diritto europeo che lo ha informato per tutti gli anni della membership",

Per risolvere le controversie che potrebbero nascere si potrà fare riferimento, con tutta probablità, allo strumento dell'arbitrato, come per Brexit, dove un consiglio costituito ad hoc da un membro della Commissione europea e da un rappresentate del Regno Unito scelto fra i ministri saranno chiamati a dirimere question, seppur mancherà certamente l'effetto diretto e quella supremazia del diritto dell'Unione rispetto al diritto interno che sono stati spesso rimarcati dalla stessa Corte di Giustizia europea la quale non potrà agire nelle stesse modalità verso i Paesi che saranno definitivamente usciti dall'Unione, ma dovrà anch'essa cercare nuovi percorsi condivisi.

Nei capitoli successivi si tenterà di mettere in chiara evidenza le maggiori conseguenze sui mercati transnazionali generate dall'uscita di un Paese membro dell'Unione europea e le possibili azioni che gli operatori privati dovranno azionare per conservare le loro posizioni, possiamo tentare qui di identificare quelle che sono le prime preliminari valutazioni che a mio avviso dovranno effettuare le istituzioni per poter ottimizzare un futuro processo di uscita di un Paese della Unione europea, alla luce di quanto è emerso finora in seguito all'esperienza del Regno Unito.

In primis, valutare certamente l'opportunità di rivedere la necessità di mantenere o aggiungere in alcuni trattati delle clausole ad hoc che disciplinino il recesso di uno Stato membro ricercando la necessità di chiarire o porre condizioni specifiche sulle modalità con cui affrontare congiuntamente una notifica di recesso e le conseguenze generato su quello specifico accordo, valutare l'opportunità di definire a priori un periodo di negoziazione più lungo rispetto a quanto stabilito dall'Art. 50 del TUE, al fine di consentire una prospettiva più chiara sulle future relazioni, valutare l'opportunità per le istituzioni dell'Unione europea di prendere in considerazione sin dall'inizio l'adozione di una qualche forma di "tabella di marcia" condivisa con il Paese uscente per la gestione ottimale della separazione, controllandone meglio almeno gli aspetti più rilevanti.

CAPITOLO 2

IL Regno Unito e l'esito del referendum del 23.06.2016

SOMMARIO: ***2.1.*** *Il rapporto tra l'Unione europea ed il Regno Unito –* ***2.2.*** *Il background nel Regno Unito tra remainers e leavers –* ***2.3.*** *Le previsioni nel Regno Unito sull'esito del referendum –* ***2.4****. Il referendum del 23.06.2016. –* ***2.5****. Le reazioni al voto nel Regno Unito.*

2.1 Il rapporto tra l'Unione europea ed il Regno Unito.

La peculiare cultura anglosassone, la posizione dominante che storicamente il Regno Unito ha avuto ed ha ancora nel mondo, il sistema di Commonwealth, le spesso sofferte decisioni assunte dalle sue istituzioni negli anni in merito al recepimento ed all'attivazione di politiche europee, sono alcune delle questioni principali che hanno contributo alla definizione di un rapporto tra Regno Unito ed Unione europea che potremmo, almeno per larghi tratti, definire distaccato e difensivo, principalmente nell'ultimo decennio.[81]

Già il rapporto del Regno Unito con la CEE e in generale con il processo d'integrazione europea, è stato correttemente sintetizzato da una parte della dottrina nell'espressione "politica del semidistacco" attraverso un classe politica in Regno Unito che ha manifestato prima il suo interesse a condurre il Paese all'interno della CEE, e poi a farvelo rimanere. Dall'altro, la stessa classe politica e una parte consistente dell'opinione pubblica, non hanno mai mancato di criticare aspramente un

[81] Per un approfondimento sulle relazioni storiche tra l'Unione europea ed il Regno Unito si veda **M. Castaldo,** *Il difficile rapporto tra Ue e Uk,* riv. Di Studi Politici Internazionali n.3 del 2015 pp.359-372. L'autore descrive come negli anni, momenti di ottimismo e pessimismo si sono spesso alternati, insieme a prese di posizione del Regno Unito molto distanti dalle scelte effettuate dalle istituzioni sovrnazionali, contribuendo notevolmente a creare nel Regno Unito una polarizzazione tra chi si è poi dichiarato a favore di una hard brexit e chi, invece, ha sostenuto la scelta della soft Brexit.

progetto sovranazionale che avvertono come imposto dall'esterno e scarsamente legittimo dal punto di vista democratico.[82]

Al termine della seconda guerra mondiale, tuttavia, il Regno Unito è stato uno dei primi Paesi a chiedere con forza la nascita di un Unione europea che si sarebbe dovuta plasmare principalmente avendo ad oggetto l'integrazione positiva tra i popoli, seppur già qualche anno dopo in occasione del suo ingresso nella Comunità Economica Europea, avvenuto nel 1973, non sono mancante aspre critiche soprattutto arrivate da una parte di cittadini che ha rivendicato con forza un attaccamento alla sovranità nazionale, considerata come scarsamente riconosciuta a favore di una scelta percepita da molti come di tipo federale.[83]

Come noto, inizialmente, il Regno Unito aveva deciso di non prendere parte alla nascente Comunità Economica Europea in occasione dei trattati di Roma del 1957, solo in seguito ed a causa principalmente del declino del suo impero coloniale e per la necessità di trovare nuovi partner commerciali, ne ha deciso il suo ingresso tramite un referendum pur mantenendo sempre intatto il desiderio di indipendenza ed al tempo stesso cercando di potersi inserire in un "contesto comune".

Appare quindi plausibile che la principale motivazione posta alla base dell'ingresso in Europa per il Regno Unito fosse quella di poter rafforzare le proprie strutture economiche e sociali aderendo ad un sistema che avrebbe potuto garantire rapidamente l'ingresso in un grande mercato.

---

[82] CFR E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri,* ed. Laterza, Bari 2008, pp. 327-331. L'autore effettua una ricostruzione storica unitaria e molto approfondita dello sviluppo del sistema politico internazionale dal primo Novecento a oggi e si sofferma sugli eventi principali che ne hanno caraterizzato i tratti tra cui la crisi della supremazia americana e l'affiorare di un sistema internazionale policentrico, l'emergere della forza economica e politica della Cina e dell'India, il ruolo dell'Europa in vista della ratifica del trattato di Lisbona, il declino e i caratteri della ripresa russa il progressivo sottrarsi dell'America latina al controllo statunitense, i primi segni di uscita dall'isolamento dell'Africa. Con riguardo al Regno Unito affronta il tema della scelta di ingresso nella CEE e delle diverse prese di posizione dei Governi che si sono alternati alla guida del paese.

[83] Nel gennaio 1972 è stato siglato il Trattato di adesione alla CEE della Danimarca, Regno Unito e Irlanda, che diventa effettivo a decorrere dal 1 gennaio 1973, senza che si fosse tenuta una consultazione popolare a riguardo. Gli effetti di tutto ciò si manifestarono già nel 1974, quando si propose di rinegoziare i termini a cui si era giunti per la membership europea del Regno Unito. Si trattò del primo e unico caso di rinegoziato di un trattato di adesione, attraverso cui il Regno Unito chiedeva alcune concessioni agli altri Governi degli Stati membri. A tal proposito il nuovo primo ministro H. Wilson indisse un referendum, nel 1975, in cui si chiedeva ufficialmente per la prima volta al popolo se volesse o meno restare nella Comunità Economica Europea.

L'avvento del governo Thatcher, dal 1975, aveva tuttavia instradato il rapporto con l'Unione europea su un terreno particolarmente spigoloso ed attaccando direttamente i partner europei, quali la Germania o la Francia, identificati come beneficiari di ingenti somme di fonte europea superiori agli esborsi elargiti, ha contributo a rafforzare quella corrente di pensiero interna al Regno Unito fondata sulla perdita di sovranità nazionale, di impossibilità di piena scelta sulle politiche economiche da adottare e sulla necessità di conservare l'identità nazionale.[84]

Tuttavia, la politica adottata in quegli anni dal Regno Unito di frequente ricorso alle opting out [85] ha garantito per diverso tempo la possibilità di sottrarsi ad obblighi comunitari scomodi pur

---

[84] Brexit ha reso nuovamente attuale la figura di **Margaret Thatcher**. Prima donna a diventare Primo Ministro del Regno Unito che ha caratterizzato la politica britannica degli anni ottanta per le sue riforme economiche, discusse ma efficaci e proprio per la sua posizione, a tratti scettica, nei confronti dell'Unione europea seppur è in quel periodo che, pur mantenendo un rapporto fortemente critico e talvolta oppositivo rispetto alle istituzioni europee il Regno Unito inizia ad avere una maggiore presenza e partecipazione agli istituendi processi di armonizzazione e di integrazione in ambito europeo. **CFR C.Cuccurullo**, *Unioni che dividono: il paradosso della Brexit*, Opinion Juris del 23 maggio 2022, articolo reperibile online dove l'autrice descrive il Premier Margaret thatcher come un anello di congiunzione strategico nellevoluzione dell'euroscettiscimo britannico. "Se è vero che sul piano teorico e retorico Margaret Thatcher è stata una interprete di spicco dell'Euroscetticismo conservatore britannico, altrettanto importante è sottolineare come sul piano pratico la *premier* britannica abbia sempre partecipato attivamente all'evoluzione del progetto europeo, talvolta in contrasto ma sempre dall'interno, cercando di orientarlo verso quella visione così ardentemente sostenuta, come dimostrano la firma dell'Atto Unico Europeo nel 1986 o il suo cedere alle pressioni dei suoi alleati di aderire allo *Exchange Rate Mechanism* (ERM). La discrepanza tra la "visione" Euroscettica e la "realtà" delle azioni intraprese a livello europeo della Thatcher sembrerebbero renderla l'anello di congiunzione tra una tradizione politica britannica di "tiepido distanziamento" o "Euro-realismo" (ma non di ostilità o rifiuto) storicamente caratterizzante l'approccio del Partito Conservatore, e l'affermazione del successivo Euroscetticismo sostanziale, radicale e populista responsabile, in ultimo, della BREXIT. In particolare, il merito (o demerito) della Thatcher è stato quello di "sdoganare", includere nel dibattito politico nazionale atteggiamenti e pratiche discorsive nei confronti del progetto europeo apertamente più divisive, ostili ed incisive rispetto a quelle storicamente sostenute dalle vecchie generazioni di Conservatori britannici".

[85] Il concetto di **opt-out**, in italiano deroga, nel contesto dell'Unione europea indica la deroga di un certo Paese ad adottare una regola decisa dalla stessa Unione. In generale il diritto dell'Unione europea è valido in tutti gli Stati membri, in alcuni casi, però, gli Stati hanno negoziato alcuni opt-out dalla legislazione o dai trattati dell'Unione europea, ovvero derogano a partecipare alle strutture comuni in un determinato campo. Questo diritto è distinto dalla procedura di cooperazione rafforzata, una misura introdotta nel Trattato di Amsterdam, per cui un minimo di nove Stati membri sono autorizzati a cooperare all'interno della struttura dell'Unione europea senza coinvolgere altri Stati membri, dopo che la Commissione europea e una maggioranza qualificata hanno approvato tale provvedimento. È inoltre distinto dal Meccanismo di Cooperazione e Verifica per le sospensioni degli acquis comunitari permanenti, la cui revoca è subordinata al rispetto di determinati parametri di riferimento dagli Stati membri interessati. Il Regno Unito è stato il paese con più deroghe, quattro. Di seguito si riportano i contenuti dei quattro opt-out Britannici:

1) Convenzione di Schengen. Firmata nel 1990 e in vigore dal 1995, dal 1999 è integrata nell'acquis comunitario. Allo Spazio di Schengen partecipano 26 paesi, tra cui 22 membri dell'UE. Irlanda e Regno Unito hanno scelto di mantenere i controlli alle loro frontiere esterne (tra Regno Unito e Irlanda è in vigore la Common Travel Area.

2) Unione Economica e Monetaria (EMU). Prevista dal Trattato di Maastricht. Tutti i membri dell'UE salvo il Regno Unito partecipano alla terza fase dell'EMU, che prevede l'adozione dell'euro e l'unificazione a livello europeo delle politiche monetarie nazionali.

3) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Integrata nell'acquis comunitario con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. La Polonia e il Regno Unito hanno ottenuto di annettere al Trattato di Lisbona un "Protocollo" che chiarifica l'applicazione della Carta. Nel Protocollo si dichiara che la Carta non estende la competenza della Corte di giustizia dell'UE o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa della Polonia o del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali che essa riafferma.

mantenendo intatti tutti gli aspetti positivi ed i vantaggi connessi allo status di membro dell'Unione europea e garantendo di fatto la miglior argomentazione da portare avanti in quei contesti interni caratterizzati da scettiscismi e perplessità, agendo di fatto come messa in atto di quella forma di differenziazione tipica di un organizzazione complessa, come quella dell'Unione europea.[86]

La posizione del Regno Unito verso l'Unione Europea è pero' recemente notevolmente mutata e cio'è dovuto in parte all'entrata in carica di un Governo dominato da un Partito conservatore che, sin dalla seconda metà degli anni Ottanta, ospita tra le sue fila un numero considerevole di euroscettici, inclusi parecchi deputati che si dicono da sempre favorevoli a un'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. Anche La crisi economica dell'Eurozona ha riacceso il sempre latente scetticismo dei cittadini nei confronti del processo d'integrazione europea e malgrado l'economia del Regno Unito abbia rischiato di sperimentare di recente una doppia recessione e si caratterizzi, a tutt'oggi, per bassa crescita e alto tasso di disoccupazione, la grande attenzione dei media nei confronti della crisi greca ha fornito molti argomenti per tornare a discutere fortemente della questione di appartenza ad una membership europea.

Nel maggio 2012 è il Primo Ministro David Cameron che, in occasione della sua campagna elettorale, dichiara apertamente la volontà interna al suo partito conservatore di indire un referendum per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea nel caso di vittoria, promettendo la possibilità di agire senza vincoli verso un miglior sistema ricco di benefici per l'intera popolazione anglosassone.[87]

---

4) Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Con la firma del Trattato di Lisbona il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca hanno ottenuto di poter scegliere caso per caso se partecipare al processo legislativo in questo settore, che include la cooperazione giudiziaria, la cooperazione di polizia e le politiche frontaliere. Le misu re adottate sono pertanto vincolanti per tutti gli altri Stati membri, ma non per loro.

86 Si veda sul punto **W. Van Gerven**, *The European Union. A polity of Stases and peoples,* ed. Bloomsbuty, 2005 Oxford-Portland. L'autore spiega nel libro quei tratti distintivi degli Stati che aderiscono al progetto di Unione europea identificando quest'ultima come un sistema democratico e politico a se' stante da raggiungere attraverso l'utilizzo di differenti strumenti messi a disposizione degli Stati.

87 **D. Cameroon** annuncia ufficialmente l'intenzione del partito conservatore in un'intervista alla BBC il 23.01.2013 quando dichiara: "Non possiamo cambiare la sensibilità britannica, così come non possiamo prosciugare il canale della Manica. E, proprio a causa di questa sensibilità, ci poniamo di fronte all'Unione europea con uno spirito più pratico che emotivo. Per noi, l'Unione europea è uno strumento per raggiungere un fine ovvero la prosperità, la stabilità, il caposaldo della libertà e della democrazia sia in Europa che oltre le sue sponde e non un fine in sé…Il Regno Unito dovrebbe desiderare di restare nell'UE, così l'UE dovrebbe desiderare che noi restassimo. Perché l'UE senza Regno Unito, senza una delle maggiori potenze d'Europa, un Paese che sotto molti aspetti ha inventato il mercato unico, e che dà peso reale all'influenza dell'Europa sulla scena mondiale, che rispetta le regole e che è una forza riformatrice in ambito economico in senso liberale, sarebbe un'Unione europea molto diversa." Il discorso è stato inizialmente interpretato da molti nel

Solo un anno dopo, il 19 giugno del 2013 il deputato conservatore James Wharton presenta presso la Camera dei Comuni un progetto di legge, l'EU Referendum Bill con lo scopo di passare allo step successivo per avviare i primi passi verso la Brexit ed ottiene il pieno appoggio del suo partito e con 304 voti favorevoli, un testo che pero' quando viene trasmesso alla camera dei Lord incontra alcune resistenze. Solo qualche tempo dopo, a Maggio 2015, ottiene anche l'approvazione della Camera dei Lord quel European Referendum Act che stabilisce l'indizione di una futura consultazione popolare sul tema dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, da svolgersi entro il 31 dicembre del 2017.

Alcuni mesi dopo, nel novembre 2015, il premier David Cameron ha scritto una lettera indirizzata all'Unione europea con lo scopo di elencare una serie di riforme necessarie per poter garantire un solido rapporto con il Regno Unito, lasciando chiaramente intendere la necessità di essere flessibili nella definizione degli accordi futuri anche in caso d'uscita dall'Unione europea a seguito del referendum che si sarebbe svolto a giugno del 2016 in Regno Unito.

Il tono conciliativo della lettera nasconde in verità anche tratti di timore per un referendum ormai alle porte e che avrebbe comunque segnato un passaggio storico importante per l'intero territorio europeo e non solo, e per l'impatto che comunque avrà sulla vita delle generazioni future, nell'inviare la lettera, il Premier ha ceduto alle pressioni dei suoi partner, capi di Stato e di Governo europei, i quali lo avevano sollecitato a consegnare un testo scritto già diverse volte in occasione degli incontri formali tenuti per le riunioni del Consiglio Europeo.

Il rischio che il Regno Unito possa giungere ad una situazione di isolamento internazionale in conseguenza dell'uscita dall'Unione europea appare senza dubbio potenzialmente possibile anche in relazione alla posizione incerta ed apparentemente poco interessata del Governo di David Cameron sulle maggiori questioni internazionali sulle quali le altre potenze mondiali avevano invece espresso posizioni chiare come quella siriana e ucraina.

Regno Unito come un segnale ai suoi i deputati conservatori risentiti dal fatto che il Premier non avesse permesso di votare sull'opportunità dell'appartenenza alla membership europea già nella precedente legislatura.

Non stupisce, quindi, che il Premier abbia voluto personalmente chiarire il contenuto della lettera inviata convocando urgentemente una conferenza presso il Royal Institute of International Affairs di Londra dove ha spiegato anche la necessità di avviare rapidamente una necessaria modifica da apportare alla legislazione del Regno Unito facendo emergere chiaramente la sua posizione futura a favore del "mantenimento del Regno Unito all'interno di una Unione europea riformata e differente", di fatto lasciando trapelare che in caso di un mancato accordo condiviso sarebbe stato comunque in favore dell'uscita del Regno Unito dall'Unione attraverso una modalità hard.

Le richieste descritte nella lettera hanno aperto un acceso dibattito tra gli Stati membri in previsione di un negoziato molto complesso sia sotto il profilo politico, sia per i suoi profili giuridici con esisti per larga parte imprevedibili. Tuttavia, a giudizio dello stesso Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, è apparso subito necessario spiegare che il negoziato si sarebbe dovuto concludere nel più breve tempo possibile, in quanto l'incertezza sul futuro del Regno Unito nell'Unione europea avrebbe costituito un fattore destabilizzante per tutti. Il raggiungimento di un risultato politico positivo, da consegnare ad un dispositivo giuridico appropriato, è contrassegnato dalla difficoltà di trovare un accettabile punto di equilibrio "*…to find solutions that will meet the expectations of the British Prime Minister, while cementing the foundations on which the EU is based*." [88]

[88] Il Presidente del Consiglio Europeo cosi' si è espresso in una lettera inviata ai 28 Capi di Stato e/o di Governo spiegando che "Our goal is to find solutions that will meet the expectations of the British Prime Minister, while cementing the foundations on which the EU is based" e che Uncertainty about the future of the UK in the European Union is a destabilising factor. That is why we must find a way to answer the British concerns as quickly as possible", inoltre sottolinea che: "All involved must take their part of responsibility. I will act as an honest broker but all member states and the institutions must show readiness for compromise for this process to succeed."

Fig. 1: Lettera del premier D. Cameron al Presidente della Commissione Europea D.Tusk.[89]



10 DOWNING STREET
LONDON SW1A 2AA

THE PRIME MINISTER

10 November 2015

Dear Donald,

A NEW SETTLEMENT FOR THE UNITED KINGDOM IN A REFORMED EUROPEAN UNION

Thank you for inviting me to write setting out the areas where I am seeking reforms to address the concerns of the British people over our membership of the European Union.

As you said, the purpose of this letter is not to describe the precise means, or detailed legal proposals, for bringing the reforms we seek into effect. That is a matter for the negotiation, not least as there may, in each case, be different ways of achieving the same result.

I am grateful for the technical discussions that have taken place over the last few months and, as we move to the formal stage of negotiations, I welcome this opportunity to explain why these changes are needed and how I believe they can benefit all Member States. I am also making a speech today to update the British people on the process for the negotiation and how I intend to address their concerns.

I have been encouraged in many of my conversations with my fellow Heads of Government in recent months that there is wide understanding of the concerns that I have raised, and of the case for reforms that would benefit the European Union as a whole. I particularly appreciate your own personal support throughout.

The European Union has a long history of respecting the differences of its many Member States and of working to overcome challenges in a way that works for the whole European Union. For example, with the protocols and other instruments agreed for Denmark and Ireland, the EU was able to arrive at a settlement, which worked for each country and did not disadvantage other Member States.

[89] La lettera, su carta intestata, del Primo Ministro del Regno Unito, reca come intitolazione "A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union" ed è stata inviata in copia al Presidente della Commissione europea, al Presidente del Parlamento europeo ed ai Capi di stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea.

Our concerns really boil down to one word: flexibility. And it is in this spirit that I set out the four main areas where the United Kingdom is seeking reform.

Proposals for reform

1. Economic Governance

There are today effectively two sorts of members of the European Union. There are Euro members and non-Euro members. As set out in Protocol 15, the United Kingdom has a permanent opt-out from the Eurozone. Other countries will in due course join the Euro. But, for now, there are nine of us outside; and it matters to all of us that the Eurozone succeeds.

So we do not want to stand in the way of measures Eurozone countries decide to take to secure the long-term future of their currency. But we want to make sure that these changes will respect the integrity of the Single Market, and the legitimate interests of non-Euro members.

I am confident we can achieve an agreement here that works for everyone. Britain is not seeking a new opt-out for the UK in this area – we have the opt-out from the single currency we need. Nor are we looking for a veto over what is done in the Eurozone. What we seek are legally binding principles that safeguard the operation of the Union for all 28 Member States – and a safeguard mechanism to ensure these principles are respected and enforced.

These principles should include recognition that:

- The EU has more than one currency.
- There should be no discrimination and no disadvantage for any business on the basis of the currency of their country.
- The integrity of the Single Market must be protected.
- Any changes the Eurozone decides to make, such as the creation of a banking union, must be voluntary for non-Euro countries, never compulsory.
- Taxpayers in non-Euro countries should never be financially liable for operations to support the Eurozone as a currency.
- Just as financial stability and supervision has become a key area of competence for Eurozone institutions like the ECB, so financial stability and supervision is a key area of competence for national institutions like the Bank of England for non-Euro members.
- And any issues that affect all Member States must be discussed and decided by all Member States.

2. Competitiveness

People across Europe want the European Union to help generate growth and jobs. The United Kingdom has always been a champion of making Europe more competitive.

So the United Kingdom welcomes the current European Commission's focus on supporting economic growth and scaling back unnecessary legislation. This has included some important measures that British businesses have called for, such as the further steps towards a single digital market, which could add 3 per cent to EU GDP; and a Capital Markets Union, which will help get finance to entrepreneurs and growing businesses.

The United Kingdom also welcomes the new trade strategy published last month, reflecting an agenda we have been advocating for years and including pursuing potentially massive trade deals with America, China, Japan and ASEAN.

But with the best will in the world, we would all acknowledge that the EU can go much further. In particular, for all we have achieved in stemming the flow of new regulations, the burden from existing regulation is still too high. So the United Kingdom would like to see a target to cut the total burden on business.

The EU should also do more to fulfil its commitment to the free flow of capital, goods and services. The United Kingdom believes we should bring together all the different proposals, promises and agreements on the Single Market, on trade, and on cutting regulation into a clear long-term commitment to boost the competitiveness and productivity of the European Union and to drive growth and jobs for all.

3. Sovereignty

As you know, questions of sovereignty have been central to the debate about the European Union in Britain for many years. I have three proposals in this area.

First, I want to end Britain's obligation to work towards an "ever closer union" as set out in the Treaty. It is very important to make clear that this commitment will no longer apply to the United Kingdom. I want to do this in a formal, legally-binding and irreversible way.

Second, while the European Parliament plays an important role, I want to enhance the role of national parliaments, by proposing a new arrangement where groups of national parliaments, acting together, can stop unwanted legislative proposals. The precise threshold of national parliaments required will be a matter for the negotiation.

Third, I want to see the EU's commitments to subsidiarity fully implemented, with clear proposals to achieve that. As the Dutch have said, the ambition should be "Europe where necessary, national where possible".

In addition, the UK will need confirmation that the EU institutions will fully respect the purpose behind the JHA Protocols in any future proposals dealing with Justice and Home Affairs matters, in particular to preserve the UK's ability to choose to participate. National Security is – and must remain – the sole responsibility of Member States, while recognising the benefits of working together on issues that affect the security of us all.

4. Immigration

The UK believes in an open economy. But we have got to be able to cope with all the pressures that free movement can bring – on our schools, our hospitals and our public services. Right now, the pressures are too great.

The issue is one of scale and speed. Unlike some other Member States, Britain's population is already expanding. Our population is set to reach over 70 million in the next decades and we are forecast to become the most populous country in the EU by 2050. At the same time, our net migration is running at over 300,000 a year. That is not sustainable. We have taken lots of steps to control immigration from outside the EU. But we need to be able to exert greater control on arrivals from inside the EU too.

Britain has always been an open, trading nation, and we do not want to change that. But we do want to find arrangements to allow a Member State like the UK to restore a sense of fairness to our immigration system and to reduce the current very high level of population flows from within the EU into the UK. These have been unplanned and are much higher than forecast – far higher than anything the EU's founding fathers ever envisaged. These very substantial flows of population have, of course, also had a significant impact on a number of Member States, many of whose most highly qualified citizens have departed en masse. So this is a shared challenge.

We need to ensure that when new countries are admitted to the EU in the future, free movement will not apply to those new members until their economies have converged much more closely with existing Member States.

We also need to crack down on the abuse of free movement, an issue on which I have found wide support in my discussions with colleagues. This includes tougher and longer re-entry bans for fraudsters and people who collude in sham marriages. It means addressing the fact that it is easier for an EU citizen to bring a non-EU spouse to Britain than it is for a British citizen to do the same. It means stronger powers to deport criminals and stop them coming back, as well as preventing entry in the first place. And it means addressing ECJ judgments that have widened the scope of free movement in a way that has made it more difficult to tackle this kind of abuse.

But we need to go further to reduce the numbers coming here. As I have said previously, we can reduce the flow of people coming from within the EU by reducing the draw that our welfare system can exert across Europe. So we have proposed that people coming to Britain from the EU must live here and contribute for four years before they qualify for in-work benefits or social housing. And that we should end the practice of sending child benefit overseas.

I understand how difficult some of these issues are for other Member States and I look forward to discussing these proposals further so we can find a solution that deals with this issue.

NEXT STEPS

As we agreed, the details of the reforms in each area are a matter for the negotiation itself. But I hope that this letter can provide a clear basis for reaching an agreement that would, of course, need to be legally-binding and irreversible – and where necessary have force in the Treaties.

I look forward to a substantive discussion at the December European Council. It remains my aim to conclude an agreement at the earliest opportunity, but the priority is to get the substance right.

I believe that reform in these areas would address the UK's concerns and provide a fresh and lasting settlement for our membership of the European Union. Furthermore, I believe such reform is both reasonable and in the wider interests of the European Union as a whole.

The United Kingdom is the EU's second largest economy, the fifth biggest in the world. We bring an enormous contribution – political, economic, financial – to the European Union. If we are able to reach an agreement, it will show the world that, amongst the many more difficult issues it faces, the European Union is flexible enough to accommodate the concerns of its members.

I hope and believe that together we can reach agreement on each of these four areas. If we can, I am ready to campaign with all my heart and soul to keep Britain inside a reformed European Union that continues to enhance the prosperity and security of all its Member States.

I look forward to discussing this with you and colleagues further in the weeks ahead.

I am copying this letter to the President of the European Commission, the President of the European Parliament and all Heads of State and Government in the European Council.

Yours,

David

Passiamo ora ad analizzare nello specifico la lettera del Premier attraverso ***le richieste,*** ben schematizzate per punti, verso i quali Cameroon domanda la possibilità di modificarne aspetti e contenuti storicamente vincolanti, attraverso gli strumenti dei protocolli e degli "altri strumenti concordati tra gli Stati membri e l'Unione europea" ***e quanto concesso*** con "una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea" adottata dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'Unione nella riunione del 18-19 febbraio 2016 che recepisce gran parte di quanto chiesto dal Primo Ministro del Regno Unito.[90]

Il Consiglio europeo afferma che il contenuto della decisione è pienamente compatibile con i trattati e che essa è giuridicamente vincolante, si dovrà realizzare principalmente con l'incorporazione nei trattati, in occasione della prossima revisione degli stessi, o con atti legislativi attraverso l'ordinaria procedura legislativa, disposizioni che saranno approvate dal Parlamento europeo a maggioranza semplice.

Il punto della governance economica: indica tra gli aspetti da considerare la richiesta, difficilmente accettabile, di riconoscere una pluralità di monete come conio ufficiale dell'Unione, ma certamente condivisibile in termini di tutela contro le discriminazioni sulla base della moneta prescelta. In tema di unione bancaria il punto sollevato ha lo scopo di avere rassicurazioni rispetto alla necessità di preservare l'integrità del mercato interno principalmente attraverso la creazione di un unione bancaria europea che sia basata però su una scelta volontaria, non necessariamente vincolante per gli Stati con deroga e quindi oltre al Regno Unito, per Ungheria, Danimarca, Svezia, Bulgaria, Croazia, Polonia, Repubblica Ceca e Romania.

La preoccupazione in Regno Unito risiede probabilmente nel rischio potenziale di veder messi

[90] Con una lettera del 2 febbraio 2016, il Presidente del Consiglio europeo **D. Tusk** aveva già trasmesso ai componenti del Consiglio europeo una proposta di intesa. Elaborata con la cooperazione della Commissione europea, la proposta prende in considerazione le quattro aree tematiche individuate dal Primo Ministro del Regno Unito nella lettera del 10 novembre, delineando per ciascuna di esse specifiche iniziative. La proposta, articolata in vari atti, è stata discussa e approvata, con alcune modifiche, dal Consiglio europeo riunitosi nei giorni 18 e 19 febbraio 2016. Si tratta di un insieme di disposizioni che comprende l'accordo sui nuovi rapporti fra Regno Unito ed Unione europea discusso durante il Consiglio europeo, il suo contenuto è disponibile al sito web:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0223(01)&from=EN.

in secondo piano gli interessi dei Paesi con deroga a favore di misure vincolanti ed obbligatorie adottate dai 18 Paesi membri con lo scopo di difendere la moneta, in sostanza obbligando Paesi meno interessati alla gestione della politica monetaria comune ad ingenti esborsi per la salvaguardia dell'eurozona. Propone, inoltre, che la Bank of England possa affiancarsi alla BCE al fine di poter collaborare attivamente ad assicurare la stabilità finanziaria degli Stati membri con deroga, posizione che certamente sorprende poiché è improbabile che ogni Stato dotato di un suo istituto di emissione accetti un coordinamento, seppur condiviso, con la Bank of England.

Emerge chiaro che, per il Regno Unito, il mantenimento della parità di condizioni fra i Paesi membri nell'ambito del mercato unico è elemento prioritario da garantire, in particolare nell'ambito finanziario dove la preoccupazione si fa maggiore con riferimento alle modalità di voto nelle delibere europee che hanno ad oggi tutti gli Stati membri, la prassi fa emergere la concreta evidenza di casi in cui un Paese è messo i minoranza e subisce le decisioni della maggioranza.

La posizione dalle istituzioni europee interrogate sul punto stabilisce che le misure adottate, in vista di un'ulteriore integrazione economica fra i paesi dell'eurozona, non devono risultare discriminatorie nei confronti di quelli che ne rimangono fuori, evitando misure che possano avere l'effetto di creare ostacoli tra gli scambi dei Paesi e nel caso si effettuino salvataggi di Paesi in difficoltà finanziaria per salvaguardare la zona euro, è previsto che nessun onere finanziario gravi sui Paesi non euro.

Sotto il profilo della partecipazione al processo decisionale dell'eurozona, è stato chiarito che il Regno Unito non avrebbe ottenuto un potere di veto ma si stabilisce la creazione di un meccanismo grazie al quale un Paese membro che non partecipi all'unione bancaria e che ritenga un atto legislativo, se adottato, in violazione di un interesse nazionale, può ottenere che della questione si occupi il Consiglio dell'Unione, si è qui cercato di raggiungere un equilibrio tra le opposte esigenze dei Paesi dell'eurozona e quelle dei Paesi non euro per poter, almeno in parte, quest'ultimi essere

coinvolti nelle deliberazioni del Consiglio relative alla gestione dell'unione bancaria e dell'eurozona al fine di scongiurare azioni che potrebbero configurarsi lesive dei loro interessi sovrani.[91]

Il punto sulla competitività: le richieste del Regno Unito non comportano, su questo punto, novità sostanziali rispetto a quanto gli Stati membri si sono da tempo impegnati a realizzare, Cameroon infatti chiede la rimozione di quelle norme che possono fermare o anche solo rallentare lo sviluppo economico europeo inteso come limitazione alla circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e si richiede un focus particolare per la Commissione europea di sviluppare e supportare la crescita economica. Si chiede di poter operare con meno impedimenti di tipo burocratico con lo scopo di poter competere su scala globale in modalità più incisiva e di azionare meccanismi efficaci che contrastino la disoccupazione, di sviluppare il progetto sulla Market Capital Union per rendere sempre più integrato il mercato unico dei capitali, ancora un attenzione maggiore alle piccole e medie imprese ed al crescente mercato digitale.[92]

Non si tratta di vere e proprie richieste specifiche ma piuttosto sembrano domande orientate a mirare alla necessità di trovare le migliori modalità per modificare sostanzialmente alcuni Trattati, ormai considerati superati e di farlo con celerità anche attraverso l'introduzione di differenti forme di facilitazioni per imprese e consumatori puntando sul miglioramento della rete e sullo sviluppo dell'economia digitale europea, migliorando il funzionamento del mercato interno anche attraverso la semplificazione normativa.

L'accordo su quest'area si è raggiunto con grande facilità, consapevoli tutti che permangono numerosi ostacoli sia tecnici che politici all'attuazione degli obiettivi concordati ma al Consiglio

---

91 Si tratta di un meccanismo ispirato al cosiddetto compromesso di Ioannina, introdotto per la prima volta in occasione dell'allargamento del 1994 e attualmente applicato al voto a maggioranza qualificata in Consiglio. Questo meccanismo consente agli Stati in minoranza, nei casi nei quali non si formi una minoranza di blocco e la maggioranza qualificata sia raggiunta di stretta misura, di insistere affinché il Consiglio faccia tutto il possibile per raggiungere, entro un tempo ragionevole e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate dai membri che si oppongono all'adozione dell'atto da parte del Consiglio.

92 La **Capital Market Union** costituisce un pilastro fondamentale dell'Investment Plan dell'Unione europea e si propone di affrontare problemi quali la carenza di investimenti aumentando e diversificando le fonti di finanziamento per le imprese europee e i progetti infrastrutturali a lungo termine, di sbloccare gli investimenti in Europa e rendere il sistema finanziario maggiormente stabile.

europeo è bastato limitarsi nel ribadire tre obiettivi principali che fanno anche parte integrante dell'attuale programma della Commissione europea: il completamento del mercato unico, la semplificazione normativa e la riduzione degli oneri amministrativi per gli operatori commerciali e le imprese private in generale, la conclusione di nuovi accordi commerciali e di investimento con paesi terzi.

Alla decisione presa è associata anche una dichiarazione del Consiglio europeo presa con lo scopo di definire meglio le misure per il rafforzamento della competitività dell'Unione europea nelle procedure per la semplificazione della legislazione, da perseguire principalmente con la riduzione degli oneri amministrativi per cittadini e imprese. In un'apposita dichiarazione, la Commissione europea anticipa anche l'istituzione di un meccanismo di attuazione della sussidiarietà e di un meccanismo di attuazione della riduzione degli oneri pur evocando una politica commerciale attiva e ambiziosa, non si fa invece alcun riferimento alle specifiche aree di intervento citate nella lettera di Cameron, in particolare il mercato unico digitale e l'unione dei mercati dei capitali.

Il punto sulla sovranità: le questioni relative alla sovranità sono state concentrate dal Premier in quattro aree: la richiesta di una deroga permanente a favore del Regno Unito rispetto alla formula obiettivo "dell'unione sempre più stretta"; l'ampliamento del ruolo dei Parlamenti nazionali*;* le richieste volte a ridurre le formalità amministrative considerate eccessive e per meglio rispettare il principio di sussidiarietà; il richiamo dell'esclusività della competenza degli Stati membri riguardo alla sicurezza nazionale.

L'impegno a condividere il processo di integrazione nella direzione dell'Unione da realizzare con una modalità sempre più stretta di collaborazione tra i popoli è stato già preso dagli Stati membri essendo un principio che ha trovato spazio anche nell'art. 1, secondo comma del TUE che traccia una continuità i con i trattati di Parigi del 1951 e di Roma del 195,7 tuttavia è lo stesso Trattato sull'Unione europea in vigore che precisa all'art. 48 par. 2 che la revisione dei Trattati può servire sia per accrescere che per ridurre le competenze dell'Unione.

Sul punto, lo stesso presidente Tusk ha spiegato, nella sua lettera di risposta al Premier del Regno Unito come "*There is wide agreement that the concept of ever closer union among the peoples allows for various paths of integration for different countries. Those that want to deepen integration can move ahead, while respecting the wish of those who do not want to deepen any further*".

Si chiarisce, quindi, che i riferimenti all'Unione sempre più stretta non implicano che ci sia una preclusione affinché le competenze dell'Unione possano essere ridotte o restituite agli Stati membri, interpretazione anche potenzialmente restrittiva del riferimento alla "Unione sempre più stretta" che era già stata formulata dal Consiglio europeo nelle conclusioni dell'incontro del 26-27 giugno 2014.

Venendo alla richiesta di estensione dei poteri dei Parlamenti nazionali nel quadro della legislazione europea, che possiamo intendere come la richiesta di attivare una qualche forma di possibilità di bloccare le proposte legislative dell'Unione europea, il rischio che si intravede è che si possa aprire la strada ad un'erosione del ruolo del Parlamento europeo, poiché le procedure di preallarme in vigore consentono ai Parlamenti nazionali solo di ottenere il riesame di un progetto di un atto legislativo, non di bloccarlo. Le istituzioni europee tuttavia hanno argomentato come una nuova procedura attivabile nella direzione del blocco totale potrebbe essere a svantaggio dell'iniziativa legislativa spettante alla Commissione europea modificando le stesse prerogative legislative del Parlamento europeo e del Consiglio, per di più non contribuendo a ridare potere al Parlamento di del Regno Unito, che è l'obiettivo dichiarato da Cameroon sul punto.[93]

Il nuovo meccanismo introdotto a seguito della richiesta di Cameron prevede che, se Parlamenti nazionali che rappresentano più del 55% dei voti esprimono pareri motivati contro un

[93] **L'art.12** del TUE conferisce ai Parlamenti nazionali il diritto di ricevere le informazioni direttamente dalle Istituzioni dell'Unione in materia di programmi legislativi, documenti di consultazione, verbali del Consiglio ecc., oltre agli atti legislativi dell'Unione. **L'art. 5** del TUE conferisce ai Parlamenti nazionali il diritto di opporsi agli atti dell'Unione sulla base del principio di sussidiarietà attraverso un sistema che prevede un cartellino giallo, art.7, par.2, del protocollo n. 2 e un cartellino rosso, art.7, par.3, del protocollo n. 2. Ai sensi dell'art 8 del protocollo n. 2, i paesi dell'UE possono chiedere anche alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di riesaminare la legittimità degli atti comunitari.

progetto di atto legislativo per il mancato rispetto del principio di sussidiarietà, entro 12 settimane dalla sua trasmissione, il Consiglio dell'Unione europea ne deve discutere e, se non viene data risposta alle preoccupazioni espresse nei pareri, l'esame del progetto viene interrotto. Con questo cartellino rosso si attribuisce per la prima volta un potere di veto ai Parlamenti nazionali.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono stati adottati solo due cartellini "gialli" e nessun cartellino "arancio", appare quindi improbabile che si raggiunga la soglia minima per l'attivazione della procedura, che avrà un impatto marginale. Va, inoltre, considerato, che il numero di Parlamenti nazionali necessario per censurare la proposta è molto più alto di quello richiesto per la formazione di una minoranza di blocco dei Governi in Consiglio, del 35% nelle procedure di decisione a maggioranza qualificata.

Il punto sulle prestazioni di sicurezza sociale e la libera circolazione: si tratta un punto molto delicato della lettera poiché impatta direttamente sulla gestione dell'immigrazione che per Cameron sta diventando insostenibile a causa degli enormi costi sociali cui il Paese si ritrova a dover far fronte poiché ogni anno entrano, per rimanerci, nei territori del Regno Unito circa 300.000 persone. Per queste ragioni nella lettera si propone che accanto alla libera circolazione dei cittadini della Comunità europea, Il Regno Unito possa riservarsi il diritto di concedere i benefici sociali ai cittadini stranieri solo dopo quattro anni di versamenti di contributi nelle casse dello Stato, la richiesta del Primo Ministro di limitare l'accesso ai benefici sociali per i cittadini dell'Unione europea è stata quella maggiormente contrastata dalle istituzioni europee per la sua incompatibilità con il principio fondamentale del divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità.

La proposta europea è quella di introdurre un meccanismo di allerta e salvaguardia che risponda a situazioni di afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri di portata eccezionale e per un periodo di tempo prolungato. Uno Stato membro che desideri avvalersi di tale meccanismo notifica alla Commissione e al Consiglio l'esistenza di una situazione eccezionale di entità tale da ledere aspetti essenziali del suo sistema di sicurezza sociale, o da determinare difficoltà che sono

gravi e rischiano di protrarsi nel suo mercato del lavoro, o da imporre un'eccessiva pressione sul corretto funzionamento dei servizi pubblici.

Su proposta della Commissione previo esame della notifica, il Consiglio, tramite un atto di esecuzione, autorizza lo Stato membro interessato a limitare nella misura necessaria l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, collegate all'esercizio di un'attività lavorativa, per i lavoratori dell'Unione che entrano per la prima volta nel suo mercato del lavoro per un periodo totale di massimo quattro anni dall'inizio del rapporto di lavoro secondo modalità regressive

Sulle richieste che impattano anche sulla libertà di circolazione delle persone, invece, si aprono complessità di difficile risoluzione poiché la limitazione della libera circolazione delle persone dei cittadini di Stati terzi che non abbiano soggiornato legalmente nel territorio dell'Unione prima del matrimonio con un cittadino dell'Unione europea, potrebbero, infatti, essere in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea che ha più volte precisato che limitazioni importanti possono avvenire solo per motivi imperativi d'interesse generale, quali promuovere le assunzioni, ridurre la disoccupazione, tutelare i lavoratori vulnerabili e scongiurare il rischio di un grave pregiudizio per la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale, attraverso misure proporzionate allo scopo legittimo perseguito. Sulla base di considerazioni obiettive, indipendenti dalla cittadinanza degli interessati e proporzionate allo scopo legittimamente perseguito, possono essere imposte condizioni anche in relazione a talune prestazioni di sicurezza sociale per assicurare che esista un grado reale ed effettivo di collegamento tra la persona interessata e il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.[94]

---

[94] Si veda la sentenza dell'**11 novembre 2014, causa C-333/13**: La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che la direttiva 2004/38 sulla libera circolazione dei cittadini UE e loro familiari e il regolamento CE n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, non impediscono ad uno Stato membro di escludere i cittadini di altri Stati membri dal beneficio di "prestazioni sociali in denaro di carattere non contributivo" previste a favore dei cittadini nazionali, quando i primi non godano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva medesima, ovvero non siano in possesso dello status di 'lavoratori' ai sensi dell'art. 7 c. 1 e 3 della direttiva 2004/38 ovvero di cittadini 'inattivi' che dispongano di risorse proprie e sufficienti per non divenire un onere per l'assistenza sociale del paese ospitante nonchè di un'assicurazione sanitaria. Si veda l'analisi dell'Associzioane per gli studi giuridici sull'immigrazione dell'11 novembre 2014 disponibile al sito web https://www.asgi.it/banca-dati/corte-di-giustizia-dellunione-europea-sentenza-del-11-novembre-2014-causa-c-33313.
Si veda, inoltre, la sentenza del **15 settembre 2015, causa C-67/14 Jobcenter Berlin Neukölln / Nazifa, Sonita, Valentina e Valentino Alimanovic.** In risposta alle domande del giudice tedesco, la Corte dichiara con la sentenza che

Come detto, la Commissione europea si è impegnata ad adottare una comunicazione contenente orientamenti sull'applicazione del diritto dell'Unione in materia di libera circolazione dei cittadini, decisione che prevede anche l'introduzione di un meccanismo di allerta e salvaguardia che risponda a situazioni di afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri di portata eccezionale e per un periodo di tempo prolungato. Va pero' chiarito che la decisione sull'attivazione del freno di emergenza è affidata al Consiglio, e non alla Commissione, mettendo in luce in tal modo la natura essenzialmente politica e intergovernativa del meccanismo.

L'entrata in vigore di alcune parti della decisione relativa alle decisioni prese sulla gestione immigrazione richiederebbe comunque che siano approvati appositi atti legislativi attraverso l'ordinaria procedura europea ed è probabile che si necessiti di diversi mesi per poter discutere di un tema così delicato e prendere decisioni, seppur possiamo certamente affermare che la risposta delle istituzioni europee alle diverse preoccupazioni esternate dal Regno Unito sul tema è stata seriamente affrontata.

Più in generale con la Dichiarazione, sono state fornite dalle istituzioni europee su tutti i punti delle risposte appropriate, di contenuto pienamente in linea con i Trattati internazionali che dovranno essere integrati in occasione della loro prossima revisione conformemente alle pertinenti disposizioni degli stessi e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri.[95]

il fatto di rifiutare ai cittadini dell'Unione, il cui diritto di soggiorno nel territorio di uno Stato membro ospitante è giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro, il beneficio di talune prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, le quali sono altresì costitutive di una prestazione d'assistenza sociale, non è contrario al principio della parità di trattamento. Un commento alla decisone è reperebile al sito web: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-09/cp150101it.pdf.

95 Il Servizio Giuridico del Consiglio europeo ha anche espresso parere favorevole su forma, natura, effetti giuridici e conformità con i Trattati della Decisione. L'atto viene qualificato come una decisione degli Stati membri dell'Unione europea, di natura intergovernativa e dunque come un accordo internazionale, concluso in forma semplificata, con il quale gli Stati membri concordano su un'interpretazione comune di alcune previsioni dei Trattati europei e che non richiederebbe una procedura di autorizzazione o di ratifica da parte dei Parlamenti degli Stati membri. Il parere richiama espressamente, come precedenti, la decisione di Edimburgo del 12 dicembre 1992 concernente alcuni problemi attinenti al Trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca, adottata dopo l'esito negativo in questo Paese del referendum sul Trattato di Maastricht, e la decisione del 19 giugno 2009 dei Capi di Stato e di Governo dei 27 Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al Trattato di Lisbona. Le parti prescrittive della decisione saranno, dunque, giuridicamente vincolanti ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.

Si tratta di un alto livello di collaborazione dimostrato dalle istituzioni dell'Unione, pienamente consapevoli che l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, seppur condivisa, potrebbe aprire la strada a nuovi scenari e relazioni da rimodulare in modalità differente rispetto al passato con gli Stati membri, nuovi assetti che assieme ai mutati scenari competitivi dei mercati mondali potrebbero indirizzare anche alcune scelte del Regno Unito verso un rafforzamento delle relazioni con gli Stati Uniti d'America e con la Cina, scelte che potrebbero rappresentare, certamente guardando alla grandezza e la potenzialità dei rispettivi mercati, un'alternativa possibile con cui costruire solidi rapporti economici e commerciali a livello pari o superiore dei precedenti avuti con i partner dell'Unione europea.[96]

[96] Nel primo semestre del 2020 il disavanzo commerciale cinese verso il Regno Unito è cresciuto del 18.7%. Per un approfondimento delle potenzialità del mercato cinese per le imprese anglosassoni si veda **E.C. Economy**, *The world according to China,* Polity Press del 23 maggio 2022, pp.572-619. L'autrice si sofferma a descrivere le strategie innovative adottate dal Governo Cinese che agisce oggi con grande abilità finalizzata ad influenzare i comportamenti e le scelte strategiche degli Stati europei nell'individuare i nuovi partner commerciali.

2.2 Il background nel Regno Unito tra remainers e leavers.

Nel Regno Unito la campagna a favore dell'uscita dall'Unione europea è stata molto attiva e sempre coesa verso questo obiettivo, seppur spaccata al suo interno sulle motivazioni che avrebbero dovuto spingere i cittadini verso un voto favorevole all'uscita, con una parte sicuramente incentrata sul trasmettere la necessità di dover gestire meglio ed in autonomia i sempre maggiori flussi migratori verso i quali l'Europa non riesce ad attuare una politica comune che possa garantire l'intero Regno Unito da conseguenze negative, una seconda corrente di pensiero largamente diffusa attribuisce invece alle interferenze dell'Unione europea, sempre maggiori negli anni, la responsabilità di mancare appieno internamente le opportunità derivanti dal processo di globalizzazione, si tratta di persone che da un lato richiedono un totale abbattimento delle barriere e degli impedimenti di natura commerciale ma, che al tempo stesso, non gradiscono interferenze nella sfera di sovranità nazionale che assumerebbe un ruolo di secondo piano dovendosi adeguare alle decisioni stabilite in sede europea.[97]

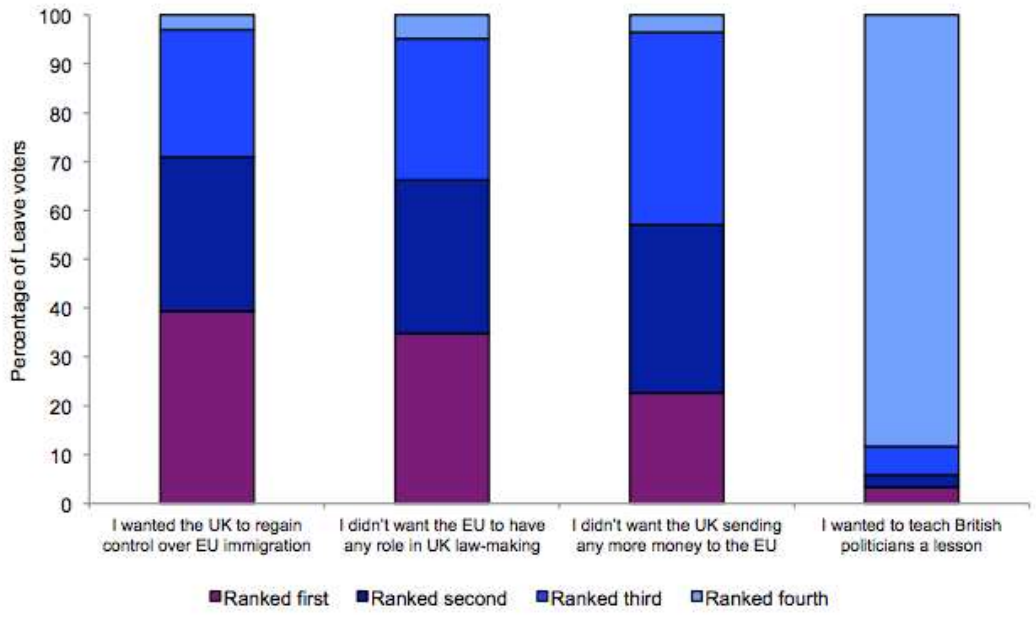
Le preoccupazioni e le opportunità potenziali che emergono da un'analisi approfondita del pensiero prevalente tra i cittadini del Regno Unito favorevoli all'uscita, nei mesi immediatamente precedenti la votazione del 2016, sono in larga parte le stesse che nutrono quei cittadini europei nei

[97] Per approfondire le motivi principali dell'uscita dall'Unione si veda, tra gli altri, **L. Gallino**, *Come e perché uscire dall'Euro ma non dall'Unione europea*, Editori Laterza, Bari 2016. L'autore considera l'Unione europea come "...la più grande invenzione politica, civile ed economica degli ultimi due secoli", tuttavia ne sottolinea gli aspetti negativi principalmente legati, secondo la sua visione, alle richieste delle potenti lobbies della finanza e delle banche". Inoltre si veda **C. Carpinelli e V. Gioiello**, *Ripensare l'Europa dalle fondamenta*, Mimemis, Sesto San Giovanni 2016. Il libro raccoglie gli atti di un convegno tenutosi in Italia, a Sesto San Giovanni, il 30 novembre 2013, dove si è discusso dell'attuale crisi europea e di come siano in atto meccanismi indirizzati al cambiamento dell'assetto degli attuali poteri e come questi stanno incidendo su un già precario equilibrio dei rapporti tra gli Stati. Il Convegno ha trattato ampiamente anche il tema dei Paesi dell'Est europeo, evidenziando le contraddizioni che caratterizzano questi Paesi che sono coinvolti da un lato in processi di maggiore integrazione sovranazionali, e dall'altro a gestire politiche interne sempre più caratterizzate in senso identitario e di apartheid verso le minoranze. Si è trattato anche il tema del rapporto tra Europa e Mediterraneo, sottolineando l'inutilità di logiche troppo eurocentriche delle politiche mediterranee dell'Unione europea che dovranno necessariamente ampliare il loro campo di azione al resto del mondo."

confronti delle istituzioni sovranazionali che vedono nel mercato unico e nelle regole di governance, strumenti che obbligano gli Stati membri ad una svalutazione interna di salari e prezzi, che agiscono limitando la sovranità nazionale, si tratta di cittadini che non percepiscono l'Europa come un fattore di progresso. Con circa 54 miliardi di euro versati negli anni dal 2009 al 2015, il Regno Unito è stato un contribuente netto importante per l'Unione europea ed è proprio la possibilità di poter investire in futuro in modalità differenti, una volta fuori dalle regole europee, una delle motivazioni alla base di un terzo gruppo di persone che annovera appunto una necessità di riprogrammare spese ed investimenti autonomamente quale argomento principale delle loro tesi a supporto dell'uscita dall'Unione europea.

Trascurabile, infine, una parte di cittadini che ritiene come la motivazione principale del loro voto a favore dell'uscita dall'Unione europea sia conseguenza della necessità di punire l'operato dei politici del Regno Unito, ormai poco interessanti alla reale tutela dei cittadini.

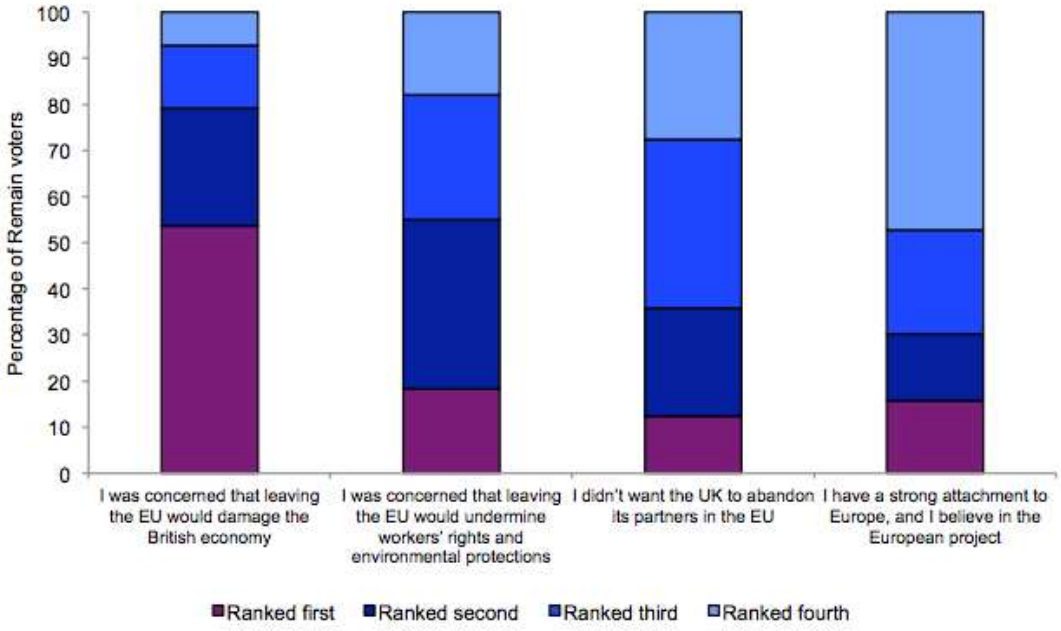
Fig. 2: Ragioni del voto favorevole all'uscita dall'Unione europea.[98]



[98] Le ragioni principali delle persone che hanno dichiarato, nel Regno Unito, di essere a favore dell'uscita dall'Unione europea. Fonte dei grafici **Center for social investigation ESRC** (Economic and social Research council) disponibili al sito web: https://ukandeu.ac.uk.

Se analizziamo, invece, le maggiori motivazioni esternate dai cittadini del Regno Unito nel periodo immediatamente precedente le votazioni per il referendum sulla Brexit, una parte maggioritaria dei favorevoli all'opzione Remain ritiene che l'uscita avrebbe certamente delle conseguenze economiche negative sul mercato interno anglosassone.

Fig. 3: Ragioni del voto favorevole al Remain nell'Unione europea.[99]



Al secondo posto, è stata manifestata grande preoccupazione in relazione dell'area grigia che si potrebbe venire a creare per i diritti dei lavoratori e per tutti gli aspetti connessi a questioni da tempo delegate alle organizzazioni europee, quali a titolo di esempio la difficoltà a garantire, almeno in un periodo iniziale, pari condizioni per tutti gli Stati membri in occasione dell'emissione dei passaporti e del rilascio dei visti d'ingresso su un territorio che si allontana dall'Unione o anche la necessità di regolamentare celermente la posizione dei numerosi studenti europei che

[99] Le ragioni principali delle persone che hanno dichiarato, nel Regno Unito, di essere favorevoli a rimanere nell'Unione europea. Fonte dei grafici: **Center for social investigation ESRC** (Economic and social Research council) disponibili al sito web: https://ukandeu.ac.uk.

temporaneamente risiedono nel Regno Unito, rischi per il progetto Erasmus e la necessità di prendere posizione su questioni particolarmente complesse quali la tratta del TGV, il treno veloce che collega Parigi e Londra in sole due ore, senza la necessità oggi di effettuare controlli di frontiera e/o doganali.

La storia particolarmente tormentata dei rapporti tra il Regno Unito ed i suoi partner dell'Unione europea e i numerosi impegni presi nel corso degli anni per rimanere uniti, ma anche gli innumerevoli contributi apportarti al processo di integrazione dell'Unione europea dagli studiosi inglesi, sono tra i motivi posti alla base di un terzo gruppo di cittadini che ha dichiarato di voler votare per il Remain non volendo abbandonare i partner europei con i quali ormai si condividono gran parte delle scelte strategiche che ricadono sul territorio del Regno Unito.[100]

La visione futura di un Europa sempre più democratica e partecipata, con i cittadini al centro di un progetto focalizzato sulle nuove sfide emergenti e sempre più complesse, ma anche la necessità di risolvere questioni trascurate del passato, la maggior forza aggregativa per poter affrontare pandemie e la necessità di uniformare i nuovi stili di vita alle sfide emergenti, come quella di una maggiore attenzione ai cambiamenti climatici, sono tra le motivazioni che possiamo raggruppare nella corrente di pensiero di chi non vuole abbandonare l'Europa per uno spirito di attaccamento e di compartecipazione basato sulla convinzione che la strada da percorrere debba essere partecipata e condivisa, lontana da posizioni troppo isolate.[101]

Un aspetto importante da considerare, che non può essere di secondo piano, nell'analisi delle differenti posizioni scelte dai cittadini in Regno Unito alla vigilia del voto sulla Brexit, è certamente quello relativo alla modalità con cui sono state condotte le due campagne principali, una più solida e

---

[100] **A. Spinelli**, padre del federalismo europeo, attribuiva agli inglesi una chiarezza di pensiero utile al processo di federazione europea. **CFR R.Vallefusco**, *L'Europa e la Brexit viste da Ventotene* articolo del 30 settembre 2019 di europatoday, reperibile online.

[101] Si veda sul punto l'analisi di **B. Caravita**, *Keep up the momentum, Europe!And you, Italy, too*! riv. Federalismi n.12 del 5 maggio 2021, pp. 3-4, "Europe needs to discuss, needs to recover the primauté of the politics, needs that the choices will be done not by lobbies, nor by dark representatives of interests, nor by bureaucracy or by Regions or local authorities; nor also by judges, more or less high they are in the European castles".

strutturata e guidata dai conservatori chiamata "***Vote to leave****"* e una che è apparsa essere sin da subito più frammentata e insicura *"**Britain stronger in Europe***". [102]

Il fronte del leave, inoltre, ha potuto beneficiare dell'appoggio chiaramente manifestato di personalità particolarmente riconosciute nel paese quali il sindaco di Londra e futuro Premier del Regno Unito Boris Johnson ed il leader del partito nazionalista Ukip, Nigel Farage e di una cifra calcolata in 2.78 Milioni di sterline da poter investire per le diverse campagne.

Tra gli altri politici noti che hanno supportato la Brexit, Michael Gove, Segretario di Stato della Giustizia del Governo Cameron che è uno dei politici più influenti in Regno Unito ed alcuni giornali che hanno scelto di schierarsi per l'uscita, soprattutto tabloid, giornali a diffusione popolare come il Daily Express, il Daily Mail, o il SUN, che con 2.2 milioni di copie è il giornale a circolazione più elevata del Regno Unito. Tra i nomi famosi c'è poi quello di Julian Assange, il fondatore di Wikileaks, e quello di Piers Corbyn, fratello del leader laburista Jeremy.

Contro la Brexit, invece, una larga fetta di personalità politiche e non, di tutto il Mondo hanno esternato una chiara posizione, l'ex Presidente Usa Barack Obama, i Premier francesi e tedesco Hollande e Merkel e una folta rappresentanza di partiti interni tra cui quello laburista ma anche lo Scottish National Party, hanno condotto una forte campagna comunicativa guidata da Stuart Rose, personalità di successo ed ex amministratore della società Marks & Spencer, potendo contare su una raccolta fondi stimata in 6.88 milioni di sterline.

---

[102] **Britain stronger in Europe** è stata una campagna di avvicinamento al referendum ritenuta da più parti fiacca e poco incisiva, rispetto alle posizioni forti dei favorevoli all'uscita. I promotori di Britain Stronger in Europe hanno puntato a spaventare i votanti sulle conseguenze economiche dell'uscita dall'Unione europea: l'esclusione dal mercato interno e le conseguenze sull'export, la perdita di affari per la City londinese a favore di altre piazze finanziarie come Francoforte, i contraccolpi sulla sterlina. Posizioni allarmistiche supportate da numerosi attori esterni, come FMI e OECD, e interni, come la Banca d'Inghilterra. **Vote to leave** è stata la campagna legata all'ala euroscettica del Partito Conservatore di Governo che ha insistito principalmente sulla necessità di svincolarsi da regole prese da istituzioni lontane dal Regno Unito ma pienamente valide nel territorio e sulla necessità di dover controllare meglio flussi migratori, mercato del lavoro e piu' in generale sulla ricerca di nuovi strumenti che diano maggiori sicurezze ai cittadini del Regno Unito anche sotto l'aspetto della protezione sociale e personale.La campagna è stata segnalata in quanto colpevole di aver violato i limiti per le spese elettorali, secondo un dettagliato rapporto della Commissione elettorale britiannica, la campagna ha superato il limite di spesa legale di oltre 500 mila sterline mentre il tetto massimo era stato fissato a 7 milioni di sterline.

Un altro dato interessante che è stato considerato da chi si è occupato di tentare di prevedere un possibile risultato del referendum sulla Brexit è stato quello relativo al confronto tra le diverse survey attivate nel paese. Di seguito sono riportati i numeri condivisi, nei giorni immediatamente precedenti la votazione di Giugno 2016 in Regno Unito, dal sito web audiencenet.com, agenzia internazionale con sede a Londra che si è occupata di analizzare le differenti Survey attivate, catalogando i risultati in una modalità che risulta essere, a mio avviso, ottimale.

Nella settimana che precede il Referendum, nel campione di riferimento indicato da audiencenet, il 54% della popolazione del Regno Unito, identificata tramite il campione delle persone intervistate nel Range di età tra i 18 e 34 anni, ha dichiarato una posizione favorevole al Remain, maggiormente europeista, di cui la gran parte si è dichiarata "fermamente convinta".

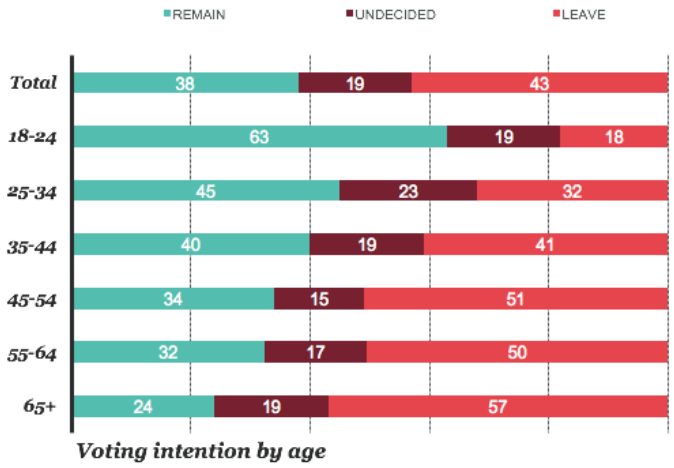
Con l'aumentare dell'età media del campione di riferimento, la percentuale scende fino ad arrivare al 32% degli intervistati favorevoli al Remain, nella fascia 55-64 anni e ad al 24% del campione di riferimento per la fascia > ai 65 anni.[103]

In verità era apparso chiaro da tempo che la percentuale di indecisi, nei diversi sondaggi oscillante almeno tra un minimo del 16% ed un massimo del 25% degli aventi diritto al voto, sarebbe stata determinante per l'esito del referendum seppur il dato degli indecisi non ha rappresentato il solo limite importante nella lettura dei dati dei sondaggi precedenti il voto connessa alla previsione del risultato del referendum, a questo va sommata la difficoltà di prevedere la percentuale di cittadini che

[103] Le Survey sul tema sono numerose, per maggiori dettagli si rimanda alla fonte scelta per il presente lavoro, dati disponibili al sito web: https://www.audiencenet.co.uk. Si veda anche Il progetto di ricerca **SENSEI**, finanziato nell'ambito del 7° programma quadro della Commissione europea, prova a fare proprio questo incrociando i risultati estratti da un sofisticato sistema di motori di ricerca con l'approccio quantitativo messo in campo dai ricercatori. Un modo nuovo di analizzare le conversazioni sui social media e sui siti di informazione per estrarne in tempo reale informazioni importanti e utili, ad esempio, per politici, commentatori o giornalisti e gli stessi cittadini. Sul sito del progetto è consultabile una visualizzazione costantemente aggiornata delle proiezioni di voto raccolte attraverso l'analisi intelligente di oltre 200mila post giornalieri sul tema del referendum su oltre 4mila fonti diverse nelle maggiori lingue europee. Dai social network più popolari, come Twitter, Facebook, ai siti web delle testate più prestigiose fino ai blog tematici: il sistema analizza le conversazioni in più lingue, individua i post più seguiti e discussi sul tema a livello globale. Ma, soprattutto, restituisce in tempo reale l'andamento delle conversazioni pro o contro la UE sulle testate e sui blog e nelle conversazioni in lingua inglese sui social network: uno specchio delle potenziali espressioni di voto. Al sito web: http://sense-eu.info.

si sarebbero certamente recata nei seggi per un referendum storico capace di generare molti dubbi sulla sua effettiva necessità, prima ancora di scegliere una posizione nel merito.

Fig. 4: Intenzioni di voto suddivise per fasce d'età nel Regno Unito.[104]

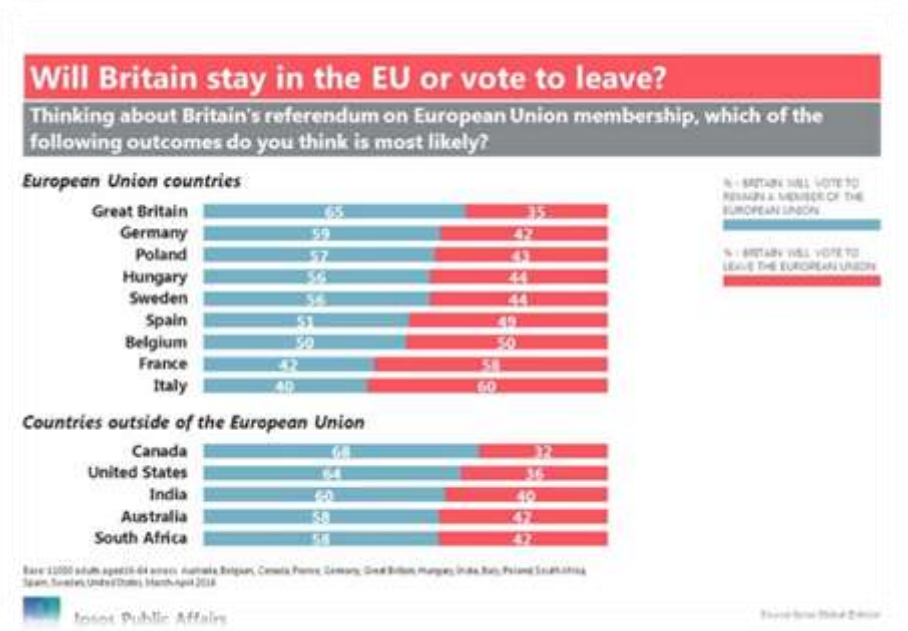


È interessante approfondire lo studio delle previsioni anche allargando l'analisi agli altri Stati europei e non, per comprendere il pensiero formatosi nelle persone a seguito anche di una campagna mediatica enorme, non solo nel Regno Unito ma ampiamente discussa ed analizzata dal Mondo intero, per le possibili ripercussioni sulle singole economie nazionali e sui potenziali nuovi assetti di mercato emergenti.

Riportiamo qui i risultati di uno studio condotto su 11.030 persone adulte tra i 16 ed i 64 anni nel 2015 in 9 stati europei e 5 extra UE che ha evidenziato le aspettative circa l'esito del Referendum identificando una maggiore posizione verso il Remain non solo nello stesso Regno Unito ma anche nei suoi principali paesi partner commerciali quali la Germania, gli Stati Uniti d'America, l'Australia e l'India. Prevale un'idea di futuro voto favorevole all'uscita dal Regno Unito, invece, in Francia ed Italia.

104 Le intenzioni di voto in Regno Unito nei mesi precedenti la consultazione referendaria sono state oggetto di diversi sondaggi, qui è riportata l'analisi disponibile al sito web: https://www.audiencenet.co.uk.

***Fig. 5: Aspettative di voto in Unione europea e resto del mondo.*[105]**



[105] Il sondaggio rileva che il 49% degli europei pensa che il Regno Unito voterà per lasciare l'Unione europea. Tra di loro, i nove paesi dell'Unione esaminati rappresentano circa i tre quarti della popolazione dell'Unione e circa l'80% del suo PIL. Il dato varia a livello nazionale, in Italia e Francia, rispettivamente del 60% e 58% si ritiene che il Regno Unito voterà per andarsene, al 42% in Germania. In Gran Bretagna il numero di persone che crede che il voto favorevole alla Brexit prevarrà è in minoranza, il 35% invece pensa che il Regno Unito voterà per lasciare l'Unione europea. Tutti i dati sono disponibili al sito web http://www.ipsos.com.

2.3 Le previsioni nel Regno Unito sull'esito del referendum.

Il dibattito finale della campagna referendaria ha avuto luogo nell'arena di Wembley nella notte del 21 giugno 2016 in diretta televisiva, a rappresentare le posizioni dei favorevoli all'opzione leave era presente l'ex sindaco londinese, futuro premier, Boris Johnson contrapposto alla leader del partito conservatore scozzese Ruth Davidson ed al nuovo sindaco di Londra Sadiq Khan.

I cittadini del Regno Unito hanno potuto ascoltare, a poche ore dal voto, le rispettive posizioni esternate dai leader in merito alle previsioni future sul mercato del lavoro, l'economia del Regno Unito e più in generale su tutti gli aspetti relativi alle possibili ricadute in caso di uscita dall'Unione europea o di rinforzata partnership, a seconda dei diversi scenari considerati anche in merito ad un'uscita soft verso un'uscita hard.

L'ex sindaco di Londra Johnson, noto negli ultimi anni per le sue posizioni particolarmente euroscettiche, ha svolto un ruolo chiave durante il dibattito nella capacità di poter influenzare il gran numero di indecisi parlando di "…*necessaria indipendenza per il Regno Unito che potrà essere raggiunta Giovedi' prossimo…"* ed ha focalizzato il suo discorso su concetti sovranisti, nazionalisti e sulla necessità per il Regno Unito di "…*non piegarsi a Bruxelles*" e sul rimarcare che *:"Il Regno Unito è l'economia piu' dinamica del mondo e lo sarà ancora di più fuori dal mercato unico europeo*".

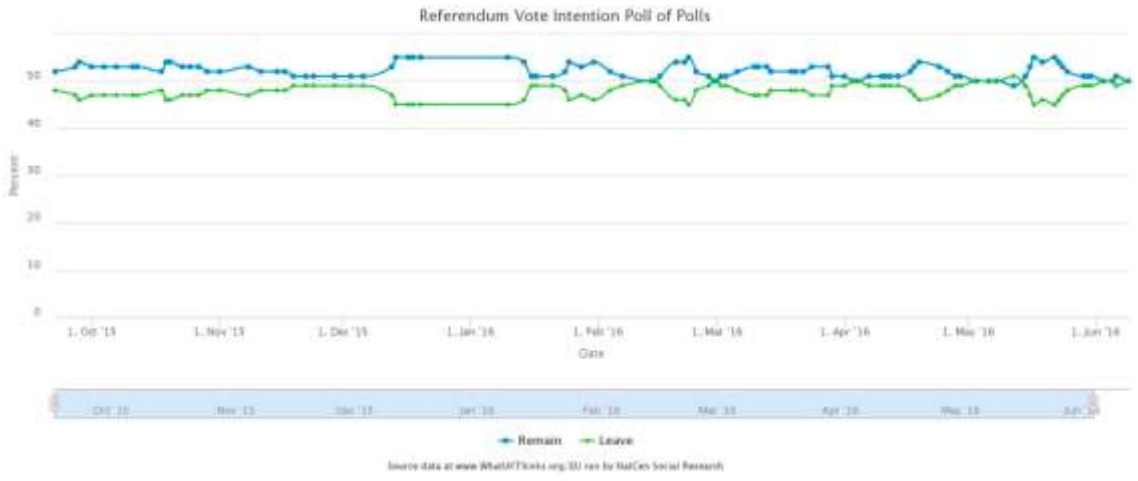
La scozzese Ruth Davison ha scelto, invece, una strada che è apparsa essere maggiormente conciliativa e di necessario compromesso da raggiungere con un Europa "…*che non è perfetta.*" ma spiegando che i benefici di rimanere in un mercato unico europeo superano di gran lunga quelli che possono essere certamente garantiti da scelte più orientate verso l'isolamento.[106]

106 Nel dibattito i politici dei due campi hanno discusso di immigrazione, economia e sovranità nazionale. Se per l'ex sindaco di Londra Boris Johnson la Brexit sarebbe "una nuova indipendenza", la leader dei conservatori scozzesi Ruth Davidson ha avvertito che, se si uscisse dall'Unione europea, "non si tornerebbe indietro", le parole chiave utilizzate dai due leader per far presa sui votanti sono state: "Riprendere il controllo", "Progetto di paura" e "Madre". Al dibattito hanno partecipato circa 6.000 persone con la possibilità di porre domande specifiche. Il video integrale del confronto è disponibile al sito web: https://www.youtube.com/watch?v=vXuvsShIDjo.

È apparsa certamente più decisa la posizione assunta dal sindaco di Londra Sadiq Khan che ha sfidato i cittadini del Regno Unito a provare a pensare "…*ad una Londra che sbarra l'ingresso ai cittadini europei*", ricordando i 600.000 lavoratori che "…*oggi si trovano nella capitale inglese*", persone di origine europea, il sindaco ha quindi accusato direttamente il futuro premier Boris Johnson di basare le sue argomentazione su concetti falsi e che è certamente necessario contenere e regolamentare l'ingresso dei flussi di persone nel Regno Unito ma con criterio e soprattutto cercando di evitare "…*una caccia alle streghe*" negativa e dalla quale il Regno Unito non avrebbe nulla di positivo da ottenere.

I cittadini votanti si sono quindi recati alle urne dopo aver visto per anni i poll of polls mostrare una prevalenza dell'opzione Remain, seppur nei mesi immediatamente precedenti il voto si è potuto notare un chiaro sorpasso del Leave, in particolare tra la fine di maggio 2016 e l'inizio del mese di giugno dello stesso anno. Si tratta, quest'ultimo dato, di una variazione particolarmente importante giunta a ridosso del voto e che potenzialmente avrebbe potuto orientare in una certa direzione almeno una parte degli ancora indecisi, stimati almeno al 10% del totale aventi diritto al volo, alla prima settimana di giugno 2016.

Fig. 6: Intenzioni di voto sul Referendum periodo Ottobre 2015 - Giugno 2016.[107]



[107] I poll of polls disponibili sulle intenzioni di voto nel Regno Unito sono svariati, qui riportiamo quello della società **NatCen Social Research**, disponibile online al sito web http://www.ilpost.it.

Giungeva anche dalle borse una possibile lettura delle aspettative sul voto, con l'indice VIX sulla volatilità arrivato a 21 punti nel mese di giugno 2016, dai 14 percentuali medi dei mesi precedenti, indice di agitazione nei mercati e negli investitori particolarmente timorosi di un effetto Leave con brusche ricadute per i mercati, ma anche per un Remain, con tutta probabilità non marcatamente netto, che avrebbe potuto avere conseguenze sugli assetti politici ed istituzionali del Regno Unito.[108] In entrambe gli scenari, appariva certa una futura volatilità molto alta ed un comportamento conservativo degli investitori, maggiormente orientato a chiudere posizioni in attesa del ritorno alla normalità dei mercati, di difficile previsione temporale. Gli investimenti in beni rifugio come oro e argento, hanno registrato un importante incremento nel periodo pre Brexit in tutto il Regno Unito.[109]

I sondaggi elettorali non sono stati commissionati esclusivamente nel Regno Unito ma, piu' in generale, in tutta Europa sono stati richiesti da Governi, istituzioni ed operatori privati delle ricerche specifiche orientate a comprendere in anticipo i possibili scenari al fine di predisporre adeguate tutele e contromosse ma anche per capire quale sarebbe stata la preferenza dei cittadini europei in merito alla questione anglosassone ed alla loro volontà di continuare ad avere relazioni solide con i governi del Regno Unito, anche in caso di abbandono di uno spazio comune condiviso da decenni.

I maggiori siti di scommesse britannici, tra i più importanti al mondo, che non hanno mai quotato l'opzione Leave come superiore al 40% delle possibilità di riuscita, hanno chiaramente preso posizione nei giorni prima del voto propendendo nettamente per la permanenza del Regno Unito

---

[108] **L'indice VIX,** noto anche come l'indice della paura, è stato creato negli anni '90 dal CBOE, si tratta del primo indice di riferimento che misura le aspettative del mercato circa la volatilità futura. A questo scopo utilizza come sottostante le opzioni sull'indice S&P 500, con il quale presenta una correlazione negativa: se lo S&P 500 sale il VIX scende, e viceversa. È per via di questa correlazione negativa quasi perfetta e del profilo asimmetrico che il VIX assume particolare importanza al momento di prendere una decisione di investimento. L'indice stima la volatilità attesa aggregando i prezzi ponderati delle opzioni call e put sullo S&P 500 (SPX). Esprime, quindi, una media ponderata della volatilità implicita di un paniere di opzioni a 30 giorni sullo S&P 500.

[109] Il prezzo dell'oro in sterline ha toccato a Giugno 2016 il nuovo massimo degli ultimi 32 mesi intorno alle 910£/oz ed in caso di voto favorevole all'uscita si stimano forti incrementi di prezzi nel breve termine.

nell'Unione europea e seppur non tutti i maggiori bookmarkers hanno deciso di quotare la possibilità per uno scommettitore la possibilità di investire denaro sulla scelta tra Remain o Leave, chi l'ha fatto ha chiaramente lasciato intendere che le aspettative erano di gran lunga superiori per un voto a favore dal rimanere nell'Unione europea.

Nel grafico riportato, Paddy Power quota ad una settimana dal referendum l'uscita dall'Unione Europea a 5 volte l'investimento dello scommettitore mentre limita a 1.14 il guadagno eventuale connesso al voto favorevole al *Remain*. Quota in ribasso verso i mesi precedenti e solo la settimana prima a 1.52, segno che le aspettative di Remain sembravano essere sempre maggiori con l'avvicinarsi al voto.[110]

***Fig. 7: Quote dei maggiori bookmakers del Regno Unito settimana del 26 giugno* 2016.[111]**

.



[110] **Paddy Power** è un bookmaker irlandese fondato nel 1988 a Dublino che opera attraverso una catena di negozi di scommesse autorizzati in Irlanda e nel Regno Unito e gestisce il più grande servizio di scommesse telefoniche d'Irlanda. Attraverso internet offre scommesse sportive, poker online, bingo, casinò online e giochi online.

[111] Fonte: https://www.oddschecker.com.

Nell'analisi relativa all'aspettative sui risultati del referendum sulla Brexit è necessario anche considerare la posizione del fondo monetario internazionale che ha ipotizzato l'arrivo di una recessione già nell'anno 2017 in Regno Unito nell'eventualità di uscita, soprattutto nel caso in cui non sia negoziata e condivisa nelle sue modalità con le istituzioni europee. Il FMI ha condiviso un report che ha avuto molto spazio nelle televisioni e nei giornali del Regno Unito nel quale ha ipotizzato uno scenario migliorativo per quest'ultimo nel caso di permanenza nell'Unione Europea, identificando nello 2.2% di aumento del prodotto interno lordo, per il 2017, la principale ripercussione positiva sull'economia interna a seguito di una scelta Remain.[112]

La presa di posizione della campagna a favore del Leave, in risposta alle previsioni condivise a ridosso del voto dal fondo monetario internazionale, è stata rapida e incentrata sulla spiegazione dell'errata base di calcolo stabilita per il conteggio previsionale del PIL atteso. In particolare, il FMI avrebbe esclusivamente considerato la situazione attuale del mercato del lavoro e si sarebbe quindi focalizzato sui soli aspetti negativi della questione non considerando, invece, i nuovi posti di lavoro attesi e generati da nuovi potenziali accordi bilaterali da siglare rapidamente con le maggiori economie del mondo, stimati in almeno nuovi 300.000 contratti di lavoro attesi già nel 2017.

Infine, diverse personalità di spicco ed alcune delle riviste mondiali più importanti hanno pubblicamente preso posizione sulla questione, dispensando consigli ed ammonimenti ai votanti, in modo sempre più palese con l'avvicinarsi del mese di giugno 2016, con lo scopo anche di orientare la percentuale di indecisi verso una determinata scelta. Il premier italiano Matteo Renzi ha indirizzato

---

[112] Il 14 maggio 2016 **Christine Lagarde**, numero uno del Fondo Monetario Internazionale ha dichiarato "…*abbiamo guardato tutti i modelli possibili, calcoli, opinioni, previsioni e scenari: non abbiamo trovato un solo elemento a favore di Brexit*". Alcune conseguenze negative sono state elencate dal direttore Lagarde, tra cui il deprezzamento della sterlina, il calo degli investimenti, la volatilità dei mercati, con contraccolpi diretti sull'occupazione sottolineando che il Fondo non vuole comunque entrare nella discussione politica sul referendum che si terrà il prossimo 23 giugno visto che la decisione finale sul futuro del Paese nell'UE spetta ai cittadini del Regno Unito. La linea del Fondo si sovrappone, quindi, a quella della Banca d'Inghilterra e del suo governatore Mark Carney che già aveva evocato la prospettiva di una recessione tecnica nel Regno Unito in caso di Brexit, immaginando per la Bank of England un'alternativa impossibile perché l'istituto centrale, secondo Carney, si potrebbe trovare costretto a scegliere fra misure di politica monetaria utili per contrastare l'inflazione e misure necessarie per sostenere la crescita e l'occupazione. Una parte del discorso di Christine Lagarde è disponibile al sito web https://st.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-05-14/monito-fmi-brexit-duro-colpo-all-economia-113456.shtml?uuid=ADU3OjH.

al Guardian un appello, lo scorso 21 giugno 2016, spiegando che la scelta verso un'opzione di uscita avrebbe condotto l'intero Regno Unito, in pochi anni, ad essere considerata come un isola piccola ed isolata, sottolineando che per l'Italia non sarebbe comunque un disastro ma che il conto maggiore l'avrebbero pagato i votanti stessi.[113]

Il settimanale tedesco Der Spiegel ha dedicato la sua prima di copertina del mese di giugno 2016 alla bandiera dell'Union Jack con la scritta "*Please do not go*" e nell'articolo a firma dei due direttori della prestigiosa rivista Klaus Brinkbaeumer e Florian Harms è stata rimarcata l'assurdità di una scelta che si dividerà di fatto tra "…*chi opterà per una posizione strettamente legata all'orgoglio nazionale o quella per la scelta di un brillante futuro condiviso insieme alla Germania ed agli partner europei*".[114]

L'articolo spiega che l'intelligenza dei cittadini del Regno Unito sarà giudicata sulla loro capacità di comprendere che il Paese non potrà essere una potenza mondiale agendo in autonomia e che l'intero futuro del Mondo occidentale è in gioco, al breve momento di orgoglio, successivo ad un'uscita dall'Unione europea, seguirebbe una rapida caduta degli indicatori principali del Paese e, in parte, dell'Unione europea.

Il governatore della BCE Mario Draghi a ridosso del referendum, invece, ha assunto una posizione maggiormente distaccata limitandosi a commentare che l'Unione europea sarebbe stata pronta alla gestione di qualsiasi scenario emerso dalle urne, tuttavia aveva già in altre occasioni condiviso con i cittadini del Regno Unito il suo pensiero relativo all'incredulità che i votanti d'oltre manica avrebbero votato in maggioranza per uscire dall'Unione europea. In occasione di una riunione formale della BCE aveva inoltre specificato che la Banca Centrale Europea non avrebbe stabilito accordi di natura politica con il Regno Unito ma che avrebbe risposto alle sole norme di legge facendo

[113] L'intervista al Premier italiano Matteo Renzi del 29 settembre 2016 è disponibile all'indirizzo web: https://www.youtube.com/watch?v=p3qBlHqWgtY.

[114] Ders Spiegel, rivista settimanale tedesca del mese di giugno, anno 2016. Articolo *Per favore non andartene. Perché la Germania ha bisogno dell'Inghilterra*, reperibile online.

comprendere la difficoltà di poter concedere nuove condizioni favorevoli al Regno Unito per poter accedere al mercato unico europeo, nel caso prevalga l'opzione di uscita.[115]

La corsa alle raccomandazioni da far pervenire ai votanti del Regno Unito ha raggiunto il suo picco nel mese di giugno 2016 quando diverse celebrità, influencer ed imprenditori hanno utilizzato principalmente gli strumenti messi a disposizione dai social network per poter esternare pubblicamente il loro pensiero rispetto alla questione Brexit e tentare di orientare verso una direzione prestabilita i votanti. Uno degli imprenditori più famosi al mondo, George Soros ha parlato di "*choc che renderà il Regno Unito più povero*", il calciatore e star internazionale David Backam ha chiamato in causa una squadra di calcio vincente a livello mondiale, inglese, come il Manchester United che ha potuto raggiungere il suo successo planetario "…*solo grazie all'unione di calciatori locali ed internazionali quali gli Irlandesi, i Danesi o i Francesi."*[116]

Lo scienziato ed astrofisico Stephen Hawking ha spiegato che i finanziamenti europei sono stati alla base della crescita della scienza britannica e la famosa scrittrice della saga di Harry Potter, J.K. Rowling ha posto l'attenzione sulla necessità di garantire pace e stabilità in un "*recinto comunitario*", ancora contro l'uscita hanno preso posizione l'attore Ian Mckellen, il regista Ken Loach.

Dal fronte favorevole ad un'uscita dall'Unione europea sono arrivati messaggi dal premio Oscar Michael Caine che ha parlato di "*migliaia di funzionari europei che dettano regole*", prendendo posizione principalmente sulla possibilità di maggiori guadagni per l'intera popolazione del Regno Unito, al di fuori dell'Unione europea. Il calciatore Sol Campbell ha posto l'accento sulla necessità di concentrarsi sulla Premier League inglese "*rovinata dal calcio europeo*", mentre il cantante Roger Daltrey ha esposto la sua tesi secondo la quale l'odierna Unione europea sia stata creata "con modalità

---

115 Articolo del 27 aprile 2016 con intervista a **Mario Draghi**, Presidente della Banca Centrale Europea, disponibile online al sul sito web https://www.repubblica.it

116 Il post sul social network Facebook, pagina ufficiale del calciatore **D. Beckam** del 21 giugno 2016 "...*al Manchester United eravamo i migliori e di maggior successo grazie ad un danese, Peter Schmeichel, un Irlandese Roy Keane e un francese Erik Cantonà*".

poco trasparenti, di conseguenza è necessario un referendum per comprendere le volontà dei cittadini del Regno Unito".

Ai fini del presente studio, non riteniamo necessario riportare ulteriori prese di posizione, esternazioni di politici ed ulteriori sondaggi per tre differenti motivazioni: la prima relativa alle innumerevoli fonti, analisi, schemi, esternazioni e previsioni che si sono susseguite nel corso degli anni dal 2013, quando David Cameroon ha di fatto annunciato il futuro referendum sulla Brexit.
La vastità delle fonti richiederebbe un'analisi specifica sul tema di indagine.

La seconda motivazione è che appare chiara la situazione generale con la quale i votanti del Regno Unito hanno dovuto confrontarsi nel periodo precedente il loro voto sul tema Brexit, condizione caratterizzata da una confusione ed indecisione marcata, un sovraffollamento mediatico ed un susseguirsi di fake news, eventi, alcuni tragici ed inattesi come l'assassinio della deputata laburista Jo Cox, sostenitrice del Remain ad una settima dal voto. [117]

Infine, come analizzato per grandi linee in questo capitolo, tutti i principali sondaggi del Regno Unito, ad una settimana dalla votazione erano concordi nel definire la questione particolarmente complessa e certamente legata alla scelta finale di quel 10% almeno di votanti ancora indecisi, a poche ore dal voto, ma che probabilmente si sarebbero recati indecisi fino all'ultimo alle urne, per potersi esprimere su quella che è stata da molti definita come la votazione più importante della storia del Regno Unito.

[117] **Jo Cox**, parlamentare laburista britannica, è stata uccisa giovedì 16 giugno a Birstall, nel nord dell'Inghilterra quando un uomo l'ha aggredita in strada sparandole e ferendola ripetutamente con un coltello, prima di scappare ed essere arrestato poco dopo dalla polizia. I principali partiti in Regno Unito hanno sospeso la campagna per il referendum sulla Brexit dopo l'assassinio della deputata laburista che era schierata contro l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

2.4 Il referendum del 23.06.2016.

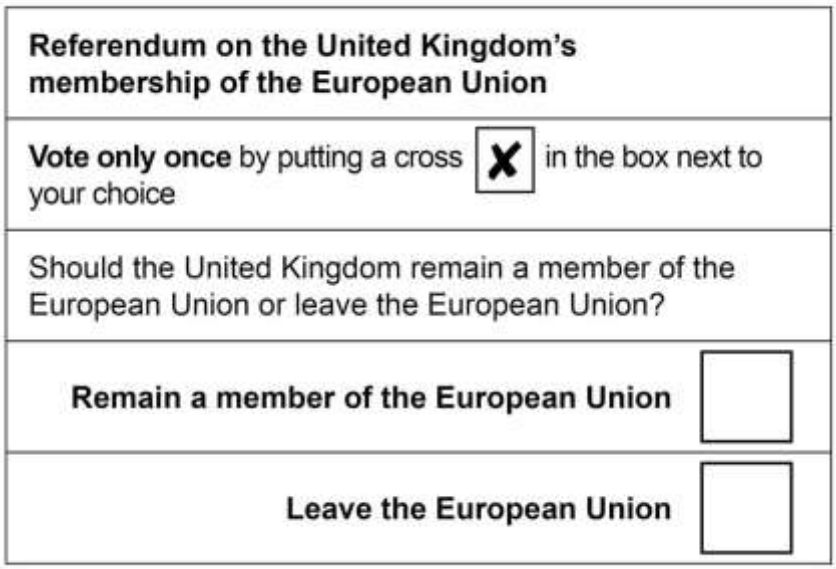
Lo scorso 23 giugno 2016 i votanti in Regno Unito chiamati alle urne per esprimersi sulla possibilità di uscire dell'Unione Europea si sono espressi, gli aventi diritto al voto pari ad un numero di 46.499.537 cittadini si sarebbero potuti recare dalle ore 07.00 alle 22.00 nei circa 40.000 seggi allestiti. Assieme ai cittadini del regno Unito, sono stati chiamati al voto i residenti sul territorio da almeno 5 anni provenienti dai paesi del Commonwealth.

Si è trattato di un referendum consultivo, senza una natura vincolante per il Parlamento del Regno Unito, seppur il premier David Cameroon aveva diverse volte preannunciato l'avvio della procedura dell'art.50 del TUE in caso di successo dell'opzione Leave spiegando in una celebre intervista del 22 febbraio 2016 che "…*se la gente votasse per lasciare l'Unione europea ci sarebbe una sola cosa da fare: il processo di uscita, che dura 2 anni per negoziare l'uscita e alla fine se non c'è accordo l'uscita è automatica, a meno che tutti non concordino di rinviare l'uscita. Non conosco coppie che iniziano una procedura di divorzio per risposarsi*".[118]

[118] Si veda l'articolo del 20 febbraio 2019 di **S. Parolari**, *In/Out referendum Brexit vs Yes or Not*, reperibile online al sito de La Costituzione.info, pp.1-2, secondo l'autrice "Il referendum, per come è stato concepito e utilizzato nella storia costituzionale britannica, pone molti dubbi sulla sua effettiva democraticità. Introdotto in un ordinamento dominato dal principio della sovranità parlamentare con l'obiettivo di migliorare la partecipazione democratica, con questo strumento si è di fatto cercato di conferire legittimità costituzionale ad interventi normativi che hanno inciso non poco sul riparto dei poteri interno al Regno Unito. L'esperienza del passato dimostra tuttavia come vi sia un uso piuttosto incoerente degli strumenti di democrazia diretta nell'ordinamento britannico, che risultano così affetti da una serie di limiti congeniti da cui non sembra esente neppure il referendum del 2016 sulla Brexit. La mancanza di una Costituzione scritta e di una disciplina costituzionale in materia che chiarisca quando un referendum consultivo va indetto, nonché di una normativa, anche di rango inferiore, di portata generale, la poca chiarezza sulle condizioni necessarie per l'indizione, unitamente al fatto che i cittadini non hanno il potere di farne richiesta, nonché l'assenza di previsioni relative a quorum e maggioranze qualificate, sono elementi che hanno contribuito a rendere il referendum britannico soggetto a manipolazioni da parte del Governo di turno, che vi ha fatto spesso ricorso a sua discrezione per risolvere situazioni di stallo politico piuttosto che per garantire un effettivo coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni pubbliche. È evidente allora che il referendum, così come concepito e strutturato in questo ordinamento, rischia di non essere sufficiente per legittimare democraticamente i più importanti interventi riformatori a maggio ragione se aventi ad oggetto questioni molto complesse, come la *Brexit*, dalle conseguenze difficilmente prevedibili, essendo percepito come uno strumento calato dall'alto, negoziato e deciso dai rappresentanti governativi a porte chiuse, senza regole chiare ed un adeguato coinvolgimento dei cittadini."

Il quesito posto nel referendum del 23 giugno 2016 fu:

Fig. 8: Quesito sottoposto ai cittadini del Regno Unito.[119]



Il quesito originario "Il Regno Unito dovrebbe restare membro dell'Unione Europea?" che richiedeva di rispondere "sì" o "no" era stato ritenuto dalla Commissione elettorale troppo favorevole allo status quo e si è deciso di modificarlo per rendere il quesito completo e imparziale, con lo scopo di evitare qualunque confusione nel caso in cui, per esempio, i votanti non sappiano se il Regno Unito sia o meno un membro dell'Unione, è stata anche evitata la connotazione positiva o negativa di una risposta sì o no.[120]

Il giorno successivo, il 24 giugno 2016, viene annunciato il risultato del referendum con il 51.9% dei votanti a favore dell'uscita dall'Unione europea ed il 48.1% a favore dell'opzione opposta, numero di votanti totali 33.577.342 pari al 72.21% degli aventi diritto. Con 17.410.742 milioni di

[119] Question facing voters: *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union*?

[120] Per un approfondimento sulle motivazioni che hanno determinato la scelta di modificare l'originale quesito referendario si veda l'articolo sul sole 24ore.it del 2 settembre 2015 di **E. Baldari**, *Brexit, Cameron cambia il quesito del referendum, esultano gli euroscettici*, reperibile online.

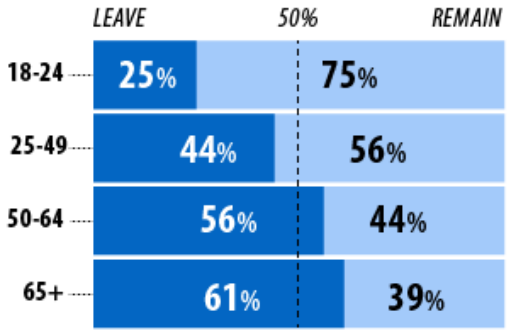
votanti che hanno votato per l'uscita, superando di 1.269.501 voti i favorevoli all'opzione *Remain,* nonostante più di un quarto degli aventi diritto non abbia votato, l'affluenza al referendum sulla Brexit è stata la più alta se confrontata con quella delle elezioni generali degli ultimi dieci anni.

Fig. 9: Analisi dei votanti per fascia d'età.[121]

Fascia d'età	Partecipazione
18-24	36%
25-34	58%
35-44	72%
45-54	75%
55-64	81%
65+	83%

È interessante notare come le fasce di popolazione più giovani, principalmente tra i 18 ed i 34 anni di età, abbiamo fatto registrare uno scarso interesse al voto, che è stato progressivamente crescente con l'aumentare dell'età dei votanti, fino a giungere all'83% di partecipazione per le persone over 65 anni. Il genere non ha, invece, avuto alcun ruolo particolare nella scelta tra le due opzioni.

Fig. 10: Analisi dei votanti per fascia d'età e scelta Leave o Remain.[122]



[121] Il report dettagliato è disponibile online al sito web http www.ilpost.it.
[122] IVI.

L'analisi combinata dei dati relativi alla scelta del voto ed all'affluenza alle urne per fasce di età, mette chiaramente in evidenza come i giovani abbiano fortemente votato per rimanere nel perimetro europeo ma la loro scarsa affluenza alle urne ha di fatto consegnato la scelta per la strada futura da intraprendere alle generazioni più anziane, maggiormente favorevoli all'opzione di uscita e con una maggiore percentuale di partecipazione, superiore di 11 punti percentuali alla media globale.[123]

Uno schieramento pressoché totale, e largamente preventivato, in favore del Remain è arrivato invece da chi si è definito etnicamente nero, asiatico o comunque non bianco.

Dal punto di vista politico dei votanti, il Leave è risultato maggiormente votato da chi si è dichiarato di destra, mentre il Remain è prevalso tra i votanti Labour e Tory, spicca il dato dei votanti il partito UKIP con il 96% in favore dell'uscita e solo un 4% per il *Remain.*

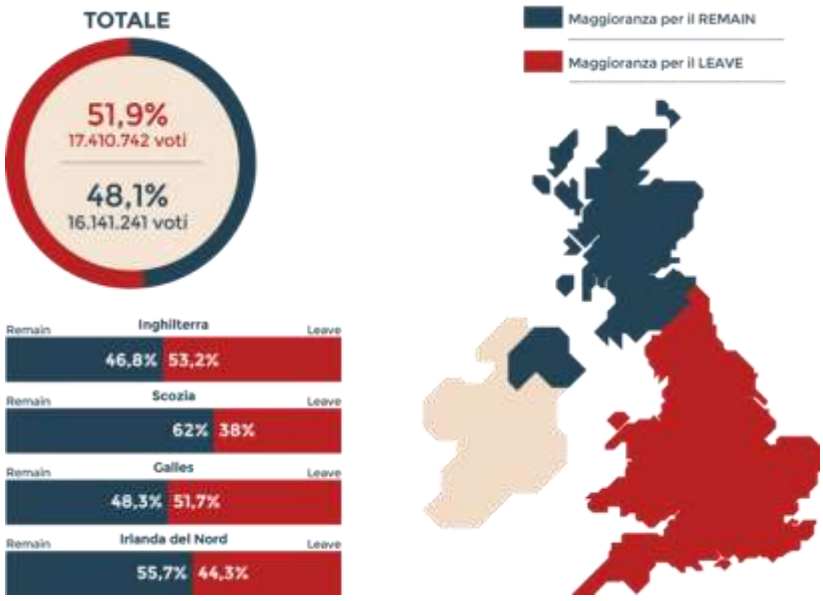
Se analizziamo il risultato tra le diverse nazioni del Regno Unito, in Inghilterra è prevalsa la volontà di uscire dall'Unione europea con il 53.2% dei voti favorevoli ed anche in Galles con il 51.7% dei voti mentre Scozia ed Irlanda del Nord hanno invece scelto l'opzione Remain rispettivamente con 62% e 55.7%, a completare il quadro di disunione che emerge dal risultato del voto c'è infine

---

123 Nei giorni successivi il referendum si è aperto un ampio dibattito, non solo in Regno Unito, sulla spinta di diversi politici che hanno posto l'attenzione su come gli anziani abbiano scelto per il futuro dei propri giovani e sul futuro di un Unione europea che non vedranno mai, causa età avanzata. Per un approfondimento su queste riflessioni si rimanda all'articolo di Fanpage.it del 24 giugno 2016 *Brexit, è giusto che gli anaziani decidano per il futuro dei giovani?* Reperibile online, pp.1 ess "Una visione del mondo ristretta e ancorata al passato, probabilmente, li ha convinti che l'Europa in qualche modo abbia rubato loro dei privilegi per concederli a immigrati di ogni nazionalità e parte del mondo". I giovani votano storicamente meno della media per cui non è un fatto nuovo, è stato cosi in tutte le elezioni politiche degli ultimi 50 anni Nel Regno Unito, inoltre, per votare bisogna essere registrati alle liste elettorali e i giovani, che più spesso si trasferiscono da una città all'altra o da una casa all'altra per lavoro o studio, hanno la tendenza a mancare dai registri. Tuttavia, nei 12 mesi tra il referendum di giugno 2016 e le elezioni del giugno 2017 i millennials inglesi hanno acquisito consapevolezza della loro responsabilità e circa 1.4 milioni di under 34 si sono registrati per votare, ovvero il 22% in più di quelli che si erano registrati prima del **Cunzio**, *I giovani e il loro rapporto con l'Europa* referendum sulla Brexit, e il 51% in più di quelli registrati per l'elezione del 2015.
Per un approfondimento sul tema del voto, con focus sui giovani in Regno Unito e sulla loro percezione delle istituzioni, si rimanda all'articolo di univeristypress, reperibile online di **M. Cunzio**, *I giovani e il loro rapporto con l'Europa*, pp. 22 e ss. "Se i padri fondatori seppero cercare, sulle macerie di due guerre disastrose, strade alternative e innovative, con il coraggio e l'audacia di sognare l'idea di un'Europa fondata su ideali universali, è proprio attraverso quegli stessi intramontabili ideali che l'Europa deve raforzarsi. Ora, alla luce di una società in veloce evoluzione, attraverso cambiamenti anche radicali, diicoltà profonde connesse con un quadro critico a livello planetario e processi di integrazione non facili e spesso dolorosi, è necessario 'aggiornare' l'idea di Europa. Quell'Europa umanistica, paladina dei diritti dell'uomo, della democrazia e della libertà, terra di poeti, ilosoi, artisti, musicisti, letterati, madre di popoli e nazioni, madre di grandi uomini e donne che hanno saputo difendere e dare la vita per la dignità dei loro fratelli, per sopravvivere alla crisi che la pervade deve essere in grado di accettare la sida di produrre un nuovo Umanesimo, aiancando alle parole "pace" e "democrazia" anche tre capacità: capacità di integrare, la capacità di dialogare e la capacità di generare".

Gibilterra, che ha segnato il record di voti per il *Remain*, con oltre il 95% dei voti a favore dove si è recato a votare l'84% degli aventi diritto, un dato molto alto che era ampiamente preventivabile poichè gli abitanti di Gibilterra temono l'acuirsi delle tensioni fra Regno Unito e Spagna con l'eventuale uscita.

Fig. 11: Analisi del voto nazionale in Regno Unito e scelta Leave o Remain.[124]



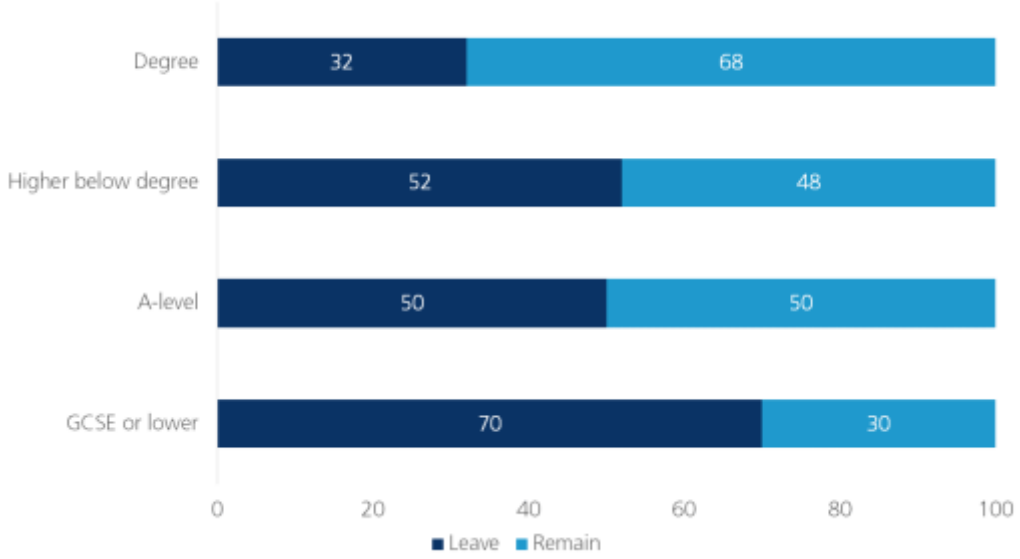
Come detto, i dati emersi dall'analisi del voto evidenziano una grande affluenza generale, al 72.21% verso un 66.4% che era stato raggiunto solo qualche mese prima in occasione delle elezioni politiche, ma il referendum non ha mostrato solo la grande divisione tra chi si è palesato contrario o a favore dell'uscita dall'Unione europea bensì ha fatto emergere anche una divisione chiara tra le scelte della classe ricca e quella dei meno ricchi e tra la città di Londra ed il resto del Regno Unito oltreché, come già riportato, tra Inghilterra, Galles, Scozia ed Irlanda del Nord.

L'analisi del voto in relazione al livello d'istruzione dei votanti mette in evidenza come la fascia corrispondente al titolo di studio maggiore, quella del degree cioè pari o superiore alla Laurea,

[124] Il report dettagliato è disponibile online al sito web http://www.ilpost.it.

si è espressa con il 68% in favore del Remain. Il 70% dei votanti con un livello d'istruzione considerata bassa invece si è espressa a favore dell'uscita dal perimetro europeo.

Fig. 12: Analisi del voto in relazione al livello d'istruzione e titolo di studio conseguito.[125]

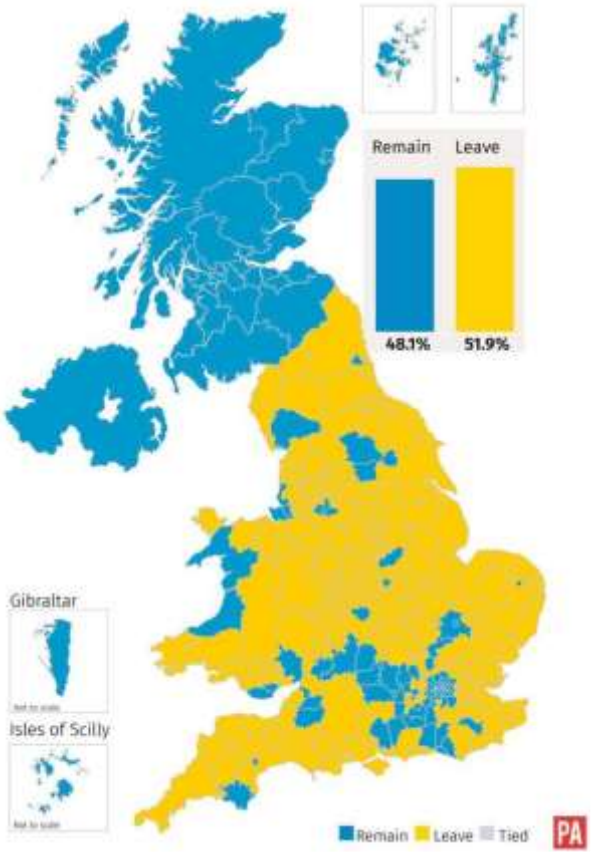


Analizzando, infine, il voto sulla mappa geografica, possiamo chiaramente individuare delle macroaree nelle quali la prevalenza è stata in favore del Leave, quest'ultimo è prevalso nelle regioni comprendenti i grandi centri urbani, nelle Midlands ed a Birmingham ma anche nei vecchi distretti industriali come le West Midlands e le Est Midlands. Il Remain ha prevalso in Scozia e l'Irlanda del Nord ma anche nella città di Londra, il North East e lo Yorkshire, Gibilterra e le isole Scilly.

Nei 33 boroughs della città di Londra l'affluenza alle urne è stata di due punti più bassa rispetto alla media nazionale ed il Remain è prevalso in 28 zone con un totale di voti a favore nell'intera città di 2.2 milioni mentre il Leave, prevalso nei 5 rimanenti distretti, ha potuto registrare 1.5 milioni di preferenze. In tutti i quartieri del centro cittadino la vittoria è netta per il fronte pro-Europa ma anche nei quartieri piu' prestigiosi come Westmister o Camden. Il mondo della finanza, nel quartiere della City si è espresso a favore del Remain con il 75% delle schede a favore.

[125] IVI.

Fig. 13: Analisi del voto per aree geografiche e distretti del Regno Unito.[126]



Si può certamente affermare che in occasione del voto sulla Brexit il Regno Unito si sia di fatto disunito e la stessa Inghilterra si sia profondamente spaccata mostrando una sua palese differenza interna tra l'espressione dei cittadini londinesi in contrasto con quella della maggior parte del resto del Paese. Le prime nove città in ordine di grandezza del Regno Unito, fatta eccezione per Birmingham, hanno chiaramente preso una posizione europeista. La vittoria del Referendum in favore dell'uscita dell'Unione europea è una vittoria da attribuire certamente alla popolazione rurale, anziana ed a chi probabilmente è stato guidato nella scelta anche da un sentimento di paura.

Possiamo meglio definire il profilo del Brexiteer come un componente di un blocco sociale composito ed interclassista, che possiamo inquadrare come fascia sociale certamente non particolarmente agiata, in parte anche esclusa dal mondo del lavoro e decisamente convinta di una

[126] IVI.

sua appartenenza ad un'identità nazionale o comunque britannica ed, almeno in parte, scontento delle istituzioni europee, con una probabile opinione negativa sul capitalismo.[127]

Resta, infine, una grande incognita su quale sarebbe potuto essere il risultato se si fossero recati alle urne un numero maggiore di cittadini del Regno Unito, quel 27.8% di aventi diritto al voto che avrebbero potuto anche ribaltare, o maggiormente indirizzare, il risultato emerso dalle urne.

[127] Per un approfondimento sui profili dei votanti in Regno Unito si veda il volume di **H.D. Clarke, M. Goodwin e P. Whiteley,** *Brexit. Why Britain Voted to Leave the European Union*, Cambrige, University press del 2017.
Inoltre si veda l'articolo del 16 novembre 2017 di **A. Pellegata**, *Brexit: Why Britain voted to leave the European union?* riv. Il mulino, l'autore sottolinea come diversi studi che hanno avuto quale oggetto Brexit si sono concentrati soprattutto sul crescente euroscetticismo che ha caratterizzato l'ultimo decennio della storia del Regno Unito, in particolare quella inglese, e sugli attori che hanno condizionato la campagna referendaria. L'analisi si apre esaminando il contesto in cui si è svolta la campagna elettorale, il sentiment dell'opinione pubblica e i differenti argomenti proposti rispettivamente dagli attori a supporto del remain e del leave. Una volta delineato il contesto che ha fatto da sfondo al referendum, l'autore analizza prima l'evoluzione degli atteggiamenti dei cittadini nei confronti dell'Unione a partire dal 2004 e poi la crescita dei consensi a favore dello Ukip nelle elezioni europee del 2014 e nelle elezioni inglesi del 2015. Queste analisi mostrano quanto il supporto per l'Unione europea nel Regno Unito sia stato storicamente volatile e come l'ascesa dei consensi per lo Ukip abbia contribuito a portare tematiche quali l'Europa e l'immigrazione al centro del dibattito politico. La seconda parte del libro è, tuttavia, la più rilevante e presenta una serie di rigorose analisi empiriche dei fattori che hanno influenzato la scelta di votare per l'uscita, mostrando come quest'ultima possa essere spiegata da una combinazione di calcoli utilitaristici, orientamenti e identificazione partitica. Infine si sofferma le conseguenze politiche ed economiche attese, di lungo periodo di Brexit, esaminando alcuni possibili scenari futuri non tralasciando che, poiché di difficile identificazione, sono stati eccessivamente enfatizzati sia da parte dei media, sia da parte dei sostenitori del remain.

2.5 Le reazioni al voto nel Regno Unito.

È del tutto evidente che il perno centrale attorno a cui si sviluppa l'intera vicenda Brexit è il referendum celebrato il 23 giugno 2016, un fondamentale Constitutional Moment che, con la vittoria del Leave, sancisce l'inversione di tendenza rispetto alla direzione storicamente impressa dagli avvenimenti ricostruiti nel paragrafo precedente. Tuttavia, è bene ribadire fin da subito che *"..non si è trattato di un episodio estemporaneo, né di un infortunio di un Primo Ministro e men che meno di un evento imprevedibile e frutto di un colossale equivoco: tutte interpretazioni largamente presenti nei dibattiti al di qua e al di là della manica, tendenti a banalizzare, soprattutto da parte dei commentatori più critici con questa decisione, una vicenda che nel suo complesso è tutt'altro che riconducibile ad un'unica causa e riducibile a mere dinamiche contingenti*".[128]

All'indomani del voto sulla Brexit possiamo certamente affermare che il Regno Unito si sia immediatamente trovato in quello che potrebbe essere definito un vero e proprio terremoto non solo nel Mondo politico ma anche in relazione alle ripercussioni che hanno da subito iniziato ad interessare gli operatori commerciali internazionali, tali da *"...mettere in dubbio in una sola notte mezzo secolo di decisioni di politica estera ed economica*".[129]

---

[128] **C. Martinelli** *La Brexit come Constitutional Moment, Radici storiche e scelte politiche* in riv. Federalismi n.10 del 28 marzo 2022, pp.18-29. L'autore si domanda nell'articolo se il Regno Unito sia pronto o meno ad affrontare una trasformazione cosi' profonda arrivando alla conclusione che "...due dati di fatto mi sembrano in evidente controtendenza e fanno propendere per una risposta negativa. Il primo è proprio il senso della Brexit: sarebbe curioso un approdo agli stilemi costituzionali tipicamente continentali proprio nel momento in cui la Gran Bretagna decide di uscire dall'Unione Europea. E non dimentichiamo che alla fine di quella estenuante vicenda il corpo elettorale ha ritenuto opportuno imboccare la via d'uscita nel modo più classicamente britannico: concedendo al Primo Ministro in carica un'amplissima maggioranza parlamentare per portare a termine il suo programma di "Brexit done", come infatti poi puntualmente accadde. Il secondo è invece legato alla tendenza politica attualmente in atto. I meccanismi messi in moto dalla Brexit stanno andando in una direzione diametralmente opposta a quella auspicata dai fautori della Costituzione codificata. I progetti dell'attuale maggioranza parlamentare, e soprattutto del Governo in carica, tendono alla restaurazione di alcuni stilemi classici del costituzionalismo inglese, in controtendenza perfino con le riforme costituzionali degli ultimi venticinque anni: dalle Carte dei diritti, alle competenze del potere giudiziario; dalle procedure parlamentari, ai poteri del Primo Ministro, e così via. Dunque, realisticamente credo che per il momento, almeno fino ad un profondo mutamento di indirizzo politico del Paese, il dibattito sulla codificazione costituzionale rimarrà una sapida materia di discussione tra i teorici della Costituzione."

[129] Articolo dal titolo *Brexit: the vote that changes everything*, su Financial times del 27 giugno 2016 di **P. Stephens,** reperibile online.

Il 24 e il 25 giugno 2016, e per diverse settimane di Luglio, Brexit è stata certamente la notizia più importante di tutti i quotidiani non solo del Regno Unito e delle tv del Mondo intero.

Riprendiamone qui alcune, per completezza di informazione sugli accadimenti legati al referendum. Il *Daily Express* ha sottolineato l'importanza della presa di posizione del Regno Unito verso le istituzioni europee in un articolo dal titolo "*We're out of the EU*" [130] mentre il *Telegraph* scrive in merito alla nascita di una nuova era titolando "*We have the chance to forge a new Britain and Europe"*[131], *l'Irish Time* parla di un incredibile atto di autolesionismo e analizza approfonditamente i risultati mettendoli in relazione alle campagne.[132]

Ancora, il *Financial Times* che ti titola sulla versione online "*Brexit has locked us millenials out of union we woted for*", si concentra sulla scelta unitaria che caratterizzerà tutto il Regno Unito, seppur sottolinea aspetti cruciali sui quali aprire una seria discussione connessa alla sovranità nazionale dei singoli Stati del Regno, sottolineando ad esempio la chiara scelta del popolo scozzese, di fatto superata da decisioni di altri Stati.[133]

Interessante l'analisi del *The Guardian* che ha rimarcato l'ambiguità dei politici del Regno Unito che ha caratterizzato i mesi precedenti e la scarsa serietà ed attenzione nel trattare temi complessi come l'immigrazione o la gestione dei temi economici quali l'attività della pesca nelle acque internazionali, non ha risparmiato aspre critiche anche riportando diverse interviste raccolte in un articolo intitolato " *Nostalgic elderly brexiteers have stolen my future*" a sottolineare come diverse persone nel Regno Unito percepiscano la scelta come una sottrazione forzata di diritti acquisiti. [134]

---

[130] La prima pagina del **Daily Express** del 25 giugno 2016 è disponibile al sito web: https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/brexit-newspaper-front-pages-leave-supporting-papers-dont-mention-market-carnage-on-historic-front-pages_uk_576d9d02e4b08d2c56392f46.

[131] La prima pagina del **Telegraph** del 25 giugno 2016 è disponibile al sito web: https://www.telegraph.co.uk/business/2016/06/25/we-have-the-chance-to-forge-a-new-britain-and-europe-that-we-are.

[132] La prima pagina dell'**Irish time del** 25 giugno 2016 è disponibile al sito web: https://www.irishtimes.com/premium/loginpage?destination=http%3A%2F%2Fwww.irishtimes.com%2Fnewspaper%2Farchive%2F2016%2F0625%2FPg002.html.

[133] La prima pagina del **Financial time**, versione online, del 25 giugno 2016 è disponibile al sito web: https://www.ft.com/content/82a1a548-3b93-11e6-8716-a4a71e8140b0.

[134] L'articolo del Guardian di **S. Abbassi** è disponibile alla pagina del Financial time, versione online, del 25 giugno 2016 al sito web:

Possiamo riscontrare in ogni giornale o tabloid del Regno Unito una presa di posizione sul risultato chiaramente in linea con il loro orientamento rimarcato nelle diverse occasioni, prima del voto.

Negli Stati Uniti d'America diversi giornali hanno focalizzato l'analisi sulla possibilità che altri Stati europei possano a breve seguire lo stesso esempio del Regno Unito, manifestando perplessità rispetto ad un potenziale effetto domino che avrebbe ripercussioni sul mantenimento dell'Europa stessa mentre in Francia e in Italia, non sono mancati articoli e prese di posizione sui cosiddetti effetti domino con Italexit e Frenxit, a favore di un processo di allontanamento delle nazioni dal progetto europeo da avviare anche attraverso un apposito referendum.[135]

Dopo una breve analisi sulla stampa interna ed internazionale, possiamo concentrarci sulle decisioni piu' importanti, prese nei giorni immediatamente successivi al voto, tra le quali spicca certamente la scelta del Premier David Cameroon di dimettersi, il Premier subito dopo aver conosciuto l'esito del referendum, ha affermato in una conferenza stampa di rispettare le scelte del popolo e la necessità di identificare un nuovo leader che possa condurre i negoziati d'uscita con l'Unione europea nel modo migliore possibile.[136] Seguiranno anche le sue dimissioni da deputato, alcuni mesi dopo, adducendo una sua impossibilità a rimanere in carica rappresentando un elemento di distrazione per il nuovo Premier Teresa May.

---

https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/26/education-erasmus-brexit-referendum.

135 In Francia il quotidiano **Le Parisienne** rimarca la necessità di ampliare l'asse franco-tedesco ad altre nazioni capaci di dare il loro contributo positivo nella gestione delle complesse dinamiche europee, negli scenari mondiali. Il **24 giugno 2016** i principali giornali italiani sono usciti con questi titoli "*Il lungo percorso per l´addio della Gran Bretagna all´Unione Europea: dal voto al referendum del 23 giugno 2016 alle spinte opposte di Scozia e Irlanda del Nord. Così cambierà l´Ue*" **La Repubblica,** "*Terremoto Brexit: Oh my God che botta. Gran Bretagna choc: lascia l'UE. Panico sui mercati, crollo in Piazza Affari: -12,5%*" **Il Giornale** e "*Choc Brexit. EUROPA, SVEGLIATI*" Il **Sole 24 ORE.**

136 Il premier Cameron ha annunciato le sue dimissioni parlando davanti a Downing Street dopo la vittoria del no all'Europa nel referendum sulla Brexit assicurando che sarebbe stato ancora Primo Ministro per i prossimi tre mesi e che verrà organizzata in ottobre l'elezione del nuovo leader del partito conservatore, dichiara:"Ci dovrà essere un nuovo Primo Ministro eletto a ottobre", aggiungendo che il nuovo Premier "dovrà guidare i negoziati con l'Ue".
Inoltre: "Io farò il possibile, come Primo Ministro, per pilotare la nave nelle prossimi settimane e mesi. Ma non penso che sia giusto per me cercare di essere il capitano che guida il nostro Paese verso la sua prossima destinazione" ancora " non è una decisione che ho preso alla leggera. Ma credo che sia nell'interesse nazionale avere un periodo di stabilità e poi la nuova leadership richiesta".
Il video integrale della conferenza stampa in cui Cameron annuncia le sue dimissioni è disponibile online al sito web: https://www.la7.it/omnibus/video/brexit-cameron-mi-dimetto-da-primo-ministro-24-06-2016-188535.

Mentre il Premier dopo un colloquio di rito con la Regina, annunciava ufficialmente le sue dimissioni, il leader degli euroscettici del partito Ukip, Nigel Farage non ha perso occasione per parlare da subito di indipendenza e di necessità di liberarsi presto da Bruxelles proponendo che il giorno del referendum sarebbe dovuto diventare una festa nazionale, celebrata come "Independence Day" spiegando "…*Ora siamo finalmente liberi di iniziare a siglare i nostri accordi commerciali e i nostri rapporti con il resto del mondo e ci lasciamo alle spalle un'unione politica che sta fallendo…. …e ci siamo dati la possibilità di unirci al mondo in un'economia globale per il ventunesimo secolo*".

In Scozia ed Irlanda del Nord, gli indipendentisti hanno sfruttato da subito l'occasione per rimarcare le loro ambizioni di distacco dal Regno Unito e di necessità di rimanere nel perimetro europeo, anche in virtu' dei maggiori voti a favore del Remain a livello nazionale. Il partito nazionalista scozzese, guidato da Nicola Stargeon, ha annunciato immediatamente la necessità di ricorrere ad un nuovo referendum per chiedere il distacco dal Regno Unito mentre il leader storico dello Scottish National Party, Alex Salmond, si è affrettato a dichiarare che seppur l'Inghilterra è la nazione più grande, altre tre hanno "interessi opposti" aprendo una discussione interna ai paesi d'oltre manica sull'adeguatezza di un referendum "intrastatale".

Ancora, le istituzioni europee hanno manifestato una rigidità che si sarebbe di fatto protratta per un lungo periodo, negli anni successivi durante i negoziati, ed il Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz ha affidato ad un social network un commento che è apparso essere di conferma rispetto a chi si poneva dubbi sulla genuinità dei rapporti storici tra il Regno Unito ed i suoi partner europei, affermando che l'ambiguità dei rapporti storici tra le due parti, protratta per quaranta anni, "..*appare ora più chiara a tutti ma rimane necessario rispettare l'esito dei voto*." Nello stesso commento afferma la necessità di avviare negoziati che sarebbero dovuti essere rapidi e trasparenti facendo di fatto riferimento ad incontri da far iniziare a breve. In occasione della riunione straordinaria del Parlamento europeo, convocato in plenaria tre giorni dopo il voto, lo stesso ha chiesto una implementazione rapida e coerente della procedura di revoca dell'appartenenza del Regno Unito alla Unione europea approvando la risoluzione bipartisan a larghissima maggioranza con 395

voti a favore, 200 contrari e 71 astenuti lasciando intendere che il Regno Unito non può aspettarsi di avere gli stessi privilegi che aveva prima senza rispettare gli obblighi.

Il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk ha dichiarato che "*L'Unione europea è pronta a partire con quel processo anche oggi*..", ma "*…dobbiamo rispettare anche i Trattati che attribuiscono al governo britannico il compito di avviare la procedura: è il solo modo legale, tutti devono essere consapevoli di questo e perciò dobbiamo essere pazienti*" ed ha annunciato un vertice informale straordinario dell'Unione senza il Regno unito da tenere a settembre 2016 a Bratislava per discutere del futuro dell'Unione europea.

La successiva dichiarazione congiunta del presidente Junker e dell'Olandese Rutte, Presidente di turno della Commissione Europea, afferma dispiacere per l'esito del referendum ma al tempo stesso parla di unità di risposta dell'intera Unione europea ad una situazione senza precedenti, lasciando intendere che il Regno Unito non avrà vita facile trovando una controparte espressione di 27 Paesi coesi e che non hanno potuto far altro che subire una scelta dai più inaspettata.

La maggior parte dei Capi di Governi o di Stato dei Paesi europei ed alcuni dei più importanti leader di partito hanno espresso la loro preoccupazione per un'incertezza rispetto ad una situazione mai vissuta in passato ed esprimendo rammarico hanno tenuto la barra nella stessa direzione indicata dalle istituzioni europee, in conferenze stampe nelle quali la linea che è sembrata essere stata condivisa tra i 27.

Dalla Germania, importante partner commerciale del Regno Unito, la cancelliera Merkel ha posto l'accento su una decisione, a suo modo di vedere, affrettata ma anche sulla certezza che gli altri 27 paesi europei avrebbero certamente agitato con maggior prudenza nel discutere eventuali volontà di uscire dal perimetro europeo. Il Primo Ministro del Belgio ha invocato la necessità di organizzare un meeting del vertice del Consiglio Europeo al quale non avrebbe già dovuto prendere parte il Regno

Unito.[137]

Il premier italiano Matteo Renzi ha sottolineato che l'Europa è la casa di tutti gli europei e che è profondamente sbagliato lasciarla mentre il Presidente della Repubblica Italiana Giorgio Napolitano ha voluto fare un vero e proprio appello alle istituzioni, ai cittadini ed a tutte le persone di responsabilità per assumere atteggiamenti corretti e dettati dal reciproco rispetto, lasciando intravedere almeno una flebile speranza affinchè sia il Parlamento di Westmister a trovare una soluzione differente all'uscita.

Paolo Gentiloni, Ministro degli Esteri Italiano, ha rimarcato, invece, la necessità di mantenere sempre e comunque una solida amicizia con il Regno Unito ma che a decisione presa bisogna ormai agire rapidamente nella strada richiesta dalla maggioranza. Romano Prodi ha preferito lasciare il suo commento ad interpretazioni sul voto affermando che la parte ricca ha prevalso e che "…*ci troviamo di fronte ad un risultato indubbiamente clamoroso*."

Non sono mancate le prevedibili reazioni dei leader sovranisti come Matteo Salvini in Italia e Marine Le Pen in Francia che hanno parlato invece di un bel giorno e di una coscienza dei cittadini che si è dimostrata, a loro dire, superiore a quella dei banchieri e finanzieri maggiormente interessati a dinamiche lontane dal riconoscimento delle sovranità nazionali. Matteo Salvini, in particolare, ha parlato di una Unione europea che appare essere simile, nei fatti, all'Unione Sovietica. Molto più caute, invece, le reazioni della casa bianca che è sembrata essere più attenta a non prendere una posizione troppo marcata a seguito della decisione di storici alleati e tra i più stretti amici, a livello mondiale.

L'analisi delle reazioni al voto sulla Brexit, non solo in campo politico, ma anche lo studio delle prime reazioni degli operatori commerciali e delle borse mondiali, hanno da subito fatto

---

[137] Per un approfondimento sulle prese di posizione dei maggiori leader europei a seguito del risultato emerso dal voto sul referendum in Regno Unito, si veda **S. Schroter and H. Nemescek**, *The uncertancy impact of brexit on the UK's membership in the European Economic Area*, riv. European Business Law Review del mese di ottobre 2016 pp. 4-22.

chiaramente capire che i negoziati per definire le modalità di uscita non sarebbero stati facili. Il giorno dopo il referendum, piazza Affari ha chiuso con l'indice Ftse Mib in caduta del 12,48% a 15.723 punti, sotto soglia 16.000, ed è il maggior calo mai registrato a Milano, superiore anche al calo del 7,57% che si è avuto l'11 settembre 2001 dopo l'attacco alle torri gemelle, in perdita di quasi 61 miliardi di euro, in calo tutte le altre piazze: Londra, vero e proprio epicentro del terremoto Brexit per i mercati, ha chiuso con l'indice Ftse 100 in calo del 3,15% a 6.138 punti; Parigi ha terminato la seduta con un calo dell' indice Cac dell'8,04% a 4.106 punti; a Francoforte l'indice Dax è scivolato in chiusura a 9.557 punti con una perdita della seduta del 6,82%; a Madrid: l'indice Ibex ha lascia sul terreno il 12,35% a 7.787 punti.

L' uscita del Regno Unito dalla Unione europea è costato alle borse europee oltre 637 miliardi di euro nel venerdì nero dopo l'esito del referendum sulla Brexit, se si guarda al calo dello Stoxx Europe 600, questo ha perso in una sola seduta l'8,62%.

Anche negli Stati Uniti, per la Borsa di New York e' stata la peggior giornata dal 2011, col Dj che ha perso 600 punti, in calo del 3,39% a 17.400,27 punti. Male anche il Nasdaq che cede il 4,12% a 4.707,98 punti e l'indice S&P500 che perde il 3,60% a 2.037,31 punti.

Inoltre, nella giornata del 24 giugno, la sterlina ha perso oltre l'11% a quota $1.3229 contro il dollaro USA, al livello più basso dal 1985 mentre lo Yen è salito velocemente contro il dollaro USA fino a quota 99.02 yen per dollaro, per la prima volta sotto quota 100 dal 2013 ed il prezzo dell'oro è schizzato dell'8.1% a $ 1,358.54 l'oncia raddoppiando il suo volume medio. Il prezzo del petrolio ha perso il 6.8% attestandosi a $46.70 al barile ed il rendimento dei treasuries USA a 10 anni è crollato all'1.40%.[138]

[138] I principali indicatori economici, finanziari e di borsa delle giornate del 24 e del 25 giugno 2016 sono riportati all'indirizzo web dell'agenzia di stampa britannica Reuters,disponibili al sito web: https://www.reuters.com/article/borsa-commissariamento-garbi-idITL8N19L2GY.

CAPITOLO 3

Il progetto di accordo di recesso tra Unione europea ed il Regno Unito

SOMMARIO: ***3.1.*** *L'evoluzione dei negoziati per la Brexit –* ***3.2.*** *European Union Acts 2018 e 2020 –* ***3.3.*** *La struttura del withdrawal agreement –* ***3.4.*** *Le sentenze dell'High Court of Justice e UK Supreme Court nell'ordinamento anglosassone –* ***3.5.*** *La sentenza Miller II e le ulteriori conseguenze sul modello Westminster -* ***3.6.*** *La posizione delle istituzioni europee.*

3.1 L'evoluzione dei negoziati per la Brexit.

In occasione di una riunione tenutasi a Dicembre 2016**,** i 27 leader dei Paesi europei ed i Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione, rilasciano una dichiarazione in cui indicano di essere pronti ad avviare i negoziati con il Regno Unito, non appena quest'ultimo avrà presentato la notifica a norma dell'articolo 50 del TUE.[139] Concordano, inoltre, la seguente procedura per i prossimi negoziati sulla Brexit:

[139] La riunione informale si è tenuta a Bruxelles il 15 dicembre 2016 ed il documento conclusivo è caratterizzato dal seguente preambolo "…Noi, i capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri e i Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea, determinati a garantire il successo dell'Unione, siamo pronti ad avviare i negoziati con il Regno Unito non appena quest'ultimo avrà presentato la notifica a norma dell'articolo 50. Accogliamo con favore l'intenzione del Regno Unito di procedere in tal senso entro la fine di marzo 2017, in modo da poter iniziare ad affrontare le incertezze derivanti dalla prospettiva del suo recesso. Sosteniamo con determinazione la nostra dichiarazione del 29 giugno 2016 in tutti i suoi elementi e continueremo ad attenerci ai principi in essa stabiliti. Ribadiamo che qualsiasi accordo dovrà basarsi su una combinazione equilibrata di diritti e obblighi, e che l'accesso al mercato unico presuppone l'accettazione di tutte e quattro le libertà. È nostra intenzione condurre i negoziati di recesso in uno spirito di fiducia e unità tra noi. A tal fine sosteniamo le modalità procedurali per i negoziati definite nell'allegato." Una copia della dichiarazione è disponibile al sito web https://www.consilium.europa.eu/media/24161/15-euco-statement-it.pdf.

1. Il primo passo dopo la notifica del Regno Unito sarà l'adozione, da parte del Consiglio europeo, di orientamenti volti a definire il quadro dei negoziati a norma dell'articolo 50 del TUE ed a delineare le posizioni e i principi generali che l'Unione europea perseguirà in tutto l'arco dei negoziati. Il Consiglio europeo si occuperà costantemente della questione e aggiornerà gli orientamenti nel corso dei negoziati, ove necessario.
2. A seguito dell'adozione degli orientamenti, il Consiglio europeo inviterà il Consiglio affari generali a procedere in tempi rapidi all'adozione della decisione che autorizza l'apertura dei negoziati, previa raccomandazione della Commissione europea, ed a gestire le fasi successive del processo. Il Consiglio adotterà inoltre direttive di negoziato sulla sostanza e sulle modalità particolareggiate che disciplineranno la relazione tra il Consiglio e i suoi organi preparatori, da un lato, e il negoziatore dell'Unione, dall'altro. Tali direttive di negoziato possono essere modificate e integrate, ove necessario, in tutto l'arco dei negoziati per rispecchiare l'evoluzione degli orientamenti del Consiglio europeo.
3. Il Consiglio sarà invitato a nominare la Commissione europea come negoziatore dell'Unione. Si accoglie con favore la nomina da parte della Commissione di Michel Barnier[140] a capo negoziatore. Per assicurare la trasparenza e instaurare un clima di fiducia, la squadra del negoziatore dell'Unione sarà pronta ad accogliere tra i suoi membri un rappresentante della presidenza di turno del Consiglio. Rappresentanti del Presidente del Consiglio europeo saranno presenti e parteciperanno, con un ruolo di sostegno, a tutte le sessioni negoziali,

140 E'il Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, che ha nominato l'ex commissario Michel Barnier responsabile della task force dell'esecutivo europeo per condurrre il negoziato con il Regno Unito sulle condizioni di uscita dall'Unione europea. **CFR** il post.it dell'08 aprile 2017 "Barnier, francese ha una lunga esperienza politica cominciata movimento giovanile vicino al Raggruppamento per la Repubblica, un partito politico di ispirazione gollista attivo dalla fine degli anni Settanta e confluito poi nei Repubblicani, l'attuale nome del principale partito di centrodestra della Francia. Conservatore, è stato eletto più volte deputato e senatore e ha ricoperto molti importanti incarichi: è stato ministro dell'Ambiente, ministro per gli Affari Europei, ministro degli Esteri nel 2004-2005, ministro dell'Agricoltura e consigliere di Stato di Nicolas Sarkozy. Dalla fine degli anni Novanta gli incarichi nazionali di Barnier si sono alternati con gli incarichi a livello europeo: dal 1999 al 2004 è stato commissario per le politiche regionali e per la riforma delle istituzioni, nel 2010 l'ex presidente della Commissione José Manuel Barroso gli aveva affidato la responsabilità del Mercato interno e dei Servizi finanziari e nel 2014 venne nominato commissario europeo per l'Industria e l'Imprenditoria, dopo aver sfidato Juncker alla nomina di presidente della Commissione e aver perso."

insieme ai rappresentanti della Commissione europea. Il negoziatore dell'Unione riferirà sistematicamente al Consiglio europeo e ai suoi organi preparatori.

Nell'arco di tempo fra le riunioni del Consiglio europeo, il Consiglio e il Coreper, [141] assistiti da un gruppo di lavoro ad hoc con presidenza permanente, garantiranno che i negoziati siano condotti conformemente agli orientamenti del Consiglio europeo e alle direttive di negoziato del Consiglio, e forniranno una guida al negoziatore dell'Unione. I membri del Consiglio europeo, del Consiglio e dei suoi organi preparatori che rappresentano il Regno Unito non parteciperanno né alle discussioni né alle decisioni relative a tale Stato.

4. I rappresentanti dei 27 capi di Stato o di Governo saranno associati alla preparazione del Consiglio europeo, secondo necessità. I rappresentanti del Parlamento europeo saranno invitati a dette riunioni preparatorie.
5. Il negoziatore dell'Unione sarà invitato a informare periodicamente e con precisione il Parlamento europeo per tutta la durata dei negoziati. La presidenza del Consiglio sarà pronta a informare il Parlamento europeo e a procedere con esso a uno scambio di opinioni, prima e dopo ogni sessione del Consiglio Affari generali. Il Presidente del Parlamento europeo sarà invitato per essere ascoltato all'inizio delle riunioni del Consiglio europeo.

Qualche mese dopo, a Marzo del 2017 anticipando di qualche giorno l'attivazione formale da parte del Regno Unito della procedura prevista dall'Art. 50 del TUE, il Presidente Donald Tusk convoca un Consiglio europeo straordinario per discutere di Brexit, fissato per il **29 Aprile 2017** esternando chiaramente la necessità di gestire con particolare attenzione la delicata vicenda, non nascondendo preoccupazioni per la preannunciata difficoltà di giungere ad un compresso rapido.[142]

---

[141] Il Comitato dei rappresentanti permanenti **COREPER** è un organo del Consiglio dell'Unione europea, composto dai capi o vice-capi delegazione degli Stati membri presso l'Unione europea e da un alto numero di comitati e gruppi di lavoro ad esso subordinati. Il suo compito principale è preparare gli incontri a livello ministeriale del Consiglio dell'Unione europea. Inoltre svolge un ruolo fondamentale nell'elaborazione delle politiche dell'Unione europea, dato che gran parte dei negoziati tra gli Stati membri sulle decisioni da prendere si svolge al suo interno.

[142] Il Presidente del Consiglio europeo **D. Tusk** ha inviato ai Governi degli Stati membri una prima bozza di linee guida in vista del Consiglio europeo straordinario convocato per il 29 aprile per l'adozione delle linee guida negoziali. Una volta approvate le linee guida negoziali da parte del Consiglio europeo, la Commissione europea presenterà il 3 maggio

Riporta, invece, la data del 29 Marzo 2017 una missiva consegnata per mano dell'ambasciatore del Regno Unito Tim Barrow all'Unione europea, in un documento a firma del premier Teresa May nel quale si ufficializza la volontà di attivare la procedura prevista all'articolo 50 del trattato di Lisbona ed è proprio la formalità dell'atto che funge da catalizzatore per il riaccendersi di mire secessioniste, principalmente in Scozia dove il Parlamento nazionale vota in favore di un nuovo referendum per chiedere la separazione dal Regno Unito e un nuovo ingresso, autonomo, nell'Unione Europea.[143]

Nella lettera, dai toni certamente concilianti, si auspica una speciale prossima partnership con l'Unione europea, seppur si annuncia ufficialmente l'intenzione del Regno Unito di attivare il procedimento di divorzio e di voler mantenere stretti rapporti con l'Unione, posizione in contrasto con i toni spesso duri della retorica pro-Brexit "...*Il governo del Regno Unito vuole concordare una profonda e speciale partnership con l'Unione europea che preveda sia la cooperazione economica che in materia di sicurezza*.." prima di sottolineare in particolare l'importanza della sicurezza in Europa, che non è mai stata *"...più fragile di oggi dalla fine della Guerra Fredda*". La lettera spiega che la regolamentazione del futuro status di circa tre milioni di cittadini europei che vivono nel Regno Unito e del circa milione di cittadini del Regno Unito che vive in altri Paesi dell'Unione sia stato fonte di disaccordo già prima del referendum "..*Dovremmo ricordarci che al centro dei nostri colloqui ci sono gli interessi di tutti i cittadini*", scrive ancora "…*Dovremmo puntare ad un accordo rapido sui loro diritti*", sottolineando che si potrà garantire lo status dei cittadini dell'Unione che risiedono nei Paesi del Regno Unito solo quando si riceveranno reciproche rassicurazioni in tal senso per i propri cittadini che si trovano sul territorio dell'Unione europea.

una proposta di raccomandazione sulle direttive di negoziato che dovranno essere approvate dal Consiglio dell'Unione europea nel corso del mese di maggio.

143 La lettera del Primo Ministro del Regno Unito è disponibile al sito web: http://images.dirittounioneeuropea.eu/f/sentenze/documento_JyPiu_due.pdf.

Nella lettera, possiamo certamente leggere anche altri timori quali i dubbi espressi ai politici da parte degli industriali del Regno Unito circa le tante perplessità di fronte alla prospettiva che il Regno Unito esca dall'Unione senza un accordo, circostanza che potrebbe comportare un aumento delle tariffe commerciali per la maggior parte delle merci, seppur la stessa Premier aveva già detto in altre occasioni formali che "*..nessun accordo è meglio di un cattivo accordo"* ma nella lettera pare cercare un tono maggiormente conciliativo rispetto al passato, per discutere sulla questione "…*Sia il Regno Unito che l'Unione europea dovranno naturalmente trovare una interazione. Ma questo non è il risultato a cui le due parti dovrebbero tendere*", ha scritto. Inoltre scrive anche delle implicazioni sulla sicurezza "*La nostra cooperazione nella lotta alla criminalità e al terrorismo si indebolirà. Dobbiamo pertanto lavorare sodo per evitare un simile scenario*".

Una priorità nella lettera è costituita dalla citata questione della gestione della frontiera fra la Repubblica di Irlanda, Stato membro dell'Unione, e l'Irlanda del Nord facente parte del Regno Unito e si scrive che "*Vogliamo evitare un ritorno ad una frontiera chiusa fra i due Paesi",* e "*Abbiamo anche la grande responsabilità di fare in modo che niente venga fatto per compromettere il processo di pace in Irlanda del Nord e di continuare a sostenere l'Accordo di Belfast*", riferendosi agli accordi del 1998 conclusi per porre fine ad un conflitto trentennale in Irlanda del Nord.

Auspica che i negoziati sulla Brexit siano condotti in parallelo con le trattative sul futuro delle relazioni fra Regno Unito ed Unione europea: "*..Crediamo necessario concordare i termini della nostra futura partnership in parallelo con la nostra uscita dall'Unione*" e di volere che il Regno Unito e Unione europea: "*..minimizzino i disagi dando il più alto margine di certezza possibile*", soprattutto verso i mercati: "*..per evitare frizioni mentre trasformiamo le nostre attuali relazioni nella nostra futura partnership, la gente e il business sia nel Regno Unito che nell'Unione godranno di periodi di implementazione per adeguarsi ordinatamente ai nuovi regolamenti*".

Nella stessa data, il ***29 Marzo 2017,*** l'Unione europea si affretta a rimarcare in una comunicazione formale l'importanza di cercare un accordo che sia il più agevole possibile, in tempi

rapidi e di nuovo il Presidente Tusk, tenta di lanciare segnali distensivi parlando di necessità di ridurre al minimo le incertezze e le interruzioni causate dalla decisione del Regno Unito di ritirarsi dall'Unione Europea. Si tratta di un comunicato stampa che non nasconde però l'amarezza per aver subito una decisione da molti inaspettata, che spiega perché non ci sono vinti né vincitori e che apre la strada ad un periodo complesso di negoziazioni che dovrà essere portate avanti, dalle istituzioni europee, forti di un pieno mandato ricevuto dai 27 Paesi.

Non dimentica però di ricordare che Brexit è frutto di una decisione di parte che è giunta dal Regno Unito e che sarà necessario assicurarsi che tutti i Paesi che ne fanno parte onorino gli impegni finanziari assunti in qualità di Stati membri, lasciando intendere ampia apertura condizionata ad una stessa lealtà richiesta anche ai Governi delegati attraverso flessibilità nel ricercare soluzioni e compromessi, necessità di evitare con ogni mezzo possibili dissapori tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda e volontà di basare le future relazioni con l'Unione europea sulla scia dei forti legami ormai instaurati tra le due parti, sembrano essere questi i capisaldi sui quali costruire l'accordo, necessari poiché già la Brexit di per sé sembra essere stata recepita dalle istituzioni comunitarie come eccessivamente punitiva.

Ancora per l'Unione europea, il primo passo sarà l'adozione degli orientamenti per i negoziati da parte del Consiglio europeo, linee guida che definiranno i principi e le posizioni generali su cui si baseranno i negoziati che l'Unione, rappresentata dalla Commissione europea, condurrà con il Regno Unito. In tali negoziati l'Unione agirà in modo unitario e salvaguarderà i suoi interessi "…*la nostra prima priorità sarà ridurre al minimo l'incertezza che la decisione del Regno Unito comporta per i nostri cittadini, imprese e Stati membri. Pertanto, ci concentreremo anzitutto sull'insieme delle modalità essenziali per un recesso ordinato*."

Il presidente Tusk ha anche convocato il Consiglio europeo per il 29 aprile 2017**.**

Anche la Commissione europea si è quindi affretta a raccomandare, già il 30 marzo 2017, un progetto di direttive sulla conduzione dei negoziati presso l'Unione europea a 27 approvando i principi di trasparenza e le linee guida che si applicheranno a tutti i documenti che saranno oggetto

dei negoziati.

Il documento è articolato in cinque sezioni. La prima descrive i principi fondamentali ai paragrafi 1,2,3 che dovranno guidare il negoziato e si ribadisce la volontà di promuovere una solida partnership con il Regno Unito dopo la sua uscita, ma anche che qualsiasi accordo dovrà basarsi su "…*un equilibrio di diritti e obblighi e garantire condizioni di parità*". Inoltre, viene dichiarato esplicitamente che: "…*un Paese che non è membro dell'Unione e non rispetta i medesimi obblighi di un membro, non può avere gli stessi diritti e godere degli stessi vantaggi di un membro*". Viene altresì sottolineata l'impossibilità di partecipare al mercato unico su base settoriale, ai fini di salvaguardarne l'integrità, punto cardine della posizione unitaria europea è la considerazione del mercato unico come indivisibile e dunque nessuna soft Brexit è possibile senza accettare la libera circolazione dei lavoratori e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, temi che a loro volta sono i punti cardine della posizione negoziale britannica.

Tra i principi fondamentali ribaditi dal Consiglio europeo troviamo anche quello della trasparenza dei negoziati e quello di una loro conduzione come un pacchetto unico, ossia che non verrà concesso di concordare soluzioni solo su singoli elementi. A tal fine, viene anche affermata l'impossibilità di condurre negoziati separati tra singoli Stati membri e il Regno Unito su qualsiasi tematica attinente la separazione, questi principi dovranno applicarsi sia alla prima tranche di negoziati per il recesso ordinato, sia alle trattative preliminari e preparatorie sul negoziato attinente alle relazioni future tra le parti.

La seconda sezione del documento stabilisce l'adozione di un approccio per fasi ai negoziati ai paragrafi 4,5,6,7 e indica il termine finale previsto dall'Articolo 50 del TUE nel 29 marzo 2019, viene inoltre stabilito che lo scopo principale delle procedure negoziali è quello di garantire un recesso ordinato del Regno Unito per ridurre le incertezze da esso causate e solo una volta avute le certezze necessarie per il raggiungimento di questi due obiettivi, quindi un recesso ordinato, potrà aprirsi la seconda fase dei negoziati.

La terza sezione stabilisce i principi per un accordo relativo alle modalità di un recesso ordinato ai paragrafi dal 8 al 17 e che per l'Unione europea la priorità principale del negoziato sarà quella di concordare garanzie reciproche volte alla salvaguardia di status e diritti, che derivano dal diritto dell'Unione, nei riguardi dei cittadini europei e del Regno Unito, garanzie che dovranno comprendere il diritto di ottenere il soggiorno permanente dopo un periodo continuativo di soggiorno legale di almeno cinque anni.

Il paragrafo 10 indica la necessità di una liquidazione finanziaria una tantum che tenga conto degli obblighi derivanti dall'intero periodo di appartenenza del Regno Unuto all'Unione e al paragrafo 16 si tratta la questione della giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea con il Consiglio che richiede che essa resti competente nei riguardi dei procedimenti pendenti alla data del recesso che coinvolgano il Regno Unito o sue persone fisiche e giuridiche. Inoltre, andrebbero previste delle modalità specifiche per eventuali ricorsi giudiziari o amministrativi da avviare dopo l'uscita, per fatti però avvenuti prima della data di recesso.

La quarta sezione, dal paragrafo 18 al 24, attiene alle trattative preliminari e preparatorie per le relazioni future prendendo nota dell'iniziale volontà del Regno Unito di non restare nel mercato unico, ma di voler negoziare un ambizioso accordo di libero scambio, l'accordo dovrà salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Unione, rispettandone le norme di regolamentazione e vigilanza e prevedere partenariati in settori come la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale, oltre a quelli in materia di sicurezza, difesa e politica estera.

La quinta e ultima sezione riguarda il principio di leale cooperazione dai paragrafi 25 a 27, principio fondamentale del diritto sovranazionale che trova collocazione nell'articolo 4 del TUE, pone un preciso obbligo di collaborazione tra Unione e Stati membri, che implica un rispetto degli obiettivi comunitari dal punto di vista della produzione legislativa nazionale e l'obbligo da parte degli Stati di adottare gli atti giuridici necessari al conseguimento degli obiettivi comunitari.

A questo documento è seguita, il 3 maggio 2017, una raccomandazione da parte della Commissione europea al Consiglio per facilitare i negoziati, nella quale vengono indicate le direttive

definitive per la conduzione della prima fase, confermando di fatto le linee guida esplicitate nei precedenti paragrafi e delineandole in maniera più dettagliata. In particolare, vengono ribadite le priorità negoziali sullo status e i diritti dei cittadini europei residenti sul territorio del Regno Unito, secondo uno spirito di reciprocità rispetto ai diritti che l'Unione garantirà ai cittadini residenti all'interno dei propri confini.

Appare chiara la volontà dell'Unione europea di giungere ad un accordo condiviso il prima possibile ed è proprio l'intenso lavoro portato avanti dalle istituzioni europee nei mesi immediatamente successivi alla notifica presentata dal Regno Unito, il motivo principale per cui già a giugno 2017 prendono vita i negoziati ufficiali tra Michel Barnier, in veste di capo negoziatore dell'Unione europea, e David Davis, Ministro per la Brexit del Regno Unito.

Il primo storico incontro avviene dopo un anno rispetto al referendum, a Bruxelles il **19 giugno del 2017** dove è stata decisa la struttura dei negoziati e sono stati identificati i temi di carattere generale, principalmente relativi a: *a*) le questioni inerenti i diritti dei cittadini delle due parti; *b*) la liquidazione degli aspetti finanziari; *c*) le questioni concernenti la frontiera tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord.

Si è deciso che il negoziato sarà organizzato attraverso quattro sessioni, una al mese della durata di una settimana, tra il 17 luglio e il 9 ottobre, e convenuto che la seconda fase delle trattative, quella in cui si discuterà dei reciproci rapporti commerciali, inizierà solo se il Consiglio europeo avrà constatato l'esistenza di progressi sufficienti sulle tematiche già affrontate. Due sono le lingue ufficiali del negoziato: inglese e francese. Viene infine ribadito il principio di trasparenza e di pubblicità degli atti relativi agli esiti di ogni round.

Il secondo ciclo di negoziati avviene il 20 luglio 2017 a Bruxelles con l'obiettivo di esternare le rispettive posizioni e giungere ad un documento pubblico nel quale riassumere i punti di condivisione raggiunti e le differenti posizioni, principalmente sul tema dei diritti dei cittadini.

Il bilancio del secondo incontro negoziale è stato tuttavia estremamente deludente e la distanza tra le due parti, per taluni aspetti, si è anche approfondita rispetto a quanto si era discusso solo un

mese prima. Si è assistito, infatti, ad un ulteriore tentativo, da parte britannica, di spostare il negoziato dall'accordo di recesso a quello sulle future relazioni, azione che non è stata per nulla apprezzata dalla controparte europea. Al riguardo, Guy Verhofstadt, che presiede lo Steering Group del Parlamento europeo sulla Brexit, ha affermato che "*To be in & out of the Customs Union & 'invisible borders' is a fantasy*".

Segue, il 28 agosto 2017 un terzo ciclo di negoziati, dopo la pausa estiva, le parti sembrano però essersi allontanate ancora e non ci si attendono grandi progressi sulle questioni chiave, secondo quanto fonti riferiscono alle maggiori agenzie di stampa nei giorni precedenti il meeting, aumenta il rischio di fallimento dei negoziati e spaventa la questione dell'accordo finanziario, i temi da discutere previsti sono:

1. *I diritti dei cittadini*. I negoziatori dell'Unione europea e del Regno Unito continuano a esaminare e confrontare le rispettive posizioni. Si esaminano in particolare questioni non ancora affrontate nelle fasi precedenti, come il riconoscimento delle qualifiche professionali o i temi connessi ai diritti economici. L'esito delle discussioni è riportato in un documento comparativo, approvato congiuntamente dalle parti durante il ciclo di negoziati.
2. *La liquidazione finanziaria.* In questa fase si assiste ad un proseguimento delle discussioni avviate negli incontri precedenti e le parti mettono a confronto le rispettive analisi giuridiche riguardanti i loro obblighi.
3. *La regolamentazione dell'Irlanda del Nord.* Continua una fase di incertezza e di reciproco ascolto delle diverse posizioni.
4. *Procedure di separazione*. Si affrontano i problemi della cooperazione giudiziaria.

La nota tecnica congiunta, rilasciata 3 giorni dopo l'incontro, riassume schematicamente le differenti posizioni sui topic trattati ed è caratterizzata da un approccio tipicamente british di colorazione delle issue, verde, gialla o rossa seguendo una logica rispettivamente di accordo già raggiunto, intesa non distante, posizioni ancora troppo lontane.

Fig. 14: Nota tecnica congiunta allegata al terzo meeting di negoziati del 28 agosto 2017.[144]

TOPIC	DETAIL	EU POSITION	UK POSITION	ISSUES
Personal scope	EU nationals lawfully resident before the cut off date	Date of UK's withdrawal	Between the date of A50 trigger and date of exit	UK to clarify
		EU citizens resident in accordance with Art 6, 7, 12, 13, 14, 16 and/or 17 of Directive 2004/38	EU citizens resident in accordance with Art 6, 7, 12, 13, 14, 16 and/or 17 of Directive 2004/38	
		EU rules with usual margins of discretion	UK prepared to specify in the WA details of implementation such as lack of Comprehensive Sickness Insurance (CSI) or not testing 'genuine and effective' work	
	EU national posted workers	Not covered by the citizens' rights chapter of the WA (linked to cross-border services).	EU national posted workers at the cut off date within scope of WA	
	Frontier workers	Those who are working as a frontier worker at the specified date fall within the scope of the WA for as long	UK will offer reciprocal arrangements.	

Il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha definito i progressi insoddisfacenti sia per i contenuti che per le proposte ricevute mentre il negoziatore Michel Barnier ha invitato Londra a negoziare *"…sul serio uscendo dalle ambiguità*", e che "*...nessuna delle proposte avanzate finora dal governo britannico è soddisfacente*" e "..c'è ancora un'enorme mole di questioni da risolvere".

L'08 dicembre 2017 il Presidente della Commissione europea Juncker e la Premier May annunciano di aver raggiunto un accordo iniziale sui tre dossier principali relativi a: 1) Exit Bill, o conto d'uscita sul quantum dovuto dal Regno Unito per gli impegni già presi, 2) ai diritti dei cittadini ed 3) alle sorti del confine tra Irlanda ed Irlanda del Nord. Si tratta dei temi principali che se superati aprirebbero una fase di discussione sulla regolamentazione dei rapporti futuri. La premier britannica, per l'occasione a Bruxelles, pone l'accento sulla complessità vissuta e ben gestita per poter arrivare ad un accordo condiviso e dello stesso tenore sono i commenti rilasciati dalle istituzioni europee, particolarmente soddisfatte per le rassicurazioni inviate al premier irlandese Leo Varadkar, secondo

[144] Nota tecnica congiunta allegata al terzo meeting dei negoziati, per maggiori dettagli si rimanda al sito web: https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum.

la Commissione europea dei buoni risultati sono stati raggiunti su tutte e tre le aree di priorità dei negoziati: i diritti dei cittadini, il dialogo tra Irlanda e Irlanda del Nord e l'accordo finanziario.

Le parti hanno trovato un intesa su un obbligo finanziario dovuto dal Regno Unito e stimato tra i 40 e i 45 miliardi di euro, sul riconoscimento del ruolo della Corte di Giustizia europea come arbitro ultimo dell'interpretazione della legislazione dell'Unione ed è parsa sufficiente, per gestire la questione irlandese, una decisa manifestazione di volontà da parte del Regno Unito a mantenere in futuro il pieno allineamento verso le regole del mercato unico interno, seppur con modalità da definire in seguito.

Celerità, apertura, flessibilità ma anche richiesta di assunzione di responsabilità su quanto il Regno Unito deve e dovrà ancora onorare sulla base di accordi già presi, sono i presupposti sui quali il 3 maggio del 2018 è stato redatto dall' Unione europea e Regno Unito un documento di 119 pagine, contenente 168 articoli, suddiviso a sua volta in sei parti principali che hanno lo scopo di regolare i temi di maggior rilevanza tra le due parti, tra cui le disposizioni da applicare alle merci transitanti sul mercato prima e dopo il recesso, i diritti dei cittadini o la definizione di un protocollo specifico per la gestione dell'Irlanda e l'Irlanda del Nord.[145]

In occasione della condivisione del documento, l'Unione europea ha sottolineato la necessità di garantire tempo, ad entrambe le parti, per meglio poter approfondire ed eventualmente integrare il documento, conscia probabilmente che sarebbe stato arduo ottenerne l'accettazione dalla controparte senza ricevere ulteriori emendamenti. [146]

La bozza presentata dalla Commissione europea si pone l'obiettivo di essere una prima versione che dovrà essere oggetto di discussione, integrazione e la base per la negoziazione che

---

145 Per un approfondimento sulla questione relativa alla gestione del protocollo con l'Irlanda del Nord, si vedano due articoli **S. Weatherill**, *The Protocol on Ireland/ Northern Ireland: What it says is not what it does,* Eu Law analysis del 17 marzo 2020, reperibile online e **T. Edgignton** and **C. Morris,** *Brexit: What's the Northern Ireland protocol* del 03 febbraio 2022, reperibile online.

146 Qualche settimana prima, nel corso della conferenza sulla sicurezza tenutasi dal 16 al 18 febbraio 2018 a Monaco di Baviera**, Theresa May** aveva sottolineato la necessità di stipulare, al più presto, accordi con l'Unione europea in materia di sicurezza, difesa e scambio di informazioni, le istituzioni europee sembra quindi abbiamo risposto con celerità a tale richiesta.

dovrebbe idealmente concludersi ad ottobre 2018 per poter aprire un periodo di transizione, previsto già dall'art.121 del Withdrawal Agreement.

In questo paragrafo è necessario descriverne la struttura e porre attenzione ai principali emendamenti presentati da entrambe le parti che hanno poi portato ad una definizione finale di una bozza di accordo che ha rappresentato la base di partenza per tutti i negoziati successivi e che si sono protratti per mesi.

Il documento è caratterizzato dalla definizione di una serie di intenzioni su come voler impostare le future relazioni tra le parti, rinviando molti aspetti specifici a successivi accordi, volendo al momento garantire la costruzione di un partenariato economico ambizioso che sia in grado di dare continuità agli esistenti e solidi rapporti commerciali già instaurati tra le parti.

La prima parte del documento è la più sintetica, si tratta della definizione dell'ambito territoriale all'interno del quale gli accordi stabiliti potranno essere considerati validi ed è chiaramente descritto l'obiettivo del contenuto.

La seconda parte è dedicata ai diritti dei cittadini ed appare chiara la proposta della Commissione europea di rendere vincolanti per il Regno Unito molte disposizioni attualmente riconosciute ai cittadini, siano essi europei o anglosassoni, verso i quali bisognerà garantire, anche dopo l'uscita, una massima tutela orientata al pieno riconoscimento dei diritti ormai acquisiti.

La terza parte, più specifica, contiene norme sull'Iva, sulle accise, sulla protezione dei dati sensibili, sul funzionamento ed i rapporti con le istituzioni europee. E' questo il capitolo che più ha iniziato ad interessare gli operatori economici privati alla questione Brexit, per comprenderne, in sostanza, le reali ricadute di breve periodo sui margini attesi dalle attività di business, previste con gli operatori del Regno Unito post Brexit.

La quarta parte è la proposta della Commissione europea relativa alla validità del periodo di transizione, di circa due anni dal Marzo 2019 nel quale poter continuare a far valere l'applicazione totale degli acquis esistenti fino allo scadere del periodo transitorio.

La parte quinta della bozza è dedicata alla regolamentazione del mercato finanziario e la sesta propone una organizzazione delle procedure amministrative e giudiziarie, prevedendo l'istituzione di un comitato condiviso, con riunioni annuali, per monitorare la corretta applicazione ed attuazione dell'accordo.

Da ultimo, ma non meno importante, la definizione di due protocolli specifici allegati al documento per la gestione delle zone di sovranità del Regno Unito sull'isola di Cipro e il protocollo sull'Irlanda ed Irlanda del Nord prevendo, di fatto, anche l'impossibilità di ristabilire un confine tra i due Stati sovrani, uno facente parte del Regno Unito e l'altro membro dell'Unione europea che condividono però lo stesso territorio della medesima isola.

E' il 06 Luglio 2018 quando il Premier dele Regno Unito espone un ulteriore piano di relazione commerciale post Brexit, dimostrando apertura verso le richieste dell'Unione europea, spiegando la necessità di creare una zona di libero scambio che sia l'evoluzione di un nuovo modello doganale. Si tratta di una presa di posizione che viene percepita da una parte del Governo come troppo favorevole alle richieste dei 27 e che provoca le dimissioni del ministro della Brexit David Davis.[147]

Proseguendo in quest'analisi temporale sull'evoluzione degli accordi tra le due parti, è necessario riportare quanto accaduto il 25 Novembre 2018 quando si giunge, al vertice dei leader dell'Unione europea, all'approvazione di documenti chiave: Il primo è composto dalle 580 pagine dell'accordo sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, si definiscono questioni come i diritti dei 3 milioni e mezzo di cittadini dell'Unione residenti in Regno Unito, i 39 miliardi di sterline di contributi finanziari che Londra dovrà pagare a Bruxelles prima di uscire e la questione più complicata sul confine fra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda, salvaguardando la pace nella

[147] **D. Davis** era stato nominato Ministro nel 2016 poche settimane dopo il referendum su Brexit, convinto euroscettico nella sua lettera di dimissioni ha spiegato di non condividere più la linea del Governo britannico su Brexit che ha giudicato essere ormai troppo morbida e che per questo non sarebbe più stato in grado di portare avanti i negoziati con l'Unione europea. In particolare, Davis ha spiegato che dopo l'ultimo accordo sarebbe stato molto difficile per lui portare a termine Brexit secondo il mandato che gli era stato inizialmente conferito, a causa della progressiva diluizione dei precedenti accordi di governo e delle troppe concessioni verso la permanenza nel mercato unico e nell'unione doganale dell'Unione Europea. La lettera di **D. Davis** è disponibile al sito web: https://it.scribd.com/document/383460393/David-Davis-resignation#fullscreen&from_embed.

regione, quando diventerà l'unico confine terrestre fra Regno Unito e Unione europea con una formula in base alla quale verrà mantenuta una unione doganale europea fino a quando non si troverà una soluzione alternativa. Il secondo documento è quello relativo al futuro delle relazioni economiche, commerciali, militari e d'ogni altro tipo fra Regno Unito ed Unione europea stabilendo un accordo senza vincoli legali che funge da base per la nuova trattativa che inizierebbe dopo il 29 marzo 2019, quando il Regno Unito uscirà formalmente dalla Unione europea, e destinata a durare almeno sino al 31 dicembre 2020, in una fase di transizione in cui in sostanza non cambierà niente.

L'accordo viene sottoposto al voto del Parlamento del Regno Unito, dopo che il Premier con una lettera alla nazione chiese formalmente e pubblicamente ai suoi compatrioti di unirsi nel sostenere l'accordo, mettendo fine alle divisioni degli ultimi due anni e guardando al domani spiegando che con la Brexit conclusa il Governo sarebbe poi in grado di concentrarsi meglio su questioni come l'economia, il sistema sanitario nazionale e la costruzione di case.

Il Parlamento del Regno Unito, chiamato al voto sull'approvazione del documento il 15 gennaio 2019 ha bocciato a larga maggioranza l'accordo per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea raggiunto lo scorso novembre tra il governo di Theresa May e i negoziatori europei, facendo crescere il rischio di giungere ad una Brexit senza accordo. Si tratta di una sconfitta per il Governo del Regno Unito, attesa nell'esito ma rafforzata da decine di deputati della maggioranza, a seguito della quale il premier Teresa May ha chiesto alle opposizioni di presentare una mozione di sfiducia spiegando che, nonostante sia chiara la volontà, non si dispone di nessun altra opzione da poter perseguire o proposta alternativa che possa essere ritenuta interessante da presentare alla Commissione europea.[148]

Si arriva al 20 marzo 2019 quando il Premier chiede, su insisteste richiesta dei suoi parlamentari, una proroga alle istituzioni europee non nascondendo un grande dispiacere per la mancata chiusura dell'accordo che sembrava essere vicino, spiegando che non ha intenzione di

[148] I contrari al voto sono stati 432, tra cui molti parlamentari dello stesso partito di **T. May,** i favorevoli 202 ed è per il Governo una grave sconfitta, più netta di come avevano anticipato diversi giornali locali prima del voto.

superare la data di fine giugno 2019 e formalizzando nella domanda l'estensione di 3 mesi dei termini dell'articolo 50, seppur non è chiaro come saranno utilizzati ed a complicare la questione è lo speaker della Camera John Bercow che annuncia che non consentirà che il Parlamento si esprima una seconda volta sull'accordo con l'Unione, a meno che non si tratti di un accordo sostanzialmente diverso.

La Commissione europea, dimostrando ancora una volta la volontà di voler trovare una soluzione comune, fa sapere attraverso un comunicato stampa che una breve estensione è certamente possibile ma condizionata ad un impegno del Parlamento del Regno Unito a rispettare tempi prestabiliti.[149]

Il Premier è costretto a chiede un ulteriore rinvio già l'11 aprile 2019 e solo qualche settimana dopo, il 24 Maggio, annuncia le sue dimissioni per non essere riuscita ad attuare la Brexit nonostante tre tentavi in Parlamento, spianando la strada al nuovo Primo Ministro Boris Johnson, noto per le sue posizioni a favore dell'uscita dall'Unione europea, l'incertezza e l'incapacità di giungere ad un accordo condiviso, caratterizzano tuttavia anche i primi mesi del nuovo Governo ed anche il Premier Johnson si vede costretto a chiedere un rinvio, il 19 ottobre 2019, all'Unione europea che viene concesso con il termine del 31 Gennaio 2020.

Johnson, che ottiene alcune modifiche all'accordo stabilito con le istituzioni europee, riesce tuttavia a portare a termine il processo di uscita ed a distanza di 3 anni e 7 mesi dall'esito del referendum e quindi dopo due elezioni parlamentari, tre diversi Premier, il **23 gennaio 2020** la Regina Elisabetta appone il sigillo reale sull'approvazione del Parlamento del Regno Unito al testo di legge per il divorzio del Regno Unito dall'Unione europea.[150]

---

149 Il Consiglio europeo, nella riunione del 21 e 22 marzo, ha concesso una proroga al Regno Unito per il rinvio della Brexit fino al 22 maggio 2019. I leader hanno deciso in tal senso prendendo atto della lettera del 20 marzo 2019, in cui il Primo Ministro May chiedeva già di rinviare al 30 giugno 2019 l'uscita. La proroga sarà concessa a condizione che il Parlamento del Regno Unito approvi l'accordo di recesso entro una settimana. In caso contrario la proroga sarà concessa fino al 12 aprile 2019 e ci si attende che il Regno Unito indichi prima di tale data il percorso da seguire. Il Consiglio europeo ribadisce poi che non è possibile riaprire l'accordo di recesso che è stato concordato tra l'Unione e il Regno Unito nel novembre 2018.

150 L'accordo sulla Brexit era stato riproposto in Parlamento dove è stato approvato con ampio margine, in dicembre, dalla camera dei Comuni, dopo che la vittoria di Borish Johnson nelle elezioni del 12 dicembre ha dato al suo Governo una maggioranza di 80 seggi, la più grande dai tempi di Margaret Thatcher.

Non tarda la riposta del Parlamento europeo che il 29 gennaio ratifica l'accordo stabilendo che il **31 dicembre 2020** il Regno Unito avrebbe lasciato ufficialmente l'Unione europea alle ore 23:00 di Londra, la mezzanotte dell'Europea centrale.

3.2 European Union Acts 2018 e 2020.

Non potendo essere inquadrato tra i classici sistemi di tipo federale o regionale, il Regno Unito si presenta come uno Stato unitario composto da quattro Nazioni, tre delle quali: il Galles, Scozia, Irlanda del Nord si caratterizzano per un forte decentramento di poteri, un processo di devolution che è stato avviato nel 1998 attraverso la stipula di distinti accordi, ricontrattati e modificati più volte negli anni, che hanno dato vita ad un modello fortemente asimmetrico, con una quasi completa separazione di competenze e con un debole impianto di relazioni intergovernative e di giustizia costituzionale, con un sistema finanziario anglosassone prevalentemente centralizzato.[151]

L'esperienza del Regno Unito si caratterizza per un processo di devolution agevolato da una flessibilità costituzionale e il travagliato processo che ha condotto il territorio verso la Brexit ha fatto emergere inedite modalità peculiari di relazioni tra il Governo e il Parlamento [152] che, complice anche la recente crisi sanitaria, ha dato vita ad un indubbio ampliamento della delega di poteri normativi all'esecutivo per gestire sia la fase di transizione verso l'uscita dall'Unione europea che le misure da adottare per contenere gli effetti negativi della pandemia.[153]

Ma il Regno Unito è anche un territorio plurinazionale con una forte differenziazione territoriale, culturale e istituzionale, le cui radici affondano nell'antica storia anglosassone e il modello di decentramento adottato, fortemente asimmetrico, segue nelle singole nazioni la regola del reserved power model, secondo cui le materie riservate alla competenza esclusiva del Parlamento centrale sono specificate negli accordi di devolution, mentre in tutte le altre materie i Parlamenti

---

151 Le diverse tecniche e modalità di organizzazione territoriale del potere di cui fanno uso gli Stati contemporanei possono farsi tutte risalire alla nascita dello Stato moderno il quale ha fatto la sua apparizione sulla scena del mondo alla fine del secolo XVIII, con la rivoluzione americana e con la rivoluzione francese. Per un analisi approfondita si rimanda a **L. Blanco**, *Le origini dello stato moderno, Secoli XI-XV,* Carocci Editore, Roma 2020.

152 Si veda **B. Gustaferro**, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello stato: il Regno Unito tra Brexit e Devolution*, riv. DPCE online n.4 del 2019. L'autore analizza la peculiare natura del processo di devolution del Regno Unito e la crescente tensione tra Westminster e i Parlamenti devoluti.

153 Si veda anche **V. Bogdanor,** *Devolution in the United Kingdom,* New York e Oxford Universities press 2001.

nazionali possono legiferare liberamente secondo il principio "everything devolved unless reserved".[154]

Appare evidente che il deciso aumento quantitativo e qualitativo dell'uso delle deleghe e la conseguente flessione nel controllo parlamentare su queste, possono essere considerate una delle cartine di tornasole del funzionamento concreto della forma di Governo e dei rapporti di forza esistenti tra esecutivo e legislativo, si tratta tuttavia di "…*concessioni che hanno contributo ad approvare un documento d'uscita condiviso che ha incontrato molte criticità, inizialmente complesse da superare*".[155]

Definito da Theresa May "…*il manifesto del nuovo e vincente Regno Unito al di fuori dell'Unione*...", lo European Union Withdrawal Act 2018 è il documento interno che contiene lo strumento normativo attraverso il quale l'ordinamento del Regno Unito dovrà adattarsi alla situazione post Brexit. Il consolidamento di Brexit è il risultato non solo della bozza di accordo di recesso ma anche di quello che rappresenta un complesso e vasto esempio di: "legislazione costituzionale".[156]

L'European Union Act del 2018 ha un significato costituzionale poiché mira a rivedere le leggi del Regno Unito attraverso una norma considerata uno dei capisaldi del percorso dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea che, oltre ad abrogare l'European Communities Act del 1972, la legge con la quale il Regno Unito fece il suo ingresso nell' allora Comunità europea permettendo la piena efficacia interna della normativa europea, prevede la conversione di tale normativa in legislazione interna al momento in cui il recesso diventerà definitivo, così da evitare che da esso derivino vuoti legislativi nell'ordinamento giuridico del Regno Unito.

---

[154] Secondo questo modello le devolved legislatures possono legiferare in ogni ambito ad eccezione delle materie riservate e degli atti del Parlamento di Westminster cui viene accordata specifica protezione. Per la Scozia essi sono inclusi nella Schedule 4 dello Scotland Act 1998 e nella Schedule 7B del Government of Wales Act. La situazione dell'Irlanda del Nord è invece particolare poiché prevede tre categorie di competenze: reserved, excepted and transferred. Per una descrizione del riparto di competenze nell'Irlanda del Nord si veda **D. Torrance**, *Devolution in Northern Ireland*, 1998-2020. House of Lord library, reperibile online.

[155] **CFR G. Caravale** riv. Federalismi.it n.12 del 12.10.2021, pp.26-49.

[156] Cosi' **C. Schmitt** in *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative* riv. Quaderni costituzionali n.3 del 1986, pp. 536-550.

L'European Union Act del 2018 è divenuto legge il 26 giugno, dopo aver dato vita ad accesi dibattiti interni durante quasi un anno di esame parlamentare e prevede quattro questioni principali:

1) Stabilisce la supremazia, sulle leggi europee, di quelle del Regno Unito. L'atto prevede che il concetto di sovranità del diritto dell'Unione su quello interno continuerà ad essere riconosciuto per le sole disposizioni pre-Brexit.
2) L'atto sancisce il Brexit day, fissato al 29 marzo 2019.
3) L'atto stabilisce che circa 20.000 atti legislativi di fonte europea dovranno essere trasferiti all'interno della legislazione del Regno Unito.
4) L'atto assegna al Parlamento un potere temporaneo al fine di correggere rapidamente tutte le irregolarità del diritto dell'unione, al fine di garantire una certezza legale di continuità di alcune disposizioni vigenti in territorio del Regno Unito.

Per raggiungere il suo scopo, l'atto stabilisce che la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non farà più parte del diritto nazionale ed introduce una nuova categoria di disposizioni legislative, le Retained European laws, [157] strumento a favore di una evoluzione della normativa europea che non avrà più validità diretta nel Regno Unito, retained Eu laws che avranno la funzione di cristallizzare la normativa vigente, non potendo peraltro godere di una supremazia tipica di fonte sovrnazionale. Viene introdotta, inoltre, un'ampia delega a favore dei Ministri a cui conferire il potere di abrogare o modificare gli atti di derivazione europea in modo da adeguarli alla nuova realtà del Regno Unito, ma solo dopo che il Parlamento avrà approvato, con un'altra legge, l'accordo di recesso.

La giurisdizione della Corte di Giustizia Europea non avrà più effetto nel Regno Unito e le passate sentenze costituiranno la categoria delle retained EU case law, in parte vincolanti per le Corti inferiori e non per le Corti superiori, secondo le regole giurisprudenziali vigenti nel common law.

[157] Il diritto dell'Unione europea mantenuto è un termine giuridico introdotto nel diritto del Regno Unito ai sensi dell'Atto dell'Unione europea di recesso del 2018. Si tratta di un concetto giuridico su misura che cattura le leggi, i diritti e i principi derivati dall'Unione, mantenuti e preservati nel diritto del Regno Unito per la continuità giuridica dopo le disposizioni transitorie ai sensi e termini dell'accordo di recesso. Non esiste un elenco specifico del diritto dell'Unione conservato a cui i giuristi possano fare riferimento ma è una questione di interpretazione normativa. Dal punto di vista linguistico, ogni qual volta la EU law **is retained** a far fede sarà l'English language text of such legislation, cioè il testo della relativa normativa redatto in lingua inglese. Per un approfondimento sul tema si veda **E.D. e I. Rao**, *Retianed EU law, a practical guide*, The Law society, London 2021.

La legge disciplina, poi, la complessa questione del passaggio delle competenze dall'Unione europea al Regno Unito nelle aree che rientrano nelle materie devolute, al fine di garantire un'applicazione uniforme dove già il testo originario del disegno di legge aveva previsto che le materie devolute fossero tutte trasferite in un primo momento a Londra e, in un secondo momento, distribuite alle amministrazioni devolute. Si tratta di una questione molto criticata da Scozia e Galles poiché di fatto equiparata allo spostamento verso l'Inghilterra di interessi e poteri di loro spettanza.

Tuttavia, se il Galles ha trovato un intesa sulla base di un periodo stabilito in sette anni per trasferire a Londra la possibilità di legiferare in autonomia per l'intero Regno Unito su alcune materie specifiche, previa informazione e condivisione con il parlamento di Cardiff, la Scozia è rimasta sulle sue posizioni mettendo in luce alcuni dei limiti della political constitution britannica, sia nei rapporti centro periferia sia in quelli tra Governo e Parlamento.

La presenza di un esecutivo di minoranza e le divisioni interne ai partiti in materia di Brexit hanno caratterizzato il periodo istituzionale nel quale è nato l'European Union Act 2018 mentre è un quadro radicalmente diverso quello in cui si arriva, in pochi giorni, ad approvare un European Act nel 2020 che va ad integrare e a modificare il precedente, la cui approvazione aveva richiesto quasi un anno.

L'European Union Act 2020 ha ricevuto il suo Royal assent il 31 dicembre del 2020 grazie a 521 voti favorevoli e 73 contrari [158] della House of Common, per ratificare l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito post Brexit, un accordo che era stato concluso tra la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel ed il Primo Ministro britannico Boris Johnson il 24 dicembre 2020, a soli 9 giorni dalla scadenza prevista per Brexit. Si tratta, nella sostanza, del medesimo disegno di legge che era stato presentato alla Camera dei Comuni ad ottobre e che Johnson avrebbe voluto fare

[158] Si sono espressi a favore gli esponenti deipPartiti conservatore e laburista, mentre quelli del partito liberaldemocratico dello Scottish National Party e del Democratic Unionist Party hanno votato contro.

approvare in soli tre giorni, poi ripresentato in Parlamento il 19 dicembre nel contesto radicalmente rinnovato della nuova legislatura. La legge è di estrema rilevanza, molto tecnica e complessa ed avrebbe certamente meritato un esame parlamentare più approfondito, anche in considerazione delle sue implicazioni costituzionali.

Per i profili che qui maggiormente interessano, si deve segnalare che le modifiche legislative innovano il testo precedente del 2018, provvedendo, in particolare, a regolare i futuri rapporti fra l'ordinamento del Regno Unito e quello dell'Unione europea, sotto i diversi ed eterogenei profili coinvolti nella questione dell'uscita e che sul piano sostanziale, avverranno in maniera graduale, all'esito di una fase di transizione, il cui termine finale è fissato al 31 dicembre 2020, eventualmente prorogabile in base all'accordo delle parti, in misura non superiore a due anni dalla predetta data, ed in ogni caso con il consenso della Camera dei Comuni.

Durante tale periodo è stabilita la permanenza in vigore nell'ordinamento del Regno Unito delle norme euro-unitarie, con preservazione integrale del loro precedente valore legale, permane altresì l'influenza della Corte di Giustizia Europea nell'ordinamento interno britannico.[159]

L'atto permette l'applicazione dell'accordo, stabilito tra le parti, nell'ordinamento nazionale del Regno Unito e istituisce i poteri richiesti per emanare la normativa secondaria necessaria per permettere l'attuazione nazionale dell'accordo o per poter interpretare, conformemente ad esso, il diritto nazionale. La legge introduce anche alcune previsioni ulteriori relative ai rapporti futuri con l'Unione europea, principalmente in materia di sicurezza nazionale e assistenza reciproca in questioni di rilievo penale, scambi commerciali, coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, privilegi e immunità delle organizzazioni europee.

Per effetto delle norme contenute in questo nuovo atto si determina, secondo Orazi " ..una particolare forma di soggezione dell'ordinamento interno del Regno Unito a quello sovranazionale,

[159] Le sentenze della Corte di Giustizia Europea sono destinate a ricoprire un ruolo nell'ordinamento britannico anche al termine del periodo di transizione, in particolare per quanto riguarda la conservazione della propria efficacia rispetto al diritto conservato, introdotto precedentemente e la giurisprudenza sovranazionale potrebbe, in generale, costituire un riferimento per le Corti anglosassoni quale supporto argomentativo.

caratterizzato da pienezza, nel senso che continua ad applicarsi integralmente la disciplina previgente, da temporaneità degli effetti destinati a cessare all'esito della fase di transizione, e non comunitarietà della fonte della soggezione poiché la matrice dei relativi obblighi e dei diritti va rintracciata nel trattato di uscita e nella legislazione attuativa dello stesso atto." [160]

Mentre la legge del 2018 supera l'European Communities Act 1972 a partire dall'exit day, l'European Union Act 2020, invece, alla clause 1, afferma che, pur se abrogata, la legge del 1972 continuerà ad avere effetti anche nel periodo di transizione, una situazione giuridicamente complessa, che alcuni hanno definito come di afterlife della vigenza della legge, lo stesso Act 2020 stabilisce che l'European Scrutiny Select Committee dei Comuni, nella fase di transizione, dovrà valutare se la normativa europea riguarda temi "*of vital national interest"* per il Regno Unito e in caso affermativo il Parlamento dovrà esaminarla anche se non avrà modo di impedirne l'entrata in vigore, non potendo partecipare alla formazione delle decisioni europee.

L'atto si caratterizza per le numerose attribuzioni di potere concesse al Governo, esercitabili con un margine ampio di discrezionalità potendo ad esempio i Ministri provvedere ad un attuare direttamente "*..any provision that could be made by an Act of Parliament…*", sebbene entro alcuni limiti quali quelli relativi al divieto di imporre nuove tasse, di avere efficacia retroattiva, di introdurre nuovi reati, di creare autorità pubbliche, di incidere sulla disciplina in materia di diritti umani e di modificare o abrogare gli accordi sanciti con la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord.

I Ministri potranno dettare linee guida interpretative vincolanti per gli organi giurisdizionali sull'interpretazione del diritto dell'Unione conservato post-Brexit, indicando le circostanze al

---

160 Per un approfondimento sul tema si veda l'Osservatorio Costituzionale del 7 aprile 2020 fascicolo n.2 l'articolo di **D'Orazi**, *L'impatto costituzionale dei termini di recesso del Regno Unito dall'UE: note a prima lettura del Withdrawal Agreement Act 2020*. Cosi' l'autore "…Il Governo britannico, per effetto del neo-introdotto art. 5A, avrà a disposizione un margine regolatorio ampio (in quanto esteso a tutti gli ambiti del diritto conservato) e assoluto (nel senso etimologico: sciolto, cioè, dal controllo di altri poteri dello Stato), asseritamente giustificato dall'esigenza di garantire maggiore chiarezza sul trattamento riservato al diritto eurounionale successivamente all'uscita del Regno Unito dall'UE. Una previsione del genere è perfettamente compatibile con il diritto internazionale, posto che non esiste alcuna norma di jus commune che imponga ad uno Stato terzo, quand'anche ex membro dell'Unione Europea, un particolare trattamento della legislazione e della giurisprudenza EU."

verificarsi delle quali i giudici nazionali non sarebbero più vincolati al diritto conservato. Tale ultima previsione si connota per la sua ampiezza ed è potenzialmente idonea ad incrinare l'assetto dei poteri costituzionali nel Regno Unito perchè il potere ministeriale di imporre l'interpretazione del diritto conservato verrà esercitato in assenza di norme legislative o regolamentari che ne limiterebbero la portata.

Emerge chiara la volontà del Premier Johnson di rafforzare l'esecutivo, anche alla clause 32 della legge del 2020 che ha abrogato la section 13 dell'European Union Act 2018, che aveva introdotto il meaningful vote dei Comuni, responsabile in questi anni del rinvio della Brexit. La nuova legge, poi, alla clause 33, afferma anche che l'accordo di recesso non sarà sottoposto alle procedure ordinarie previste per la ratifica dei trattati internazionali dal Constitutional Reform and Government Act 2010.

Il governo del Regno Unito dovrà tuttavia attenersi ad un meccanismo di consultazione preventiva e obbligatoria fra il singolo Ministro, che intende attivare un nuovo potere, comunque limitato da un arco temporale, e un novero di soggetti in rappresentanza degli organi giudiziari, fra cui, ad esempio, il Presidente della Corte Suprema.

Ad oggi risulta complesso tentare di definire la concreta incidenza che avrà il potere ministeriale *de quo* nell'esperienza giuridica del Regno Unito poiché dipenderà principalmente da due fattori, in primis dalla stessa forza politica del Governo e dalla sua capacità di imporsi, in seguito dal livello di incisività di cui vorranno disporre i Ministri, che potrebbe incontrare una barriera nelle risposte del potere giudiziario.

Appare invece molto circoscritto dall'European Union Act 2020 il ruolo del Parlamento nelle future fasi del Brexit process, quelle delicatissime e cruciali del periodo di implementazione, durante le quali dovranno essere stabilite le regole su cui si baseranno i nuovi rapporti tra Regno Unito ed Unione europea, un ruolo che risulta, peraltro, maggiormente ridimensionato se mettiamo nuovamente a confronto i due *bills* oggetto del presente paragrafo, il primo presentato in un contesto parlamentare limitato e l'altro quello presentato a dicembre 2019 da un esecutivo fondato su una

grande maggioranza parlamentare.

Nel primo, alla clause 31, si riconosceva un ruolo al Parlamento, laddove si prevedeva che il Governo non avrebbe potuto iniziare i negoziati sui futuri rapporti senza l'approvazione dei Comuni, che l'esecutivo avrebbe dovuto periodicamente riferire in Parlamento sui progressi nelle trattative, che l'azione del Governo avrebbe dovuto essere coerente con quanto stabilito dalla dichiarazione di politica generale. Tali strumenti, pur non apparendo particolarmente efficaci o sostanziali, né forse capaci di indirizzare l'azione dell'esecutivo, avevano riconosciuto comunque, da un punto di vista formale, l'importanza che in seguito si è decisamente affievolita, del raccordo Governo-Parlamento nella gestione del processo Brexit.

3.3 La struttura del withdrawal agreement.

Alla mezzanotte del 31 gennaio 2020, dopo un complesso negoziato protrattosi per quasi tre anni, il Regno Unito è uscito dall'Unione europea ed il primo febbraio 2020 è entrato in vigore l'accordo sul recesso, nella versione finalizzata il 18 ottobre 2019, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione Europea.[161]

Gli accordi sono stati resi pubblici il 26 dicembre 2019 e contestualmente è stata aperta, dal Consiglio dell'Unione, una procedura scritta di approvazione, che si è conclusa alle 15:00 del 29 dicembre 2020, registrando il voto positivo unanime di tutti gli Stati membri, sia sul testo degli accordi sia sulla decisione del Consiglio sulla sua approvazione ed applicazione provvisoria.

Si tratta, sostanzialmente, di 3 differenti accordi che pongono la loro base giuridica sul diritto dell'Unione europea e sull'accordo di sicurezza delle informazioni stabilito dall'art.217 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione in combinato disposto con la base giuridica procedurale dell'art.218, par. 6,7 e 8, secondo comma dello stesso trattato. Le norme attribuiscono al Consiglio il potere di adottare la decisione relativa alla sigla ed applicazione temporanea degli accordi e di abilitare il negoziatore ad approvare le modifiche degli accordi raggiunti mediante una procedura semplificata.

Le parti hanno precisato che, in linea di principio e fatte salve le eccezioni espressamente indicate, nessuna disposizione dell'accordo dovrà interpretarsi in modo da conferire diritti o imporre obblighi a persone diverse dalle parti contraenti, né consentire che questi ultimi possano essere direttamente invocati nei rispettivi ordinamenti interni.[162]

---

[161] In **GU n.29 del 31.01.2020** pp. 7–187. Secondo quanto previsto dall'art. 50 TUE, l'accordo di recesso è stato concluso dal Consiglio, con sessione 2020/135 del 30 gennaio 2020. Si veda anche per completezza di informazione la nota relativa all'entrata in vigore dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica in GU L 29 del 31.1.2020, pp. 189 –189.

[162] I contraenti non hanno previsto, tuttavia, specifiche disposizioni riguardanti il diritto di agire in giudizio contro l'altra parte nel caso di violazione degli accordi prestabiliti.

L’accordo sottoscritto non riguarda solo gli scambi commerciali di beni e servizi, bensì si estende anche ad un'ampia gamma di altri settori di interesse dell' Unione e del Regno Unito, quali gli investimenti, la concorrenza, gli aiuti di Stato, la trasparenza fiscale, i trasporti aerei e stradali, l'energia e la sostenibilità, la pesca, la protezione dei dati e il coordinamento in materia di sicurezza sociale ed anche un accordo di libero scambio che introduce un regime preferenziale perché comporta l'assenza di dazi e di contingenti per le merci oggetto di scambi commerciali, ma resta fermo l'obbligo di assolvere le procedure doganali, benché facilitate dall'accordo stesso.

E’ necessario qui realizzare una sintesi dei contenuti essenziali del nuovo accordo che lascia inalterati tutti i punti principali dell’accordo discusso dal Premier Theresa May dell’anno precedente relativo anche all’exit bill in capo al Regno Unito ed i circa 45 miliardi di euro da versare nelle casse dell’Unione europea per impegni già presi, si fissa anche il periodo di transizione valido fino al 31 dicembre 2020 fino a quando tutte le normative di origine europea rimarranno inalterate nel Regno Unito e si stabiliscono le regole che si applicheranno ai cittadini europei residenti nel Regno Unito e ai cittadini del Regno Unito residenti nell’Unione, a Brexit avvenuta.

Rispetto al precedente testo dell'accordo di recesso negoziato da Unione e Regno Unito il 14 novembre 2018 ed approvato dal Consiglio europeo il 25 novembre 2018, le modifiche sostanziali hanno riguardato esclusivamente il Protocollo relativo all' Irlanda e l'Irlanda del Nord al fine di definire una soluzione giuridicamente operativa volta ad evitare una frontiera fisica sull'isola d'Irlanda, tutelando l'economia dell'intera isola e l'accordo del Venerdì santo, al tempo stesso salvaguardando l'integrità del mercato unico dell'Unione.[163]

Gli altri elementi dell'accordo di recesso, in particolare le disposizioni sui diritti dei cittadini, come detto della liquidazione finanziaria dovuta dal Regno Unito e quelle relative al periodo

[163] Per un approfondimento sul tema dei conflitti e delle criticità emerse dalla gestione del confine con l’Irlanda del Nord si veda **J.Tonge**, *Northen Ireland: Conflict and Change*, 2nd edition di Essex Pearson del 2002 e **J.Todd**, *Consted Constitutionalism: Northen Ireland and the British-Irish Relationship since 2010*, riv. Parliament affairs n.70 del 2017. In quest’ultimo articolo l’autore sostiene che la genesi dei recenti conflitti capaci di generare una situazione di stallo in Irlanda del Nord risiede in un “fallimento costituzionale” ampiamente prevedibile.

transitorio fino al 31 dicembre 2020 restano inalterati, riprendendo le disposizioni dell'accordo di recesso già concordato tra Unione e Regno Unito nel novembre 2018.

L'innovazione principale riguarda invece le disposizioni sul futuro dei rapporti che legheranno il Regno Unito all'Unione europea e quanto previsto per la gestione del confine territoriale con l'Irlanda del nord. [164]

Su tutti i prodotti in ingresso sul territorio dell'Irlanda del Nord verrà, quindi, applicata la regolamentazione dell'Unione europea e i dazi previsti per il Regno Unito, mentre per quelli destinati ad attraversare il confine con la Repubblica d'Irlanda, arrivando a destinazione finale in un territorio compreso nel mercato Unico europeo, sarà garantita l'unione doganale di fatto, in piena continuità con le regole previste nel mercato unico europeo. [165]

Fig.15: Brexit 2.0 [166]



[164] Il precedente "**accordo May**" si limitava a stabilire genericamente la necessità di arrivare ad una relazione commerciale "più vicina possibile" tra Londra e Bruxelles, mirando ad una sostanziale permanenza del Regno Unito in una unione doganale, a meno che nel frattempo un altro accordo non fosse stato trovato, mentre il nuovo accordo si limita ad anticipare la realizzazione futura di un trattato di libero scambio tra le due parti.

[165] L'accordo stabilisce alcune disposizioni specifiche per determinate catergorie di merci, si veda per maggiori dettagli sulle diverse tipologie e le relative regole stabilite **J. Melo Araujo e S.Brittain**, *The law and practice of the Ireland and Northern Ireland Protocol*, Safeguards Christopher McCruden Edition CUP 2022.

[166] Il grafico evidenza le divergenze principali tra i due accordi raggiunti dal Regno Unito con l'Unione europea, la fonte è l'istituto per gli studi di politica internazionale ISPI, analisi del 23 ottobre 2019 di **F.Parola**, reperibile online, cosi' l'autore nel suo commento al grafico "Il nuovo accordo appena raggiunto tra Londra e Bruxelles modifica quello di Theresa May solo nella parte che riguarda l'Irlanda del Nord e il futuro dei rapporti tra Ue e UK. L'Irlanda del Nord dovrà applicare i dazi e la regolamentazione europea sul commercio dei beni, pur rimanendo nell'unione doganale del Regno Unito."

Preliminarmente è necessario specificare che l'accordo ufficiale di recesso è da considerarsi come una bozza soggetta ad ampia revisione attraverso lo strumento degli emendamenti, questa non ha vincolato né il Regno Unito né l'Unione europea ed i seguenti negoziati sono andati avanti per molto tempo dando vita a nuovi e spesso complessi emendamenti che si sono aggiunti al documento inziale fino a definire accordi differenti dai precedenti, ma anche per poter rendere parti del documento "più facili" nella loro comprensione e lettura attraverso l'introduzione dei colori: il colore verde per segnalare le parti del testo su cui i negoziatori sono giunti ad un accordo che potrà essere soggetto solamente a revisioni di tipo tecnico e legale, il giallo per indicare la presenza di un accordo "di principio" ma non ancora completo in cui sono necessarie specifiche precisazioni, ed il bianco per segnalare che, sul punto/i in questione, ancora non è stato raggiunto alcun accordo.[167]

L'accordo, di fatto, elimina ogni confine fisico tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda rispettando tutti i principi cardine del Good Friday agreement del 10 aprile 1998, delimita il confine identificandolo in prossimità del mare d'Irlanda, stabilisce l'applicazione dei dazi e la localizzazione dei controlli sul rispetto delle norme nei porti che collegano la Gran Bretagna all'Irlanda del Nord.[168]

Anche il precedente accordo di Theresa May aveva previsto una continuità doganale scongiurando l'introduzione di una frontiera fisica sull'isola irlandese ma attraverso una procedura differente e che prevedesse l'intera Gran Bretagna nell'unione doganale con l'Unione europea, applicando le stesse condizioni esistenti prima della Brexit ed essendo quindi percepeito, già dall'inizio, come non rispettoso verso gli stessi votanti del Regno Unito espressi in maggioranza a

---

167 Per una ricostruzione dettagliata sui progessi dei negoziati e sulle modifiche apportate, principalmente attarverso gli emendamenti, del Withdrawal agreement, si veda **C. Barnard**, *Status of the whithdrawal agreement in UK Law*. Ed: The law of Practice of the Ireland-Northern Ireland Protocol, Fourthcoming CUP, 2021.

168 Si tratta del punto probabilmente piu' delicate dell'intero accordo, per l'analisi dei problemi generati dal NIP si veda, tra gli altri, **S. Mccabe**, *Brexit and Northen Ireland: Bordering on confusion?* Edited by John Mair, Birmingham 2019. Cosi'l'autore pp.22 e ss "...Solving the issue of the border between Northern Ireland and the Republic of Ireland has proved intractable in the Brexit process. Trying to create a solution led to the so-called backstop that was crucial to Theresa May's withdrawal agreement with the European Union. The UK Parliament rejected that on three occasions. May's replacement as Prime Minister, Boris Johnson, is finding the task equally difficult. The issue of the Irish border and backstop could potentially derail an agreed Brexit creating significant economic damage to both parts of the island as well as undermining the peace achieved by the 1998 Good Friday Agreement".Si veda anche **D. Ferriter**, *The boarder: The legacy of a Century of Anglo-Irish politics*, Hardcover, London 2019.

favore dell'uscita dal perimetro di controllo delle regole europee.

In verità, a parere di chi scrive, la proposta del precedente Governo apriva già la strada ad una Brexit incompleta ed al rischio di vedere l'intero Regno Unito dover sottostare al backstop indefinito finchè non venisse raggiunto un nuovo accordo sostitutivo che prevedesse l'uscita definitiva dell'Irlanda del Nord dall'unione doganale europea.[169]

La soluzione trovata dal governo di Boris Johnson con il nuovo accordo prevede, invece, il coinvolgimento del Parlamento di Belfast che dovrà pronunciarsi in merito al mantenimento dell'accordo a fine 2024, dopo circa 4 anni dalla fine del periodo di transizione, introducendo la necessità di un voto a maggioranza semplice per poter proseguire alle medesime condizioni oppure prorogare di ulteriori 8 anni le disposizioni previste, nell'eventualità di voto espresso a maggioranza assoluta.

Si tratta di un compromesso che potrebbe comunque potenzialmente mettere anche in discussione l'intero accordo su Brexit ed un chiaro esempio di come l'iniziale convinzione in Regno Unito di poter stringere un accordo con l'Unione europea in una modalità agevole ha, nei fatti, incontrato dei nodi da sciogliere molto piu'complessi di quelli calcolati e che sarà necessario riaffrontare nei prossimi anni e su diversi tavoli, dovendo gestire internamente anche le ire degli hard brexiter.[170]

---

[169] Il punto dell'accordo sul **backstop** proposto da Teresa May è stato affrontato alla Camera dei Comuni il 05 dicembre 2018 dopo la pubblicazione in Inghilterra di un approfondito parere legale redatto dal Procuratore Generale che ha messo in luce aspetti poco chiari a causa dei quali il premier May è stata accusata inizialmente dal partito nazionale scozzese, per poi ricevere un attacco bipartisan incentrato sulla apparente non volontà di condividere possibili conseguenze di lungo periodo che avrebbero danneggiato il Regno Unito. Secondo il parere del procuratore generale Cox, l'accordo cosi' formulato potrebbe intrappolare il Regno Unito per un tempo non preventivabile: "in ripetuti e protratti round negoziali".

[170] **A. Magnani** ha approfondito diverse criticità collegate a Brexit, inizialmente non previste dai piu', in un articolo dal titolo: *Backstop in Irlanda, cos'è e Perché sta facendo saltare la Brexit?* pubblicato il 16.01.2019 sul sole24ore.it, reperibile online, cosi' l'autrice " L'accordo di backstop ha suscitato le ire sia dei cosiddetti Hard Breexiter, i difensori più strenui di una Brexit dura e pura, sia degli unionisti nordirlandesi. I primi ritengono che la permanenza nell'unione doganale sia la negazione stessa della Brexit, visto che obbligherebbe la Gran Bretagna a restare - di fatto - nel perimetro delle regole commerciali Ue. Una limitazione che impedirebbe al paese di fissare una tariffa doganale autonoma, vanificando la retorica sulle «nuove politiche commerciali» di un paese affrancato da Bruxelles. I secondi temono che il backstop sia il primo passo per isolare l'Irlanda del Nord dal resto della Gren Bretagna, rompendo l'unità del Regno e "consegnando" Belfast alla Ue e all'Irlanda. In aggiunta il Regno Unito non potrebbe recedere unilaterlmente dall'accordo: l'ennesima prova, a detta dei più critici, della «dipendenza da Bruxelles» dell'Isola."

Il nuovo accordo di recesso si articola nei seguenti **6 punti**:

1) *Disposizioni comuni* (artt. 1-8)
2) *Diritti dei cittadini* (artt. 9-39)
3) *Disposizioni relative alla separazione* (artt. 40-125)
4) *Disposizioni relative al periodo di transizione* (artt. 126-132)
5) *Disposizioni finanziarie (*artt. 133-157)
6) *Disposizioni istituzionali e finali* (artt. 158-185)

Inoltre ci sono tre protocolli, quello sulla gestione del confine dell'Irlanda con l'Irlanda del Nord, il protocollo sulle zone di sovranità a Cipro e il protocollo su Gibilterra, nove allegati (I-IX) che sono parte integrante dell'accordo stesso.

Il **titolo** è stato oggetto di revisione tramite gli emendamenti effettuati il 15 ed il 19 marzo 2019, è quindi variato da "*Draft Withdrawal Agreement"* a *"Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*".

Nella prima parte del documento viene definito l'ambito territoriale in cui le norme saranno convalidate e vengono esposte disposizioni di carattere generale per facilitare la comprensione del trattato. Le *Disposizioni comuni* della prima parte forniscono anche alcune definizioni e regole generali relative all'interpretazione dell'accordo di recesso, sia per quanto già applicabile che per le novità post-transizione.

Di particolare rilievo è **l'art. 4**, rubricato "Metodi e principi relativi agli effetti giuridici, all'attuazione e all'applicazione del presente accordo", che stabilisce il principio per cui le disposizioni dell'accordo e quelle del diritto dell'Unione rese applicabili da quest'ultimo "*…producono nei confronti del Regno Unito e nel Regno Unito gli stessi effetti giuridici che producono nell'Unione e nei suoi Stati membri...*". A questa regola generale si accompagna l'espressa previsione di due corollari: la possibilità per le persone giuridiche o fisiche di "....*far valere direttamente le disposizioni contenute nel presente accordo o cui il presente accordo rinvia, che*

soddisfano le condizioni di efficacia diretta a norma del diritto dell'Unione" e l'obbligo del Regno Unito di "*...provvedere ad assicurare la conformità con il paragrafo 1, anche per quanto riguarda il conferimento alle proprie autorità giudiziarie e amministrative dei poteri necessari per disapplicare le disposizioni nazionali incoerenti o incompatibili, attraverso il diritto primario nazionale…*".

Inoltre, lo stesso articolo, stabilisce che le disposizioni dell'accordo di recesso che rimandano al diritto dell'Unione o a sue nozioni o disposizioni sono interpretate e applicate secondo i metodi e i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare "*…conformemente alla pertinente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea antecedente la fine del periodo di transizione.*", rispetto alla giurisprudenza della Corte successiva alla fine del periodo di transizione, le autorità amministrative e giudiziarie del Regno Unito devono interpretare e applicare l'accordo "*tenendo conto*" della suddetta giurisprudenza.

La **seconda parte** è relativa ai diritti dei cittadini europei, dei cittadini del Regno Unito e delle loro famiglie. Il preambolo dell'accordo riconosce invero già l'obiettivo della parte II, ovvero proteggere l'Unione e i cittadini del Regno Unito, nonché i loro rispettivi familiari, nella circostanza in cui eserciteranno i diritti di libera circolazione, anche prima della fine del periodo di transizione, e garantire che i loro diritti siano esercitabili e basati sul principio di non discriminazione, pur tutelando il diritto derivante dai periodi di previdenza sociale.

Il criterio discretivo è, essenzialmente, quello dell'esercizio del diritto di soggiorno in conformità del diritto dell'Unione prima della fine del periodo di transizione, purché il soggiorno prosegua dopo tale data. La disciplina del diritto di soggiorno ai sensi dell'accordo di recesso è modellata su quella della Direttiva del 2004 n.38, anche con riguardo al regime di circolazione e soggiorno dei familiari dei suddetti cittadini.[171]

[171] **La Direttiva del 2004 n. 38** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, è relativa al diritto riconosciuto ai cittadini dell'Unione e ad i loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in GU L. 158 del 30.4.2004.

Nell'ambito di applicazione della parte seconda dell'accordo "…*è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità ai sensi dell'art. 18, primo comma, del tratto sul funzionamento dell'Unione europea...".*[172]

La **parte terza** dell'accordo, rubricata *Separazione*, regolamenta i diversi settori di attività dell'Unione e, per ognuno, stabilisce dei criteri per giungere a regole applicabili ai rapporti giuridici sorti in base al diritto dell'Unione prima della fine del periodo di transizione e che saranno ancora pendenti dopo la fine dello stesso, stabilisce anche che la Corte di Giustizia dell'Unione europea manterrà la competenza sui ricorsi proposti dal Regno Unito, o nei confronti di esso, fino alla fine del periodo di transizione, e parimenti sui rinvii pregiudiziali sollevati dalle Corti di tale Stato, avendo riguardo alla data di registrazione presso la Corte del ricorso o del rinvio.

Quanto ai ricorsi di infrazione, nei quattro anni successivi alla fine del periodo di transizione, la Commissione europea potrà proporli in relazione a violazioni del diritto dell'Unione commesse dal Regno Unito prima del periodo di transizione e le sentenze emesse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito dei ricorsi e rinvii suddetti sono "*vincolanti nella loro totalità*" per il Regno Unito e nel Regno Unito.[173]

Le disposizioni dell'accordo mirano a conservare, almeno in parte, la competenza della Corte di Giustizia Europea, tuttavia pretendere di risolvere in pochi articoli la questione relativa al ruolo

[172] Lo Stato ospitante può esigere che i cittadini interessati e i loro familiari chiedano "un nuovo status di soggiorno che conferisca loro i diritti previsto nell'accordo, unitamente a un documento attestante tale status, eventualmente in formato digitale". La medesima disposizione precisa che, in presenza dei requisiti, il richiedente ha diritto a ottenere il riconoscimento dello status di soggiorno e il rilascio del documento che lo attesta; tuttavia, può essere previsto un termine per la presentazione della domanda, ma in ogni caso non inferiore a sei mesi dalla fine del periodo di transizione; inoltre, se la mancata presentazione della domanda entro il termine è giustificata da motivi fondati, le autorità competenti devono consentire all'interessato di poter presentare la domanda entro un "termine supplementare ragionevole". Nel caso in cui lo Stato ospitante non opti per la procedura su iniziativa dell'interessato, le persone idonee a beneficiare del nuovo status di soggiorno hanno diritto di ricevere "un documento di soggiorno, eventualmente in formato digitale, corredato di una dichiarazione attestante che esso è stato rilasciato in conformità dell'accordo di recesso, art.18, par. 4".

[173] Per quanto riguarda l'instaurazione di nuovi giudizi dinnanzi alla Corte di Giustizia il contenuto precettivo dell'art. 83 della bozza di accordo menziona talune delle competenze che i trattati attribuiscono alla Corte. In particolare, gli artt. 258 e 259 TFUE prevedono che i giudici possano essere aditi, rispettivamente dalla Commissione o da uno Stato membro, in presenza di una violazione, da parte di un altro Stato membro, degli obblighi imposti dai trattati.

della Corte nel sistema giurisdizionale del Regno Unito dopo la Brexit significherebbe raccogliere una sfida destinata all'insuccesso.[174]

La **parte quarta** riguarda la regolamentazione del periodo di transizione che non avverrà con un immediata ed improvvisa cessazione dell'applicazione del diritto dell'Unione bensi' questo continuerà ad essere vigente alle medesime condizioni fino al 31 dicembre 2020, termine previsto ma che potrà essere prorogato, eventualmente, una sola volta, fino a uno o due anni come previsto dall' art. 132.

Hanno però già cessato di applicarsi le disposizioni dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che riguardano l'iniziativa legislativa dei cittadini europei e il diritto di voto nonché quello di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo.

Al Regno Unito continueranno a non applicarsi le disposizioni dei Trattati e gli atti rispetto ai quali lo Stato beneficiava di un regime di opt-out prima del recesso, mentre per quanto riguarda le

---

174 Ne spiega bene il perche' **D. Girladin,** *Brexit e Corte di giustizia dell'Unione europea*, riv. Eurojus.it di giugno 2018, pp. 1 e ss, reperibile online, "Pretendere di risolvere in poche battute la questione relativa al ruolo della Corte di Giustizia nel sistema giurisdizionale britannico dopo la Brexit significherebbe raccogliere una sfida destinata all'insuccesso. Senza alcuna pretesa di completezza, dunque, nelle pagine che seguono si cercherà di delineare un percorso che, pur scontando margini di opinabilità, lasci quanto meno affiorare le ragioni che potrebbero costringere i negoziatori britannici a mitigare la propria volontà, manifestata in più occasioni, di porre radicalmente fine alla giurisdizione della Corte di giustizia rispetto al Regno Unito." Ancora a pp 6-7: "…È chiaro che, per il Regno Unito, riconoscere la giurisdizione della Corte UE significherebbe tradire le aspettative del popolo britannico che al referendum del 23 giugno 2016 ha deciso di votare per l'uscita dall'Unione europea e dunque per la propria indipendenza, anche dalla predetta Corte. Il rischio di vedere compromessa l'esigenza della certezza del diritto, tuttavia, porta a ritenere quanto mai auspicabile la conservazione del potere della Corte durante il periodo transitorio e l'individuazione di un meccanismo ad essa effettivamente equipollente non soltanto per la risoluzione delle controversie che verranno ad instaurarsi all'indomani del 31 dicembre 2020, ma anche e soprattutto per assicurare l'esecuzione delle sentenze che la Corte potrebbe adottare in base all'art. 260 TFUE." Sul tema della CGE post Brexit si veda anche **I.A. Andro',** *L'impatto della Brexit sulla composizione e sul funzionamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea,* riv. Federalismi.it n.20 del 30 ottobre 2019. Cosi' l'autrice: "...Alla luce delle considerazioni svolte, si può concludere che il futuro della composizione della CGUE, della sua competenza giurisdizionale nonché de gli effetti delle sue pronunce, in caso di Brexit permane,allo stato attuale incerto, sebbene sia possibile tracciare delle ipotesi che appaiono molto diverse a seconda che si realizzi un recesso ordinato o una Hard Brexit. Se è vero che, in caso di recesso ordinato, sarà possibile seguire la linea tracciata dalla disciplina contenuta nell'Accordo (almeno durante il periodo di transizionee negli anni immediatamente successivi ad esso), anche in tale scenario permangono diversi interrogativi, a partire dalla composizione della Corte e dagli effetti delle sue pronunce per il Regno Unito. È, tuttavia, auspicabile che, in tale ipotesi, le negoziazioni relative alla futura partnership tra Unione europea e Regno Unito facciano chiarezza sulle questioni irrisolte. Inoltre, particolare attenzione dovrà essere dedicata alla ricerca della coerenza nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea "nazionalizzato" dallo European Union (Withdrawal) Act 2018, nonché degli stessi accordi sulla nuova relazione che verrà crearsi, per garantire la certezza del diritto per i cittadini e le imprese all'interno del nuovo scenario. La situazione appare senza dubbio più complessa in caso di Hard Brexit, sebbene sia probabile o quantomeno auspicabile che, anche in tale ipotesi, l'incertezza creata dall'assenza di regole sia attenuata dal dialogo tra la Corte di giustizia e le corti britanniche.Tale dialogo non potrà che essere indiretto, non essendo più possibile, per le corti britanniche, rivolgersi alla Corte di giustizia in via pregiudiziale."

relazioni esterne, durante la fase di transizione, il Regno Unito "…*può negoziare, firmare e ratificare gli accordi internazionali cui ha aderito a proprio nome negli ambiti di competenza esclusiva dell'Unione, purché tali accordi non entrino in vigore né si applichino durante il periodo di transizione, salvo autorizzazione dell'Unione, secondo quanto stabilito dall'art. 129."*

Il termine previsto per la scadenza del 31 dicembre 2020, è stabilito con l'art 132 che potrà essere prorogato eventualmente per una sola volta attraverso una decisione in tal senso di un comitato composto da rappresentanti dell'Unione e del Regno Unito.

La **quinta parte** dell'accordo regolamenta le disposizioni finanziarie e si pone l'obiettivo di far sì che le parti onorino gli impegni già presi e che si protrarranno in futuro, in materia di servizi finanziari, l'accordo prevede la stipula di un Memorandum of understanding sulla cooperazione regolamentare, il protocollo d'intesa crea il quadro per la cooperazione normativa volontaria nei servizi finanziari tra il Regno Unito e l'Unione europea.[175]

Tuttavia, al 31 marzo 2021, dopo già circa 3 mesi di colloqui non appaiono raggiunte chiare intese significative in particolare sull'equivalenza normativa e sulla modalità con la quale poter intraprendere una futura piattaforma di cooperazione e di collaborazione tra le rispettive autorità di regolamentazione.

Ad oggi, un ipotesi verosimile è che l'Unione possa approvare una qualche forma di equivalenza normativa per il Regno Unito garantendo un grado di accesso limitato al mercato dell'Unione per le sue aziende e si tratterebbe di una scelta ben accolta da molti operatori del Regno Unito, seppur appare plausibile che qualsiasi accesso concesso sarà comunque distante da quanto beneficiato dal Regno Unito pre Brexit.[176]

Il livello di concessione di equivalenza normativa dipenderà, con tutta probabilità, dall'allineamento del Regno Unito ai regolamenti dell'Unione europea in materia di sicurezza della

[175] Il protocollo d'intesa istituirà il forum congiunto Regno Unito-Unione euoropea sulla regolamentazione finanziaria, che fungerà da piattaforma per facilitare il dialogo sulle questioni relative ai servizi finanziari.
[176] Al momento, sono in fase di discussione accordi di accesso simili a quelli tra Regno Unito e Stati Uniti seppur sembra improbabile una decisione di completa equivalenza.

stabilità finanziaria, sulla protezione dell'integrità del mercato, sugli investitori e sui consumatori seppur è certo che non saranno ricreate le condizioni del mercato unico per il Regno Unito dopo una scelta che è irreversibile.

Infine, **la sesta e ultima parte**, sulle disposizioni istituzionali e finali si occupa dell'enforcement dell'accordo di recesso introducendo il comitato misto che può adottare decisioni "*…su qualunque questione nei casi previsti dall'accordo.*" che "*…sono vincolanti per l'Unione e per il Regno Unito…*" e "*…producono gli stessi effetti giuridici dell'accordo.*".

Si definiscono anche alcuni comitati specializzati formati da rappresentanti dell'Unione e del Regno Unito ed alcune procedure ad hoc di risoluzione delle controversie sull'interpretazione e applicazione dell'accordo, con gli artt. 167 e 171, alle quali è fatto obbligo al Regno Unito e all'Unione di avvalersi in via esclusiva, secondo quanto stabilito dall'art. 168.

In primo luogo, è prevista l'attivazione di una consultazione in sede di comitato misto ove, nei tre mesi successivi alla comunicazione dell'intenzione di avviare la consultazione, non si giunga a una soluzione della controversia, ciascuna parte potrà quindi chiedere la costituzione di un collegio arbitrale, il cui regolamento di procedura è contenuto nell'Allegato IX, parte A, dell'accordo all'art. 172 e che emetterà un lodo vincolante per l'Unione e il Regno Unito, di regola entro dodici mesi dalla sua costituzione.

Se la controversia portata alla attenzione del collegio arbitrale solleva una questione d'interpretazione di un concetto di diritto dell'Unione o d'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, il collegio deve chiedere alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi e la decisione di quest'ultima sarà vincolante per il collegio, secondo quanto stabilito dall' art. 174.[177]

[177] La competenza della Corte di Giustizia a pronunciarsi sull'interpretazione dell'accordo su richiesta degli Stati membri, avviene con la notifica al giudice nazionale secondo quanto stabilito dall'art. 161.

Infine, **i tre protocolli** che sono parte integrante dell'accordo di recesso, quello relativo a Cipro che si applicherà a partire dalla fine del periodo di transizione e si occupa della tutela dei cittadini ciprioti che lavorano nelle zone di sovranità del Regno Unito di Akrotiri e Dhekelia. [178]

Le zone di sovranità del Regno Unito continueranno, sulla base del Protocollo, a fare parte del territorio doganale dell'Unione europea e a tal fine, alle zone di sovranità e nelle zone di sovranità, troveranno applicazione le disposizioni del diritto dell'Unione europea sulle dogane e sulla politica commerciale comune, comprese le disposizioni del diritto dell'Unione europea che prevedono controlli doganali di merci e o per alcuni scopi specifici.

Le merci prodotte nelle zone di sovranità e immesse sul mercato nel territorio doganale dell'Unione europea saranno considerate merci in libera pratica e inoltre, nelle basi di Akrotiri e Dhekelia si potranno perseguire attività meramente militari.[179]

Il protocollo relativo a Gibilterra disciplina invece la cooperazione amministrativa tra Spagna e Regno Unito durante la fase di transizione e fino alla fine della stessa, in particolare con riguardo all'attuazione della parte seconda dell'Accordo.

L'accordo raggiunto prevede la collocazione del territorio di Gibilterra nell'area Schengen ed entro sei mesi è prevista la scomparsa dell'attuale frontiera tra Gibilterra e la città andalusa di Línea de la Concepción, nessun nuovo controllo quindi alla frontiera con la Spagna, saranno invece introdotti su chi arriva all'aeroporto di Gibilterra dal Regno Unito e così pure nei rispettivi porti.

Il Protocollo dedicato a Gibilterra è inoltre composto da sei articoli dedicati a vari temi, quali i diritti dei cittadini, la normativa sui trasporti aerei, la fiscalità e la tutela degli interessi finanziari, la tutela dell'ambiente e la pesca, la cooperazione di polizia e doganale e le funzioni di un comitato

[178] Akrotiri e Dhekelia sono due enclave territoriali rimaste sotto la corona britannica con lo status di territorio d'oltremare facente parte del Regno Unito, in base ai Trattati di Londra e Zurigo del 1959 sottoscritti dai governi di Regno Unito, Grecia e Turchia in vista dell'istituzione dello Stato indipendente della Repubblica di Cipro.

[179] Le basi di Akrotiri e Dhekelia sono considerate dal Regno Unito altamente strategiche per gli interessi militari in quell'area. Il Governo di Cipro non ha mai espresso rivendicazioni irredentiste, volte al ricongiungimento del territorio delle basi al resto del paese, anche in considerazione della consapevolezza che esse giocano un ruolo di garanzia rispetto alla velleità della Turchia sull'isola.

misto che sono disposizioni di carattere generale che per lo più rinviano a successive intese tra il Regno Unito e la Spagna.

Di particolare complessità è parsa la necessità di regolare i servizi finanziari ed in particolare le attività delle banche con sede legale a Gibilterra, obiettivo solo in parte raggiunto con l'adozione di provvedimenti normativi ponte volti a prorogare la situazione in essere in attesa di raggiungere un'intesa rispetto ai singoli aspetti, mentre per la fiscalità, il protocollo allegato all'accordo di recesso si affida alla cooperazione amministrativa tra le autorità competenti, volta a conseguire la piena trasparenza in materia fiscale e di lotta alla frode, al contrabbando e al riciclaggio.

Il protocollo sull'Irlanda e all'Irlanda del Nord nasce invece, principalmente, per trovare una soluzione al fine di evitare l'introduzione di un confine fisico sull'isola. A tal fine, si prevede che, dopo la fase di transizione, l'Irlanda del Nord, pur facendo parte dell'area doganale del Regno Unito, e potendo essere inclusa negli accordi di politica commerciale che quest'ultimo concluderà in modo indipendente, rimarrà soggetta all'applicazione di alcune regole di diritto dell'Unione europea, tra le quali le regole del codice doganale dell'Unione, la legislazione su IVA e accise, sui requisiti di conformità dei prodotti, sulla produzione agricola e sul commercio dei relativi prodotti, nonché sulla normativa sugli aiuti di Stato.[180]

La disciplina prevista dal Protocollo si applicherà nei quattro anni successivi alla fine del periodo transitorio, decorsi i quali il Regno Unito dovrà, nei due mesi successivi, consentire all'Irlanda del Nord di esprimersi sul proseguimento dell'applicazione della suddetta disciplina; in caso di risposta negativa, si aprirà un periodo di *cooling off* di due anni.[181]

---

[180] Per un approfondimento sul NIP in relazione a quanto è stato stabilito nel nuovo protocollo si veda **E. Connelly e J. Doyle,** *Brexit and the Irish Border.* European journal of legal studies, 2019, pp.153-186, l'articolo è reperibile online. **CFR F.M. Buonaiuti e F.V. Caffarelli,** *Brexit and the Irish border issue* del 20 febbraio 2019, articolo reperibile online, cosi' gli autori "The removal of all security installations at the border, explicitly foreseen by the Good Friday Agreement, has led to a total opening. This is considered a key symbol of the success of the peace process. The restoration of a hard border, introducing a clear and tangible separation between the two countries, would thus be seen as undermining the spirit of the Good Friday Agreement. The EU has an important stake in the peace process, to which it contributes financially through the PEACE programme and the INTERREG initiatives in the area, within the framework of the European Regional Development Fund."

[181] Il tema è complesso è per molti studiosi di Brexit si tratta dell'aspetto piu' critico dell'intero accordo e che potrà rimettere in discussion seriamente l'intera impalcatura sulla quale oggi si basa l'accordo tra Regno Unito ed Unione

In base agli accordi raggiunti tra le parti, il territorio dell'Irlanda del Nord, pur rimanendo parte integrante del Regno Unito e parte del suo territorio doganale, anche al fine di godere dei futuri accordi di libero scambio conclusi con Paesi terzi, non sarà diviso dal resto dell'isola da una frontiera fisica, richiesta solitamente come presidio per svolgere controlli alle merci e alle persone che l'attraversano.

Questa scelta, considerata irrinunciabile rispetto alla chiusura complessiva dei negoziati, non potrà che generare inevitabilmente molte complicazioni per quanto riguarda l'esercizio del controllo sul flusso di merci, rispettivamente, proveniente dalla Repubblica di Irlanda verso Irlanda del Nord e dal Regno Unito in Irlanda del Nord e, eventualmente, verso la Repubblica di Irlanda.[182]

Si stabilisce che le attività ispettive e di controllo verranno esercitate essenzialmente nei porti dell'Irlanda del Nord e in quelli britannici di imbarco e sbarco delle merci sotto la responsabilità dell'amministrazione doganale del Regno Unito, con la possibilità di una supervisione da parte dell'Unione europea.

La breve analisi effettuata qui sulle questioni principali definite nell'accordo di recesso, mette in luce l'aspetto principale della disciplina delle sole modalità con le quali procedere affinché esso possa avvenire in modo ordinato ma non definisce approfonditamente le relazioni future tra Regno Unito e Unione europea.

A tal proposito, l'Unione europea e il Regno Unito hanno siglato anche una dichiarazione politica, che accompagna l'accordo di recesso, con l'obiettivo di definire i parametri di un partenariato ambizioso, ampio, approfondito e flessibile che abbraccia una cooperazione commerciale ed economica imperniata su un accordo di libero scambio globale ed equilibrato, attività di contrasto e giustizia penale, politica estera, sicurezza e difesa e settori più ampi di cooperazione.

---

europea, si veda **J.Sargeant e J. Rutter**, *Governing without Minister. Northern Ireland since the fall of the powersharing exceutive*, Institute for Government, London 2019.

[182] **CFR F. Marongiu e F. Vergara Caffarelli**, *La Brexit e la questione del confine irlandese* riv.Federalismi.it n.24 del 19 dicembre 2018. Qui gli autori sostengono la tesi che la soluzione trovata nel protocollo lega la politica commerciale del Regno Unito a quella dell'Unione euoropea e che per questo ci saranno inevitabili ritardi della piena ed effettiva indipeendenza dei territori anglosassoni post Brexit.

L’accordo afferma che:

1) L'Unione europea ed il Regno Unito si adopereranno per negoziare sollecitamente gli accordi che disciplineranno le loro relazioni future.
2) Si impegnano entrambi ad agire in buona fede.
3) L'obiettivo comune è assicurare che tali accordi si applichino, per quanto possibile, dalla fine del periodo di transizione.
4) Entrambe le parti si adopereranno nel pieno rispetto dei rispettivi ordinamenti giuridici.
5) È implicito che i negoziati cominceranno solo quando il Regno Unito avrà lasciato l'Unione europea, comunicandolo formalmente.

Last but not the least, è stato inserito un impegno delle parti alla non regressione degli impegni già presi in materia ambientale, sociale e del lavoro e un richiamo ai principi ed agli impegni previsti nell'ambito dell’accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Nella dichiarazione politica si puo’, a mio avviso, riscontrare la ferma volontà di ricercare il massimo impegno comune a negoziare un accordo di libero scambio ambizioso, senza l’introduzione di dazi tra le parti, e dove si dovrà garantire una concorrenza aperta e leale, ma appare pressochè certo che la natura esatta di tali impegni sarà commisurata all'ambizione dei futuri rapporti, alle volontà dei Governi del Regno Unito e delle istituzioni europee di impegnarsi seriamente per raggiungere tali scopi e seppur potranno cambiare le scelte politiche nei prossimi anni, sarà principalmente l'interconnessione, non solo economica, già oggi raggiunta dopo anni di interazioni costanti che fungerà da elemento di partenza sul quale costruire i nuovi rapporti tra Regno Unito post Brexit ed Unione europea.

3.4 Le sentenze dell'High Court of Justice e UK Supreme Court nell' ordinamento anglossassone.

I numerosi effetti giuridici che ha prodotto Brexit, tanto nell'ordinamento interno anglosassone quanto sul piano sovranazionale, hanno generato conseguenze politiche ed economiche rilevanti ed hanno anche aperto una riflessione necessaria su un ripensamento delle stesse strutture sovranazionali.[183]

Al di là delle implicazioni sul piano sovranazionale, che saranno visibili nel prossimo futuro, è interessante approfondire l'azione della sovranità parlamentare nel Regno Unito, per definire la sua attuale conformazione e il suo ruolo nella gestione della Brexit, alla luce del sempre maggiore potere politico conquistato dal Primo Ministro e dall'esecutivo, negli ultimi anni.

Come è stato già analizzato nei precedenti capitoli, è emerso nel Regno Unito un notevole conflitto tra Parlamento e Governo sul ruolo da ricoprire nei processi decisionali di recesso dall'Unione europea ed una parte della dottrina ha anche prospettato rischi rilevanti generati da una discrasia emersa tra la volontà popolare, manifestatasi attraverso l'istituro del referendum e la sovranità parlamentare nell'ordinamento del Regno unito, quest'ultimo è apparso essere per alcuni

[183] **CFR M. Ketaing**, *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom,* riv. Lextenso Droit and societè n.98 del 2018, pp.51-53 "...Brexit is presented as a return to the sovereign, unitary state. There are voices in the Conservative Party calling for a repeal of the Human Rights Act and even withdrawal from the ECHR. The Supreme Court has indicated that the Sewel Convention is not binding in any way. In describing it as a "political" convention, indeed, the Court implied that it did not even have the status of other conventions which underpin the system. In this atmosphere, claims about the nature of the constitution and its conventions have proliferated. Brexit supporters have insisted that the referendum of 2016 is binding on Parliament, even though it was explicitly advisory. The UK Government interprets the devolution settlement on a hierarchical way, as lending powers down, in contrast to the quasi-federal reading in the devolved territories, who base their status on inherent rights and the devolution referendums. Scottish nationalists claim the right to hold another independence referendum while the UK Government neither agrees nor disagrees, retreating to arguments about the timing. Constitutional reformers in the United Kingdom have for some time been calling for a written constitution, to be produced by a citizens' convention. This would seek shared norms of constitutional order, foundational principles, and institutions to delimit power relations among the central institutions and between centre and periphery. Yet the shared norms are just not there. The United Kingdom does not have a unitary demos, on which to based authority. There is no shared telos, as to where it should go. In these circumstances, a citizens' convention could only expose fundamental disagreement as to the basis of political authority. We are currently experiencing a period of constitutional debate and change without shared norms, shared legal understandings or even clear procedures to resolve constitutional differences."

versi incompleto o quantomeno poco strutturato per decidere chiaramente le modalità da seguire per l'attivazione della procedura d'uscita dall'Unione europea. Vediamo perché si è convinti di cio'.

Brexit ha accelerato nel Regno Unito un importante cambiamento di prospettiva nella riflessione sul modello di common law e sull'intero sistema delle fonti, che ha avuto origine proprio per la necessità di definire un rapporto tra diritto nazionale e sovranazionale, da attuare anche con una razionalizzazione dello sistema di common law e di differenziare dalle fonti parlamentari in costante evoluzione ed è per una parte della dottrina "…il motivo più autentico che potrebbe spingere il Regno Unito verso la scrittura di una carta costituzionale che, operando una *reductio ad unitatem* del complesso delle disposizioni di origine legislativa, consuetudinaria e giurisprudenziale che cesellano lo stato di diritto nel Regno Unito, possa offrire garanzie di certezza del diritto, specialmente nella conduzione del pubblico potere in relazioni ai rapporti con le istituzioni sovranazionali."[184]

[184] **F. Sgro**, *Il caso Brexit: qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom* riv. Federalismi.it n.5 dell'08 marzo 2017, pp.33 e ss "La necessità di razionalizzare il sistema di common law e di differenziare le fonti parlamentari nell'ottica di un diritto costituzionale in costante evoluzione è il motivo più autentico che spinge verso la scrittura di una Carta costituzionale che, operando una reductio ad unitatem del complesso delle disposizioni di origine legislativa, consuetudinaria e giurisprudenziale che cesellano lo stato di diritto nel Regno Unito possa offrire garanzie di certezza del diritto specialmente nella conduzione del pubblico potere In questa riflessione si inserisce il dibattito sul valore costituzionale del referendum nei casi in cui la decisione del popolo vada ad incidere non sulla legislazione ordinaria, ma sulla divisione dei poteri o sulla tutela dei diritti fondamentali, acquisendo così rilievo costituzionale. Anche in questo caso, ferma la legittimità del ricorso alla consultazione popolare che specialmente sui temi europei è stata largamente utilizzata." Si veda anche **S. Parolari**, *La pronuncia della Superme Court del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico* in riv. Forum Costituzionale.it del 20 febbraio 2017, reperibile online, pp.11-12 "Il pragmatismo tipicamente britannico unitamente ad una gestione di problematiche complesse attraverso regole costituzionali non scritte25 , che ha funzionato molto bene in passato, potrebbe essere messo in seria discussione in tempi di scarsa armonia politica e costituzionale come quelli presenti e, molto probabilmente, futuri."e ancora "Una crisi costituzionale appare sempre più alle porte con, da un lato, Theresa May che ha più volte dichiarato di non intendere chiedere il consenso di Scozia, Galles e Irlanda del Nord per procedere all'uscita dall'UE; dall'altro, Nicola Sturgeon, First Minister scozzese, che invoca il secondo referendum per l'indipendenza. Si aprono a tal proposito nuovi scenari, anche se gli ostacoli non sono di poco conto. Innanzitutto, manca il fondamento giuridico per l'indizione da parte di Holyrood di un nuovo referendum: nel 2014 era stato un Order in Council (in base alla section 30 dello Scotland Act 1998) che aveva conferito temporaneamente al Parlamento scozzese quel potere di indire un referendum che altrimenti sarebbe stato al di fuori della sua competenza perché materia riservata a Westminster. Anche in questo caso, come allora, Londra non avrebbe alcun obbligo giuridico di concedere tale possibilità, ma è evidente che le conseguenze politiche di un diniego potrebbero essere catastrofiche. Si dimostra battagliera anche l'Irlanda del Nord in cui il dibattito sulla Brexit ha contribuito a far cadere recentemente il Governo e dove il tema principale, dalla rilevanza politica molto forte, è quello del confine doganale con la Repubblica di Irlanda che verrebbe a ricostituirsi in caso di uscita dall'UE, con effetti sulla libera circolazione di persone e merci. Da ultimo, il Galles in cui, nonostante la popolazione abbia votato a maggioranza per il Leave, il First Minister Carwyn Jones e il partito indipendentista Plaid Cyrmu si stanno attivando per la ricerca di una soluzione che permetta quantomeno l'adesione al mercato unico, dal momento che l'economia di questa parte del Regno si regge prevalentemente sull'esportazione a favore di paesi dell'UE. Quel che è certo è che difficilmente si potrà mantenere una "family of nations" (come è stata definita l'Unione di territori che compongono il Regno Unito) armoniosa e fondata sui principi della democrazia, se Scozia, Irlanda del Nord e Galles dovessero ritenere che la rappresentanza delle loro voci e la loro autonomia non sia in alcun modo garantita".

Ad aprire la strada verso la necessità di approfondire la questione relativa ai mutati rapporti tra i poteri istituzionali nel Regno Unito sono stati Gina Miller and Dier Tozetti Dos Santos, due cittadini britannici che in contrapposizione alla decisione del Primo Ministro di attivare la procedura di recesso dall'Unione Europea, hanno tempestivamente presentato ricorso dinanzi all'High Court of England and Wales. [185]

La High Court con pronuncia del 3 novembre 2016 ha ribadito come sia necessaria un'esplicita deliberazione del Parlamento che, senza volersi discostare dalla volontà espressa dal popolo con il referendum, si esprime in base al potere che deriva in modo diretto dal ruolo costituzionale delle camere britanniche nella definizione del domestic law. [186]

Il 24 gennaio 2017 è la UK Supreme Court che, confermando la sentenza della High Court of Justice ha posto una tessera importante nel complesso puzzle della Brexit chiarendo definitivamente la ripartizione dei rispettivi ruoli nella fase iniziale del recesso, sarebbe un errore però affermare che i giudici di ultima istanza si siano limitati ad una mera attestazione di conformità dell'iter decisionale seguito dalla High Court, il giudizio degli undici giudici della Corte Suprema, di cui 8 a favore e 3 dissenzienti, oltre che per aver messo la parola fine sull'invocazione dell'Art. 50 TUE, merita di essere analizzato per la più ampia portata delle motivazioni che vanno oltre la tutela dei diritti.

La Corte Suprema non si discosta dalla ricostruzione della High Court sull'origine storica delle prerogative regie e sulla loro attuale estensione applicativa nell'ambito dei rapporti sovranazionali, così come ad un primo sguardo sembra conformarsi al principio dualistico che regola il rapporto tra l'ordinamento britannico e quello internazionale. Al contempo ne fa proprie le

---

185 Sul ricorso di **Gina Miller e Dier Tozetti Dos Santos** v. Secretary of State for Exiting the European Union, CO/3809/2016 and CO/3281/2016 **CFR G. Caporali** riv.Federalismi.it n.10 del 15 aprile 2020, pp.8-9 "Questa sentenza ha ad oggetto uno dei principali poteri di prerogativa, ossia quello di fare o disfare i trattati.Più precisamente il potere "to make or unmake treaties ovvero, con altra formula, to enter into and to withdraw from the Treaties" di entrare o ritirarsi dai trattati, ricomprende il potere di negoziare, concludere, interpretare, osservare, violare, ripudiare o ritirarsi da un Trattato ed è, in via di principio, esercitabile senza necessità di una previa autorizzazione data dal Parlamento con legge e senza che i giudici possano controllarne l'esercizio." E "….Anticipando le conclusioni raggiunte dalla Corte suprema, la stessa nella sentenza qui commentata ha stabilito che il Governo non avrebbe potuto inviare, nell'esercizio dei poteri di prerogativa, la comunicazione di uscita dall'U.E., essendo necessaria una previa legge che lo autorizzasse a fare ciò."

186 Si veda sul tema del rapporto tra referendum ed attività del Parlamento ed i poteri di quest'ultimo verso l'Unione europea **F. Savastano** *Senato e Unione europea nella riforma costituzionale*, riv. Federalismi.it n. 1 del 27 gennaio 2016.

motivazioni sulla questione dei diritti ribadendo che "…*although article 50 operates on the plane of international law, it is common ground that, because the EU Treaties apply as part of UK law, our domestic law will change as a result of the United Kingdom ceasing to be party to them, and rights enjoyed by UK residents granted through EU law will be affected*". Sarà dunque necessario intervenire legislativamente autorizzando il Governo dato che le prerogatives trovano il loro limite nella modifica dei diritti statutari e, comunque, non possono essere impiegate per frustrare, anche indirettamente, la volontà del Parlamento.

Si tratta di un coinvolgimento del potere giudiziario in una questione che aveva ormai assunto il carattere di un conflitto tra poteri dello Stato e dove il Parlamento è chiamato a pronunciarsi con una deliberazione espressa, trattandosi di una competenza che non coinvolge le relazioni internazionali o la politica estera, il cui esercizio rientra nelle prerogative regie, ma che invece riguarda il diritto interno che, coerentemente con i capisaldi del sistema costituzionale anglosassone, nessun intervento governativo può modificare.[187]

Il governo del Regno Unito ha impugnato la sentenza dinanzi la Corte Suprema che ha tuttavia confermato nella sua totalità quanto stabilito in primo grado spiegando che la decisione di recedere

---

187 I ricorrenti nell'adire la High Court avevano sostenuto che l'esercizio della Royal Prerogative, per il caso del ritiro dai Trattati U.E., sarebbe stato illegale perché avrebbe modificato il diritto interno nell'ambito del quale dovevano farsi rientrare, in forza dell'European Communities Act 1972 lalegge per l'adesione del Regno Unito alla C.E.E., tutta una serie di diritti riconosciuti ai cittadini britannici sia dal diritto comunitario sia da successive leggi interne. Per un approfondimento sulla Miller I si veda **F. Sgro**, *Il caso Brexit: qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom* riv. Federalismi.it n.5 dell'08 marzo 2017, pp. 28-29 "…Al di là del grande impatto politico che ne deriverà, il recesso del Regno Unito dall'UE ha dato vita ad una vicenda giuridico-costituzionale che si è già snodata in più tappe e che è stata solo di recente definita dalla UK Supreme Court con una sentenza che, per un verso, è coerente con i capisaldi del sistema costituzionale britannicoe che, per altro verso, non offusca l'impronta democratica che deve comunque presiedere ad una scelta politica di tale impatto, specialmente a seguito dell'interpello del popolo mediante referendum.
A distanza di qualche giorno dalla pronuncia della Supreme Court, è stato, da ultimo, depositato presso la House of Commons il c.d. «European Union (Notification of Withdrawal) Bill», cioè il disegno di legge diretto a conferire al Governo l'autorizzazione del Parlamento di Westminster ad attivare la procedura di recesso dall'UE ex art. 50 TUE, così da offrire una copertura legislativa all'azione del Premier in ambito europeo e ricomporre il sistema secondo gli equilibri costituzionali ribaditi in via giurisprudenziale. Il nodo gordiano sciolto dalla Supreme Court ha riguardato una precondizione di ordine costituzionale, e cioè la verifica della legittimazione del Governo a decidere di attivare la procedura di recesso ex art. 50 TUE, sulla base dell'avallo popolare fornito dalla vittoria del leave al referendum. Pertanto, la questione sull'appartenenza all'UE ha assunto ulteriori risvolti interni che hanno immediatamente trasferito il thema decidendum dalla dimensione sovranazionale al contesto nazionale, riportando alla luce la più autentica identità costituzionale dell'ordinamento britannico".

dall'Unione modificherà la fisionomia costituzionale dell'ordinamento interno e il sistema delle fonti, incidendo largamente sui diritti e sulle situazioni giuridiche che, pur avendo una derivazione europea, sono ormai consolidati ed acquisiti nel diritto interno.

La questione giuridica affrontata prima dalla High Court e poi dalla Supreme Court riguarda la legittimazione rivendicata dal Governo del Regno Unito di poter notificare alle istituzioni europee l'avvio della procedura di recesso dall'Unione ai sensi dell'art. 50, che si fonderebbe sulle prerogative della corona in materia di politica estera, di fatto esercitate dal Governo.

La sentenza affronta essenzialmente due questioni: la prima concerne la legittimità di una formale comunicazione della volontà di uscire dall'Unione europea inviata dal Governo del Regno Unito, seppur in mancanza di una preventiva legge, approvata non solo dal Parlamento ma anche dalla Corona, (*Miller I, par. 3).*

La seconda riguarda la stessa relazione tra Governo e Parlamento del Regno Unito e tra Parlamenti e le amministrazioni di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. I ricorrenti hanno sottoposto alla Corte la questione di stabilire se fosse o meno necessaria una precedente disposizione di legge per uscire dall'Unione europea approvata anche dalle devolved legislatures di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, *(Miller I, par. 4, 6 e 156).*

La decisione presa legittima, di fatto, la necessità di un atto legislativo del Parlamento del Regno Unito per rendere completa la decisione di recedere dall'Unione europea.

I giudici hanno condiviso le argomentazioni dei cittadini che ricorrendo hanno fatto leva sulla sovranità parlamentare del Regno Unito e sulla sua peculiare configurazione come organo legislativo e al contempo costituente, poiché non esiste una funzione costituente distinta da quella legislativa e l'esperienza del Regno Unito ha di fatto attribuito nel tempo valore costituzionale a molti atti del Parlamento.[188]

[188] Per approfondire gli elementi comparativi, si veda **C. Chimenti**, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi, Sintesi di ordinamenti stranieri (vol. II), Gran Bretagna, Stati Uniti, Germania, parte I,* Giappichelli, Torino 2001. **CFR G. Martinico**, *La trasfigurazione del sovrano. Il Diritto dell'Unione come fattore di evoluzione costituzionale nel Regno Unito* del 29 novembre 2016, reperibile online dove l'autore afferma che "…Sia chiaro, *Miller* non rappresenta la vittoria del diritto sulla politica, tuttavia, lo sforzo fatto dalla High Court nel tentare di

Un'ulteriore peculiarità del parlamentarismo anglosassone, anch'essa legata all'assenza di una carta costituzionale scritta, è il valore di fonte riconosciuto alle *Consuetudini Costituzionali* che incidono largamente sulla fisionomia della forma di Governo e che hanno nel tempo definito e delimitato prima i poteri della Corona e poi le competenze del governo.

La centralità della sovranità parlamentare, della democrazia rappresentativa nell'ordinamento del Regno Unito e le prerogative della corona, quest'ultime ben delimitate da uno specifico raggio d'azione ritenuto legittimo per consuetudine costituzionale ed i cui atti producono effetti nell'ordinamento giuridico interno solo nei casi espressamente autorizzati dal Parlamento, sono stati ricordati dalle sentenze della Corte Suprema e dall'Alta Corte che sul punto non hanno mancato di richiamare anche la teoria dualistica che tiene nettamente separato l'ambito delle relazioni internazionali, nella sfera di competenza del Governo e la sfera del diritto interno, dove è piena la sovranità del Parlamento.[189]

E' proprio la netta presa di posizione dei giudici in Regno Unito che apre l'occasione di delineare le implicazioni della procedura di recesso sull'assetto interno, offrendo un'interpretazione di carattere costituzionale del rapporto tra diritto nazionale e diritto sovranazionale.

La Corte Suprema precisa che solo il Parlamento può apportare al diritto interno le modifiche che consentono di recepire il diritto europeo, concretizzando un rapporto tra diritto nazionale e diritto sovranazionale ed il primato di quest'ultimo non tradisce la sovranità parlamentare perché è da essa

riallineare l'agire politico al quadro giuridico (*rectius*, costituzionale) è encomiabile e fa di questa decisione una pietra miliare.A coloro che pensano che le norme siano solo la cristallizzazione di rapporti di forza politici, la decisione *Miller* ha ricordato che le norme sono soprattutto la cornice che forgia e canalizza il potere, risultando, così, di enorme impatto costituzionale."

189 I poteri di prerogativa della corona sono da considerarsi oggi come un atto meramente simbolico poiché l'esercizio degli stessi, anche se formalmente attribuiti alla corona, sono sostanzialmente affidati al Governo. Per un approfondimento sui poteri della Corona e sul rapporto tra la monarchia ed i processi democratici, si **veda F. De Leo e L. Goretti** *Corone d'Europa, il futuro delle monarchie democratiche*, Guerini e Associati, Roma, 2020. Gli autori si soffermando a descrivere quale sia oggi l'impatto che ha la Corona sui cittadini, del Regno Unito ma anche europeie su quanto sia radicata questa istituzione nella società contemporanea. Rapportano la monarchia con i processi democratici e si chiedono se le funzioni e le attività dei sovrani rappresentano un contributo all'economia dello Stato o sono semplicemente un costo per la collettività.

che trae forza e valore giuridico, proprio in quanto è una legge parlamentare di rango costituzionale che legittima la prevalenza del diritto europeo.

E' evidente, quindi, come la scelta di recedere dall'Unione europea avrà conseguenze di rilevante impatto sul diritto interno e sull'intero sistema delle fonti che dovrà essere ridisegnato, tenendo conto della perdita di efficacia del diritto europeo che è stato fino ad ora minutamente aggiunto al tessuto normativo, le stesse sentenze della Corte Suprema e dell'Alta Corte rimarcano il potere del Parlamento che può stabilire l'immediata perdita di efficacia del diritto europeo nell'ordinamento interno o intervenire per definire le mutate posizioni giuridiche dei cittadini in quanto non più cittadini europei.

Nelle gestione della vicenda Brexit, il Governo si è spesso intestato in modo pressoché esclusivo la conduzione politica delle trattative con le istituzioni europee ed anche la definizione delle linee guida per arrivare ad una condivisione delle questioni da delimitare dopo l'uscita, tuttavia il Parlamento ha sempre cercato di rimarcare l'importanza del suo ruolo di attore che agisce in rappresentanza della democrazia rappresentativa, ricercando un ruolo centrale nella decisione di recedere e sulle sue modalità con le quali procedere, ed è in particolare la House of Lords che è stata capace di instaurare negli anni una notevole dialettica con il Governo incentrata spesso sulle questioni europee come terreno di confronto.[190]

Piu' in generale, il Parlamento del Regno Unito, negli anni ha certamente svolto in modo primario il suo compito strettamente politico-legislativo, partecipando alla formazione delle leggi in

[190] Nel Regno Unito, durante gli ultimi cinquanta anni, la **Sovereignty of Parliament** ha subìto una graduale erosione, animando un vivace dibattito riguardo al superamento della validità e dell'attualità di tale principio quale cardine del sistema ed intensificando le discussioni concernenti l'adozione di una codified constitution, risulta quindi notevolmente interessante quanto stabilito con la Miller I che, secondo **L. Dell'Atti**, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito,* riv. Osservatorio Costituzionale, fasc.3 del 26 maggio 2020, reperibile online "…Non può dimenticarsi, sotto questo aspetto, l'importanza assunta — ben al di là del contingente oggetto del suo decisum — dalla prima sentenza Miller, con cui la Corte Suprema, escludendo la possibilità che fosse Whitehall, facendo valere i diritti di prerogativa, ad attivare la clausola di recesso dall'UE, ed altresì ritenendo non necessario il coinvolgimento dei legislativi devoluti , ha «consegnato alla riflessione comune una pagina di autentico costituzionalismo da cui esce riconfermata la sovranità del Parlamento» : una vera e propria corte costituzionale chiamata a decidere su quello che noi qualificheremmo — senza dover ricorrere ad astruse pratiche esegetiche — come un conflitto di attribuzioni".

materie comunque riconducibili alla Brexit ma ha progressivamente maturato un profilo costituzionale di contrapposizione al potere esecutivo che l'ha progressivamente legittimato a svolgere un controllo di carattere più specificamente costituzionale sull'azione condotta dai Primi Ministri del Regno Unito e dai rappresentanti del Governo che hanno gestito negli anni le trattative nel contesto europeo.

Tonando alla sentenza Miller I, in entrambi i gradi di giudizio i giudici, nonostante il referendum sulla Brexit abbia reso politicamente vincolante la decisione finale sul recesso del Regno Unito dall'Unione, con le sentenze hanno chiarito che il Parlamento avrebbe dovuto assumersi, in piena libertà di giudizio, una successiva deliberazione legislativa per sancire in via definitiva il recesso del Regno Unito dall'Unione.

Negli anni in cui Brexit era ancora da definire per diversi aspetti primari, tra i quali la scelta sulla versione Hard o Soft, ci sono stati altri interventi della Corte Suprema che è stata chiamata a rimarcare la centralità del Parlamento e la sostanziale impossibilità di escludere l'organo rappresentativo della volontà popolare da decisioni importanti che avrebbero avuto i loro effetti negli anni futuri come nel caso in cui il Governo di Boris Johnson ha tentato di sospendere l'attività del Parlamento per cinque settimane in prossimità dello scadere del termine per l'uscita.[191]

Si tratterà approfonditamente di questo caso nel paragrafo successivo, ci si limita qui a specificare che anche in questo delicato caso la Corte Suprema ha sostenuto le ragioni del Parlamento assicurando il determinante ruolo di Westminster nelle questioni che incidono direttamente sui diritti

[191] Il Primo Ministro del Regno Unito **B. Johnson** ha chiesto ed ottenuto dalla Regina la possibilità di sospendere il Parlamento fino al 14 ottobre 2019 in modo da impedire ai deputati di votare delle mozioni per prorogare la Brexit oltre il 31 ottobre dello stesso anno. Si tratta di un azione volta a silenziare il Parlamento, volutamente innescata per esautorarlo delle sue prerogative al fine di arrivare al 31 ottobre 2019 con un'uscita automatica del Regno Unito dall'Unione. Un vero e proprio: "*constitutional outrage*", così come definito dallo speaker della Camera dei Comuni, **J.Bercow**.
I giudici hanno stabilito che la questione è sottoponibile al giudizio di una Corte di Giustizia perché riguarda i limiti giuridici all'esercizio di un potere, quello del Primo Ministro di consigliare alla Regina la Prorogation. Questo potere del Governo trova un limite in alcuni principi costituzionali, ovvero la sovranità del Parlamento e la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento stesso, per cui se un atto dell'Esecutivo si pone l'obiettivo di contrastare l'attività parlamentare non può essere costituzionalmente legittimo. Questa Prorogation è illegittima perché si propone esattamente con queste caratteristiche: impedire al Parlamento, ossia ai rappresentanti del popolo, di legiferare e, comunque, di far sentire la propria voce nella fase più delicata della Brexit.
La Corte conclude, all'unanimità, che la Prorogation è come se non fosse mai esistita, "**unlawful, void and no effect***"*, e che gli speaker di Comuni e Lord possono riconvocare immediatamente le loro rispettive Camere.

dei cittadini e dichiarando nullo il consiglio nel quale il Primo Ministro aveva chiesto alla Regina la sospensione del Parlamento, priva di effetti la prorogatio che da quel consiglio è scaturita, la sentenza si inserisce nel solco tracciato dalla Miller I.

Brexit ha generato una vicenda giuridico-costituzionale in parte delimitata dalle sentenze della Corte Suprema e dell'Alta Corte che hanno introdotto un controllo parlamentare di verifica sulle attività di Governo al fine di affrontare al meglio la delicata questione relativa all'uscita, anni in cui si sono anche registrate pero' delle sconfitte del Governo in Parlamento generando elevata conflittualità istituzionale, figlia di mutazioni delle circostanze politiche di riferimento alle quali le istituzionali hanno risposto anch'esse mettendo in atto azioni mirate al mutamento di rapporti pressochè consolidati, stabili ed almeno in parte anacronistici che si trascinavano ormai da decenni.[192]

L'esperienza del Regno Unito ha messo chiaramente in luce come la peculiarità degli ordinamenti moderni e la complessità con la quale questi interagiscono con istituzioni e norme sovranazionali, rendano necessaria l'esigenza di procedere ad una revisione dei rapporti storici tra poteri e di una razionalizzazione del corpus normativo costituzionale, a maggior ragione nel Regno Unito dove nell'ordinamento anglosassone un testo scritto moderno potrebbe garantire certezza del diritto e maggior chiarezza sulla ripartizione dei compiti e poteri da esercitare tra i diversi istituti e sull'utilizzo degli strumenti a disposizione dello Stato.

---

192 Si veda per un approfondimento sul tema **F. Rosa**, *Brexit e la rivincita del Parlamento?* riv. Osservatorio Costituzionale n.6 del 5 novembre 2019 dove l'autrice riconosce l'elevata conflittualità in Regno Unito tra Governo e Parlamento che è alla base di un indebolimento costante del continuum maggioranza parlamentare-esecutivo, tuttavia si interroga anche su quanto possa essere prematuro formulare giudizi definitivi sul destino del Parlamento del Regno Unito perché la vicenda Brexit avrebbe messo a dura prova qualsiasi assetto di governo e perché seppur la politica ha faticato a trovare risposte nelle "norme non codificate", sono sopraggiunte storiche sentenze delle Corti che sono state in grado di ridefinire nettamente gli equilibri del rapporto tra Parlamento e Governo seppur in un solco che devia dalla "tradizionale dinamica del parlamentarismo maggioritario del Regno Unito". Sul punto di veda anche **F. Rosa**, *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, in riv. Quaderni Costituzionali del n. 3 di settembre 2020, pp. 677-700.

3.5 La sentenza Miller II e le ulteriori conseguenze sul modello Westminster.

Anche la sentenza Miller II ha ad oggetto, come la Miller I, l'esercizio di un potere di prerogativa seppur in un ambito del tutto diverso dalle attività connesse alla gestione della politica estera, ed è strettamente collegata alla questione più generale del "*to prorogue the Parliament*", inteso come il rimandare e o rinviare alcune attività.

I fatti, in breve: Il 29 marzo 2017 il Premier britiannico Theresa May notifica l'intenzione di recesso del Regno Unito dall'Unione europea, ai sensi dell'art. 50 del TFUE, di conseguenza, a meno di proporoghe, i Trattati europei non sarebbero stati più applicati in Regno Unito a partire dal 29 marzo 2019, anche in assenza di un accordo condiviso di recesso.

Il 25 novembre 2018 il Consiglio europeo approva un accordo sul recesso che il Regno Unito avrebbe dovuto ratificare entro la fine del successivo marzo. Al 29 marzo 2019 il Regno Unito non aveva ancora ratificato l'accordo, pertanto il 5 aprile presenta all'Unione una richiesta di proroga sulla scadenza, prevista dallo stesso art. 50 TFUE. Il Consiglio rinviava la data del recesso al 31 ottobre ma escludendo ogni possibile riapertura dei negoziati. Il 28 agosto, il nuovo Premier britannico Boris Johnson richiede alla Regina la c.d. prorogation della sessione parlamentare a partire da una data compresa tra il 9 e il 12 settembre e sino al 14 ottobre. Il Premier del Regno Unito ha, con tutta probabilità, l'obiettivo di limitare la possibilità per il Parlamento di legiferare contro un'uscita dall'Unione europea, senza possibilità quindi di giungere ad accordo condiviso.[193]

[193] La **prorogation** è un istituto giuridico che meglio potrebbe descriversi come "chiusura temporanea" del Parlamento o anche come "temporanea interruzione di tutti i lavori" del Parlamento, identificata anche con la chiusura estiva dei lavori delle Camere fra una sessione e l'altra, formalmente richiesta dal Primo Ministro alla Regina. Nella storia inglese ci sono due precedenti di prorogation non collegati alle chiusura estive, il primo nel 1948 con il Governo laburista di **C. Attlee** che si servì della proroga della chiusura per impedire alla Camera dei Lord di opporsi alla nazionalizzazione di alcune industrie siderurgiche, l'altro nel 1997 quando il Premier conservatore **J. Major** chiese e ottenne dalla Regina la sospensione del Parlamento per evitare che venisse discusso un report su uno scandalo in cui erano coinvolti due parlamentari conservatori, accusati di aver accettato tangenti.

La sig.ra Gina Miller innanzi alla High Court of England and Wales in Inghilterra e la sig.ra Joanna Cherry, innanzi alla Court of Session in Scozia, entrambe sostenute da numerosi ricorrenti, hanno introdotto due differenti ricorsi per judical review con lo scopo di far dichiarare illegale l'advice del Primo Ministro Jhonson, in seguito al quale la Regina aveva accordato una Propogation.

I due ricorsi si sono conclusi però con esiti contrapposti. Nel ricorso *Cherry*, sollevato come detto presso la *Court of Session* in Scozia, la Inner House ha ritenuto che la questione fosse giustiziabile ma anche che l'atto con cui si è proceduto per la prorogation fosse illegittimo e quindi nullo e senza effetto mentre per il ricorso di *Miller* il giudice ha ritenuto inammissibile la questione poiché non implica nessuna *legal question*, ma solo una questione di responsabilità politica del Governo.

La sentenza Miller II è arrivata in un tempo rapido, emessa da un team formato da 11 giudici e strutturata in 24 pagine che si caratterizzano per uno stile chiaro e lineare e specifica che l'oggetto della questione non è identificabile direttamente alla questione Brexit ma alla scelta del Primo Ministro Boris Johnson di sottoporre una richiesta di propogatio e in particolar modo sui limiti costituzionali entro i quali questa può essere legittimamente invocata.[194]

I casi sono stati riuniti per la trattazione davanti alla Corte Suprema in quanto presentavano essenzialmente le medesime questioni.

Nel decidere sui ricorsi, la Corte Suprema si è eccezionalmente riunita nel collegio plenario di 11 giudici dei quali nessuno ha avuto alcun dubbio sulla necessità di cancellare la prorogation voluta dal Primo Ministro Boris Johnson, di conseguenza anche la dottrina concorda nel definire la

---

194 In primo grado, in entrambe le giurisdizioni, si era stabilito che la richiesta del Primo Ministro di indire la prorogation non era assoggettabile a giudizio, sia per la sentenza scozzese, Cherry and others v Advocate General for Scotland 2019 CSOH 70, del 4 settembre 2019 che per quella inglese, R (Miller) v Prime Minister 2019 EWHC 2381, dell'11 settembre 2019. La Inner House della Court of Session scozzese aveva deciso invece a favore dell'assoggettabilità. Era stata intentata un'azione anche nell'Irlanda del Nord, ma questa non aveva ricevuto il permesso di proseguire poiché le azioni scozzese ed inglese erano già ad uno stadio avanzato. Sul punto si veda anche l'articolo del 16 settembre 2019 di **H. Dindjer**, *Prorogation as a Breach of Parliamentary Sovereignty,* reperbile online, cosi' l'autore "Parliament might in this period have found it necessary to react rapidly to this dynamic situation—perhaps in ways that would decisively shape the course of negotiations and therefore any possible deal or extension. By the time it returns from prorogation, a full month later, these opportunities may have passed. The Divisional Court's observation that Parliament can act swiftly when needed does not answer the point. Parliament stands to be denied the opportunity to act at all when it might matter most".

sentenza come epocale poiché arricchisce il patrimonio del common law constitutionalism, caratterizzandosi per la sua originalità facendo emergere come gli usuali strumenti politici del rapporto tra Governo e Parlamento risultano essere, almeno in parte, inadeguati e lasciano spazi irrisolti che attribuiscono alla Corte il potere di "*The guardian of constituational principles*".[195]

La sentenza afferma che nel dibattere la giustiziabilità di un potere di prerogativa devono individuarsi due differenti questioni: la prima è se il potere di prerogativa esiste e se esso è stato esercitato all'interno dei suoi limiti e la seconda, accordato che un potere di prerogativa esista, che debba essere esercitato non oltre i suoi limiti prefissati, (*Miller II, par. 35*).

Per i giudici la disposta prorogation non può essere considerata protetta dall'art. 9 del Bill of Rights ed è pertanto giustiziabile, poiché è fondata su un parere illegittimo è parimenti illegittima, nulla e priva di effetto e ne consegue che il Parlamento non è mai stato chiuso e che quindi non vi è necessità di alcun successivo atto da parte del Governo o della Corona per riconvocarlo, molto più semplicemente spetta agli Speaker di ciascuna delle due Camere prendere provvedimenti immediati per riunirle il prima possibilec, (Miller II, parr. 69-70). [196]

Si tratta di una sentenza i cui aspetti di novità sono molteplici, produce una variazione di fatto degli assetti istituzionali sia a livello giuridico sia a livello politico e stabilisce una radicale

---

[195] **CFR B. Gustaferro,** *Magna Carta, Common law constitutionalism e mutamenti della funzione giurisdizionale* riv. Diritti Comparati del 9 novembre 2015, reperibile online. Un analisi approfondita sui giudizi della Corte Suprema è stato effettuato anche da **M. Elliott**, *The Supreme Court's judgment in Cherry/Miller: A new approach to constitutional adjudication?* del 24 settembre 2019, articolo reperibile online "…The Supreme Court was prepared to take a series of significant — but individually entirely legitimate — legal steps in circumstances that were politically extraordinary and that resulted in the transformation of fundamental principle into hard and novel limits on executive authority. In doing so, the Court does something that is both trail-blazing and mundane. It is trail-blazing because "forbidden" executive territory has been shown to be anything but by a Court prepared to treat fundamental principle as something that is neither a mere rhetorical flourish nor something arid and technical to be understood in isolation from the broader constitutional landscape in which it sits. Yet the judgment is simultaneously mundane because, in the final analysis, it stands for the most modest of constitutional propositions: that the UK is a democracy founded on parliamentary sovereignty, executive accountability, and the subjugation of government to law; that, from those basic constitutional facts of life, it follows that the government is not afforded an unfettered power to deny the legislature the opportunity to perform its vital constitutional role; and that questions about the legal scope of government power are questions of law for courts of law. Once those self-evident propositions are accepted, it becomes clear that judicial intervention in this matter is a realisation of, not an affront to, the separation of powers. Indeed, for the Court to have declined to play its part, and to have refused to determine and enforce the legal limits upon the government's authority to suspend Parliament, would have been nothing other than a dereliction of its constitutional duty."

[196] L'art.9 del Bill of Right stabilisce che la libertà di parola e i dibattiti o i procedimenti in Parlamento non debbono essere posti sotto accusa o contestati in nessun tribunale o luogo al di fuori del Parlamento.

ridefinizione dei rapporti fra potere politico e giudiziario di cui la Brexit sembra quasi costituire un occasione da poter utilizzare come pretesto per giungere ad uno scopo complesso.[197]

La Corte con questa sentenza si è anche certamente assunta una responsabilità nel garantire un mantenimento e una conservazione dell'ordine politico costituzionale, delineando limiti legali per impedire, in alcune circostanze, che il potere delle prorogation possa essere usato con il fine di esercitare un controllo politico del Parlamento, dando vita ad una significativa possibile erosione di fatto della volontà parlamentare.

Un ruolo, quello assunto dalla Corte in questa occasione, che appare anche certamente in linea con la scelta operata dal Constitutional Reform Act 2005 di introdurre una più netta separazione di competenze tra i poteri dello Stato, evidenziando che la democrazia parlamentare del Regno Unito non solo si può avvalere di diversi strumenti politici che consentono al Parlamento di controllare l'azione dell'esecutivo, ma può anche contare su un custode dei principi costituzionali, in grado di intervenire nei momenti difficili. Ne deriva una necessaria attenzione ad un rinnovato obbligo per le istituzioni del Regno Unito di muoversi nell'ambito dei confini stabiliti da principi democratici consolidati nel tempo per limitare ulteriori azioni di controllo, azionabile anche attraverso semplici judical review.

La sentenza Miller II riconosce, di fatto, che non c'è più alcuna categoria di alta responsabilità e autorità governativa, tanto nel campo della politica estera, quanto in quella interna, che non sia aperta ad un controllo di tipo contenzioso su ogni aspetto della sua operatività e che il potere giudiziario si pone sempre di più come una sorta di supervisore del potere politico.

---

[197] **G. Caporali**, *Le sentenze Miller I e II: sovranità del Parlamento o della Corte Suprema?* riv.Federalismi.it n.10 del 15 aprile 2020, pp.11-12 "..si potrebbe ipotizzare che la Corte altro non abbia voluto fare che cancellare, considerandolo incompatibile con il regime parlamentare democratico un uso della prorogation come tool capace di consentire al Governo, ad libitum di togliere di mezzo il Parlamento per periodi più o meno lunghi sebbene tale uso non fosse affatto estraneo all'esperienza giuridica inglese e anche a quella di altri Paesi che hanno accolto il modelloWestminster, come, ad esempio, il Canada, come tutta la storia dimostra."

La sentenza, quindi, ridisegna il rapporto fra potere giudiziario e potere politico del Regno Unito, modificando l'intero sistema Westminister di democrazia costituzionale alla cui capacità di autoregolamentazione politica e legislativa, di applicazione delle convenzioni e dei diritti costituzionali, "…non è piu' estraneo qualsiasi intervento giudiziario concernente la condotta dei massimi organi della democrazia, sulla base di standards non collegati alla legislazione vigente." [198]

L'analisi dei risvolti emersi dalla Miller II, assieme a quanto scritto nei precedenti paragrafi di questo capitolo, ha chiaramente fatto emergere come Brexit abbia messo, direttamente ma anche per via incidentale, decisamente sotto pressione i rapporti tra il potere politico del Regno Unito e le sue istituzioni anche in sede europea, come abbia già notevolmente inciso sulla variazione delle regole standard degli stessi scambi commerciali tra gli Stati membri, e come abbia anche generato effetti complessi e multiforme sulle categorie classiche del costituzionalismo contemporaneo nazionale, dalla forma di governo del Regno Unito alla devolution tipica del sistema anglosassone, aggravando pero' ulteriori tensioni secessioniste durante un nuovo momento costituzionale destinato a perdurare ancora per anni.[199]

Anche il ruolo della Corti, e in modo particolare della Corte Suprema del Regno Unito, è stato certamente condizionato profondamente dalla gestione delle nuove dinamiche riguardanti il processo devolutivo post Brexit ed, assieme al potere giudiziario, è certamente il Parlamento che ha maggiormente adeguato il suo modus operandi anche nella parte della gestione dei rapporti con il Governo e con la Corona, al fine di poter attivare le necessarie procedure previste a seguito dell'attivazione della clausola di recesso.

---

198 Si veda **J. Finnis**, *The Unconstitutionality of the Supreme Court's Prorogation Judgment, with Supplementary Notes,* Oxford legal studies Research n.6 del 5 marzo 2020, reperibile online. Secondo l'autore "…The Judgment was wholly unjustified by law. What it protects is not the sovereignty of Parliament, properly so called, but the practical opportunities of each House to pass Bills and scrutinise the Government all redescribed as the "principle of Parliamentary accountability".

199 L'espressione nuovo momento costituzionale è stata utilizzata per descrivere il momento di cambiamento della storia costituzionale Americana da **B. Ackerman**, *We The People. Foundations, vol. I*, Harvard University Press, Harvard 1991.

Senza alcun dubbio possiamo oggi affermare che per portare a termine in modalità piena l'intero percorso di recesso dall'Unione europea è necessaria una manifestazione di volontà chiara del Parlamento del Regno Unito, in grado di autorizzare il Governo a comunicare la decisione adottata dal sistema costituzionale, senza però avere certezze ulteriori rispetto alla specifica adozione dell'atto, ovvero se sia necessaria una legge o sia sufficiente una mozione della Camera dei Comuni.

Si tratta di questioni pero' complesse poiché se certamente spetta al Parlamento autorizzare il Governo preventivamente a poter agire ai sensi dell'Art.50 del TUE trattenendo a se una titolarità pressoché esclusiva di poter teoricamente indirizzare l'esecutivo anche verso la scelta del Revoking dello stesso articolo, si è scelto di legiferare sul tema della Brexit introducendo i Withdrawal Acts con lo scopo appunto di delegare al Governo una larga parte di materie coinvolte nella Brexit, per invece poi esprimersi anche negativamente rispetto agli accordi che erano stati definiti dall'esecutivo con l'Unione europea al fine di definire un'uscita condivisa, dando di fatto apertura a crisi di Governo.

Anche queste nuove ed emergenti complessità hanno generato dei conflitti tra i vari organi istituzionali del Regno Unito ed hanno progressivamente fatto emergere un ruolo centrale del Governo nella definizione delle stesse dinamiche parlamentari nel rispetto del suo compito primario di organo che agisce secondo la volontà parlamentare, non viceversa.[200]

Il constitutional moment generato da Brexit, ha determinato dei cambiamenti normativi ed interventi giurisprudenziali che hanno inciso profondamente anche sul rapporto tra la manifestazione della volontà popolare e la stessa sovranità popolare, ed ha riaperto la questione sull'opportunità di arrivare ad una codified constitution che possa culminare, come spiega C.Martinelli "in un'altra versione del costituzionalismo anglosassone".[201] Poiché l'intento di ripristinare oggi un tradizionale

---

[200] Tale considerazione non può essere fatta valere anche rispetto alla devolution anglosassone, le istituzioni devolute hanno dovuto confrontarsi, e per larghi tratti lo fanno ancora oggi, con una progressiva limitazione dei loro ambiti di autonomia legislativa a vantaggio di istituzioni centrali.

[201] **A. Martinelli**, *Le conseguenze costituzionali della Brexit*, Riv. Federalismi.it n. 10 del 28 marzo 2022, qui l'autore spiega perché sono emerse le criticità di gestione dei poteri in Regno Unito e perché sia complesso pensare di risolvere attraverso l'introduzione di una carta costituzionale scritta "…In altri termini, adottare una carta scritta non coincide semplicemente con un'opera di aggiornamento e rafforzamento dell'ordinamento esistente, bensì approdare ad un'altra versione del costituzionalismo; ad un altro complesso di idee, valori, principi, procedure; ad un altro modo di intendere i rapporti tra governanti e governati, tra gli organi costituzionali, tra poteri centrali e periferici. Insomma, significa

modello Westminster, basato su flessibilità della costituzione e sulla centralità dell'esecutivo, è in parte osteggiato dalle Corti e in parte messo sotto pressione da una funzione legislativa ormai cambiata e che è stata per anni, dal referendum in poi, largamente focalizzata sulla complessa gestione del recesso e sulle emergenze generate dalla pandemia da Covid-19.[202]

Poche altre leggi specifiche di settore e una pressoché totale assenza di riforme ad ampio respiro, sono i tratti caratteristici degli ultimi anni di attività di Westminster che è ha legiferato quasi esclusivamente sulla Brexit e sui suoi aspetti connessi, e sulle questioni emergenziali connesse al Covid 19, perdendo la sua storica vitalità e facendo emergere quelle dinamiche disfunzionali in precedenza descritte, che hanno messo sotto stress le istituzioni del Regno Unito [203] ed è evidente che la Brexit sia stata un acceleratore di un trend, già in parte iniziato alcuni anni prima, e caratterizzato dall'indebolimento delle sedi intergovernative di sharing dei processi decisionali, con un Governo centrale intenzionato a ripristinare, seppur con difficoltà, l'effettività di quella sovranità popolare che proprio Brexit propone come elemento centrale da perseguire nei prossimi anni.[204]

abbandonare il pianeta su cui si è sempre vissuto per raggiungerne un altro dove la vita scorre su binari diversi. E ovviamente cambiare in questi termini il diritto costituzionale significa modificare, in larga misura, i fondamenti culturali della nazione."

[202] **CFR A. Lilly, H. White, P. Shepley, J. Sargeant, K. Osei, S. Olajugba,** *Parlamentary Monitor 2021*, Institute for government, Londra 2021 pp.1-70 "…The government must drop its dismissive approach to scrutiny as parliament returns to in-person sittings.Parliamentary Monitor 2021 finds that the efforts of MPs and peers to hold ministers to account during the 2019–21 parliamentary session were impeded by ministers' frequent use of emergency powers and side-lining of parliament.While the need to legislate rapidly was understandable at the start of the Covid pandemic, the new government – emboldened by the largest majority in 20 years – sought to avoid scrutiny and rush through legislation on issues beyond the pandemic too, including giving MPs just a single day to debate its Brexit trade deal in December 2020.Parliament itself adapted rapidly to the practical difficulties of the pandemic. It experimented with new ways of working, including virtual sittings and proxy voting, some of which it should consider making permanent. Implemented at impressive speed, these changes are calculated to have cost parliament a net £20m in day-to-day running costs."

[203] **A. Torre**, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito* riv. DPCE Online vol.42 n 2 del 2020. Nell'articolo l'autore spiega come la storia del Regno Unito sia stata caratterizzata dalla necessità di gestire diverse volte delle emergenze e di conferire, quindi, all'esecutivo dei poteri speciali, si sofferma a spiegare casi connessi alla Brexit ma anche al covid-19 ed alla gestione condivisa con i partner internazionali delle questioni connesse al terrorismo.

[204] **CFR G. Caravale**, *La Corte Suprema Britannica si afferma come custode dei constitutional principles* 2019 riv. Federalismi.it n.18 del 2 ottobre 2019 "Il Governo centrale ha presentato un progetto di legge volto a limitare il judicial review. Prendendo le mosse da recenti pronunciamenti in cui i giudici hanno dichiarato che, malgrado il principio della sovranità parlamentare, le corti possono non dare applicazione a leggi del Parlamento che limitino il judicial review, l'amministrazione centrale ha avviato un processo dichiaratamente volto al ripristino della effettività della sovranità parlamentare in linea con la filosofia politica che propone la Brexit come un veicolo di riabilitazione di una sovranità parlamentare perduta."

Il risultato del Referendum sulla Brexit ha agito solo in minima parte come detonatore preventivo a una possibile crisi costituzionale del Regno Unito ma sono state le ventilate ipotesi di considerare un esclusione del Parlamento, sulla base di un principio democratico che possa essere attivato da decisioni autonome del Governo, che hanno scatenato una vera e propria battaglia istituzionale che ha messo a dura prova gli equilibri costituzionali del Regno Unito.

Nella vicenda Brexit, fin da subito è apparsa chiara la strategia governativa volta a evitare passaggi parlamentari per poter avere maggior autonomia decisionale sui contenuti delle negoziazioni da discutere sui tavoli europei ed è solo dopo le decisioni stabilite dalla sentenza Miller I che l'organo legislativo si è potuto esprimere chiaramente sulla questione relativa alla comunicazione formale di uscita, di fatto convergendo sulla stessa decisione del Governo ma garantendosi al contempo una riorganizzazione delle posizioni istituzionali e dovendo gestire conflitti fra concezioni formali e sostanziali della democrazia in un sistema che certamente poteva essere considerato consolidato e maturo, tuttavia impreparato a gestire situazioni mai vissute in precedenza.[205]

Più di recente, tuttavia, possiamo riscontrare nuovi tentativi di riprendere quell'azione di marginalizzazione del Parlamento, di certo con le azioni già in precedenza descritte e portate avanti dal Premier Borish Johnson, intervenuto in maniera aggressiva contro il Parlamento, con la richiesta di prorogation e con i tentativi di scioglimento della Camera dei Comuni, azioni che dopo le elezioni del dicembre 2019, vinte con una maggioranza molto solida dal partito conservatore, sembrano nuovamente concentrarsi sulla volontà di prendere le distanze da Westminster per gestire senza eccessive limitazioni il proseguimento di Brexit e la gestione delle iniziative di contrasto alla pandemia da Covid-19.[206]

---

205 Il primo segnale del tentativo di rafforzamento dell'esecutivo può essere già colto, dopo il referendum del 2016, quando il premier May dichiaro' "*Brexit means Brexit*", dove aveva voluto spiegare che l'esecutivo era vincolato a dare attuazione al risultato popolare e che non avrebbe avuto alcun bisogno dell'assenso del Parlamento per proseguire. L'interpretazione del risultato referendario ha tuttavia consentito alla May anche di opporsi ad un Parlamento che nella legislatura 2017-2019 era a maggioranza contrario alla Brexit utilizzando spesso nelle sue argomentazioni le criticità emerse dalla contrapposizione tra la sovranità popolare e la sovranità parlamentare.

206 I conservatori hanno vinto le elezioni del 2019 nel Regno Unito consegnando al premier **B. Johnson** una maggioranza che non si vedeva dall'epoca di Margaret Thatcher, ovvero da più di 30 anni di storia britannica assegnado alla coalizione vincente quasi 50 seggi in più rispetto ai vincitori delle ultime elezioni del 2017.

Già in occasione della sua elezione, il Premier aveva dichiarato che l'obiettivo primario sarebbe stato quello di portare a compimento Brexit in tempi rapidi, mettendo in piedi tutti gli strumenti necessari per accelerare e raggiungere tale scopo nel piu' breve tempo possibile, non sorprende quindi che nell'European union Act 2020, che modifica il Withdrawal Act del 2018, la cui approvazione aveva richiesto quasi un anno, è stato abrogato il meaningful vote e si sono attenuate le forme del controllo parlamentare sulle numerose deleghe rilasciate, circoscrivendo il ruolo del Parlamento alle fasi di implementazione organizzativa della questione Brexit, eliminando anche la disposizione per cui l'esecutivo avrebbe dovuto periodicamente riferire in Parlamento sui progressi nelle trattative.

Questo incremento del potere nelle mani del Governo è stato, poi, accentuato dall'emergenza sanitaria, la quale ha comportato il ricorso alla decretazione d'urgenza rendendo ancora più chiara dal 2020 una ulteriore marginalizzazione del Parlamento e della sua capacità di svolgere un appropriato lavoro, sia per il numero sempre maggiore di decreti emanati, sia per il rallentamento delle attività parlamentari che sono state a lungo condizionate dalle limitazioni imposte dal Covid-19.[207]

Tra le ultime disposizioni rilevanti, in termini di poteri straordinari assegnati ad organi pubblici che incidono su spazi limitativi delle libertà individuali e collettive, il 19 marzo 2020 il Governo ha presentato alla Camera dei Comuni il progetto di legge, Coronavirus Bill 2019-n.219, il cui breve iter parlamentare si conclude pochi giorni dopo, il 25 marzo quando ottiene il Royal Assent,

---

[207] **CFR. G.Caravale**, *L'influenza della Brexit sul programma di riforme di Boris Johnson*, riv. Federalismi.it n. 10 del 22 marzo 2022 "Un terzo segnale che contribuisce a rendere sostanziale la tesi del rafforzamento dell'esecutivo può essere colto nell'ampliamento della struttura della pubblica amministrazione determinato dalla Brexit. Si tratta di un incremento che era iniziato già sotto la premiership della May, la quale aveva invertito la tendenza verso la riduzione della spesa pubblica e del personale della pubblica amministrazione, iniziata con la crisi del 2008. Proprio al fine di preparare il Paese ad affrontare l'uscita dall'Europa, in questi anni ha preso il via un processo di aumento del numero dei civil servants, soprattutto nei dicasteri che si occupano di Brexit (il numero è stato più che triplicato) e di centralizzazione delle risorse: un ulteriore fattore a favore del potere esecutivo e del ruolo di coordinamento del Premier. Si tratta di una tendenza che è proseguita con Johnson, il quale, subito dopo le elezioni del 2019, grazie alle idee dell'allora fido consigliere Cummings, ha cercato di implementare la funzione del Premier nel coordinamento della macchina governativa, anche attraverso sia l'istituzione di un efficiente "office of the prime minister", sia la fusione di alcuni ministeri, sia la riduzione del numero dei ministri presenti nel Consiglio di Gabinetto. L'obiettivo tuttavia non è stato raggiunto a motivo della crisi sanitaria e della rottura con Cummings."

entrando così in vigore. Il Coronavirus Act 2020 è una legge composita, che consta di 102 articoli e 29 allegati e il suo principale obiettivo consiste nella protezione della salute individuale e collettiva, attraverso misure atte a limitare il più possibile la diffusione dell'infezione in modo da alleggerire la pressione sulle strutture dei sistemi sanitari.

Ma se guardiamo oltre i provvedimenti di ordine strettamente socio-sanitario, questa legge presenta alcuni profili di notevole interesse sul piano costituzionale e che toccano gli equilibri della forma di Governo poiché lo strumento giuridico con cui questa legge del Parlamento intende consentire al Governo di implementare concretamente le misure restrittive consiste nell'attribuzione all'esecutivo di amplissimi Delegated Powers verso i quali la dottrina ha espresso non poche preoccupazioni per le caratteristiche della legge e in particolare per il rilevante trasferimento di poteri in capo al Governo. Non vi è dubbio che sul piano dei rapporti tra gli organi costituzionali, uno dei profili di maggiore interesse consista nell'intreccio tra l'attribuzione di tali poteri al Governo per restringere le libertà fondamentali e la presenza di una clause di due anni, molto lunga, nelle mani del Governo stesso.[208]

Ai fini dell'esame dell'evoluzione del rapporto tra Governo e Parlamento e dell'analisi sulle modifiche strutturarli al modello Westmisnter è necessario notare che l'atto concede vaste deleghe all'esecutivo ed è caratterizzato da un'eccezionale celerità dell'approvazione del disegno di legge,

[208] **CFR C. Serpolla**, *Coronavirus Act 2020: il ruolo del Parlamento di fronte all'emergenza sanitaria*, riv. Comaparativecovidlaw.it del 15 maggio 2020, reperibile online "L'approvazione del *Coronavirus Act 2020* lo scorso venticinque marzo, in assenza di approfondito scrutinio parlamentare (appena due giorni fra il primo dibattito nella Camera dei Comuni e la sanzione regia) ha significato, come è noto, notevoli restrizioni alle libertà dei cittadini britannici. Ciò che forse è meno evidente per chi non sia familiare con un ordinamento dove molto è regolato da norme convenzionali e non esiste un documento a legittimare e contenere i poteri dello Stato è la compressione che il ruolo del Parlamento soffrirà come risultato di tale legge, a fronte di un allargamento di quello del Governo, a cui viene conferito un potere di legiferare di proporzioni insolitamente ampie." L'autore spiega che se pure è verosimile che l'esecutivo avrebbe ottenuto l'adozione delle misure che desiderava anche passando per il normale *iter* legislativo volta per volta, questo non è comunque un automatismo e vi sarebbe stato di sicuro un maggior dibattito delle singole misure, pur nei tempi stretti imposti dall'emergenza. Ma forse, e soprattutto, avremmo avuto un maggior *public scrutiny*, un maggior controllo dell'opinione pubblica sulle normative che pure hanno un impatto significativo sulla generalità dei consociati. Anche la giustiziabilità della *delegated legislation* appare un freno debole di fronte all'ampiezza delle deleghe, che rende improbabile la promulgazione di misure *ultra vires*, e ai tempi non trascurabili che un procedimento giudiziario potrebbe richiedere durante un'emergenza sanitaria."

soprattutto in rapporto al suo volume ed alla sua complessità, 102 articoli e 29 allegati, e prevede assai di rado forme di controllo parlamentare.

Numerosi sono i contatti con la gestione di questioni che ricadono su temi connessi alla questione Brexit, nel merito la legge concede al Governo la facoltà, fra le altre cose, di sospendere le attività portuali e aeroportuali a propria discrezione per un periodo di tempo sì determinato, ma rinnovabile quante volte si voglia, senza prevedere alcun tipo di controllo parlamentare né, almeno esplicitamente, la giustiziabilità di simili decisioni, (allegato 20).

In particolare, sul tema delle libertà civili, viene permesso il mantenimento di cittadini nel sistema ospedaliero anche contro la loro volontà, su giudizio insindacabile del personale sanitario (allegato 21, parte 2, in particolare commi 14 ss.) e vengono pesantemente ristrette le libertà di movimento e associazione (allegato 22), anche qui in assenza di controllo parlamentare sulle singole misure. La quantità di potere delegata è davvero notevole, soprattutto in considerazione della scarsissima possibilità di parliamentary scrutiny, sia *de iure* sia *de facto*.[209]

Non si può però negare che siano state le Camere stesse ad aver approvato simili misure, se pure in un clima emergenziale ed in verità, per quanto importanti poteri siano stati delegati al Governo al fine di permettere una risposta più pronta all'emergenza sanitaria, ci si può ragionevolmente aspettare che il Governo avesse deciso di agire tramite più leggi ordinarie per ottenere di volta in volta le modifiche che desiderava alla normativa vigente e che il Parlamento gli avrebbe comunque concesso tutto o quasi, ma seppur verosimile questo non è comunque un automatismo e vi sarebbe stato di sicuro un maggior dibattito delle singole misure, pur nei tempi stretti imposti dall'emergenza.

Dunque, non vi è dubbio che la pandemia abbia determinato un ulteriore slittamento verso uno sbilanciamento di poteri a favore del Governo a discapito del Parlamento, seppur il potere del

[209] La questione del controllo parlmentare è stata resa ancora più problematica a causa del rischio per la salute dei parlamentari che sarebbe potrebbe derivare da una riunione delle Camere. Sul punto già il 19 marzo il Lord Speaker si spingeva ad affermare che "my advice remains that no-one should consider it is their duty to be here in present circumstances. As Parliamentarians we have a duty to show leadership and heed the clear advice of the public health experts. I would ask that everyone continues to reflect on their own situation in the light of that advice, for their own good and for the broader public interest", per quanto in una comunicazione successiva aggiungesse che si stava lavorando per consentire la partecipazione alle procedure parlamentari e alle interrogazioni per via telematica.

Governo nel Regno Unito è stato rinsaldato negli ultimi anni principalmente a seguito di specifiche azioni di forza dello stesso, e il Parlamento, se da un lato subisce l'iniziativa dell'esecutivo, dall'altro può riappropriarsi dei suoi poteri devoluti agendo attaverso il coinvogimento di altri attori istituzionali che giungono a suo supporto, se coinvolti nelle questioni.

Infine, a mio avviso, anche la Corte Suprema è riuscita a ridefinire una sua propria peculiare identità, pur nel rispetto della tradizione fissata dal comitato giudiziario della Camera dei Lords, ed a stabilire nuovi rapporti con i poteri legislativo ed esecutivo, conquistandosi gradualmente il proprio posto all'interno della Political Constitution grazie all'emanazione di importanti sentenze in materia di devolution, di constitutional statutes, di tutela di diritti e soprattutto di difesa della rule of law, principio fondamentale in Regno Unito che protegge i cittadini dall'arbitrio del Governo e costituisce uno degli assunti principali dell'indipendenza del potere giudiziario. Il cammino intrapreso negli anni caratterizzati dalla Brexit, e dalla recendete pandemia, ha portato la Corte ad intervenire con grande fermezza di fronte ai casi in cui era manifesta l'incapacità del sistema politico di risolvere i contrasti tra Governo e Parlamento.

Tuttavia, il recente report del UK Monitoring Group del 2021 ha rilevato come siano anche riscontrabili segnali preoccupanti sui rapporti di fiducia tra le istituzioni del Regno Unito, principalmente tra il Parlamento e Primo Ministro, quest'ultimo ha scelto frequentemente, negli ultimi anni, comunicazioni pubbliche ai media prima della condivisione con la Camera dei Comuni, e si tratta, a mio avviso, di scelte che nascondo anche un disallineamento tra i massimi organi dello Stato, sollecitando i meccanismi di flessibilità della forma di Governo e che confermano le tesi predominanti nel Regno Unito secondo le quali oggi ci sia in atto ancora oggi un processo di rafforzamento dell'esecutivo e di indebolimento del Parlamento.[210]

[210] Sono stati già segnalati neel corso del presente lavoro alcuni episodi catalogabili in questa direzione come la sospensione anticipata dei lavori per le festività pasquali o i tentativi dei Ministri di sottrarsi al controllo parlamentare di alcuni atti durante i mesi di lock down. Ugualmente allarmanti i segnali che arrivano dalle nomine dei vertici del Civil Service, che sono avvenute, secondo alcuni osservatori, in modo eccessivamente discrezionale da parte dei responsabili facenti riferimento all'esecutivo.

Il dibattito sull'ampliamento dei poteri dell'esecutivo, esercitato anche con la concessione di deleghe sempre più numerose e politicamente rilevanti, come detto si è di nuovo riaperto in occasione non solo della gestione della delicata fase di transizione post Brexit e di adeguamento del Paese e delle aziende private alla nuova realtà al di fuori dell'Unione europea, ma anche a seguito dell'emergenza sanitaria ed in particolare per le disposizioni controverse del Coronavirus Act che mette decisamente sotto stress la stessa tenuta degli equilibri costituzionali introducendo una fast-track legislation a disposizione del Governo per introdurre alle Camere un bill da approvarsi in brevissimi tempi.

Appare in questo senso troppo debole l'intervento del Delegated Powers and Regulatory Reform Committee della Camera dei Lords che ha invitato il Governo a prevedere pero' forme di controllo adeguate, "We recommend" è stato affermato nel rapporto "…that a sifting mechanism along the lines of the one in Schedule 7 to the 2018 Act should apply to instruments laid under this Bill that do not otherwise qualify for the affirmative procedure. This would allow a sifting committee to recommend an upgrade to the affirmative procedure where regulations are significant but do not happen to modify primary legislation or retained direct principal EU legislation…" [211]

Infine, non poteva non risentire della mutata situazione dei rapporti di forza istituzionali, lo stesso livello di equilibrio storicamente raggiunto dal Regno Unito e dal suo Governo centrale con le amministrazioni devolute, frutto fin dalla prima regolamentazione, di continui aggiustamenti, diversi per ognuna delle nazioni che ne fanno parte, attarverso azioni "ad hoc" ed oggi il venir meno dell'omogeneità politica, la crisi economica, il sopraggiungere della pandemia e la difficile situazione internazionale costituiscono il problematico contesto nel quale si sta affrontando la Brexit, le sue conseguenze e la crisi dei rapporti tra Londra e i suoi territori che è avvertita e segnalata da tempo.

La centralizzazione delle decisioni e una maggiore impostazione gerarchica dei rapporti si è palesata maggiormente soprattutto nell'ambito legislativo con la retained EU law che ha consentito

[211] House of Lords, Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, European Union (Withdrawal Agreement) Bill: interim report, 1st Report of Session 2019-20.

ai dipartimenti centrali di prendere molte decisioni in materie di competenza devoluta, restano tuttavia aperte diverse questioni che contribuiscono a definire la "…*Parliament's influence on Brexit legislation an important puzzle to which existing literature offers no definitive answer*." [212]

[212] Cosi' **T.G. Fleming**, *Parliamentary influence on Brexit legislation 2017-2019 published*, riv. Parliament Affairs del 13 giugno 2022. Inoltre per un approfondimento sul tema dell'unità statale del Regno Unito post Brexit si veda il saggio di **C. Martinelli**, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, saggio reperibile online dove l'autore spiega che oggi il Regno Unito si trova ad un bivio circa la propria identità nel Mondo e quanto ai caratteri della propria unità statuale. La Brexit è parte integrante di questo dibattito e, al tempo stesso, ne costituisce l'incognita più forte. "La posta in gioco è il futuro del Regno Unito: verso una ennesima trasformazione indolore o verso un concreto rischio di disgregazione? Il futuro si incaricherà di rispondere."

3.6 La posizione delle istituzioni europee.

Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha fortemente inciso anche sull'equilibrio istituzionale raggiunto negli anni nel perimetro europeo ed ha generato scompensi nei rapporti tra le istituzioni europee e gli altri Stati membri, nuove complessità che hanno messo in crisi la tenuta stessa dell'intera eurozona ma che hanno anche accelerato un processo di ripensamento strutturale, un operazione necessaria guardando in primis alle stesse leadership nazionali sia in Regno Unito che in Europa che oggi sono sollecitate a ripensare il progetto stesso di integrazione tra gli Stati, liberandosi dall'idea irrealistica di una Europa a misura unica tanto ricercata quanto poco raggiunta con riferimento all'unanimità delle decisioni su diversi temi e che rischia, invece, di essere un obiettivo non solo difficilmente raggiungibile e quasi mai centrato, un paletto capace di paralizzare le stesse istituzioni sovranazionali.[213]

Brexit, inteso come processo disgregativo, da un lato ha rappresentato un ulteriore e concerta minaccia per l'esistenza stessa dell'intero progetto di integrazione europea ed ha incidentalmente contributo, seppur in maniera differente ma comunque incisiva, a generare instabilità politica potenzialmente dannosa per il mantenimento delle stesse condizioni democratiche di governabilità all'interno degli Stati europei, effetti disgregativi dello stesso modello di integrazione europea esasperati anche da politiche di austerità, adottate negli ultimi anni, che hanno certamente avuto un riflesso negativo nei mercati economici.

[213] I trattati prevedono la necessaria unanimità per tutte le decisioni negli ambiti più importanti in cui opera l'Unione europea, tra cui la politica estera e la politica fiscale, il bilancio, la giustizia e il welfare. Sono ambiti che interessano tutte le riforme più ambiziose che in questi anni sono state proposte e dibattute, e che rimangono regolarmente bloccate, a meno di rari e complicatissimi accordi. La necessità di trovare una posizione comune sui diversi temi ha rafforzato il peso specifico dell'Unione europea in questi anni verso il resto della comunità internazionale poiché si arriva a decisioni con un peso specifico rilevante, d'altra parte è proprio la ricerca di un difficile accordo fra Paesi diversi che influisce anche sulla qualità delle proposte finali dovendo mettere d'accordo oggi 27 paesi, non di raro le bozze che circolano sui progetti di matrice europea non contengono le proposte più ambiziose o brillanti, ma quelle che possono garantirsi il sostegno della maggior parte degli Stati membri, risultando spesso poco incisive.

Si tratta di situazioni che generano crisi ed instabilità complesse da superare e che possono ostacolare la ripresa economica provocando un aumento all'interno dei Paesi europei di tensione sociale, indebolendo quegli elementi di consenso che erano risultati essenziali per la promozione della pace sociale dopo la tragica esperienza della seconda guerra mondiale.[214]

Nel contesto europeo, non solo la politica ma le stesse istituzioni amministrative e giudiziarie sono costantemente chiamate ad esercitare i propri ruoli con lo scopo di unire piuttosto che allontanare gli attori europei e di guidare quei processi di appartenenza alla membership europea nel rispetto tra storiche identità nazionale e nuove tradizioni comuni, compito che spetta in primo luogo al Parlamento europeo, primo tra le istituzioni dell'Unione a prendere una posizione ufficiale su Brexit dopo la notifica di recesso fatta giungere dal Regno Unito e che con la risoluzione adottata il 5 aprile 2017 ha chiaramente esternato la sua posizione in relazione agli orientamenti di competenza del Consiglio europeo. L'organo ha inteso ribadire anche il suo ruolo cruciale ai fini della valutazione, che sarà chiamato a compiere al termine dei negoziati, sull'eventuale accordo di recesso stabilendo delle linee guida chiare alle quali attenersi per concludere il deal, quali il divieto per il Regno Unito di avviare nuovi negoziati relativi ad eventuali accordi commerciali con Paesi terzi, che sarebbero percepiti come penalizzanti per l'Unione.[215]

Anche in merito ai contenuti che si sarebbero dovuti trattare durante le fasi di negoziato, il Parlamento europeo ha preso una posizione nettamente in contrasto con quella esternata dal Regno Unito pretendendo progressi sostanziali sulla risoluzione delle dispute interne, prima di avviare

---

214 CFR F. Balaguer Callejón, *L'Unione europea di fronte alla Brexit e ad altri processi disgregativi nel contesto globale* riv. Federalismi n.13 del 04 maggio 2020 "Brexit, è un sintomo del persistere di altri processi disgregativi che caratterizzano l'Unione europea e che possono costituire un grave rischio per il mantenimento del progetto di integrazione". L'autore identifica in Brexit il processo disgregativo più importante che abbiamo conosciuto fino ad ora in ambito europeo e che è un sintomo del persistere di altri processi disgregativi che, a suo avviso, caratterizzano l'Unione europea e che possono costituire un grave rischio per il mantenimento del progetto di integrazione.

215 Quest'ultimi sarebbero percepiti come intese che violerebbero il principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3 del TUE e che potrebbero portare anche ad una sanzione estrema escludendo il Regno Unito da tutte le procedure per i negoziati condotti dall'Unione ai sensi dell'art ex art. 218 TFUE.

qualsiasi colloquio sulla definizione delle future relazioni, ponendosi come istituzione particolarmente rigorosa nel chiedere rispetto formale dei Trattati e più in generale di quanto prestabilito dal vigente diritto europeo.

Nella vicenda Brexit, tuttavia, è il Consiglio europeo che ha da subito assunto un ruolo di protagonista nella vicenda, sin dai giorni immediatamente successivi al referendum nel Regno Unito e durante tutta la fase dei negoziati, per la conclusione dell'accordo di recesso ed è apparso notevolmente rafforzato rispetto a quanto emerge da una semplice lettura dell'art. 50 TUE.

Il Consiglio europeo, in sessione straordinaria, senza la partecipazione del Primo Ministro del Reno Unito, nel corso della riunione del 29 aprile 2017 ha adottato, all'unanimità, gli orientamenti generali relativi ai futuri negoziati con il Regno Unito, agendo come attore principale nella definizione di delicate questioni riguardanti la Brexit, stabilendo che la priorità principale dei negoziati deve consistere nel creare quanta più certezza e chiarezza possibile per tutti i cittadini, le imprese e gli Stati membri che risentiranno negativamente dell'uscita, nonché per tutti gli importanti partner e amici dell'Unione europea nel mondo.

Il Consiglio europeo ha successivamente dettato delle precise condizioni che per una parte della dottrina sono da considerarsi "…*una vera e propria capitolazione rispetto alle tante linee rosse che contrassegnavano la originaria posizione negoziale del governo di Londra, tanto da far sostenere che il Regno Unito possa diventare a termine uno Stato vassallo dell'Unione europea"*, per citare Carlo Curti Giarldino.[216]

L'esplosione delle recenti crisi europee, antecedenti la pandemia da Covid-19, appunto quella generata da Brexit e quella della gestione dei flussi migratori hanno assegnato al Consiglio europeo

[216] **C.C. Gialdino**, *Verso la fase due della Brexit: promesse, insidie e risultati parziali del negoziato,* riv. Federalismi.it n.24 del 20 dicembre 2017, pp.10 "Non è detto, tuttavia, che il governo di Londra, man mano che l'opinione pubblica britannica si accorgerà delle complicazioni e delleconseguenze negative del referendum del 23 giugno 2017, reggerà il confronto e non cadrà a seguito di qualche capitombolo parlamentare. L'approvazione alla Camera dei Comuni, in sede di esame dell'European Union (Withdrawal) Bill di un emendamento,presentato da Dominic Grieve esostenuto dai laburisti e da un manipolo di conservatori dissidenti, in base al qua l e i l Parlamento è autorizzato a votare sul contenuto del progetto di accordo di recesso che dev'essere approvato con legge,potrebbe riservare in prospettiva spiacevoli sorprese per il governo di Londra."

ed al suo Presidente il ruolo di attore centrale nella gestione delle politiche dell'eurozona fondando questo rinsaldato protagonismo sull'informalità degli atti adottati [217], sull'atipicità delle soluzioni trovate e più in generale su un approccio extra-ordinario della gestione delle nuove complessità europee operando in un contesto di "*detachment from the EU institutional system.*"[218]

Tuttavia, diversamente dalla gestione della crisi migratoria, nel caso della Brexit il ricorso ad una gestione informale delle procedure può trovare una sua spiegazione dallo stato di necessità determinato dalla scelta del Regno Unito di ritardare la notifica formale della propria intenzione di recedere, pur avendo affermato sul piano politico l'irreversibilità della scelta effettuata a seguito dell'esito del referendum, per cui le numerose riunioni informali tenute sul tema della Brexit dai Capi di stato e/o di Governo, spesso margine delle riunioni ufficiali, possono essere certamente intese come il mezzo migliore con il quale ricercare la necessità di preservare l'unità del quadro istituzionale seppur è la stessa atipicità degli incontri ad aver fatto sorgere dubbi rispetto alla mancanza di formalità richiesta dagli stessi trattati europei e dai principi generali del diritto dell'Unione.

Quello che ci si deve qui domandare è se il rafforzamento del ruolo del Consiglio europeo nella procedura di recesso e nella gestione delle negoziazioni con il Regno Unito, è rimasto entro il

---

217 L'esigenza di pervenire a una riduzione sostanziale e sostenibile del numero di ingressi illegali nell'Unione europea ha spinto i Capi di Stato e/o di Governo a riunirsi informalmente e prendere decisioni in due occasioni, la prima il 7 marzo 2016 e la seconda il 18 marzo 2016, a margine ed a seguito del Consiglio europeo. In quest'ultima occasione, i membri del Consiglio europeo e la controparte turca hanno adottato la dichiarazione Unione-Turchia. Il carattere vincolante di tale dichiarazione è stato dibattuto in dottrina, secondo alcuni autori essa costituirebbe un accordo internazionale atipico, come tale concluso in violazione dell'**art. 218 TFUE**, secondo altri autori la dichiarazione avrebbe natura di statement politico e sarebbe pertanto formalmente valida. Ai fini della presente analisi ciò che interessa è la gestione fuori dai classici schemi di quanto previsto dal quadro istituzionale dell'Unione.

218 Si veda **D. Chalmers**, *The Unconfined Power of European Union Law*, in riv. European Papers, 2016, pp. 34 e 35 "…This is what happens when the language of constitutionalism and checks and balances is dedicated to a process of European system building rather than to structuring legal and institutional power. It is all the more unnecessary because a plausible case can be made for most of the EU's policies. At the heart of these difficulties, it is suggested, is a lack of thought about both the quality of the relationships established by EU law and the quality of the relationships dislocated by EU law. There is no quick institutional solution. These qualities are endemic to EU law as no institution has a monopoly over the resolution of EU legal conflicts, no expectation can be made that any single institution can resolve it. The best aspiration is that EU law can begin to embody an ethos which values these relationships appropriately. Such an ethos would involve a new European law of attachments. At its heart, this law would be characterised by an ethos in which preeminent value is granted to solidarities generated by EU law, on the one hand, and the attachments of daily life, on the other, with mutual respect for the dominant norm governing their interaction. Such a law would be a complicated affair as it would have to discern between those relationships which contribute to or enlarge our sense of Self and false impostors, such as market dependencies, and it would also have to address what to do when these relationships conflict. Such a debate would still, however, be a more honest and grounded debate than the current ones about what the EU should do next. Setting out its parameters is beyond the scope of this piece, however, and awaits another day."

perimetro di un'interpretazione estensiva dei poteri espressi o ha inciso sulle competenze delle altre istituzioni in una misura tale da alterare l'equilibrio risultante dall'art. 50 TUE?

Si potrebbe sostenere che, nel caso in questione, siamo di fronte a decisioni prese dal Consiglio europeo che ha spesso agito come consesso intergovernativo, privo di una specifica autonomia giuridica nell'ordinamento dell'Unione, espressione di una collegialità che porterebbe a pensare che siamo di fronte ad un involuzione istituzionale del Consiglio, inteso come istituzione ufficiale dell'Unione europea.[219]

Di fronte alle crisi globali che stiamo vivendo, come la pandemia o il conflitto russo-ucraino, le azioni posti in essere dalla Commissione, e dalle altre istituzioni europee, non hanno comportato particolari difficoltà a livello istituzionale in Europa e se la scelta degli Stati membri di procedere per vie intergovernative, extra-ordinamentali, in settori che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione appare necessaria per poter agire rapidamente, una parte della dottrina intravede dei potenziali problemi anche in connessione di una possibile futura richiesta di tutela giurisdizionale effettiva.[220]

Un ulteriore potenziale profilo di illegittimità della prassi informale tenuta a volte in sede di Consiglio europeo, rispetto ai principi generali del diritto dell'Unione, potrebbe investire il principio dell'equilibrio istituzionale, così come codificato dall'art. 13 del TUE, l'antinomia discenderebbe dal ricorso per il tramite del Consiglio europeo, del suo Presidente e di altri organi dell'Unione da parte

219 Le riunioni informali hanno avuto ad oggetto la Brexit e, più in generale, il futuro del processo d'integrazione, in vista della celebrazione dell'anniversario della firma dei Trattati di Roma. In quelle occasioni i vertici si sono svolti in una formazione analoga a quella del Consiglio europeo, con la partecipazione dei Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione. Le riunioni si sono generalmente concluse con la pubblicazione di dichiarazioni, riconducibili a norme di condotta che vincolano a vario titolo gli Stati nell'esercizio delle loro funzioni negli organi intergovernativi dell'UE. Pur rimarcando che spettava al Consiglio europeo adottare gli orientamenti relativi ai negoziati ai sensi dell'art. 50, comma 2 del TUE.

220 E' lo stesso Trattato di Lisbona che, riconducendo il Consiglio europeo al quadro istituzionale dell'Unione, ha esteso la competenza della Corte di Giustizia agli atti adottati da tale organo, colmando il precedente deficit di controllo giurisdizionale e affermando che invece le decisioni dei Capi di stato o di Governo, fisicamente convenuti nella sede di un'istituzione dell'Unione, se sono assunte in rappresentanza dei rispettivi Stati membri e non in qualità di membri del Consiglio europeo sfuggono al controllo della Corte di giustizia.

degli Stati membri, in violazione della loro autonomia istituzionale e del riparto di attribuzioni orizzontale tra istituzioni dell'Unione europea.[221]

La scelta di affidare la definizione degli orientamenti e le priorità generali dell'Unione, per alcune questioni della vicenda Bexit, ad un organo rappresentativo quale è il Consiglio europeo, che delibera per consenso, si fonda su un assioma, proclamato dal preambolo ai Trattati, quello di guidare gli Stati verso il traguardo finale dell'Unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa.

In base a tale principio, al Consiglio europeo spetterebbe solo dar forma ad un *common sense of direction and a feeling of shared responsibility within the Union*, tuttavia il caso Brexit non puo' certamente inquadrarsi in una cornice inclusiva e di ricerca di maggiore connessione tra i popoli dell'Europa ed emerge, quindi, chiara l'opacità della ripartizione delle responsabilità politiche tra istituzioni europee e gli Stati membri.

Emerge, quindi, anche uno dei principali problemi che l'Unione deve quindi affrontare, rappresentato dalla difficoltà di articolare adeguatamente il rapporto tra autorità e legittimità democratica, in particolare è chiaro lo scollamento tra l'attribuzione di poteri all'Unione, le modalità con le quali vengono esercitati e le forme di controllo che devono essere conseguentemente adottate per mantenere un perimetro stabile, alla luce dei cambiamenti interni alla stessa eurozona.

E' su queste basi che una prospettiva più ampia di analisi ha portato una parte della dottrina ad intravedere nelle conseguenze di Brexit un potenziale, seppur lento, inizio della fine del processo di integrazione europea sulla spinta di forze centrifughe legate ai vari nazionalismi e che trovano terreno fertile negli oggettivi problemi di legittimazione e di funzionamento delle odierne istituzioni comunitarie.[222]

---

[221] Nel caso di Brexit, la prassi esaminata sembra essere incompatibile con il diritto dell'Unione. A tal proposito è la stessa Corte di Giustizia che ha sostenuto che nei soli settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, gli Stati membri hanno il diritto di affidare alle istituzioni, al di fuori dell'ambito dell'Unione, compiti come il coordinamento di un'azione comune da essi intrapresa o la gestione di un'assistenza finanziaria a condizione che tali compiti non snaturino le attribuzioni che i Trattati UE e FUE conferiscono a tali istituzioni.

[222] **CFR A. Lazowski**, *Brexit Referendum: Beginning of the end or just a Turning Point*? riv. European Papers, Vol. 1, n. 2 del 2016, pp. 377-381 "…Furthermore, whether it opts for EEA or not, it will also lose all trade agreements with third countries it is currently bound by as an EU Member State. If this were not enough, the Whitehall, together with the devolved authorities, will also have to engage in the screening of the UK legal orders with the view of replacing directly

Quel che è certo è che l'intera gestione di Brexit ha fatto emerge una pressante necessità di attuare riforme istituzionali della governance europea e del suo assetto istituzionale per garantire una efficace azione attraverso uno scenario dove il Parlamento riprenda il centro del sistema decisionale e politico e dove la Commissione: "…si dovrà porre in funzione veramente servente del progetto politico stesso, definito nel luogo della sua più ampia rappresentanza…" e puntare su quelle : "…possibili riforme della governance europea che dovranno rispondere a tre imperativi: centralità del parlamento europeo, semplificazione dell'architettura istituzionale, utilizzazione di tutti gli spazi che i trattati vigenti offrono." [223]

applicable EU regulations with domestic law. All of this will keep politicians and lawyers busy but one thing is certain. The European Union and particularly the United Kingdom are heading for a very turbulent period. The early signs are, however, that the ups and downs of Brexit may wake up the European *Demos*, even in the United Kingdom. In the weeks following the referendum something unthinkable before 23 June happened: thousands of people wrapped in EU flags took to the streets of London to protest against Brexit. This was not an episode of blind love. Many of us share the view that the EU is not perfect, that it needs to reform to become closer to EU citizens to win over their minds and hearts.Let's hope these voices will be heard and echoed in political actions. Perhaps, it is not the beginning of the end, but just a turning point in the history of European integration."

[223] Si veda sul tema delle riforme necessarie per le istituzioni europee si rimanda all'articolo di **B. Caravita**, *Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit*, riv. Federalismi.it del 18 dicembre 2019 dove l'autore l'autore a p.16 spiega che "…Questa è l'unica Europa che abbiamo e i problemi che ha di fronte sono di portata mondiale e quindi troppo grandi per poter essere affrontati a livello dei singoli Stati europei, pur estesi, ricchi e popolosi che siano. E queste nostre istituzioni comuni potranno funzionare solo se riusciremmo a riconquistare l'Europa alla politica e a riportare le nostre politiche nella dimensione europea."

PARTE II

CAPITOLO 4

Lo spazio europeo in materia civile e commerciale: gli effetti della Brexit

SOMMARIO: ***4.1.*** *La tutela dei diritti post Brexit –* ***4.2.*** *Gli effetti della Brexit sul settore finanziario e sulle banche. –* ***4.3.*** *Brexit e fisco: i possibili scenari –* ***4.4.*** *Brexit e l'impatto sulla tutela dei marchi e dei brevetti –* ***4.5.*** *L'impatto della Brexit sugli equilibri geopolitici.*

4.1 La tutela dei diritti post Brexit.

Il presente lavoro si è posto sin dall'inizio una domanda relativa alla necessità di comprendere meglio come continueranno ad essere tuteli e garantiti i diritti soggettivi dei cittadini e degli operatori privati europei rispetto alle mutate condizioni nel Regno Unito, in particolare è importante comprendere come potranno variare quelle disposizioni derivanti da Trattati e regolamenti di matrice europea stimati al 13% della legislazione primaria e secondaria del Regno Unito e che storicamente hanno operato attraverso una modalità di applicazione che ora Brexit, assieme ad altre complessità emerse su scala globale quali la pandemia da Covid-19 o la gestione dei flussi migratori, mette a rischio facendo intravedere anche la possibilità di non poter piu' riconoscere ad alcuni soggetti dei loro diritti ormai acquisiti da tempo.[224]

[224] Il Governo del Regno Unito, per tentare di anticipare possibili criticità sul tema del riconoscimento dei diritti post Brexit ha inizialmente proposto di concedere un settled agreement a tutti i cittadini europei che abbiano risieduto per almeno cinque anni nel Regno Unito, equiparandoli di fatto ai cittadini locali su aspetti quali l'accesso alla sanità, all'istruzione ed alle prestazioni sociali o pensionistiche, gli stessi diritti verrebbero estesi alle loro famiglie. Per i cittadini, invece, che arriveranno nel Regno Unito successivamente al periodo in cui sarà definita la questione sulle modalità di

Ci si riferisce qui ad un ampio catalogo d'interessi e di diritti protetti, dai quelli civili e politici, ai diritti economici e sociali, a quelli di terza generazione, come il diritto all'ambiente, ed a quelli procedurali, come il diritto ad una buona amministrazione ed in questa parte del lavoro, dove sono state approfondite le criticità emergenti dalle mutate condizioni strutturali delle istituzioni e dei mercati, è apparsa chiara la necessità di ampliare in primis l'indagine delle ricadute sui diritti che dovranno essere garantiti ai cittadini ed agli operatori commerciali nazionali ed europei, in relazione alla ricerca della fonte dalla quale essi stessi potranno trarre il loro riconoscimento.[225]

Vero è che la posizione del Regno Unito è apparsa inizialmente essere difensiva riservandosi di definire, con modalità alternative rispetto alla fonte europea, come continuare a garantire quei diritti di matrice sovranazionale, ormai ampiamenti riconosciuti nell'ambito di riferimento interno, ma l'apertura può certamente essere letta come la ferma decisione e volontà in Regno Unito di porre in essere tutto quanto necessario per evitare il venir meno di diritti che oggi trovano la loro fonte di riconoscimento primario nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che è però anche plasmata sulle logiche riscontrabili nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, verso la quale non cambia la posizione del Regno Unito post Brexit.

Se si fa riferimento all'applicazione negli ordinamenti interni anglosassoni di quelle disposizioni precedenti Brexit, previste a specifico beneficio di cittadini e imprese e garantite dal anche dal giudice nazionale, che svolge una funzione di controllo all'interno degli ordinamenti

uscita, ci sarà la possibilità di richiedere un permesso di residenza temporaneo. La posizione dell'Unione Europea è invece di richiesta di riconoscimento pressoché totale degli attuali diritti di cui godono i cittadini e gli operatori commerciali di un Paese dell'Unione europea rispetto alle attività condotte nel Regno Unito.

225 Si veda al riguardo la storica sentenza della Corte di Giustizia Europea del 5 febbraio 1963 resa in causa 26/1962 Nv Algemene Transoprt en Expeditie Onderneming Van Gend en Los contro amministrazione Olandese delle imposte: "…la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunziato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini. Pertanto il diritto dell'Unione, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi."Tuttavia, il Ministro britannico incaricato per la Brexit, David Davis in occasione della presentazione, presso la Camera dei Comuni, del great repear bill, ha parlato apertamente dell'impossibilità di assegnare in futuro qualsiasi ruolo alla Corte di Giustizia europea in merito a questioni che saranno regolate in modalità esclusiva dal diritto interno. Per un approfondimento, invece, sui diritti fondamentali riconosciuti a livello europeo si veda **V. Zagrebelsky**, **R. Chenal** e **L. Tomasi,** *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Edizioni Pandora Campus, Bologna 2016. Gli autori descrivono come il sistema europeo abbia attivato, nel tempo, una protezione dei diritti e delle libertà che sono comuni alla Convenzione europea dei diritti umani e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

sovrani, è ragionevole pensare che l'impossibilità di applicare al Regno Unito alcuni Trattati e convenzioni comporterà che la quasi totalità delle situazioni soggettive correlate a tali atti, una volta novata la fonte, potranno continuare ad essere comunque protette dal giudice nazionale.

Si ritiene, quindi, di poter affermare con ragionevole certezza che anche la tutela dei diritti dei cittadini di altri Paesi europei che intraprendono relazioni stabili, o che risiedono temporaneamente in Regno Unito, non sia affatto destinata a scomparire con il venir meno della giurisdizione della Corte di Giustizia Europea, tantomeno della mancata diretta applicabilità di alcune norme dei Trattati, seppur si intravede una differente possibilità di ricorso alla tutela giurisdizionale ed alle richieste da sottoporre al giudice nazionale, per cui anche la sottrazione del Regno Unito alla giurisdizione della Corte di Giustizia Europea verrebbe probabilmente sostituita da una possibile azione da intraprendere a livello di Corte Europea dei diritti dell'uomo.[226]

Si tratta, tuttavia, di una rimodulazione importante soprattutto sotto l'aspetto processuale che incide sulla stessa effettività di tutela perché la Corte Europea dei diritti dell'uomo viene notoriamente adita non secondo il meccanismo di un rinvio pregiudiziale ma esclusivamente nei casi in cui possano essere considerati esauriti gli interventi giurisdizionali nazionali.

Con riferimento agli operatori economici privati internazionali, l'ordinamento pattizio sovranazionale continuerà di fatto ad essere la fonte principale per la garanzia di molti diritti fondamentali ricompresi anche in una gran parte di quelle situazioni protette ulteriormente da

---

[226] CFR F. Francario, *La tutela dei diritti post Brexit*, riv. Federalismi.it n.16 del 09 agosto 2017, pp.8-9 "La gran parte delle situazioni protette direttamente dai Trattati e dalle carte ad essi equiparate dovrebbe quindi continuare a ricevere comunque protezione nell'ordinamento pattizio sovranazionale, almeno fintanto che la situazione soggettiva sia riconducibile al genus dei diritti fondamentali, pur con la considerevole differenza data dal fatto che la Corte EDU può intervenire soltanto se siano stati previamente esauriti tutti i rimedi interni." Nell'articolo l'autore trae la conclusione che la Convezione EDU possa certamente rappresentare un punto di riferimento come strumento di tutela di diritti post Brexit ma che lo scenario dovrà necessariamente essere rimodulato rispetto alle condizioni attuali, la tendenza a concepire in maniera elastica ed espansiva le categorie dei diritti fondamentali e la possibilità di impiegare, comunque in ogni caso, le formule generali del divieto di discriminazione e del diritto all'equo processo consentiranno sicuramente alla Corte EDU di non lasciare in balia esclusivamente del giudice nazionale del Regno Unito la tutela di quei valori protetti dal diritto eurounitario, pur con i limiti dell'effettività della tutela che è in grado di garantire la stessa Corte.

specifici Trattati e carte di matrice europea che possono quindi essere considerati come un ulteriore rafforzamento di quanto già previsto da altre fonti di diritto sovranazionale, e comunque, come detto, anche nell'ipotesi del loro venir meno ci sarebbero alternative altrettanto valide per attivare un sistema di protezione e riconoscimento di diritti fondamentali, che potrebbero tuttavia attivarsi solo in seguito al mancato riscontro da parte di tutti gli altri rimedi interni previsti.

Per la maggior parte delle disposizioni connesse al riconoscimento dei diritti previsti per cittadini ed imprese dovrebbe, quindi, continuarsi ad avere una protezione che possiamo definire ampia seppur in un ambito che potrebbe caratterizzarsi, almeno potenzialmente, in parte compromesso per l'effettiva modalità attraverso la quale arrivare ad una tutela giurisdizionale completa. Con tutta probabilità si assisterà al mantenimento pressoché totale dell'attuale legislazione nazionale che ha recepito, nel tempo, quanto stabilito dalle direttive comunitarie e più in generale saranno garantite tutte la maggioranza delle situazioni oggi protette per le quali gli strumenti europei hanno assunto una veste di mezzo attraverso la quale trasmettere disposizioni attuative di diritti o comunque di principi fondamentali per il diritto sovranazionale, si fa qui riferimento ad esempio alle norme sul diritto del lavoro, alla discriminazione in base al sesso o alla formazione professionale e che, per larga parte, possono incidere anche sulle attività da condurre sui mercati internazionali degli operatori commerciali.

Appare probabile, inoltre, che seppur in alcune circostanza potrà venire meno la possibilità di invocare i Trattati o i regolamenti o di far ricorso alla Corte di Giustizia europea, in uno scenario post Brexit, secondo un caso di studio in cui sia necessario impugnare ad un livello superiore la decisione di un giudice nazionale per motivi direttamente riconducibili a diritti quali ad esempio quelli prima citati, la Corte Europea dei diritti dell'uomo possa garantire piena tutela fondando la sua azione su solide basi che le consentono di potersi interessare delle questioni connesse a tematiche rilevanti per l'individuo, come appunto l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale o il divieto di discriminazione basato sulla nazionalità.

Tutte considerazioni iniziali e già vive nel periodo post referendum Brexit ma che hanno trovato un ulteriore conferma in uno degli atti legislativi costituzionali più importanti della vicenda Brexit, nel great repeal bill creato appunto con lo scopo principale di novare circa 19.000 norme di fonte sovranazionale delle quali è stata conservata una normazione sostanziale dei contenuti, novandone la fonte di produzione, garantendo a questa tipologia di diritti ed interessi una solida protezione, per alcuni versi maggiormente dettagliata rispetto all'attuazione passata in risposta a direttive e regolamenti generici.[227]

Nel great repeal bill alcuni provvedimenti, come ad esempio quelli sull'immigrazione, le dogane, il commercio e l'agricoltura sono stati completamente riscritti mentre altri spogliati dei precedenti riferimenti sovranazionali, per altri ancora sono stati previsti specifici poteri delegati da attribuire ai Ministri competenti per la materia affinché possano trovare una soluzione efficace per regolare questioni nazionali ritenute appunto modificate dall'avanzare dei negoziati sulla Brexit.

L'ulteriore passo in avanti del Regno Unito relativo alla questione del riconoscimento dei diritti ai cittadini ed agli operatori commerciali nel periodo post Brexit, possiamo riscontralo in occasione della nascita dell'IMA, l'autorità britannica che sotto il controllo del Ministero della giustizia si occupa dal febbraio del 2021 di raccogliere tutti i reclami in violazione dei diritti connessi ad eventuali discriminazioni. La neonata autorità, prevista già dall'accordo di recesso con l'Unione europea, ha il compito di vigilare attentamente sull'aderenza delle istituzioni nazionali all'accordo quadro che definisce i rapporti con l'Unione stessa ed uno dei suoi scopi primari è quello di

---

227 Il 13 luglio 2017 è stato presentato ufficialmente il great repeal bill, la legge è lo strumento principale attraverso il quale incorporare nell'ordinamento del Regno Unito la gran parte della legislazione europea preesistente. Il great repeal bill ha cancellato più di 40 anni di legislazione europea intervenendo su vaste aree legislative, oltre che sul funzionamento della giustizia.Per un approfondimento sul great repeal bill si veda l'articolo di marzo 2017 di **C. Chance,** *Brexit: What will the great repear bill do?articolo di tought leadership*, financial market toolkit, Clifford chance, reperibile online, pp. 2-3 dove l'autore premette che la reciprocità, che è insista nel cuore delle istituzioni sovranazionali è la base per far funzionare un sistema limitando le maggiori criticità che necessariamente avvengono in situazioni simili e per superare the "raise of the major issues", si sofferma poi sul great repeal bill cosi' "The Great Repeal Bill will, according to the UK Government, preserve EU law as it stands at the moment before the UK leaves the EU and allow changes to be made by secondary legislation in order to ensure that it functions sensibly" e "The task involves more than the application of a blue pencil to minor elements of EU legislation in order to excise a few words here and there or to substitute UK institutions for EU ones. It will entail immediate policy choices as to what EU law should continue to apply in post-Brexit Britain and, if it should, how it needs to be changed in order to work effective".

controllare che i diritti dei cittadini europei che intrattengono relazioni con il Regno Unito, per differenti questioni, siano solidamente rispettati in materia di lavoro, casa, sanità, educazione, benefit, riconoscimento delle professioni e parità di trattamento rispetto a tutti i cittadini del Regno Unito.[228]

Infine, l'accordo di libero scambio trovato tra il Regno Unito e l'Unione europea nel dicembre del 2020 ha notevolmente aiutato a comprendere l'aspetto relativo al futuro riconoscimento di una vasta gamma di diritti e le connesse modalità con le quali continuare a poter garantire ciò che era previsto ormai su basi consolidate poiché si è trattato di un accordo che ha dettagliatamente stabilito il perimetro del level playing field con lo scopo di impedire che le parti possano sfruttare una futura autonomia normativa, assicurando un coordinamento attraverso una governance congiunta e un apposito consiglio congiunto che risolverà eventuali controversie. Si tratta di meccanismi vincolanti e di risoluzioni delle dispute che certamente assicureranno il rispetto di diritti delle imprese, dei consumatori e più in generale dei cittadini che potranno continuare ad esercitare e beneficiare di quanto per anni è stato garantito a loro dalle normative europee, sulla base di principi di parità di trattamento e di non discriminazione anche attraverso un incorporazione nel diritto del Regno Unito che sta avvenendo gradualmente attraverso i tribunali nazioanli che possono decidere in autonomia se tenere a riferimento le sentenze di Giustizia della Corte Europea o in caso di incertezza su questioni rilevanti poter decidere di ricorrere alla stessa Corte di Giustizia Europea su aspetti interessati dall'accordo di recesso, per un periodo di otto anni dalla sua entrata in vigore.

---

228 Il ruolo svolto nei primi mesi di lavoro dall'Ima sembra essere molto scrupoloso al punto che già a dicembre del 2021 l'autorità ha avviato una causa per denunciare la situazione precaria di almeno due milioni di cittadini europei che hanno ottenuto la residenza provvisoria nel Regno Unito i quali rischiano di perdere alcuni dei loro diritti, finendo in un limbo, a causa del complesso nuovo iter burocratico introdotto dal sistema del Regno Unito. L'autorità sostiene che, per diverse persone, l'eventuale perdita del lavoro e della casa o del diritto all'assistenza sanitaria è una conseguenza ingiustificabile e diretta della Brexit, non una responsabilità dei singoli individui pertanto ritiene che la politica del Ministero dell'Interno del Regno Unito violi l'accordo raggiunto dopo l'uscita definitiva del Regno Unito dall'Unione europea. In particolare, l'accordo di recesso del 2019 stabilisce il regime di tutela dei cittadini che dall'Unione europea si sono stabiliti o lavorano in Regno Unito prima del 31 dicembre 2020, escludendo pero "coloro che si trasferiscono successivamente" e la parte seconda dell'accordo stabilisce la conservazione, per i primi, dei diritti derivanti dall'ordinamento europeo per l'intero arco della vita, anche a fronte di mutamenti di status, in base a quanto previsto dalla direttiva 2004/38/CE che sancisce il diritto di soggiorno tuttavia si restringe le possibilità di mantenere tale status per i lavoratori più vulnerabili per precarietà contrattuale e/o che non risiedono permanentemente nel Regno Unito. La disomogeneità di tutele è ancor più evidente per coloro che acquisiscono il c.d. "pre-settled status" prima dei cinque anni di stabilimento, poiché non godono della parità di trattamento rispetto ai cittadini del Regno Unito.

Per le imprese, inoltre, l'attuale legislazione interna al Regno Unito in materia di concorrenza, al pari di quelle degli altri Stati membri dell'Unione europea, è già sostanzialmente allineata a quanto richiesto dalle istituzioni sovranazionali su aspetti quali la punibilità dei cartelli tra imprese e l'abuso di posizione dominante, il controllo preventivo seppur non obbligatorio sulle operazioni di concentrazione e l'allineamento è totale alla normativa stabilita dalle istutuzioni europee in materia di aiuti di stato, infine il nuovo status di Paese terzo rispetto all'Unione europea non esenterà le aziende del Regno Unito dal necessario rispetto delle norme europee qualora partecipino ad un accordo operativo sul territorio dell'Unione stessa.

Un aiuto ulteriore per la ricerca di strumenti che siano in grado di riconoscere il pieno riconoscimento di diritti stabilmente vigenti nel periodo pre Brexit arriva da Paesi esteri che continuano a studiare attentamente, day after day, gli effetti che l'uscita del Regno Unito sta causando sugli scambi tra gli operatori commerciali che intrattengono rapporti con aziende e consumatori di quei territori, appositi gruppi di lavoro e task force sono state create localmente come ad esempio quella istituita dal Governo italiano per seguire e coordinare le attività connesse alla questione della Brexit e che ha fatto emergere la necessità di definire attentamente la questione della tutela delle indicazioni geografiche nell'agro alimentare, agendo con un ruolo determinante per poter aggiungere all'accordo europeo con le istituzioni del Regno Unito un pressoché totale riconoscimento, in futuro, dell'attuale livello di protezione nel Regno Unito delle circa tremila denominazioni di origine protette dagli Stati dell'Unione Europea.[229]

[229] Per seguire e coordinare le attività connesse a Brexit e, in particolare, il negoziato sull'accordo di recesso e sul quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito e le misure di preparazione e di emergenza per ogni scenario, il Governo italiano ha istituito una Task Force per la Brexit. Gli obiettivi principali da perseguire per il team di lavoro sono: la tutela dei diritti dei cittadini italiani che vivono nel Regno Unito e dei cittadini britannici che vivono in Italia, la tutela della stabilità finanziaria e della continuità operativa dei mercati e del settori bancario, finanziario e assicurativo anche al fine di evitare rischi di liquidità e di garantire certezza delle transazioni, nonché la protezione di depositanti, investitori e assicurati, la promozione di un'adeguata preparazione delle imprese e la gestione di emergenze relative ad alcuni ambiti settoriali come, ad esempio, trasporti, dogane, sanità, agricoltura, ricerca, istruzione e altri settori in cui dovessero essere necessari interventi.

4.2 Gli effetti della Brexit sul settore finanziario e sulle banche.

Oggi possiamo affermare che nonostante il panorama dell'assetto che assumerà il diritto internazionale privato nel mercato unico europeo a seguito di Brexit, nei prossimi anni, è in larga parte stato delineato da accordi molto dettagliati ed assisteremo al venir meno dell'applicazione diretta di alcune norme di matrice europea nel Regno Unito, saranno con tutta probabilità le specifiche regulation di settore che ne adotteranno la maggior parte dei contenuti oggi previsti da norme e disposizioni di origine europea.

La legislazione dell'Unione europea e le modalità con cui interagiscono da anni gli operatori economici, contengono però anche altre disposizioni e regole che sono caratterizzate da prassi consolidate e che se variate possono avere delle ripercussioni a seguito della Brexit, incidendo direttamente sul livello degli scambi e degli investimenti tra operatori privati, in particolare ho ritenuto necessario indagare sul futuro assetto di un settore molto importante per il Regno Unito, quello delle banche e degli intermediari finanziari che genera il 6.5% del suo prodotto interno lordo e rappresenta il 12% delle entrate fiscali annuali, risultati notevoli dovuti sicuramente ad un ambiente influenzato da un lungo processo di deregolamentazione e di modernizzazione, in parte di stampo europeo, altamente favorevole per tutte le banche e per tutti gli altri intermediari finanziari, nazionali ed esteri.[230]

---

230 Tra gli operatori della finanza del Regno Unito si è registrato un diffuso malcontento durante le trattative con le istituzioni dell'Unione poiché si è lamentato il fatto che il Governo abbia dato priorità a settori secondari come la pesca, che rappresenta lo 0,1% dell'economia britannica, rispetto ai servizi finanziari, che hanno un peso decisamente maggiore. Nel 2017, tuttavia, il mercato finanziario del Regno Unito ha contribuito a produrre il 6.5% della produzione economica nazionale, circa £119 miliardi, e di questi circa la metà proveniente da Londra, centro finanziario del Paese seppur piu' recentemente i mercati segnalano ormai la mancanza di coerenza del policy-mix e la mancanza di credibilità del piano di ripresa post pandemia definito dal Governo. Il tasso di interesse sui titoli di Stato del Regno Unito sale ormai costantemente, sintomo di un segnale non positivo per l'economia del Paese e sul mercato dei cambi, la sterlina si è fortemente deprezzata negli ultimi anni rispetto al dollaro americano, raggiungendo un valore di 1,07£ il 27 a settembre 2022. **CFR A. Miglionico,** *La Brexit nei rapporti tra banca e clientela: garanzia del mercato e tutela dell'investitore* riv. Ricerche giuridiche vol. n.7 del 1 giugno 2018, pp.3-4 "…In siffatto quadro ordinamentale va da sé che il corretto funzionamento dei mercati non può essere valutato senza far riferimento a coloro che nei medesimi operano, soggetti il cui interesse non può essere sacrificato tout court dalle modalità applicative di siffatti interventi disciplinari. Si è in presenza di una realtà i cui effetti, nell'incrementare le carenze che hanno caratterizzato la definizione dei meccanismi di controllo, di certo appaiono destinati a rendere ancora più difficile l'operatività degli strumenti di intervento nella nuova regolazione".

E’ proprio in riferimento al mercato finanziario anglosassone che a partire dagli anni 80, fino ai giorni di oggi, la cultura locale si è adattata ad esso dando la possibilità alle banche di trovare non solo notevoli vantaggi, ma anche lavoro qualificato, una grande quantità di uffici dove potersi localizzare e non meno importante, persone che parlano fluentemente la lingua inglese, e che hanno la possibilità di comunicare con la maggioranza del resto del Mondo. Si può comprendere, quindi, come la Brexit possa creare molte difficoltà per gli accordi finanziari internazionali e per gli stessi intermediari poichè l’uscita del Regno Unito dall’Unione porterà ad una necessaria rimodulazione di contratti, a nuovi accordi ed alla perdita di almeno alcuni benefici di cui hanno potuto giovare le banche di tutto il Mondo nel posizionarsi a Londra.

Appare probabile che le banche e le società finanziarie che hanno operato regolarmente nel mercato unico europeo saranno in grado comunque di soddisfare una richiesta di sottoposizione alla procedura prevista dal titolo VIII° del Regolamento n.ro 600 del 2014 dell’Unione europea relativo all’organizzazione dei mercati degli strumenti finanziari condizionata alla valutazione di equivalenza, ma non è escluso che la scelta di spostare la sede legale sul territorio dell’Unione europea potrebbe garantire per loro un’opportunità migliore, certamente più celere, per il mantenimento pressoché totale delle condizioni previgenti negli anni pre-Brexit, anche perché l'Unione europea potrebbe ritenere oggi che le sedi di negoziazione in Regno Unito non abbiano lo stesso livello di vigilanza delle proprie essendo supervisionate, ormai quasi esclusivamente, da autorità nazionali.[231]

La conseguenza che più inciderà nei prossimi anni sul sistema bancario, invece, sarà con tutta probabilità causata dall’incertezza generale rispetto ai modelli previsionali di stime sui risultati economici attesi per le attività dei privati e che comporterà una maggiore difficoltà per gli stessi istituti di valutare le aspettative del Return on Equity, *RoE*, e ciò costringe oggi a ridimensionare gli investimenti privati nel Regno Unito, la stessa motivazione ha già spinto molte banche europee ad intraprendere la strada dello spostamento delle sedi dal Regno Unito in un altro paese dell’Unione in

[231] Per un approfondimento sulle disposizioni del Titolo VIII° del Regolamento dell’Unione europea n.ro.600 del 2014 si veda il sito web: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0600&from=EN.

modo da poter continuare ad aver accesso al più ampio mercato, principalmente direzionandosi verso la Germania che è certamente il Paese al quale gli istituti bancari guardano maggiormente con lo scopo di limitare le criticità generate da Brexit.[232]

All'interno del settore bancario, l'attività più importante, in termini di revenue, di valore aggiunto, entrate fiscali e livello di occupazione, è quella di retail and small business banking segmento il cui core business sono i singoli individui e le PMI attraverso la vendita di prodotti quali prestiti, mutui o conti di risparmio e che se sommati valgono circa il 60% delle revenue totali generate dall'intero settore bancario e dove trovano occupazione l'80% dei dipendenti che lavorano presso gli istituti anglosassoni.[233]

Dall'esiguo numero di transazioni effettuate annualmente nell'ambito dell'attività di retail and small business banking dirette oltre il confine del Regno Unito, principalmente effettuate per l'acquisto di prodotti, possiamo capire che i clienti si rivolgono per la maggior parte al mercato interno e che per le piccole aziende, queste operano principalmente nel Paese dove si sono stabilite per cui assisteremo ad un potenziale impatto di Brexit sul settore che sarà si limitato ai pochi clienti europei ma che vedranno, con tutta probabilità, certamente un incremento notevole dei costi operativi.

Quale potrebbe essere, invece, il futuro del mercato finanziario del Regno Unito post Brexit? Ci sono proposte, alcune delle istituzioni del Regno Unito, che ci aiutano a poter intravedere l'evoluzione e che qui possiamo analizzare, quali ad esempio la riforma offerta dal Governo di Boris

---

232 Le maggiori società bancarie e di servizi finanziari del mondo, tra cui Citigroup Inc., Morgan Stanley e Nomura Holdings Inc. sono impegnate a creare la loro nuova sede europea in Germania. Fino a 10.000 nuovi posti di lavoro potrebbero essere creati in Germania nei prossimi anni, ed è la stessa Deutsche Bank AG che prevede di trasferire in Germania circa 4000 posti di lavoro, che costituiscono la metà della forza lavoro della banca nel Regno Unito, entro la fine del 2022. I vantaggi che le banche avrebbero nel localizzarsi a Francoforte derivano inoltre dal fatto che è la città in cui si trovano alcune delle piu' importanti istituzioni europee, tra cui la Banca Centrale Europea, il regolatore assicurativo europeo e 155 diverse banche internazionali, che la rendono un centro finanziario già ben organizzato.

233 Il **Reatil banking** è suddiviso in Private Banking e Personal Banking ed è messo a disposizione dei consumatori attraverso gli sportelli e le filiali bancarie, attraverso le quali avviene l'intermediazione, tuttavia, con l'espansione e l'ammodernamento delle nuove tecnologie, l'online banking ha rappresentato una rivoluzione nell'accesso e nell'immediatezza dei consumatori nei confronti dei propri prodotti, e in sostituzione del luogo fisico nelle transazioni verso mezzi telematici. Inizialmente il retail banking si dedicava a ricevere denaro da agenti con avanzo economico proveniente da privati o piccoli istituti in cambio del pagamento di interessi, per prestarlo con interessi ad altri agenti con esigenze finanziarie. L'evoluzione si è focalizzata sull'attirare i risparmiatori con prodotti di base come i depositi, mentre le sue operazioni di finanziamento sono passate attraverso prestiti al consumo, mutui e finanziamenti alle imprese, conti di risparmio.

Johnson che ha lo scopo di rivedere il regime delle commissioni al ribasso favorendo gli investitori, anche esteri, dei fondi di venture capital e di private equity a sostengo delle start-up innovative. Proposta che appare interessante ma anche molto lontana dalla considerazione cruciale che i mercati globali finanziari sono, per loro natura, internazionali e che necessitano di una regolamentazione che sia piuttosto condivisa a livello sovranazionale per poter funzionare al meglio.[234]

La proposta del Governo è però utile per comprendere il rischio che si intravede per l'intero settore finanziario, cioè quello di stabilire delle divergenze tra le regole di Londra e quelle di Bruxelles, disposizioni che potrebbero generare una maggiore frammentazione dei mercati finanziari nell'intero perimetro europeo.

D'altra parte, le società finanziare operanti principalmente nella City di Londra [235], in seguito alla Brexit, potrebbero perdere il loro passporting right europeovedendo venir meno uno strumento ad oggi essenziale per poter operare liberamente nel mercato unico dell'Unione europea dei servizi finanziari e appare compromesso anche il futuro di Londra come centro europeo finanziario potendo oggi prevedere un minor peso ed una limitata importanza assegnata ad una piazza che è sempre stata considerata un centro finanziario globale tra i più rilevanti al Mondo.[236]

---

[234] Le riforme sono state proposte a metà giugno 2021 e sono il risultato del lavoro che contiene oltre cento raccomandazioni giunte da una task force governativa che alza l'allarme principalmente sull'attuale regime delle commissioni e sulle imposizioni al settore assicurativo dalla direttiva Solvency II dell'Unione europea. Il Governo di **B. Johnson** ha dovuto gestire anche le criticità durante la pandemia stanziando oltre 470 miliardi di sterline per contenere gli effetti negativi generati dalla crisi sanitari e impedire il crollo economico del Paese durante il periodo del lockdown. Tra le misure prese una è di particolare interesse per gli effetti generati sui mercati finanziari, si tratta dello stanziamento con un plafond di 1,1 miliardi di sterline del Future Fund, un fondo di venture capital attraverso cui il Governo ha stanziato finanziamenti per le start-up più innovative grazie al quale circa 2000 imprese hanno avuto degli indubbi vantaggi competiviti, tra cui quelle attive nel settore farmaceutico e della conversione ecologica.Il Future Fund – attivo da maggio 2020 a giugno 2021 ha dato la possibilità di beneficiare di prestiti governativi per 3 anni e di conversioni da parte del Governo del debito in azioni dando vantaggi competitivi anche su scala internazionale agli operatori economici del Regno Unito.

[235] Il quartiere londinese chiamato **City of London** è il famoso centro economico e finanziario della capitale britannica che fin dal XIX secolo viene considerato tra i più importanti a livello mondiale competendo un primato solo con New York come capitale finanziaria del mondo, leadership dovuta al fatto che molte istituzioni bancarie e assicurative hanno la loro sede nella City, come ad esempio la borsa di Londra, il Lloyd's di Londra e la Banca d'Inghilterra. La City di Londra, inoltre, è leader affermata nel commercio di eurobbligazioni, nel mercato valutario, nel campo dei futures energetici e nel campo assicurativo mondiale.

[236] I **passporting rights** sono strumenti che hanno garantito per anni alle imprese dell'Unione europea che operavano nel Regno Unito di poter intraprendere attività regolamentate, tramite i diritti di passaporto garantiti nei relativi Stati membri dell'Unione sulla base dell'autorizzazione dello Stato di origine.Alcune normative dell'Unione sui servizi finanziari forniscono un meccanismo per le imprese finanziarie che intendano fornire servizi, a condizione che l'Unione abbia ritenuto che i requisiti normativi nella giurisdizione in cui tali imprese finanziarie sono basate siano equivalenti. Il Regno Unito dovrà istituire un nuovo quadro normativo che si applicherà quando la legislazione dell'Unione cesserà di avere

Tuttavia la city rimarrà, con tutta probabilità, comunque uno dei principali centri globali per i servizi finanziari, prova ne è il dato relativo alle 1.500 compagnie con sede nell'Unione europea che, a Brexit conclusa, hanno fatto domanda per stabilire la loro nuova sede nel Regno Unito poiché si è assistito ad una scarsa richiesta del Governo, in sede di definizione dell'accordo di recesso, di inserire regolamentazioni limitative del settore finanziario ed inoltre la concessione delle istituzioni europee del TPR, il regime temporaneo di permesso, ha di fatto concesso a diverse società operanti nel Regno Unito, ma residenti in territorio europeo, un arco di tempo importante per considerare uno spostamento della sede legale oltre la manica.

Se invece analizziamo le nuove regolamentazioni del settore finanziario post Brexit introdotte finora, attraverso la legislazione nazionale del Regno Unito, queste sono nella sostanza e per ampia parte le medesime che possiamo riscontrare considerando la regolamentazione globale del mercato finanziario dell'Unione europea perchè si riscontrano le stesse concessioni di equivalenza accordate dalle istituzioni europee, come quella dell'equivalenza delle agenzie di rating per le quali le condizioni appaiono essere state approvate più che per una tutela del mercato del Regno Unito, per istitituire una rinnovata convenienza per gli operatori europei mantenendo immutato il quadro di riferimento all'interno del quale poter operare liberamente, in un contesto in cui appare comunque saggia la posizione adottata delle istituzioni di Bruxelles di non prevdere di garantire eccessivi diritti in campo finanziario ad un Paese che potrebbe essere un riferimento per le valutazioni future di altri Stati in merito alle possibili uscite dall'Unione europea. Si creerebbe certamente un precedente rischioso.

Non meno importante, per ciò che attiene le attività giornaliere dei mercati finanziari ed i prodotti offerti dalle banche, e più in generale per tutte le attività connesse alle modalità di acquisto

efficacia nel Regno Unito, per determinare l'equivalenza dei regimi di regolamentazione o di vigilanza di altri Paesi sui servizi finanziari dell'Unione europea, di concerto con la Bank of England, la Prudential Regulation Authority e la Financial Conduct Authority. La perdita dei diritti di passaporto obbliga anche le imprese del Regno Unito che intrattengono affari con Stati membri dell'Unione a considerare di trasferire alcune o tutte le loro operazioni in un altro Stato membro poter continuare a svolgere servizi finanziari dopo la Brexit, così come le imprese finanziarie dell'Unione che svolgevano attività nel Regno Unito facendo affidamento sui diritti di passaporto, dovranno considerare se sia necessaria un'autorizzazione nel Regno Unito per continuare ad operare.

e pagamenti di merci tra operatori europei e del Regno Unito, è identificare cosa potrebbe cambiare per i trasferimenti di denaro, bonifici, addebiti e prelievi nonché a somme accantonate come risparmi dagli investitori privati. Qui la prima domanda, la più semplice, alla quale possiamo già dare una risposta affermativa è quella relativa al dubbio se si potranno continuare, in futuro, ad effettuare pagamenti e prelievi attraverso i circuiti internazionali delle carte di credito? Le condizioni condizioni resteranno certamente immutate.

Appare presumibile che anche i pagamenti effettuati tramite IBAN, in modalità SEPA, continueranno ad essere possibili nelle stesse forme del passato poiché il Regno Unito continuerà a far parte dell'area unica dei pagamenti in euro, tuttavia sarà probabilmente necessario aggiungere il codice BIC. Il quadro inizia a fornire dettagli differenti e più incerti nel caso di acquisti di merce effettuati attraverso un sito internet online, registrato nel suo dominio in Regno Unito, perché in questo caso appare certamente probabile che se la merce acquistata è di sola origine britannica verranno applicate le norme doganali vigenti nell'Unione europea mentre se l'oggetto acquistato arriva da un Paese terzo, limitando la sua sola fase di fatturazione all'azienda con sede in Regno Unito, si applicheranno anche i dazi secondo le tariffe dell'Unione europea.

Il Regno Unito è un punto di riferimento anche per il mercato assicurativo che è il più grande d'Europa e il quarto più grande del Mondo e contribuisce in maniera significativa alla performance economica del Pil del Paese, generando entrate fiscali per 12 miliardi di sterline, seppur l'industria assicurativa dipende dal mercato europeo in misura minore rispetto agli altri servizi finanziari.[237]

Se certamente gli effetti della Brexit sui rapporti contrattuali tra un soggetto privato e la sua impresa di assicurazione, nel caso di sottoscrizione di un contratto che preveda una copertura assicurativa, non subiranno variazioni nella misura in cui non c'è stata alcuna modifica a livello societario tale da incidere sulle caratteristiche del prodotto acquistato, si accende un faro su un

[237] Il **Lloyds's** è un mercato assicurativo grande e molto influente del mondo, è situato nel principale distretto finanziario della City e nel 2016 ha realizzato un profitto record di 2.1 miliardi di sterline. Consapevole delle conseguenze che potrebbero derivare da Brexit, il Lloyd's ha pertanto dichiarato di volersi stabilire altrove in Europa, con l'obiettivo di continuare a servire i propri clienti e non vedere i propri ricavi ridursi notevolmente.

mercato nel quale diversi operatori hanno deciso già di trasferire altrove parte della propria attività in seguito alla decisione del Regno Unito di abbandonare l'Unione e nel quale le compagnie assicurative della City hanno messo in piedi specifici piani d'azione, molto simili a piani di emergenza, principalmente da mettere in pratica nel caso in cui il sistema di passaporto non dovesse essere più valido per il Regno Unito.

Nel Regno Unito le compagnie assicurative hanno da sempre utilizzano il sistema del passaporto, che consente loro di svolgere la propria attività assicurativa secondo modalità cross-border in tutti e 27 gli Stati membri, ed essendo il passaporto un meccanismo legale strettamente vincolato all'appartenenza al mercato unico europeo, l'uscita del Regno Unito sarebbe problematica per le compagnie assicurative della City, per le ragioni precedentemente spiegate.

Quelli appena analizzati sono solo alcuni degli effetti principali direttamenti collegabili alla Brexit e che ricadono sulle banche e sul settore finanziario del Regno Unito che il lavoro ha cercato di individuare e di analizzare ma non sono certamente gli unici poiché con il passare dei mesi emergeranno senza dubbio effetti secondari che potrebbero essere ben più ampi e di maggiore criticità, sicurezza che emerge se consideriamo le forti interdipendenze e interconnessioni che legano il settore e le attività di banche e dei servizi finanziari ad altri business, come l'amministrazione, l'auditing, i servizi legali, advertising, il management consultancy e gli affari immobiliari.[238]

---

[238] **CFR L. Opilio,** *Brexit: Quali effetti sul mercato assicurativo? in CMS law, tax, future*, riv. Assinews n.ro 328 di marzo 2021, reperibile online "il 31 dicembre 2020 si è concluso il periodo transitorio previsto dall'Accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea: tale momento segna di fatto, per il Regno Unito la fine del mercato unico, dell'unione doganale e della libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi, con un notevole impatto su tutti i settori, incluso quello assicurativo. In particolare, per quanto riguarda tale settore, secondo i dati dell'IVASS, nel 2019 operavano in Italia ben 53 compagnie assicurative con sede nel Regno Unito, soggette dal 1° gennaio 2021 alla normativa relativa ai soggetti di Paesi terzi, oltre che ad alcune misure specifiche transitorie previste dal d.l. 183/2020 (il cosiddetto "Milleproroghe").E infatti, non è stato previsto dall'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito (che risulta piuttosto carente con riferimento ai servizi finanziari e assicurativi) alcun sistema di passporting, né di mutuo riconoscimento per le compagnie assicurative. L'accordo si limita infatti a prevedere, alla sezione 5 – Servizi finanziari – del titolo II, rubrica I, parte II, che l'Unione Europea e il Regno Unito autorizzino reciprocamente i fornitori di servizi assicurativi ad operare sul proprio territorio, alle medesime condizioni alle quali autorizzerebbero i propri fornitori in base alla legislazione applicabile, purché non sia necessaria una nuova legge o la modifica di una legge esistente, e salva la previsione di procedure autorizzative." Per approfondimenti sull'impatto di Brexit sul settore bancario, assicurativo e finanziario si anche vedano anche gli studi di *Goldman Sachs Will Start Moving U.K. Staff on Brexit in 2018*, reperibile online e e *Standard Chartered and JP Morgan step up Brexit plans*, reperibile online.

4.3 Brexit e fisco: gli scenari possibili.

Fino al raggiugimento di un accordo commerciale condiviso e delimitato sugli spazi di cooperazione, tra Regno Unito ed Unione europea, si è temuto che i Paesi in uscita, o almeno alcuni di loro, sarebbero potuti diventare un nuovo paradiso fiscale offrendo aliquote agli operatori commerciali notevolmente piu' basse rispetto a quelle stabilite nei Paesi dell'Unione, anche attraverso incentivi fiscali con lo scopo primario di incoraggiare gli affari nel Regno Unito. Il raggiungimento di accordi precisi, vincola invece oggi i Paesi del Regno Unito a mantenere regole fiscali equivalenti a quelle in vigore nell'Unione europea, disposizioni che principalmente impediscono di poter offrire un'intera gamma di incentivi, tuttavia rimangono aperte diverse questioni sulle quali si è invece lasciata ampia discrezionalità alle istituzioni d'oltre manica e che potranno incidere notevolmente sugli scambi degli operatori internazionali, prima tra tutte la possibilità per il Regno Unito di determinare l'aliquota dell'imposta sulle società.[239]

---

[239] La Commissione europea ha adottato una comunicazione sulla tassazione delle imprese, con l'obiettivo di promuovere un sistema fiscale equo ed efficiente e perseguire l'armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali che ha finora incontrato il disaccordo di Paesi come l'Irlanda e il Lussemburgo che hanno fatto della tassazione un elemento cruciale per la competitività economica. Nel 2023, inoltre, è previsto il pacchetto noto come Business in Europe: framework for income taxation, anche denominato Befit nel quale tra le misure previste ci si pone l'obiettivo di una maggiore trasparenza pubblica proponendo la pubblicazione da parte delle imprese di grandi dimensioni delle loro aliquote fiscali effettive, il contrasto al ricorso abusivo alle società di comodo con nuovi interventi anti-elusione, e il sostegno alle imprese affinché finanzino le attività attraverso capitale proprio anziché ricorrere al debito. Il sistema fiscale del Regno Unito ha una struttura articolata e complessa, raccolta in numerose normative che sono certamente tra le più corpose e dettagliate a livello internazionale. L'imposta sul reddito delle società nel Regno Unito, la **Corporation tax**, è pari oggi al 19% degli utili siano essi distribuiti o meno mentre nel caso di distribuzione dei dividendi, essi saranno nuovamente tassati dal Paese di residenza dell'azionista, inoltre, nel Regno Unito, non esiste un'imposta simile all'IRAP. A differenza della Ltd e della Plc, per le LLP vige il regime di tassazione per trasparenza e prevede che se due persone fisiche fiscalmente non residenti nel Regno Unito che costituiscono una LLP di diritto anglosassoone, quest'ultima non pagherà alcuna imposta nel Regno Unito e i soci saranno assoggettati integralmente alla tassazione sulle persone fisiche nel paese di residenza. La Convenzione tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito è stata approvata in Italia con L. 5 novembre 1990, n. 329 ed entrata in vigore il 30 dicembre 1990. Guardando a cosa probabilmente accadrà in Regno Unito, l'aliquota dell'imposta sulle società aumenterà dall'attuale del 19% e salirà al 25% a partire dall'aprile 2023 ma non interesserà tutte le imprese bensi' solo le aziende con utili imponibili superiori a 250mila sterline mentre per le Pmi e con ricavi imponibili non superiori a 50mila sterline, continueranno a beneficiare dell'attuale imposta del 19%. La scelta d'indirizzo d'un regime fiscale societario progressivo è stata motivata dal Governo del Regno Unito con la finalità di salvaguardare le attività commerciali a seguito delle criticità generate dalla pandemia e dai difficili anni di gestione incerta della questione Brexit. Per un approfondimento sui livelli di tassazione previsti sulle imprese con sede in Europa che operano in Regno Unito si veda **A. Viotto,** *Brexit, libertà fondamentali e tassazione dei redditi transnazionali,* riv. di Diritto Tributario del 22 ottobre 2021 dove l'autore si focalizza sull'impatto della Brexit e le implicazioni, rispetto alla materia tributaria, sulle libertà fondamentali riconosciute dagli stessi trattati europei ed analizzando l'accordo concluso tra Regno Unito ed Unione europea sugli scambi commerciali e la cooperazione del 24 dicembre 2020 si sofferma su un analisi combinata del suo art.413 con l'art.18 del TFUE giungendo alla conclusione che

Già l'obiettivo ambizioso dell'Unione europea verso un integrazione degli ordinamenti fiscali degli Stati membri non può di certo considerarsi già raggiunto appieno e seppur ormai diversi principi comuni, rilevanti in materia tributaria, assumono pieno valore nei rapporti tra gli Stati europei, è la vasta ed articolata stratificazione degli atti normativi tributari, nonché le modalità differenti con le quali vengono recepite dagli ordinamenti nazionali le indicazioni europee a creare un quadro generale che possiamo definire come incompleto e caratterizzato da notevoli differenze comparative tra gli Stati membri.

Il Regno Unito ha acquisito, negli anni, un consistente patrimonio giuridico in materia fiscale dall'Unione europea, principalmente per ciò che attiene i principi cardine delle questioni maggiormente rilevanti ed acquisire nuovamente il pieno possesso dell'autonomia normativa nell'ambito tributario, seppur vincolati ad accordi precisi da mantenere con l'Europa, genera diversi effetti che potranno rappresentare un vantaggio o uno svantaggio per gli operatori privati, e non può certo essere escluso che si possano generare nuove opportunità competitive che siano capaci di incidere notevolmente nelle attività degli operatori privati.

Sul punto si apre, quindi, in ambito europeo il problema potenziale di quelli che potrebbero essere considerati dei possibili effetti distorsivi di una nuova tassazione, o di una misura simile, oggi non prevedibile ma che siano capaci di generare una concorrenza fiscale dannosa e non possiamo nemmeno completamente escludere che questa possa essere generata da futuri aiuti di Stato che costituiscono, di fatto, misure e sostegni di carattere finanziario quali, a titolo di esempio, le esenzioni fiscali o i crediti d'imposta, capaci di creare squilibri competitivi e dare vita a condizioni di indubbio vantaggio per alcuni operatori privati, spieghiamo meglio il perché:

---

gli Stati devono mantenere il loro potere impositivo che, per la materia in questione, si articola anche nell'istituzione di tributi, nella riscossione degli stessi e nel contrasto verso comportamenti fraudolenti e mantengono anche la facoltà di esercitare tali poteri potendo diversificare le azioni a seconda della tipologia dei diversi contribuenti. Tuttavia, il limite che incontrano nell'esercitare tali poteri è caratterizzato dalla non completa arbitrarietà delle decisioni secondo il principio dell'uguaglianza sostanziale e dei criteri di proporzionalità. La sovranità impositiva deve essere, quindi, sempre controbilanciata da quelle rules of reasons che si pongono l'obiettivo primario di introdurre strumenti che siano capaci di generare misure concrete atte ad annullare qualsiasi forma di discriminazione, sia essa arbitraria o irragionevole.

Secondo l'art 107 e il successivo 108 del TFUE, agli Stati membri è fatto divieto di introdurre nel sistema delle norme nazionali che abbiamo il solo scopo di favorire alcune imprese, o di introdurre disposizioni che siano in grado di incidere sul naturale meccanismo di mercato ed è compito della Commissione europea vigilare sull'introduzione eventuale di queste misure, ci si chiede quindi quale potrà essere la posizione di un Regno Unito fuori dall'Unione europea, distante dal considerare come vincolanti le prese di posizione delle istituzioni sovranazionali e non più così limitato rispetto all'introduzione di misure che potrebbero essere ricondotte nell'ambito delle questioni regolamentate dai due precedenti articoli citati del trattato sul funzionamento dell'Unione?

Possiamo certamente trovare una prima risposta nella membership del Regno Unito nell'OCSE, di cui ne è Paese fondatore e quindi nella necessità di mantenere importanti impegni vincolanti anche in materia fiscale, i quali tuttavia sembrano maggiormente assumere la forma di raccomandazioni, si vedano ad esempio gli atti emessi dal Comitato Affari sociali dell'OCSE.[240]

Si tratta però di raccomandazioni e quindi ben lontane dal poter essere considerate come potenzialmente capaci di generare una vera e propria soggezione simile a quella richiesta per il rispetto delle norme sovranazionali derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ed è indubbiamente il far parte di quest'ultima istituzione che ha comportato per anni in Regno Unito l'obbligo di recepirne nell'ordinamento interno contenuti, a volte attraverso una forma ancor più stringente su iniziativa della Commissione europea che ha potuto emettere pareri vincolanti per

[240] **L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico** è stata istituita il 14 dicembre 1960 con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Entrata in vigore il 30 settembre 1961, l'OCSE ha sostituito l'Organizzazione per la cooperazione economica europea creata nel 1948 per amministrare il Piano Marshall per la ricostruzione postbellica dell'economia europea. Dai 20 Paesi iniziali, tra cui l'Italia, Paese fondatore, oggi l'OCSE è costituita da 37 Paesi membri: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Colombia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria. La missione dell'OCSE, all'interno del vasto panorama degli organismi internazionali, è la promozione, a livello globale, di politiche che migliorino il benessere economico e sociale dei cittadini, attraverso l'integrazione dei mercati e la realizzazione dei più alti livelli di crescita economica e di occupazione sostenibile, favorendo gli investimenti e la competitività e mantenendo al contempo la stabilità finanziaria. La Direzione dell'impiego, del lavoro e degli affari sociali dell'OCSE assiste gli Stati membri nella ricerca di soluzioni in materia d'impiego, di politica sociale e di migrazione. I suoi lavori concernono le politiche dell'impiego e della formazione, la politica sociale, lo sviluppo locale, gli indicatori dell'impiego e gli indicatori sociali, la salute e le migrazioni internazionali. Costituito da delegati governativi, quest'organo è incaricato di studiare le questioni di politica sociale che si pongono nel contesto dell'evoluzione demografica, sociale ed economica dei Paesi membri. Esso controlla l'attuazione delle attività dell'OCSE anche in materia di politica sociale.

specifiche questioni in ambito finanziario e fiscale, ai sensi dell'art.258 del TFUE, motivate su specifiche adozioni necessarie da attuare, verso la quali la sola Corte di Giustizia Europea poteva essere adita, limitando comunque un perimetro di azione percorribile all'ambito europeo.

Ancora, il Regno Unito, in quanto firmatario della convenzione multilaterale redatta dall'OCSE in attuazione della Action 15 del progetto BEPS, che prevede l'introduzione di misure condivise tra i firmatari per prevenire l'elusione fiscale, vincola il territorio a contrastare misure che possano generare effetti distorsivi, tuttavia anche in questo caso possiamo riscontrare un limite inferiore rispetto alle previsioni maggiormente vincolanti imposte dai trattati dell'Unione europea, che prevedono una forma di risposta in qualsiasi caso si possa introdurre una misura che, a prescindere dalla sua natura, possa generare effetti distorsivi sulla concorrenza nel mercato unico.

Per avere una visione più nitida della regolamentazione post Brexit della materia tributaria e fiscale delle possibili ripercussioni sulle attività degli operatori privati internazionali, è necessario quindi analizzare nuovamente nel dettaglio gli accordi di recesso che sono stati raggiunti tra il Regno Unito e l'Unione europea e qui soffermarci su alcune regole che possiamo dedurre e schematicamente riassumere attorno a tre aspetti: l'aspetto della cessione dei beni, le prestazioni di servizi e le imposte sui redditi.[241]

[241] Nell'accordo di recesso del 12 novembre 2019 si trovano le disposizioni dell'art. 24 e dell'art. 25 che regolano, entrambi, la libertà di circolazione dei lavoratori e la libertà di stabilimento dei lavoratori autonomi. In particolare l'art.24 precisa che i diritti dei lavoratori previsti dall'art.45 del TUE comprendono una serie di diritti tra i quali "il diritto ai vantaggi sociali e fiscali". Ne possiamo dedurre che nell'accordo oltre a riconoscere specifiche libertà, come quella di circolazione e stabilimento ai lavoratori, si specifica che il riconoscimento di questi diritti debba operare in modo che non vi siano discriminazioni per quanto riguarda il riconoscimento dei vantaggi fiscali e che i Paesi Ue debbano quindi riconoscere ai lavoratori del Regno Unito, sul territorio europeo, gli stessi benefici riconosciuti ai lavoratori dell'Unione stabiliti in Regno Unito, così come il Regno Unito dovrà comportarsi con le stesse modalità. Per l'Irlanda del Nord continua a rimanere in vigore un regime speciale di circolazione delle merci stabilito da un apposito protocollo allegato allo stesso accordo di recesso e che dovrà essere sottoposto costantemente a revisione dell'assemblea legislativa dell'Irlanda del Nord, ogni quattro anni di cui sono stati trattati gli aspetti principali, piu'volte, nel presente lavoro. Ricordiamo che il NIP prevede il perdurare di regole previgenti a Brexit nei rapporti del Regno Unito con l'Unione europea per alcune disposizioni di fisco e dogana tra cui il riconoscimento di operazioni al pari di quelle intra-ue tra i movimenti di beni da/per l'Irlanda del Nord ed Unione Europea. Il protocollo prevede invece che per le prestazioni di servizi l'Irlanda del Nord sia equiparata al resto del Regno Unito.

1) **Per la cessione dei beni tra operatori del Regno Unito ed Unione europea:**

- Non si applica alcun regime di reverse charge poiché non si tratta più di operazioni intracomunitarie e decade l'obbligo di comunicazione intrastat.
- Diventano obbligatori gli adempimenti connessi alle importazioni/esportazioni all'ingresso nell'Unione europea.
- Non sarà piu' possibile applicare "le triangolazioni" per le merce transitanti nel Regno Unito.

2) **Per la prestazione dei servizi:**

- Sarà necessario continuare ad emettere fattura ai sensi dell'art 7-ter del DPR 633/1972.
- Bisognerà emettere autofattura per i servizi ricevuti.

3) **Imposte sui redditi:**

- Non sarà applicabile la direttiva n. 90/435, poi refusa nella Direttiva del 2011 n.96 relativa all'eliminazione della doppia imposizione economica dei dividendi tra società capogruppo e controllate nel territorio dell'Unione europea.
- Non sarà applicabile la direttiva n. 49/2003 sull'esenzione delle imposte su interessi e canoni corrisposti nei confronti di soggetti residenti nei paesi membri dell'Unione europea.
- Rimangono applicabili le convenzioni bilaterali adottate per contrastare la doppia imposizione.

L'accordo tra Regno Unito ed Unione europea ha previsto, inoltre, quote tariffarie pari a zero ma ha confermato che dal 1 gennaio 2021 sono stati introdotti nuovi controlli e verifiche sugli scambi effettuati tra gli operatori commerciali generando, di fatto, ulteriori costi da sostenere per l'import-export che, seppur non direttamente collegabili ad una nuova tassazione, hanno generato un simile

effetto per via di nuovi costi inaspettati quali quelli relativi alla necessità di impegnare personale aggiuntivo per la gestione amministrativa delle nuove incombenze.[242]

In sede di definizione dell'accordo, è chiaro che le parti hanno scelto di sostenere dei principi di buona governance fiscale sebbene non sia cosi' trasparente lo strumento identificato per raggiungere tali scopi e rimane di difficile interpretazione capire oggi come questo potrà avvenire nella pratica quotidiana per ogni singola questione riguardante la materia fiscale, troppo vasta per poter essere inquadrata e definita in poche disposizioni che rimandano per larga parte a quanto previsto da Trattati che non saranno pero' più considerati vincolanti dai Paesi del Regno Unito.

Nell'accordo trovato, per l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, ad esempio, si fa genericamente riferimento al vincolo per il Regno Unito di stabilire regole che siano collegate a quanto previsto sul tema dalle norme in vigore nell'Unione europea lasciando i Paesi anglosassoni post Brexit liberi di fissare la propria aliquota IVA senza dover fornire particolari spiegazioni, al di fuori del territorio di competenza.

In sostanza, per la materia fiscale, l'accordo stabilito con l'Unione europea ha il pregio di limitare, di fatto, alcune azioni che possono autonomamente essere intraprese dal Regno Unito, in modo particolare in relazione agli aiuti di Stato, ma rende il sistema interno potenzialmente più competitivo, ad esempio in relazione alla rapidità con cui si potrebbe attivare una possibile riduzione di un'aliquota da effettuare, come detto, dovendo seguire meno rigidità di controllo, rispetto agli altri paesi dell'Unione europea.[243]

---

242 L'accordo commerciale trovato dalle parti ha confermato l'esenzione dei dazi doganali per le merci provenienti o destinate all'Unione Europea, quindi per richiedere aliquote di dazio preferenziali un prodotto dovrà essere originario del Regno Unito o dell'Unione Europea, quindi se un prodotto non soddisfa i requisiti delle regole di origine sarà dovuto il dazio doganale, cosi come accadeva in passato per lo stesso caso.

243 Regno Unito ed Unione europea, prima di stabilire accordi dettagliati avevano ipotizzato altre strade per far sì che Brexit non avrebbe avuto effetti sulla gran parte delle tariffe doganali applicate ai paesi Extra Ue, tra cui la possibilità di equiparare le condizioni di scambi tra le due parti sul modello dell'accordo di libero scambio in corso di definizione tra Unione europea e Canada, il CETA. Quest'ultimo non implicherebbe la soggezione del Regno Unito alla giurisdizione della Corte di Giustizia Europea e quindi sarebbe ben accolto, anche dalle istituzioni europee che riuscirebbero a raggiungere un ottimo accordo che non comporterebbe eccessive concessioni. Tuttavia, la posizione del Regno Unito è sembrata da subito essere quella di volere raggiungere un accordo sulla base di una sorta di CETA rafforzato, lamentando un operatività dell'accordo limitata all'applicazione delle regole già previste dal WTO.
Il **Ceta** è il "Comprehensive Economic and Trade Agreement", accordo che è stato approvato dal Parlamento Europeo con 408 voti favorevoli, 254 contrari e 33 astensioni. Il trattato, che consta di 1.600 pagine, è entrato in vigore il 21

Nonostante sulla regolamentazione del fisco le parti abbiano trovato accordi solidi riuscendo a contenere gli effetti delle imposte dirette, il post-Brexit modificherà, inevitabilmente e in realtà lo ha già fatto nel periodo di transizione, il profilo normativo, giuridico e anche storico dei territori del Regno Unito e per le aziende private la logistica, le certificazioni, la gestione delle merci, le imposte dirette e indirette saranno interessati da un carico tributario che è solo in minima parte effettivo, e che si è cercato di limitare attraverso accordi, ma cio' che maggiornmente inciderà sarà la necessità di ricerca di una nuova compliance per la quale si stima che il 55% delle aziende che operano con il Regno Unito sosterrà spese aggiuntive per adeguarsi principalmente alla normativa doganale. Così rileva l'indagine di Pwc Tls, tra i maggiori studi di consulenza legale e tributaria, realizzata su circa 180 società clienti mettendo in evidenza come i costi che più di un'azienda su due dovrà sostenere, nei prossimi anni, per questioni di compliance aziendale saranno legati alla formazione del personale su tematiche di commercio estero, al reperimento dei dati necessari, alla gestione dei sistemi informatici aziendali ed alla cyber security.[244]

In questa breve analisi non possiamo trascurare le implicazioni che riguarderanno la futura disciplina dell'e-commerce e delle vendite Online e chiederci se: chiunque comprerà attraverso un sito internet creato e registrato in Regno Unito dovrà considerare il proprio acquisto al pari di uno effettuato su un e-Commerce americano o cinese, sarà gravato da nuove tasse? [245]

settembre 2017 dopo una lunga gestazione e sarà pienamente operativo soltanto dopo la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali degli Stati membri.

244 L'analisi effettuata giunge alla conclusione che nei prossimi anni almeno una tematica fiscale toccherà direttamente le attività nel Regno Unito di 9 aziende su 10 di cui 7 subiranno almeno un impatto sul fronte delle imposte indirette e avranno bisogno di modifiche operative a causa del nuovo assetto doganale e/o dell'alterazione della distribuzione della supply chain. Gli effetti sulle imposte dirette saranno più contenuti, 3 società su 10 dovranno gestire probabili modifiche operative e/o una maggior tassazione dei redditi passivi. Per un approfondimento sulle analisi realizzate dall società PWC tls si rimanda al sito web https://www.assiteca.it/2020/02/brexit-cosa-cambia-per-le-imprese.

245 Gli acquisti tramite i canali dell'e-commerce sono in crescita in tutto il mondo e in particolare nel Regno Unito. Negli ultimi anni sempre più consumatori hanno scelto di effettuare i propri acquisti attraverso gli store on line, anche a causa delle restrizioni mondiali alla mobilità, dovute all'emergenza sanitaria causata dal coronavirus, 45 milioni di consumatori nel Regno Unito acquistano regolarmente tramite piattaforme online e la metà di questi compra prodotti di marchi esteri. A brexit avvenuta, nella maggior parte dei casi non verranno applicate quote aggiuntive alle vendite ma i venditori europei e del regno Unito devono dotarsi di alcuni requisiti, codici e moduli necessari per spedire i propri beni nel territorio del Regno Unito e viceversa. Non tutti gli e-Commerce appaiono pero' essere stati coinvolti allo stesso modo poiché dopo il primo anno di Brexit ci sono delle categorie che hanno maggiormente risentito dei cambiamenti.

Per venire incontro ai bisogni dei clienti ed incentivare il proprio brand commerciale, molte aziende che utilizzando un sito online come canale prioritatio per la vendita dei propri prodotti hanno inizialmente deciso di investire a vantaggio dei propri consumatori facendosi carico delle eventauli spese doganali al fine di non scoraggiare alcun acquisto, pur non essendo affatto consapevoli di quali oneri avrebbero dovuto farsi carico una volta spedita la merce, attraversando i confini da e verso il Regno Unito.

Altri operatori hanno deciso di aprire nuovi centri logistici e di stoccaggio merci in Paesi dell'Europa o in quei territori del Commonwealth da dove poter svolgere operazioni, ad esempio Malta, verso il territorio del Regno Unito avendo maggiore certezza rispetto alle disposizioni previste per poter continuare ad operare senza aggravi particolari di costi, si tratta pero' di ulteriori costi che gravano sulle attività di impresa e che sono da considerare come una diretta conseguenza della scelta del Regno Unito di lasciare il perimetro europeo.[246]

Le istituzioni del Regno Unito sono apparse, almeni fino ad oggi, particolarmente confuse nel tentare di definire delle linee guida chiare da veicolare agli operatori privati operanti nei canali dell'Online, seppur sono state stabilite delle nuove disposizioni secondo le quali il valore dell'IVA applicabile sulle merci online è, sostanzialmente, condizionato all'importo della spedizione, è senz'altro utile riepilogare schematicamente i diversi casi.[247]

1) **Vendite effettuate per il tramite di un sito internet con spedizioni transfrontaliere dall'Unione europea verso il Regno Unito di valore non eccedente 135£.** In questi casi non si

[246] Per un approfodimento sulle attività di risposta degli operatori privati che effettuano vendite attraverso siti e-commerce si veda l'articolo del sito getbyrd.com, *How the Brexit will influence e-commerce business,* reperibile online, pp. 5-6 "…as a precautionary measure, many e-commerce companies are setting up logistics centers, both in the UK and in mainland Europe, to reduce bureaucracy, shipping costs, and delivery times. However, this takes up a lot of resources and is very costly, so for many e-commerce companies, the most attractive solution is to join a fulfillment network instead. However, the key factor for success is undoubtedly developing the ability to adapt to ever-changing circumstances and be prepared for different scenarios."

[247] Per le vendite effettuate tramite e-commerce di merce che, in partenza dall'Unione europea arriva in Irlanda del Nord, si continueranno ad applicare le norme europee, per cui i merchant che abbiano superato la soglia del distance selling annua fissata a £70.000, dovranno dichiarare le vendite effettuate su base annua i verso consumatori dell'Irlanda del Nord, in dichiarazione UK anche dopo il'1 gennaio 2021, a prescindere dal valore della singola spedizione. Dal1 luglio 2021, i merchant europei si potranno invece avvalere del nuovo One-Stop-Shop UE per le vendite a distanza di prodotti in partenza verso i consumatori nordirlandesi.

applica alcun dazio doganale e la dichiarazione Iva sarà effettuata e conseguentemente versata con cadenza trimestrale dal venditore europeo, attraverso partita Iva registrata in Regno Unito. Si tratta di una caso che obbliga anche un piccolo venditore a munirsi di una partita IVA specifica di un territorio, con tutta probabilità, lontano dal suo luogo di residenza abituale.[248]

2) **Vendite effettuate per il tramite di un sito internet con spedizioni transfrontaliere dall'Unione europea verso il Regno Unito di valore eccedente 135£.** Si tratta di spedizioni che saranno soggette a potenziali dazi ed all'applicazione dell'Iva, per cui il merchant dovrà calcolare ed inglobare gli eventuali dazi dovuti, l'iva e provvedere attraverso il suo corriere a versare gli oneri di importazione, i Duty Delivery Paid. Alternativamente, il venditore non ingloberà dazi ed iva nel prezzo di cessione ma sceglierà il caso Delivery duty unpaid facendo ricadere sul destinatario del Regno Unito il dovuto attraverso versamento direttamente al corriere durante la fase di consegna.[249]
3) **Vendite effettuate per il tramite di un Marketplace con spedizioni transfrontaliere dall'Unione europea verso il Regno Unito per valore non eccedente 135£, esempio: Amazon.** Per spedizioni rientrati in questa categoria non si applica alcun dazio doganale, essendo considerato un "low value relief" e l'Iva sarà versata con modalità trimestrale dal Marketplace e, ad oggi, non è necessaria l'apertura di una partita iva in Regno Unito.[250]

---

[248] Per il calcolo della soglia dei 135£ si considera l'esclusivo valore della merce non compresa di altre voci quali a titolo di esempio: costi per spedizione o oneri accessori, al valore accertato della merce va sommata l'IVA prevista dal Regno Unito secondo la categoria merceologica di riferimento.

[249] E' stato predisposto dal governo del Regno Unito un sito internet dedicato alla consultazione dei prodotti, dove è possibile calcolare preventivamente i dazi doganali eventualmente previsti per ogni categoria merceologica https://www.trade-tariff.service.gov.uk/sections.

[250] Il **Marketplace** è una piattaforma di commercio elettronico che, mediante l'uso di un sito web o di un apposita applicazione, mette in contatto chi offre un prodotto o un servizio con dei possibili acquirenti. Sulla piattaforma sono di solito presenti più aziende, che offrono un'ampia scelta di prodotti e prestazioni. Per un approfodimento sulle caratteristiche principali dei marketplace, sui loro vantaggi ma anche per comprenderne i limiti, si veda l'analisi effettuata dal *Giornale di marketing, comunicazione e cultura digitale*, reperibile online al sito web http:// www.insidemarketing.it dove si spiega che nel mondo dell'ecommerce i marketplace ricoprono una posizione maggioritaria rispetto ai siti web attarverso i quali è comunque possibile acquistare prodotti e secondo alcune stime in Europa nel 2019 il 79% delle persone ha acquistato tramite queste piattaforme, anche se l'e-Commerce per le vendite al dettaglio ha registrato comunque una crescita del 10% rispetto all'anno precedente. I marketpalce possono essere considerati come dei grandi centri commerciali online, i quali sono in grado di riunire per 7 giorni a settimana e per 24 ore al giorno venditori e acquirenti di tutto il mondo, mettendo a disposizione dei potenziali acquirenti prodotti e servizi di numerosi venditori e aziende. "Alla base dei marketplace c'è un modello di business che rende l'interazione e le transizioni tra fornitori e clienti più semplici e comode, perché presentano una grande quantità di prodotti e servizi e al contempo forniscono al fornitore tutto

4) **Vendite effettuate per il tramite di un Marketplace con spedizioni transfrontaliere dall'Unione europea verso il Regno Unito per valore eccedente 135£, esempio: Amazon.** Per spedizioni rientrati in questa categoria si applica lo stesso regime previsto per le spedizioni transfrontaliere effettuate direttamente, senza il passaggio su un Marketplace, riassunte al precedente punto n.2.

Le nuove complessità da gestire nei mercati dell'e-commerce prefiguarano uno scenario che farà necessariamente registrare, almeno ancora per diversi mesi, dei tempi di consegna per i prodotti piu' lunghi rispetto a quelli garantiti negli anni pre Brexit con un conseguente incremento di abbandono degli acquisti da parte dei consumatori e un pressochè certo incremento di resi di merce, un quadro che potrebbe condurre il consumatore del Regno Unito a diminuire la frequenza dei suoi acquisti sui siti web o sui market place esteri prediligendo le offerte che alternativamente potrà trovare internamente, in quel mercato interno dove pero' diverse imprese avranno la necessità quasi vitale di scaricare aumenti di prezzo sui prodotti offerti alla clientela finale rischierando nel breve periodo di perdere competitivà sul mercato di riferimento ed innescando un inevitabile innalzamento medio di prezzi al consumo nel lungo periodo, arrivando con tutta probabilità all'allineamento dell'offerta alle merci importate dall'estero e rendendo, di fatto, maggiormente competitive le imprese dislocate fuori il territorio del Regno Unito.

il materiale necessario per la vendita. Il cliente tende ad affidarsi completamente a queste piattaforme, sia perché ha un margine elevato di scelta per soddisfare le proprie esigenze, sia per comodità, grazie a una serie di servizi personalizzati. Per quanto riguarda le piattaforme che offrono prodotti, su Amazon per esempio il servizio Prime consente di usufruire di determinati servizi e offerte in tempi accelerati; Zalando ha dato il via al concetto di spedizione e reso gratuito; eBay, il celebre marketplace di aste online, si è evoluto con l'acquisizione di PayPal. In relazione ai marketplace che offrono servizi turistici, Booking e Airbnb per esempio mettono a disposizione possibilità come la cancellazione gratuita oppure il pagamento in struttura senza richiedere alcun anticipo.

4.4 Brexit e l'impatto sulla tutela dei marchi e dei brevetti.

Una questione di particolare interesse collegata alle conseguenze di Brexit è quella della valutazione delle possibili ripercussioni sulla tutela brevettale ed il suo riconoscimento come ius excludendi alios nel rapporto tra la legislazione del Regno Unito e quanto previsto dall'accordo istitutivo del tribunale unificato dei brevetti, al fine di garantire la concessione dei diritti di proprietà intellettuale al suo inventore inibendo l'appropriazione dell'invenzione a coloro che non hanno sostenuto costi e/o sforzi per ottenerla.

L'esercizio di tali diritti potrebbe costituire un ostacolo in riferimento ad uno specifico contesto normativo post Brexit, per di più caratterizzando da approcci delle aziende che generano mercati fortementi concorrenziali in un territorio, come quello europeo che garantisce nei suoi principi fondanti la creazione di un perimetro unico in grado di offrire condizioni simili a quelle di un mercato interno.[251]

I regolamenti dell'Unione europea n.1257 e n.1260, entrambi del 2012, regolano in parte il tema assieme a diverse disposizioni normative stabilite nei Trattati istitutivi ed a un accordo internazionale che prevede la creazione di un tribunale unificato dei brevetti. La materia brevettale che, già di per se complessa per via del ricercato ma ancora non raggiunto superamento a livello

---

251 Sono numerosi gli articoli dei Trattati dell'Unione europea che si pongono l'obiettivo comune di promuore una coesione economica, sociale e territoriale nonché di solidarietà tra gli Stati membri, si veda l'art. 3 del Trattato istitutivo dell'Unione europea dove al terzo comma si stabilisce che"...l'Unione instaura un mercato interno e si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico". Il riferimento alla solidarietà compare agli articoli 80 e 222 del TFUE in relazione a situazioni nelle quali ancora ci si riferisce ad un obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione, quando uno o più di essi si trovino ad affrontare situazioni di particolare gravità o vere e proprie emergenze. In particolare, la clausola di solidarietà disciplinata dall'art. 222 TFUE, sancisce un vero e proprio dovere di solidarietà in capo agli Stati membri, e all'Unione europea nel suo insieme, nei confronti di un Paese che richiede un aiuto per affrontare una situazione di grave difficoltà che lo coinvolge direttamente. **CFR G. Asaro**, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri e l'Unione europea*, Fladi, Fogli di lavoro per il diritto internazionale 2018 n.3.2, reperibile online, pp.17-18 "…in generale, è possibile distinguere da un lato norme in cui il principio di solidarietà viene assunto quale criterio ispiratore delle politiche e degli atti dell'Unione europea: così è ogni qualvolta ad essere richiamato è lo spirito di solidarietà che intercorre tra gli Stati membri o tra questi e l'Ue. Dall'altro, norme in cui solidarietà funge da base per azioni di assistenza e sostegno in casi eccezionali o di emergenza: è il caso, ad esempio, della clausola di reciproca difesa e della clausola di solidarietà. Pur potendo forse affermarsi l'esistenza, all'interno del Trattato, di un principio generale di solidarietà fra gli Stati, occorre rilevare come tale principio si manifesti, di volta in volta, con una forza normativa e modalità operative diversamente incisive."

europeo di quanto previsto dalla convenzione di Monaco sul brevetto del 1973, [252] è limitata da un diritto che ancora non può essere considerato uniforme, comprensivo di norme materiali e criteri che possano conferire al brevetto la certezza rispetto alla sua completa efficacia sul territorio europeo, se non limitatamente ai diritti di concessione.

Oggi, il brevetto europeo è costituito da un fascio di diritti di privativa nazionale relativi la medesima invenzione, la cui applicazione è condivisa nel territorio dei singoli Stati che hanno sottoscritto la convezione di Monaco, di conseguenza i brevetti potrebbero essere inficiati da azioni di nullità esclusivamente in alcuni Stati e/o rimanere validi in altri generando una situazione di incertezza, almeno sul piano globale. Una volta concesso, il brevetto europeo, dovrà quindi cercare nelle discipline nazionali la piena efficacia per raggiungere una maggiore certezza del diritto, ad esempio per la corretta applicazione delle procedure relative alle controversie in caso di contraffazione e nullità, che dovranno seguire le disposizioni delle diverse leggi nazionali, dei differenti giudici e dei costi e tempi tipici dell'ordinamento nazionale nel quale attivare le procedure di riconoscimento.

La necessità di introdurre un sistema di tutela brevettale europeo più efficiente e meno costoso, con lo scopo di tutelare nuovi prodotti dell'ingegno e garantire delle misure più efficaci di armonizzazione delle norme interne in un contesto sovranazionale, ha condotto le istituzioni europee ed i singoli Paesi a creare il sistema unificato di risoluzione delle controversie, l'Unitary Patent Protection.

L'accordo del consiglio dell'Unione Europea del 2013 n. 175/01, che può definirsi come di cooperazione rafforzata, prevede la creazione di un tribunale unificato per la definizione delle

[252] La **convezione di Monaco di Baviera** del 05 ottobre 1973 è entrata in vigore il 07 ottobre 1977 in seguito all'accordo trovato tra 38 membri dell'organizzazione europea dei brevetti ed ha istituito i cd brevetti europei concessi dall'ufficio europeo dei brevetti. La convenzione si divide in 12 parti ed è un accordo speciale ai sensi dell'art.19 della convenzione per la protezione della proprietà industriale, firmato a Parigi il 20 marzo del 1883. In base alla convenzione, i brevetti europei possono estesi anche a Paesi che ne hanno richiesto l'estensione, tra i quali l'Albania, la Croazia, la Serbia, la Bosnia e la Macedonia del Nord. Il brevetto europeo conferisce al suo titolare, una volta espletata la procedura di convalida nazionale nei Paesi designati, i medesimi diritti che deriverebbero da un brevetto nazionale ottenuto negli stessi stati.

controversie riguardanti i brevetti europei, tuttavia per la sua entrata in vigore occorre la ratifica di almeno 13 Stati tra cui necessariamente quelli con il maggior numero di brevetti e dunque Francia, Germania e Regno Unito.[253]

L'accordo appare essere quindi aperto alla sola iniziale ratifica degli Stati membri dell'Unione europea ed appare più complessa la futura adesione per eventuali successivi paesi che domandino un adesione al fine di poter prendere parte, attraverso un nuovo accordo di diritto internazionale, al progetto. Il tribunale unificato è stato pensato come un organo giurisdizionale con un giudizio di primo grado e di una Corte d'appello, a composizione multinazionale, dotato di una personalità giuridica propria ed in grado di emettere pronunce vincolanti per gli Stati membri aderenti all'accordo ma anche avverso singoli soggetti di diritto.[254]

La divisione centrale, con sede a Parigi, ed ulteriori due sedi distaccate con la sezione londinese incaricata di gestire i contenziosi riguardanti le necessità umane, la chimica e la metallurgia. E' quindi necessario in questo studio analizzare i possibili scenari aperti dalla Brexit in considerazione degli effetti potenziali sul brevetto unitario ed, in particolare, sull'entrata in vigore dell'accordo che prevede l'istituzione del tribunale dei brevetti.

Come noto, il Regno Unito ha da sempre dichiarato una volontà di adesione pressoché totale della ratifica del trattato istitutivo del tribunale e di aver iniziato l'attività di adeguamento della sua legislazione nazionale, seppur incontrando diverse resistenze interne ad esempio in Scozia, coglie

---

253 In data 20 giugno 2013 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea **l'accordo del Consiglio n. 2013/C175/01**, approvato il 19 febbraio 2013, che ha istituito un tribunale unificato dei brevetti, per la composizione delle controversie relative ai brevetti europei ed ai brevetti europei con effetto unitario. Tale costituzione si è resa necessaria per rafforzare la creazione di un mercato interno europeo caratterizzato dalla libera circolazione di beni e servizi e l'elaborazione di un sistema atto ad assicurare che la concorrenza non sia soggetta a distorsioni; la frammentazione del mercato dei brevetti, infatti, era di ostacolo all'innovazione, in particolare per piccole o medie imprese. Nonostante i molti ostacoli burocratici ed amministrativi, si comprende, però, la volontà degli Stati dell'Unione Europea di introdurre dei nuovi strumenti con il fine di implementare il processo di integrazione in Europa, attraverso un mercato interno ancor più competitivo e meno oneroso per le imprese, caratterizzato da un sistema concorrenziale non soggetto a distorsioni. Assieme all'accordo istitutivo del Tribunale Unificato dei brevetti, è necessario prendere in considerazione due fondamentali regolamenti comunitari nel settore dei brevetti: il Regolamento UE n. 1257/2012, relativo all'attuazione della cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria ed il Regolamento UE n. 1260/2012, relativo, invece, al regime di traduzione da adottare.

254 L'art.6 dell'accordo del Consiglio europeo n.175 del 2003/01 afferma che: "Il tribunale si compone di un tribunale di Primo grado, di una Corte d'appello e di una cancelleria"

quindi di sorpresa la notizia comunicata da Londra il 20 luglio 2020 della volontà di ritirarsi dal progetto.

La posizione appare certamente presa in considerazione dell'applicazione futura di un diritto dell'Unione europea sui brevetti, vincolato anche alle decisioni della Corte di Giustizia Europea, che appare incompatibile con gli obiettivi da raggiungere per il Regno Unito di maggiore autonomia ed indipendenza, richiesti attraverso il voto favorevole all'uscita dal perimetro europeo.

Dunque, possiamo certamente affermare che siamo di fronte ad un caso particolarmente rilevante per il tramite del quale gli effetti di Brexit generano incertezze anche tra i Paesi europei in merito alla sopraggiunta impossibilità di previsioni rispetto all'entrata in vigore di un trattato subordinato alla ratifica obbligatoria di un paese che decide di lasciare l'Unione.[255]

L'interno percorso di uscita del Regno Unito dall'Unione europea è stato caratterizzato dall'assenza di norme procedurali volte a definire l'evoluzione progressiva dei negoziati, tuttavia sulla ratifica per l'accordo dell'istituzione del tribunale unificato dei brevetti, il Regno Unito aveva manifestato una sua posizione limpida attraverso l'avvenuto deposito dello strumento di ratifica il 26 aprile del 2018, circa un anno dopo del comunicato formale al Consiglio europeo contenente la volontà di recedere.

Quest'ultima decisione aveva invece palesato chiaramente un interesse sostanziale del Regno Unito di mantenere una posizione privilegiata all'interno di un sistema normativo e giurisdizionale che avrebbe potuto avere degli effetti unitari, a livello sovranazionale, tuttavia il Regno Unito, se

---

255 A complicare il quadro, arriva il 13 febbraio 2020 la Corte Costituzionale tedesca a dichiarare la nullità dell'atto tramite il quale il Parlamento di Berlino aveva approvato la ratifica dell'accordo per approvare la nascita del tribunale europeo dei brevetti. Per la Corte costituzionale attraverso il Tribunale unificato del brevetto una parte significativa della giurisdizione degli Stati membri su controversie che sono principalmente private e di natura amministrativa, alcune delle quali di notevole rilevanza economica, viene consegnata alla giurisdizione esclusiva di tale Tribunale. Nel caso della Germania ciò modificherebbe la struttura del sistema giudiziario tedesco stabilita dalla stessa Costituzione, secondo la quale il potere giudiziario in Germania è esercitato dalla Corte costituzionale federale, dai tribunali federali e dai tribunali dei Länder, art. 92 GG. Questa struttura introdurrebbe un altro tribunale, esterno allo Stato e con una propria gerarchia. Ne consegue che, ai sensi dell'art.79 GG, la legge di ratifica avrebbe dovuto essere adottata a maggioranza dei due terzi dei membri del Bundestag e non a maggioranza semplice come è in effetti avvenuto. La sentenza del 13 febbraio 2020, resa pubblica il 20 marzo, con la quale il Bundesverfassungsgericht ha dichiarato la nullità della legge di ratifica dell'Accordo sul Tribunale unificato del brevetto è reperibile al sito web: http://www.dirittounioneeuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=984.

avesse deciso di continuare ad essere tra gli Stati aderenti al progetto dell'istituzione del tribunale dei brevetti europeo, avrebbe certamente dovuto cedere almeno una parte della sua competenza giurisdizionale al tribunale unificato, organo vincolato all'ordinamento sovranazionale e tenuto a cooperare con la Corte di Giustizia Europea che avrebbe potuto, ad esempio, attuare procedure di infrazione anche in un territorio non più facente parte dell'Unione.

Una parte della dottrina, con riferimento alla scelta effettuata ad aprile del 2021 di cui si è detto prima, già aveva chiaramente spiegato che si sarebbe arrivati ad una qualche forma di esclusione forzata del Regno Unito da alcuni accordi europei di cooperazione rafforzata, al termine del periodo di transizione, nel caso di mancato accordo tra le parti, o senza l'adozione di un protocollo che possa prevedere l'adesione alle decisioni di un tribunale in uno Stato di fatto diventato terzo rispetto all'Unione.[256]

Ulteriore certezza sulle ragioni della presa di posizione del Regno Unito si aggiunge se ampliamo l'analisi alla natura stessa dell'accordo istitutivo del tribunale dei brevetti, atto di diritto internazionale disciplinato altresì dalla convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e che prevede all'art. 62 la possibilità di recesso di una parte nell'eventualità in cui ci sia una mutazione rilevante delle circostanze sussistenti al momento della conclusione dell'accordo e l'uscita del Regno Unito è certamente da considerarsi un evento in grado di consegnare il potere agli Stati membri di tornare sulle proprie prese di posizione rispetto a temi destinati a subire modifiche rilevanti.

Inoltre, è la stessa lettera di recesso inviata dal Regno Unito alle istituzioni dell'Unione Europea, analizzata in precedenza nel presente studio, che chiarisce un intento primario di realizzare una riforma interna volta alla completa abrogazione del diritto dell'Unione vigente che, seppur di solo indirizzo programmatico, lasciava chiaramente intendere la volontà di ricercare una piena

[256] Diversi autori hanno ritenuto che la perdita dello status di Stato membro dell'Unione europea da parte del Regno Unito avrebbe comportato la sua automatica esclusione dal quadro normativo che regola il brevetto ad effetto unitario e tutta un'altra serie di questioni nelle quali non sarebbe piu' stato possibile per il Regno Unito dover accettare decisioni di natura impositiva da istituzioni sovranazionali. Si veda, tra gli altri, **G. Sena e V. Franceschelli**, *Brexit e IP: una prima brevissima nota*, Riv.di diritto industriale n.3, Giuffrè 2016, pp.127 e ss.

indipendenza ed autonomia rispetto all'ordinamento dell'Unione europea.

Alla situazione di incertezza che si è protratta per anni, si è messo appunto fine con la comunicazione ufficiale del Regno Unito di decidire di tornare sui propri passi e di non aderire all'accordo sul tribunale unificato dei brevetti e seppur in precedenza ne era stata effettuata la sua ratifica formale appare oggi essere una scelta obbligata, per i motivi in precedenza esposti ed a causa della quale il Regno Unito potrebbe vedere la sua posizione meno forte, in prospettiva, sul tema del riconoscimento dei suoi brevetti su un territorio nel quale opera agevolmente ormai da anni, appunto quello del mercato unico europeo.

Come detto, si ritiene quindi che la causa di tale scelta è certamente da ricercare nell'impossibilità di riconoscere future pronunce di organi giurisdizionali europei per non intralciare l'evoluzione naturale della Brexit verso un Regno Unito independent self-governing nation e per seguire i più recenti orientamenti giurisprudenziali interni come le prime sentenze post voto della Corte Suprema del Regno Unito, autonome, indipenenti nella loro formazione e non più in attesa di pronunce pendenti della Corte di Giustizia Europea.[257]

Il Regno Unito, sul caos Viorel Macual, prende una posizione che appare essere caratterizzata da irreversibilità e più in generale l'attività giudiziale della Corte Suprema del Regno Unito mette anche in dubbio quel dovere di leale cooperazione intercorrente tra i giudici degli Stati Membri e quelli dell'Unione, ai sensi dell'art. 4 del TUE, pronunciandosi sull'esecutività di un lodo arbitrale emesso

[257] Il 27 luglio 2018, la Corte d'Appello del Regno Unito si pronunciava sul c**aso Viorel Micula et a. c. Romania e Commissione europea**, confermando la sospensione dell'esecuzione del lodo arbitrale sancita dall'Alta Corte in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia europea sul caso. La situazione era complessa, infatti, la Corte di Giustizia era stata chiamata a pronunciarsi dalla Commissione europea nei confronti di una sentenza emessa dal Tribunale dell'Unione, che annullava una decisione della Commissione stessa e che dichiarava il pagamento di una somma di denaro da parte del Regno di Romania, un aiuto di Stato, ai sensi dell'art. 107, par. 1 del TFUE, impedendone così l'esecuzione. Il Regno di Romania, infatti, era tenuto al pagamento di una tale somma di denaro a favore di Micula, un investitore svedese, in forza di un trattato bilaterale d'investimento stipulato da Romania e Svezia, prima dell'ingresso della Romania nell'Unione. Nello specifico, la sentenza emessa dalla Corte d'appello, poi riformata dalla Corte Suprema del Regno Unito, disponeva il pagamento di una somma di denaro a scopo cauzionale da parte della Romania a favore di Micula. Pertanto, l'investitore svedese impugnava tale sentenza al fine di ottenere l'esecuzione del lodo arbitrale, mentre, il Regno di Romania impugnava la medesima pronuncia al fine di ottenere una revoca del deposito cauzionale a cui era tenuta. Si vedano anche i lavori di **A. Adinolfi**, *Rinvio pregiudiziale e metodi alternativi di soluzione delle controversie tra vecchie e nuove questioni*, *Liber Amicorum a cura* di **A. Tizzano** *de la Cour Ceca à la Cour de l'Union*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 20 e ss.

ai sensi della convenzione ICSID, preferendo la scelta della sentenza ad una sospensione del procedimento giudiziale davanti al giudice nazionale.[258]

La sentenza appare essere una presa di posizione politica tesa a rimarcare la rinforzata indipendenza delle Corti del Regno Unito ormai sempre più distanti dalla giurisdizione europea in merito alle nascenti controversie internazionali anche nell'ambito brevettuale, campo in cui già gli Stati membri dell'Unione euoropea non hanno saputo trovare nei decenni scorsi degli accordi necessari alla nascita di strumenti condivisi in un ambito caratterizzato da continue revisioni ed intrusioni sul tema da parte di Parlamenti nazionali inconcludenti, seppur pienamente consapevoli che sarebbe ragionevole tornare a considerare un progetto che possa prevedere la nascita di un nuovo organo giurisdizionale competente sulla materia brevettale, di diritto internazionale, indipendente dall'ordinamento sovranazionale, tuttavia di complicata realizzazione.

Dunque, oggi, come detto il brevetto rimane un titolo giuridico tutelato e disciplinato, dal punto di vista procedurale, in modo pressoché esclusivo a livello nazionale a cui si somma l'ulteriore complessità di riuscire ad instaurare un tribunale unificato sovranazionale al quale dovrebbero essere devolute tutte le controversie in materia di brevetti, progetti verso i quali pero' il Regno Unito ha preso oggi notevolmente le distanze dopo la decisione di uscire dal perimetro europeo ed identificandosi ormai come uno Stato terzo rispetto all'Unione non potrà piu' prendere parte ad alcun sistema normativo comune sulla regolamentazione dei brevetti poiché ogni decisione sarebbe certamente vincolata e interdipendente al diritto dell'Unione.

258 La Corte Suprema del Regno Unito aveva garantito l'esecuzione del lodo arbitrale ai sensi dell'art. 54 della Convenzione ICSID, International Centre for Settlement of Investment Disputes, che prevede quanto segue: "Each Contracting State shall recognize an award rendered pursuant to this Convention as binding and enforce the pecuniary obligations imposed by that award within its territories as if it were a final judgment of a court in that State...Execution of the award shall be governed by the laws concerning the execution of judgments in force in the State in whose territories such execution is sought".

4.5 L'impatto della Brexit sugli equilibri geopolitici.

Ai fini del presente studio risulta necessario approfondire, seppur per larghi tratti, anche il panorama globale entro il quale Brexit avrà delle conseguenze sugli attuali ed i futuri equilibri geopolitici poiché questi sono strettamente collegati alle decisioni che vengono intraprese dai Governi rispetto alle future alleanze da ricercare e per indirizzare scelte strategiche di partnership che risulteranno determinanti nel poter incidere sugli investimenti degli operatori privati commerciali, nei loro rapporti con il Regno Unito.

Per molti sostenitori della Brexit, il Regno Unito dovrà agire in futuro per essere identificato chiaramente come una potenza non solo economica su scala mondiale ma dovrà anche pensare a come rinforzare la propria autonomia militare e con un seggio permanente all'Onu potrà meglio mantenersi lontana da processi vincolanti di matrice europea che oggi non garantiscono, secondo alcuni, la piena sovranità sulle decisioni strategiche e sarebbero al solo vantaggio di quella burocrazia restrittiva interna stimata in circa 5 miliardi di sterline annue, capace di rendere meno competitive su scala mondiale le merci anglosassoni destinate all'esportazione.

Già agli inizi della campagna elettorale pro Brexit, il partito conservatore aveva sostenuto con forza la necessità di generare interessi commerciali nuovi, al di fuori dell'eurozona e puntando a rafforzare gli accordi nati dal Commonwealth ma anche raggiungendone di nuovi e strategici, in ottica sostitutiva di partnership, con le maggiori dinamiche economie mondiali tra cui Australia, India o Singapore. L'idea di fondo e' di sfruttare una maggiore flessibilità per riuscire a sostituire, di fatto, i partner europei con alcuni piu' lontani, superando quelle barriere geografiche, economiche e culturali che avevano fino agli anni pre Brexit rappresentato i maggiori ostacoli per i quali la scelta di riferirsi al mercato unico europeo appariva essere sempre la più semplice da perseguire, per gli operatori economici privati e per le stesse istuzioni del Regno Unito.

L'Unione europea, con l'uscita del Regno Unito, ha visto come primo effetto immediato il venir meno del suo 15% dell'economia di mercato ed una riduzione di popolazione del 12.5%, ai

quali si aggiunge il mancato ingresso di circa 10 miliardi di euro, previsti come contribuzione annua in arrivo dai paesi d'oltre manica, un' uscita di scena del Regno Unito che senz'altro rafforza da un lato la posizione di predominio europeo occupata dalla Germania e consegna a Londra maggiore autonomia per legittimare il suo status di piazza finanziaria slegata da vincoli ed operante su scala mondiale, meno dipendente dalle disposizioni dell'Unione europea e dove, tuttavia, la maggiore autonomia della capitale inglese, almeno in campo finanziario, potrebbe essere considerata come una fonte di maggiore incertezza dai grandi investitori russi, cinesi che non vedrebbero piu' la city come la loro porta principale d'ingresso per l'intero mercato europeo, con la conseguenza di spingere il Regno Unito verso un rinsaldato ed accresciuto rapporto con gli Stati Uniti d'America.[259]

Quest'ultimi, che vedono crescere il ruolo strategico della Germania in Europa sembrano essere pronti ad intavolare nuove alleanze con un Regno Unito che, con tutta probabilità, sarà indirizzato verso una tendenza isolazionista ancor piu' marcata nei confronti del mercato e delle istituzioni europee, posizione che si palesa sempre piu' netta ma che già prima di Brexit era chiaramente emersa in diverse occasioni di scontro negli stessi consessi internazionali.[260]

E' proprio la capacità del Regno Unito di essere in grado di rinsaldare fortemente i legami con

---

259 Il Regno Unito è stato contribuente netto dell'Unione europea per 66,8 miliardi di euro negli ultimi sette anni che hanno preceduto la Brexit, ha versato ogni anno non abbia ricevuto. Un divario che ora la Brexit impone agli altri Paesi europei di colmare attraverso nuove misure, alcune delle quali proposte dalla Commissione Europea quali: una tassa per tutti sulla plastica e gli imballaggi non riciclabili ma anche un'aliquota del 3% sulla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e l'utilizzo di una parte dei proventi della vendita delle quote di emissioni di CO2. È quanto ha proposto nei giorni scorsi a Bruxelles la Commissione Europea per finanziare il nuovo bilancio Ue 2021-2027. **CFR F. Balloni, G. Finzi, B. Mercuri, F. Montanaro**, *Il Bilancio dell'Unione europea: evoluzione storica e prospettive di riforma nel più recente dibattito sull'emergenza pandemica*, Osservatorio su Diritto e Politiche dell'Unione euoropea del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica n.2 del 2020, pp. 3-4: "…inoltre le competenze e gli obiettivi dell'Unione sono enormemente aumentati nel corso dalla sua evoluzione. Se, infatti, inizialmente il bilancio delle tre Comunità serviva soltanto ad apportare le risorse necessarie per il funzionamento 3 delle strutture amministrative, con l'evoluzione della cooperazione tra gli Stati delle Comunità e con la nascita dell'Unione Europea, la dimensione del bilancio, pur seguendo l'aumento delle competenze e degli obiettivi, non è cresciuta proporzionalmente a questo. All'alba di una nuova e gravissima crisi globale, l'Unione europea, con le decisioni sul bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027, si trova quindi difronte ad un turning point. Dalla scelta di un bilancio più vasto e ambizioso o, al contrario, minimo e conservativo, si potrà capire molto sull'intenzione di dare o meno nuovo slancio al cammino di realizzazione del progetto di Unione".

260 Sul tema della tendenza all'isolamento del Regno Unito si veda l'articolo di **D. Tentori** del 19 marzo 2021 dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, ISPI, reperibile online, dal titolo Trade: *Regno Unito isolato, colpa di Brexit?* dove l'autore spiega i motivi per cui sarebbe troppo semplice ridurre alla sola questione Brexit la tendenza isolazionista del Regno Unito, sempre piu' distante dal mercato e dalle istituzioni europee, si tratta piuttosto di una marcata accelarazione di una politica estera sempre piu'autonoma, indipendente ed ambiziosa che caratterizza da secoli l'operato delle istituzioni del Regno Unito, alla ricerca di un ruolo sempre piu' importante in un'economia globalizzata.

gli Stati Uniti d'America, l'elemento chiave che potrebbe risultare decisivo per il rilancio di una Global Britain mondiale in grado di esercitare il soft power sulla scia del suo forte passato di potenza imperiale su scala mondiale, azione da bilanciare con un rinnovato attivismo nella regione indo-pacifica che permetterebbe ai paesi anglosassoni di agire come attore geopolitico capace di supportare un ordine liberale di libero scambio e che le aprirebbe le porte a mercati potenzialmente più importanti di quello comune europeo.

Un eventuale nuovo accordo migliorativo delle condizioni attuali, basato sul libero scambio, raggiunto con il Paese piu' potente ed influente al Mondo, appunto quella americano, potrebbe certamente fungere da modello di riferimento per negoziazioni future con altri Paesi importanti quali il Canada o l'India e l'attuale governo di Boris Johnson è impegnato molto nel rafforzamento dei rapporti con l'alleato americano, con il quale è necessario condividere non solo rapporti commerciali ma anche temi rilevanti quali la lotta al cambiamento climatico o la transizione verso strumenti digitali, seppur il governo Usa di Biden appare per il momento rispondere in maniera piuttosto distaccata.[261]

Sul piano internazionale, i maggiori investimenti stanziati già per accrescere l'industria della difesa sono un chiaro sintomo della necessità del Regno Unito di mostrare a tutti una rinnovata prova di forza su scala mondaliale, assieme al maggiore interesse dimostrato dal Governo di agire come attore a supporto della volontà di mantenere un mercato indo-pacifico aperto a tutti, lasciano intravedere la scelta di tentare di recuperare quella vocazione globale che in passato ha caratterizzato

[261] Il presidente **USA J. Biden** era notoriamente contrario alla Brexit preferendo un rilancio delle istituzioni europee dotandole di maggiore sovranità e con la sua elezione nel 2020 si spezza quel collegamento solido che ha connesso Brexit al precedente Presidente Usa, **D. Trump** ques'ultimo leader populista come Johnson e sostenitore di Brexit. Appare certamente piu' distante di prima la possibilità oggi di giungere ad un rapido accordo commerciale con gli Usa, così importante per la strategia del Primo Ministro del Regno Unito. **CFR C. Mongini**, *L'asso nella manica. Joe Biden e i rapporti nel Regno Unito,* riv. Pandora art. n2 di gennaio 2021, pp.1-2 "La Gran Bretagna ha sempre pensato di avere una *special relationship* – un rapporto speciale – con Washington: di essere il suo partner più vicino, il suo braccio destro al di là dell'Atlantico. In certi casi, come tra il Presidente Ronald Reagan e il Primo Ministro Margaret Thatcher, o Bill Clinton e Tony Blair, ci sono stati picchi di "passione", ma non sono stati una costante. Tra il Presidente Trump e il Primo ministro Johnson non è né è mai stata una *special relationship*. Nonostante l'inquilino di Downing Street sia stato chiamato "Donald Trump britannico" dall'ex leader laburista Jeremy Corbyn e addirittura dal Presidente americano stesso, ci troviamo di fronte a due personalità e due progetti politici differenti. Soprattutto, ad aspettative molto diverse da quelle coltivate dal rispettivo partner."

l'impero britannico, a fianco delle potenze mondiali.[262]

Si tratta di scelte, quest'ultime, già in larga parte prese dal Governo del Regno Unito e particolarmente delicate per il messaggio che vogliono passare al Mondo e che sarebbe sbagliato trascurare in un analisi di studio dove si cerca di identificare i nuovi equilibri dei mercati mondiali, anche alle luce delle grandi capacità di intelligence, tra le migliori del pianeta, su cui può contare oggi il Paese.

Diversi analisti hanno previsto, invece, un progressivo rafforzamento dell'influenza cinese nell'area del mercato unico europeo seppur sottolineando come la persistente incertezza sul futuro politico del Regno unito, e della stessa Unione europea, potrebbero impedire un pieno sfruttamento dell'enorme opportunità che Brexit si appresta ad aprire principalmente a Paesi lontani nei prossimi anni e mentre continua una guerra commerciale su scala mondiale tra gli Stati Uniti d'America e la Cina, le quantità di merci indirizzate verso i porti britannici spedite dagli operatori cinesi hanno superato in volume e valore quelle partite dalla Germania verso le stesse destinazioni, crescendo nel primo trimestre del 2021 del 66% facendo registrare un valore di 16.9 miliardi di sterline, in controtendenza con il valore tedesco, dove si registrano invece numeri in forte discesa, scambi in calo del 25%, con un valore globale di 12.5 miliardi di sterline.[263]

Le importazioni nel Regno Unito di merci tedesche hanno iniziato a registrare un calo già

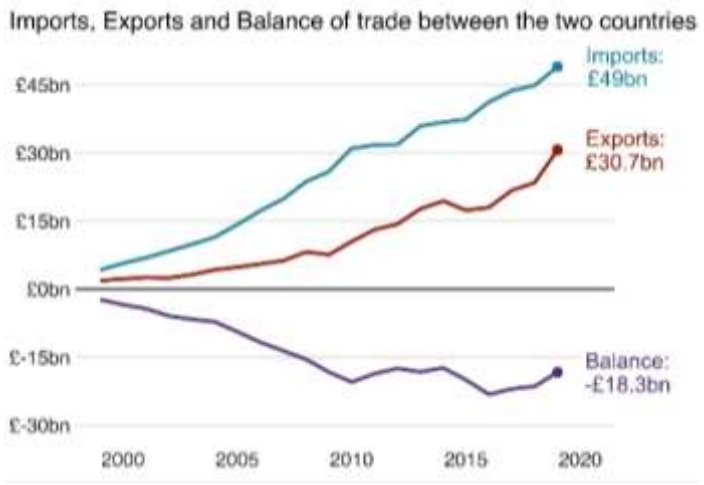
---

262 Il Regno Unito ha deciso di aumentare di 28 miliardi le sue spese militari nei prossimi quattro anni ed ha programmato il lancio di un satellite britannico entro il 2023, inoltre ha aumentato il limite massimo di testate nucleari che potrà conservare, passando da 180 a 260, nella direzione opposta stabilita dall'Unione europea che è fortemente impegnata nello smantellamento degli arsenali nucleari. Il Regno Unito, ormai da da decenni, cerca di stabilire la sua presenza nel pacifico per poter ridisegnare il suo ruolo di potenza mondiale e raggiungere nuovi accordi in quell'area è oggi una priorità per il Governo, tuttavia la tanto ricercata possibilità di partecipazione al Cptpp, secondo diversi analisti, appare poco rilevante sia a livello commerciale sia sul piano geopolitico e potrebbe limitarsi ad un semplice significato simbolico di una nazione che tenta ora di non apparire isolazionista. Secondo il Governo britannico, invece, l'accordo avrebbe un impatto di 8,4 trilioni di sterline sul Pil nazionale e consentirebbe al Regno Unito di avere nuove garanzie di accesso a mercati che offrono preziose opportunità all'industria dei servizi di livello mondiale, oltre ad aumentare le esportazioni di diverse altre merci verso i Paesi di quell'area.

263 Il governo cinese è intervenuto ripetutamente negli ultimi mesi per sostenere l'euro e rassicurare gli europei e i mercati sul fatto che Pechino continuerà ad acquistare regolarmente i titoli di Stato ed i buoni del tesoro dei paesi dell'eurozona. C'è un chiaro interesse cinese a sostenere la moneta europea poiché l'Unione è il primo partner commerciale di Pechino con un volume globale di scambi più importante di quelli registrati tra Cina e Stati Uniti. Il surplus della Cina nei confronti della Ue è altissimo e nel 2010 aveva ha raggiunto i 169 miliardi di euro, le dichiarazioni in favore dell'euro e dell'acquisto di eurobonds sono state accolte con estremo favore da quei paesi quali la Grecia, il Portogallo, la Spagna e l'Italia, impegnati a rassicurare i mercati sulla loro solvibilità. Si tratterà ampiamente dei dati import-export nel successivo cap.5 del presente lavoro a cui si rimanda.

dalla metà del 2019 quando a risentire maggiormente delle incertezze legate alla definizione delle regole post Brexit è stato principalmente il settore dell'automotive.

Fig. 16: Scambi commerciali tra Regno Unito e Cina periodo 2000 – 2020. [264]



La Cina ha sostituto come partner prioritario, nei numeri, la Germania diventando il maggiore mercato per l'importazione di prodotti in Regno Unito, variazione in positivo rafforzata anche dalla domanda di tessuti cinesi principalmente utilizzati per la produzione di mascherine durante il periodo pandemico e dalla richiesta sempre crescente di prodotti IT e dell'elettronica di consumo. Tuttavia, se da un lato stiamo assistendo ad un aumento di scambi commerciali con il gigante asiatico, è sempre più evidente un crescente deterioramento dei rapporti tra il Governo cinese e quello del Regno Unito sia sul piano diplomatico, ma si potrebbe affermare anche su quello militare e politico.

L'oscuramento dell'emittente televisiva BBC world in Cina nel 2021 e l'espulsione dal suolo del Regno Unito di giornalisti asiatici accusati di spionaggio per conto dell'intelligence cinese, sono alcuni accadimenti chiari che palesano anche le crescenti paure di entrambe le parti, ma principalmente in arrivo dal lato del Regno Unito dove la rapidità con cui avviene la penetrazione

[264] Fonte del grafico è l'Istituto Per gli Studi di Politica internazionale, ISPI, analisi del 2020 nel report *Work in progess, the end of a world, part II* di **A. Colombo, P. Magri** e conclusioni di **G. Massolo**, reperibile online.

cinese nel suo territorio, anche su aspetti di rilevante interesse nazionale, potrebbe rilevarsi un problema di difficile gestione futura.

D'altra parte, le richieste più o meno dirette, dell'alleato americano di ostacolare la crescita cinese in Europa non possono essere disattese da un partner storico come il Regno Unito che, tuttavia, appare non riuscire ad essere così incisivo in questa direzione, generando anche malumori negli Stati Uniti d'America.

Tuttavia, con la decisione di interrompere i rapporti con l'azienda cinese Huawei per la realizzazione della nuova infrastruttura 5G sul territorio del Regno Unito e le prese di posizione del Governo esternate a tutto il Mondo sulla questione di Hong Kong, è probabile prevedere già nei prossimi mesi almeno forti tensioni o azioni ritorsive nel settore economico e finanziario che saranno in grado di contenere la crescita espansiva cinese nel Regno Unito.[265]

Dopo la sigla del nuovo patto di sicurezza Aukus del 2021, l'attuale Governo del Regno Unito sembra oggi essere propenso anche ad un ingresso permanente nel Quad, il dialogo quadrilaterale di sicurezza di cui fanno parte Usa, Giappone, India ed Australia con lo scopo di cooperare ancor piu'attivamente nel quadrante Indo-pacifico in chiave anticinese, occasione che rappresenterebbe un ulteriore presa di distanza dalla Cina e che potrebbe aprire una nuova opportunità incrementale in altri mercati, attraverso un accordo che rinsalderebbe i rapporti con alcune ex-colonie britanniche della regione e con le quali poter ampliare i contatti politici e gli scambi commerciali.[266]

---

265 Il Regno Unito si è schierato a fianco di Hong Kong dopo che la Cina ha introdotto sul suo territorio una legge di sicurezza nazionale con l'intento di bloccare sul nascere tutte le aspirazioni democratiche locali. Si tratta di una dinamica inaccettabile per il Governo del Regno Unito che, sottoscrivendo la dichiarazione sino-britannica nel 1984, ha gettato le basi per l'autonomia della regione amministrativa speciale di Hong Kong. Dal 31 gennaio 2021, il Regno Unito permette ai cittadini di Hong Kong di chiedere di lavorare e vivere sul suo territorio per due periodi di cinque anni. Dopo il primo quinquennio, possono fare domanda per restare a titolo indefinito. Dopo un altro anno possono ottenere la cittadinanza britannica. A Hong Kong si contano 350 mila detentori di questo documento, ma gli aventi diritto potrebbero presto ammontare a 5,4 milioni, cioè il 72% della popolazione. L'obiettivo del Regno Unito è di rinsaldare il suo soft power nell'ex colonia britannica e attirare in patria anglosassone la sua manodopera altamente qualificata.

266 La nuova intesa, Aukus, è stata annunciata dai Presidenti Biden, Morrison e Johnson in una videoconferenza stampa congiunta. Lo scopo del patto è di lavorare assieme per limitare l'influenza cinese nell'area indo-pacifica, attraverso la via diplomatica ma anche attraverso azioni di forza seppur dimostrative come quella di dotare l'Australia di una flotta di sottomarini a propulsione nucleare, prodotti nel Regno Unito.

La strategia del Regno Unito appare quindi oggi fortemente incentrata sulla revisione della sua politica estera su scale mondaile e sulla volontà di imporre quel Global Britain in a competitive age, documento presentato a marzo 2021 in Parlamento dal Primo Ministro, che mira a promuovere a livello globale i valori del libero scambio, ponendosi un obiettivo temporale fissato al 2025 entro il quale avere una gestione delle frontiere con il resto del Mondo completamente fluida.[267]

Ci dobbiamo quindi chiedere se all'interno di questo schema globale, che con particolare attenzione ed impegno sta cercando di costruire il Regno Unito, l'Unione europea ed i suoi Paesi potranno occupare ancora un posto rilevante, in futuro, nella ricerca dei nuovi equilibri ambizioni?

Possiamo tentare una risposta identificando meglio quello è che l'obiettivo ormai chiaro che le istituzioni del Regno Unito si sono preposte di raggiungere e cioè quello di concludere accordi, con piu' partner possibili, di continuità commerciale replicando un modello molto simile a quello del free trade agreement di cui il Regno Unito poteva beneficiare come membro del mercato unico europeo nelle relazioni con i paesi dell'Unione, un quadro che sarà sostanzialmente impossibile da ricostruire nell'eurozona per tutti i suoi aspetti.

Inoltre diverse misure adottate o proposte dal Governo del Regno Unito non possono certamente essere percepite dalle istituzioni europee come positive e volte ad una ricerca di soluzioni

---

267 Il documento di circa 100 pagine, elaborato a Whitehall da un gruppo guidato da uno storico, il professor John Bew, direttore del Centre for Grand Strategy del King's College di Londra, è stato presentato dal Premier, denominato "Global Britain in a Competitive Age. The integrated Review of Security, Development and Foreign Policy" è stato pubblicato dal Governo del Regno Unito il 16 marzo 2021 ed indica le priorità post Brexit che si propone di raggiungere il Regno Unito attraverso specifiche azioni mirate che hanno lo scopo di dare un contenuto concreto allo slogan della "Global Britain". Il documento, denso e ricco di contenuti particolarmente interessanti, si caraterizza per i suoi allegati che quantificano dettagliatamente anche le spese necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati. Inoltre, riconoscendo la crescente importanza della regione Indo-Pacifica si prevede più impegno e presenza militare in quei territori, andando di fatto sfidare la Cina, percepita da alcuni come "biggest state-based threat" alla sicurezza economica del Regno Unito seppur Pechino resta un partner importante per commercio e investimenti. **CFR M.N. Gualdesi**, *Global Britain: la scommessa di Londra nello scenario internazionale* riv. Affari internazionali del 30 marzo 2021, articolo reperibile online "Il documento esprime una postura se non ostile certamente indifferente all'Europa, a cui è dedicata scarsa attenzione, così come manca ogni riferimento a sviluppare una relazione di sicurezza con l'Unione europea. L'impegno per la sicurezza dell'area euro-atlantica è ribadito, ma attraverso la Nato.L'accento è messo più sulla possibilità di divergere dall'Europa costruendo una relazione basata sul reciproco rispetto della sovranità e sulla libertà del Regno Unito di compiere scelte differenti, tanto sul piano economico che politico, se conveniente per gli interessi britannici. Può darsi che il Regno Unito nutra una fiducia eccessiva nelle proprie potenzialità. Si rivela comunque un Paese che legittimamente, basandosi sulla propria storia e su alcuni punti di forza, aspira a un ruolo da protagonista nei nuovi equilibri internazionali. Come europei non possiamo che augurare buona fortuna, e provare rammarico per la rinuncia, antecedente alla scelta dell'uscita dall'Ue in realtà, da parte di Londra a giocare un ruolo di primo piano in Europa."

win-win, ad esempio la recente idea del Governo di istituire a breve otto porti franchi sul suolo britannico, dove le aziende private potranno beneficiare di procedure doganali semplificate e di un assenza di tassazione sugli utili per un periodo stabilito in cinque anni, genera diverse perplessità, principalmente in ambito europeo, poiché considerata soluzione potenzialmente favorevole a crimini di natura fiscale o riciclaggio capaci di generare effetti distorzivi nel vicino mercato unico europeo.

Ed è proprio il potenziale rischio di vedere un porto franco così vicino al territorio europeo, il motivo per cui nei nuovi protocolli d'intesa tra Unione europea e Regno Unito, possiamo riscontrare un numero crescente di limitazioni su aspetti importanti degli scambi commerciali tra operatori, quali ad esempio le rinsaldate regole sulla gestione dei prelievi fiscali o protocolli specifici sulla gestione delle procedure doganali.

A rendere ancor più complessa la nuova relazione tra Unione europea e Regno Unito è certamente l'azione legale posta in essere dalla Commissione europea in risposta alla decisione unilaterale d'oltre manica di derogare al protocollo sull'Irlanda del Nord, per rendere più agevoli gli scambi tra il territorio della Gran Bretagna e la regione nord Irlandese della provincia dell'Ulster.

L'obiettivo, nemmeno troppo nascosto, del Governo del Regno Unito è quello di derogare in via permanente agli obblighi derivanti dal protocollo sull'Irlanda del Nord che, tuttavia, sono stati prima discussi con il delegato dello stesso Premier in sede di trattive per arrivare ad una Brexit condivisa e poi accettati in occasione della definizione dell'accordo di recesso.

Con Brexit, il Regno Unito ha rinunciato ad un posto privilegiato in un mercato unico europeo che gli garantiva un unione doganale, un libero scambio senza dazi, l'assenza di ostacoli burocratici di tipo commerciale, di controlli e più in generale di disagi con i quali sarà sicuramente necessario fare i conti in ogni occasione di nuovi o ulteriori accordi con Paesi geograficamente più distanti ed appare, almeno in un orizzonte temporale di breve periodo, impossibile sostituire i partner

dell'Unione europea trovando al tempo stesso condizioni simili per poter operare in un mercato di egual portata, ricchezza e geograficamente così vicino alle coste britanniche.[268]

[268] La previsione di introdurre nuovi porti franchi intende contribuire alla crescita economica del Regno Unito, dove si prevedono anche nuovi centri di innovazione, che consentano a start-up e imprese di sviluppare nuove idee e tecnologie innovative in una vasta gamma di settori. I vantaggi tariffari, le procedure doganali semplificate, gli sgravi fiscali e il potenziale di finanziamento consentiranno a innovatori, start-up e imprese anche di provare queste nuove generando nuovi posti di lavoro, anche nelle aree meno sviluppate. Gli otto nuovi porti franchi dovrebbero essere operativi al massimo entro il 2022 e saranno situati nell'aeroporto di East Midlands, Felixstowe & Harwich, Humber, Liverpool, Plymouth e South Devon, Solent, Teesside e Thames. Ciascun porto franco sarà costituito da una zona principale all'interno della quale si applicheranno le agevolazioni tariffarie e doganali, sono inoltre previste delle cosidette sottozone, o zone secondarie, dove troveranno applicazione altre e specifiche agevolazioni. Non è possibile sin d'ora prevedere quale sarà l'impatto dell'introduzione dei porti franchi sull'economia britannica e cosa potranno generare in termini di reazioni dei Paesi limitrofi, in primis facenti parte del vicino mercato unico europeo poiché Una volta operativo, il porto franco avrà un modello doganale altamente flessibile che consentirà molteplici siti doganali collegati ai porti per usufruire di vantaggi. Tali siti e porti potranno anche interagire tra loro, producendo maggiori benefici.

CAPITOLO 5

L'impatto di Brexit sull'economia e sulle imprese italiane

SOMMARIO: ***5.1****. Le analisi economiche e sui mercati dell'interscambio commerciale –* ***5.2.*** *Gli effetti diretti di Brexit sul prodotto interno lordo (PIL) italiano e dei principali Paesi europei –* ***5.3.*** *Le nuove opportunità per le imprese italiane –* ***5.4.*** *La legge applicabile ai contratti ed alle obbligazioni non contrattuali.*

5.1 Le analisi economiche e sui mercati dell'interscambio commerciale.

I flussi globali di investimenti diretti esteri, cosiddetti IDE, hanno subito recentemente una forte contrazione diminuendo del 35% su base globale nell'anno 2020, raggiungendo un valore di circa 1 trilione di dollari, in calo da 1,5 trilioni di dollari che erano stati raggiunti nel 2019. Si tratta del livello piu' basso registrato a livello mondiale dal 2005 e di quasi il 20% in meno dell'anno 2009, che era stato stravolto da una profonda crisi finanziaria globale. Le restrizioni applicate in tutto il Mondo, necessarie per la gestione delle criticità emerse a seguito della pandemia da Covid-19, hanno notevolmente contributo al rallentamento di progetti di investimento che gli operati transnazionali avevano programmato e le prospettive diffuse di recessione hanno portato le imprese multinazionali a rivalutare i nuovi progetti, in un ottica cautelativa. Il calo degli IDE è stato significativamente più marcato di quello del prodotto interno lordo e del commercio internazionale, a livello mondiale. Nel 2021 è tuttavia iniziata una notevole ripresa degli investimenti, come era ampiamente atteso, e si è

registrato un forte rimbalzo degli IDE, con un aumento del 77%, a circa 1,65 trilioni di dollari, dato che ha superato il livello pre Covid-19. Le prospettive per gli IDE globali del 2022 e del 2023 sono ancora positive, anche se è improbabile che si ripeta il forte tasso di crescita registrato nel del 2021, piu' di recentemente pero' l'acuirsi del conflitto Russo-Ucraino e l'improvviso aumento dei costi di alcune materie prime hanno nuovamente generato un clima di sfiducia nelle imprese e negli investitori transanazionali. E' questo il quadro di riferimento globale che caratterizza gli anni recenti, fortemente connotati da incertezze a livello diffuso, da tenere a mentre nell'analisi degli scambi che stanno avvenendo in questi mesi complessi tra le imprese del Regno Unito e dell'Unione europea, incluse quelle italiane.

Vediamone meglio gli aspetti principali. E' utile effettuare una ricostruzione partendo dall'anno 2019, un periodo precedente all'arrivo della pandemia da Covid-19 e ancora distante da una Brexit live. Le esportazioni del Regno Unito verso i 27 Stati membri dell'Unione europea, nell'anno 2019, sono state di 294 miliardi di sterline mentre le merci in arrivo sul territorio del Regno Unito sono state di 374 miliardi di sterline, dati che confermano l'Unione europea ormai da anni come il maggior partner commerciale per il Regno Unito, costituendo circa il 47% del volume dei suoi affari e risultando il compratore del 42,6% del suo export.[269]

Per quanto riguarda l'andamento dell'interscambio commerciale del 2019 con l'Italia, il Regno Unito si è confermato come il quinto mercato di destinazione delle esportazioni italiane e il secondo Paese al Mondo per saldi commerciali attivi in valore del nostro Paese, tuttavia non solo le criticita´ connesse a Brexit, ma anche la difficile gestione delle criticità emersi a seguito della pandemia da Covid-19 hanno generato, già dai primi mesi del 2020, importanti conseguenze negative

269 Sono diversi gli studiosi che hanno tentato di stimare gli effetti sul commercio mondiali causati dalla scelta del Regno Unito di lasciare l'Unione europeaa, si veda tra gli altri **M. Zhang,** *Brexit: if Britain quits the EU, What then?* Articolo del 28 febbraio 2013 di IBStimes, reperibile online. L'autore riporta alcune stime secondo le quali, nel caso in cui il Regno Unito avesse deciso di lasciare l'Unione europea e l'accesso prefenziale al suo mercato unico in assenza di un buon accordo tra le parti avrebbe visto un dratisco calo dei suoi scambi con l'eurozona già nel 2019 che l'avrebbe relegato in una posizione peggiore rispetto a concorrenti diretti come Norvegia, Svizzera, Sudafrica e Corea del Sud, che negli ultimi anni hanno stretto accordi commerciali preferenziali con l'Unione europea. Lasciare l'Europa in assenza di un nuovo accordo commerciale avrebbe significato il dover applicare a tutte le merci dei dazi doganali stimati in un valore medio del 5,3%, con settori particolarmente penalizzati quali il mercato dei prodotti agricoli dove l'eventuale aggravio sarebbe arrivato fino al 13,9% o addirtuttira al 55% per i prodotti lattiero-caseari.

sull'entità di tali flussi, confermando tuttavia un saldo positivo a valore a favore dell'Italia, anche su base mensile.[270]

Il valore complessivo delle esportazioni italiane nel Regno Unito nell'anno **2019** è stato pari a **20,3 miliardi di sterline** a fronte di un valore delle importazioni pari a circa **10,0 miliardi di sterline**, per un totale di 30,2 miliardi di euro di interscambio e **10,3 miliardi di sterline** di saldo positivo per l'Italia.

***FIG. 16*: Valore dell'interscambio tra il Regno Unito e l'Italia anno 2019.** [271]

ANNO 2019 (Gen-Dic)	
Esportazioni dall'Italia	20,3 miliardi
Importazioni in Italia	10,0 miliardi
Totale interscambio	30,2 miliardi
Saldo	10,3 miliardi

Il saldo, positivo per l`Italia per **10,3 miliardi di sterline**, è in aumento rispetto agli £ 8,55 miliardi del 2018 ed il nostro Paese si posiziona come il nono partner commerciale del Regno Unito preceduto da: USA, Germania, Cina, Olanda, Francia, Belgio, Repubblica d'Irlanda e Svizzera.

Le principali categorie dell'export italiano verso il Regno Unito, nel anno 2019, sono state: meccanica con £ 3.7 miliardi, mezzi di trasporto con £ 2,3 miliardi, moda e accessori con £ 2.6

270 Il Regno Unito è da sempre percepito dagli italiani come un Paese accogliente, sciuro, aperto, dinamico e con opportunità di studio, lavoro e di sviluppare business. Gli italiani sono la maggiore componente non-britannica del personale delle università e dei centri studi del Paese ma anche da parte naglosassone l'attitudine verso l'Italia è storicamente favorevole e caratterizzata da forte apprezzamento per i paesaggi, la cultura ed il Made in Italy. Il 18 novembre 2021 si è tenuta la conferenza annuale della Camera di Commercio e Industria Italiana per il Regno Unito presso il Royal College of Surgeons of England, con il patrocinio dell'Ambasciata italiana di Londra e il tema di quest'anno è stato "Il futuro delle relazioni commerciali tra Italia e Regno Unito: effetti del Covid-19, Brexit e cambiamento climatico" dove si è discusso di come tentare di superare i limiti imposti dagli accadimenti recenti e di come tutelare gli interessi di entrambe le parti facendo leva anche sugli accordi da trovare attraverso nuove alleanze transatlantiche.

271 Fonte dei dati: ITA Trade Agency, reperibile online, dato in sterline.

miliardi, l'agroalimentare con £ 1.9 miliardi, prodotti farmaceutici con £ 1.3 miliardi, bevande con £ 0.9 miliardi, prodotti chimici con £ 0.8 miliardi, arredamento ed edilizia con £ 0.7 miliardi.

L'analisi economica dell'anno successivo, il **2020**, è certamente più complessa da effettuare e non si puo' limitare alla sola lettura dei dati perché deve tener necessariamente conto di quanto accaduto principalmente nel periodo marzo – dicembre dell'anno in questione, quando il diffondersi della pandemia da Covid-19 ha assestato un duro colpo all'intero commercio internazionale, principalmente per le misure restrittive dei lock-down ma anche per la maggiore ricerca di beni di consumo prodotti localmente che ha caratterizzato le scelte di acquisto dei consumatori, condizionati anche dalla crescente spinta in questa direzione delle politiche dei Governi nazionali.

Nel **2020** l'interscambio tra Italia e Regno Unito è stato di **26 miliardi di sterline**, in calo quindi del -14.% rispetto ai £ 30,2 miliardi del 2019 e le esportazioni dall'Italia verso il Regno Unito sono scese a £ 17,3 miliardi, si tratta di un dato in contrazione del – 14.3%, cosi' come le importazioni in Italia di prodotti provenienti dal Regno Unito a £ 8.5 miliardi, che in percentuale è – 15,0%, il Paese ha perso una posizione arrivando al decimo posto nel ranking dei partner commerciali del Regno Unito.[272]

***FIG. 16*: Valore dell'interscambio tra il Regno Unito e l'Italia anno 2020.** [273]

ANNO 2020 (Gen-Dic)		VS 2019%
Esportazioni dall'Italia	17,3 miliardi	-14,3%
Importazioni in Italia	8,5 miliardi	-15,0%
Totale interscambio	26 miliardi	-14,0%
Saldo	8,8 miliardi	-14,6%

[272] L'Italia scende al decimo posto come partner commerciale del Regno Unito preceduto da Stati Uniti d'America, Germania, Repubblica d'Irlanda, Olanda, Francia, Svizzera, Cina, Belgio e Spagna. Si tratta di un calo generalizzato a livello europeo e che caratterizza gli scambi commerciali con tutti i maggiori partner del Regno Unito, fatta eccezione per la Svizzera dove le merci ed i servizi in partenza verso questo paese dal Regno Unito, nell'anno 2020, fanno registrare una crescita del 25.6% passando da £ 12,0 miliardi a £ 15,1 miliardi, il dato è certamente da attribuire ai numerosi nuovi accordi stabiliti tra il Governo del Regno Unito e quello Svizzero, già dal 2018, e che condurranno nei prossimi anni a nuove e piu'strutturate azioni mirate all'incremento generale dell'interscambio tra i due Paesi.

[273] Fonte dei dati: ITA Trade Agency, reperibile online, dato in sterline.

FIG. 17: **Valore dell'interscambio dal Regno Unito verso gli altri Paesi anno 2020.**[274]

Posizione	Paese	Anno 2020		Anno 2019		Var%
1	Stati Uniti	£	44.700	£	57.392	-22,1%
2	Germania	£	31.932	£	36.307	-12,1%
3	Rep. Irlanda	£	21.339	£	21.922	-2,7%
4	Olanda	£	19.462	£	23.844	-18,4%
5	Francia	£	18.396	£	24.630	-25,3%
6	Svizzera	£	15.167	£	12.074	25,6%
7	Cina	£	14.474	£	23.610	-38,7%
8	Belgio	£	10.570	£	12.928	-18,2%
9	Spagna	£	8.615	£	10.741	-19,8%
10	Italia	£	8.533	£	9.992	-14,6%

Il calo percentuale è simile anche per il valore delle merci spedite dall'Italia verso il Regno Unito nel 2020, con -14.3% che a valore indica una diminuzione di quasi £ 3 miliardi e che colloca, con poco piu' di £ 17 miliardi raggiunti a valore, l'Italia all'ottava posizione dei Paesi esportatori in Regno Unito.[275]

FIG. 18**: Valore dell'interscambio verso il Regno Unito dagli altri Paesi anno 2020.** [276]

Posizione	Paese	Anno 2020		Anno 2019		Var%
1	Germania	£	56.375	£	66.910	-15,7%
2	Cina	£	53.430	£	46.375	15,2%
3	Stati Uniti	£	45.204	£	51.066	-11,5%
4	Olanda	£	35.426	£	42.534	-16,7%
5	Francia	£	22.215	£	29.870	-25,6%
6	Belgio	£	22.070	£	25.332	-12,9%
7	Russia	£	19.042	£	11.169	70,5%
8	Italia	£	17.381	£	20.279	-14,3%
9	Hong Kong	£	16.418	£	8.333	97,0%
10	Spagna	£	14.142	£	16.752	-15,6%

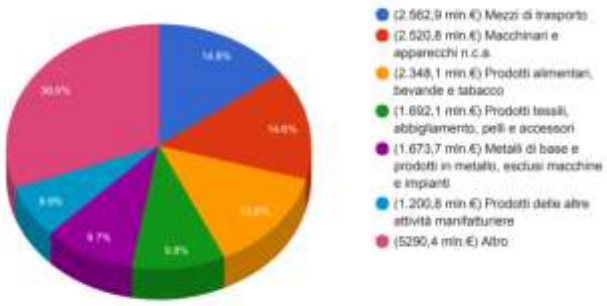
[274] IVI.

[275] Spicca in positivo il dato della **Russia** che registra una notevole crescita del +70,5% ed occupando la settima posizione si avvicina a £ 20 miliardi di merci inviate in territorio del Regno Unito, tuttavia le recenti sanzioni inflitte dal Regno Unito e dai suoi alleati alla Russia saranno probabilmente capaci di far regredire fortemente questo dato poiché agiscono su decine di importanti aziende russe, centinaia di deputati, dirigenti, vertici della Banca centrale russa attraverso sanzioni e limitazioni all'export. Inoltre e' stato introdotto il divieto di esportazione dal Regno Unito verso la Russia per quasi 700 beni che sono cruciali per le capacità industriali e tecnologiche russe limitando anche l'accesso alle aziende Russe ai principali servizi occidentali da cui oggi dipendono fortemente.

[276] Fonte dei dati: ITA Trade Agency, reperibile online, dato in sterline.

I pesi percentuali della composizione merceologica dell'export italiano nell'anno 2020 verso il Regno Unito non hanno subito variazioni particolari rispetto all'anno precedente, seppur tutte le categorie sono in calo generale per il loro valore assoluto, in particolare spicca in negativo il calo dei mecchinari ed apparecchiature che si riducono di - € 2.5 miliardi.

***FIG. 19*: Composizione merceologica dell'export dei principali prodotti italiani verso il Regno Unito anno 2020 per categoria.** [277]



E' necessario analizzare attentamente anche i dati relativi all'anno **2021** poiché seppur per motivazioni differenti rispetto al precedente 2020, si tratta di un periodo particolarmente complesso per i numerosi effetti restrittivi ancora generati dalle disposizioni in atto per il contrasto della pandemia da Covid-19 e poichè al 31 dicembre del 2020 è terminato il periodo di transizione per il Regno Unito che è definitivamente uscito dall'Unione europea diventando un Paese terzo rispetto all' Unione, seppur si puo'fare affidamento oggi su precisi accordi commerciali bilaterali, ampiamente descritti nei paragrafi precedenti del presente lavoro, che mantengono invariate alcune condizioni preesistenti.[278]

---

[277] Fonte dei dati: **Osservatorio economico,** scheda di sintesi sul Regno Unito del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, reperibile online, dati in euro.

[278] Dal 1 gennaio 2021 il Regno Unito non è più parte del mercato unico europeo e quindi lascia anche l'unione doganale insieme a tutte le politiche dell'Unione europea e agli accordi internazionali. L'accordo di libero scambio raggiunto tra Regno Unito ed Unione europea certamente mitiga le conseguenze rispetto ad una Brexit senza accordo e come piu' volte ricordato nel presente lavoro riguarda non solo gli scambi di merci e servizi ma anche un'ampia gamma di altri settori di interesse per gli operatori privati e per le istituzioni tra cui gli investimenti, la concorrenza, gli aiuti di Stato, la trasparenza fiscale, i trasporti aerei e stradali, l'energia e la sostenibilità, la pesca, la protezione dei dati e il coordinamento in materia

Nel **primo semestre,** periodo di gennaio - giugno 2021, le esportazioni dall'Italia sono aumentate del 4%, verso il pari periodo del 2020 mentre le importazioni dal Regno Unito, in Italia, cresciute dell'11%. Il saldo parziale dell'anno è risultato comunque essere in attivo per l'Italia di £ 3,9 miliardi, si tratta di un periodo particolare e di difficile lettura poiché in contrapposizione ad i primi mesi, i piu' duri, del lock down 2020 e' quindi fisiologico vedere una crescita notevole della ripresa degli scambi in un periodo dove non sono in atto restrizioni.

***Fig. 20*: Valore dell'interscambio tra il Regno Unito e l'Italia primo semestre 2021.** [279]

PRIMO SEMESTRE 2021 (Gen-Giu)		VS H1 2020
Esportazioni dall'Italia	8,3 miliardi	4,0%
Importazioni in Italia	4,4 miliardi	11,0%

L'Italia, al termine del fine primo semestre 2021, occupa ancora il decimo posto in qualità di partner commerciale del Regno Unito avendo ricevuto merce per £ 4,4 miliardi, in crescita dell'11% rispetto al pari periodo del 2020. Seppur si tratta di una crescita importante, il valore assoluto delle merci mette chiaramente in evidenza come il nostro Paese sia ben lontano dagli altri partner europei quali ad esempio la Francia che risulta essere un mercato di destinazione molto importante per i prodotti del Regno Unito con un dato in valore assoluto ormai prossimo ai 10 miliardi di sterline.

di sicurezza sociale. Prevede principalmente l'assenza di dazi e contingenti per le merci oggetto di scambi commerciali tra Regno Unito e i tutti Paesi dell'Unione europea, ma resta fermo l'obbligo di assolvere le procedure doganali, benché facilitate dall'accordo. Per beneficiare di questo trattamento le imprese dovranno provare che i propri prodotti rispettano completamente le regole sull'origine delle merci previste dall'accordo stesso. Sul tema delle criticità generate dall'uscita dall'Unione europea si legga, tra gli altri, **F. Fontanelli**, *The effects of Brexit on the law of Uk Trade*, riv. Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022, p 4 "In particular, the EU is a free trade area, that is, it forbids the application of tariffs on goods crossing the borders between its Member States.In addition to duty free circulation of imports and exports inside the internal market, the EU has established a customs union, that is, it has unified its external trade measures –those applicable to goods incoming from non-EU countries at the border of the EU MS, tariff rates in particular. A Spanish apple enters France duty-free (free trade area) and the tariff rate applicable to US computersimported into the EU is the same, irrespective of whether they enter the EU internal market through Germany or Portugal (customs union). The internal markets are not just about tariffs. It also prohibits quantitative measures, that is, any measure restricting imports or exports (whether applied at the border or in the form of domestic regulations."

279 Fonte dei dati: **ITA Trade Agency**, reperibile online, dato in sterline.

Particolarmente rilevante è la crescita della Svizzera che supera l'Olanda e si consolida al terzo posto con un valore percentuale in aumento del 50.9%.[280]

***FIG. 21*: Valore dell'interscambio dal Regno Unito verso gli altri Paesi nel primo semestre 2021.** [281]

Posizione	Paese	Giugno YTD 2021	Giugno YTD 2020	Var%
1	Stati Uniti	£ 21.758	£ 21.597	0,7%
2	Germania	£ 15.098	£ 15.972	-5,5%
3	Svizzera	£ 13.840	£ 9.172	50,9%
4	Olanda	£ 11.246	£ 9.855	14,1%
5	Rep. Irlanda	£ 9.299	£ 9.183	1,3%
6	Francia	£ 9.114	£ 9.087	0,3%
7	Belgio	£ 7.846	£ 5.042	55,6%
8	Cina	£ 7.673	£ 6.687	14,7%
9	Low value Non Eu	£ 5.425	£ 3.533	53,6%
10	**Italia**	**£ 4.422**	**£ 3.982**	**11,0%**
11	Spagna	£ 3.715	£ 4.408	-15,7%

E' quasi doppio, invece, il valore delle merci spedite dall'Italia verso il Regno Unito rispetto al dato appena visto relativo alle merci in arrivo sul territorio italiano. Con oltre £ 8,3 miliardi di merci partite nel primo semestre del 2021, l'Italia si colloca al settimo posto dei partner del Regno Unito guadagando una posizione rispetto all'anno precedente ed è subito dietro la Francia, quest'ultima in calo del -5.6%.

---

280 Le relazioni tra la **Svizzera** e il Regno Unito sono sempre state intense e diversificate. Nel 2018 il Regno Unito era il sesto partner commerciale della Svizzera, con un volume di scambi di oltre 36 miliardi di franchi svizzeri, e nel 2017 era il terzo mercato in ordine di importanza per le esportazioni svizzere di servizi mentre la Svizzera era la terza destinazione più importante degli investimenti diretti esteri delle imprese del Regno Unito. Il Governo del Regno Unito e della Svizzera hanno rilasciato una dichiarazione congiunta il 30 giugno 2020 con lo scopo di far sapere che avrebbero previsto a breve una cooperazione più intensa e di voler accrescere notevolmente i loro scambi commerciali e con una nuova dichiarazione del 21 dicembre 2020 si sono detti intenzionati a esplorare nuove vie per rafforzare anche la cooperazione nel settore della migrazione. Dal 1 gennaio 2021 le relazioni istituzionali e commerciali tra la Svizzera e il Regno Unito sono disciplinate da nuovi accordi bilaterali che sono stati raggiunti per crescere in settori importanti come il commercio o la migrazione, si tratta di una specifica strategia adottata dai rispettivi Governi e denominata Mind the gap che mira a evitare eventuali lacune giuridiche dovute a Brexit ed a salvaguardare i diritti e gli obblighi reciproci. Nell'accordo commerciale è già stato stabilito che la Svizzera e il Regno Unito avvieranno colloqui esplorativi costanti per sostituire, ammodernare o sviluppare ulteriormente tale accordo facendo chiaramente intendere di voler consolidare, e possibilmente amoliare, la crescita registrata negli scambi.

281 Fonte dei dati: **ITA Trade Agency,** reperibile online, dato in milioni di sterline.

***FIG. 22*: Valore dell'interscambio verso il Regno Unito dagli altri Paesi nel primo semestre 2021.**[282]

Posizione	Paese	Giugno YTD 2021	Giugno YTD 2020	Var%
1	Cina	£ 29.482	£ 20.323	45,1%
2	Germania	£ 26.120	£ 25.121	4,0%
3	Stati Uniti	£ 21.207	£ 23.630	-10,3%
4	Olanda	£ 13.827	£ 17.172	-19,5%
5	Belgio	£ 9.962	£ 9.811	1,5%
6	Francia	£ 9.656	£ 10.233	-5,6%
7	**Italia**	£ 8.304	£ 8.021	3,5%
8	Norvegia	£ 8.242	£ 5.009	64,5%
9	Russia	£ 7.666	£ 7.175	6,8%
10	Svizzera	£ 6.925	£ 3.527	96,3%
11	Spagna	£ 6.874	£ 6.696	2,7%

La crescita maggiormente rilevante, in percentuale, è quella della Svizzera, con + 96.3% per le motivazioni spiegate al punto precedente, mentre è sorprendente il dato della Cina che con una crescita di oltre £ 29 miliardi di valore, in un solo semestre, ha spedito in Regno Unito un valore incrementale di merci superiore al totale di un Paese come l'Italia.[283]

Le esportazioni italiane verso il Regno Unito, nei primi mesi del 2021, sono state fortemente limitate dalle numerose criticità generate da Brexit, in particolare della crescita dei costi di trasporto e dell'aumento della burocrazia dovuta a nuove incombenze amministrative ed hanno certamente risentito delle complessità derivanti dalla nuova documentazione da presentare ai controlli, in particolare le merci deperibili con scadenza breve hanno subito una forte descrescita, per via delle scelte cautelative effettuate dai produttori di non far partire prodotti che avrebbero potuto incontrare

282 IVI.

283 Negli ultimi anni, si è potuto osservare un grande interesse da parte della **Cina** verso il Regno Unito e tra il 2012 e il 2015, il volume degli scambi bilaterali è cresciuto del 150% fino ad arrivare al 2018 quando le merci importate sul territorio del Regno Unito, in arrivo dalla Cina, erano notevolmente aumentate rispetto all'anno precedente, di circa il 66% mentre si registrava un forte calo dei prodotti provenienti dalla Germania, diminuiti di un -25% circa nello stesso periodo. Inoltre, dal secondo trimestre del 2020, il Regno Unito ha importato più merci dalla Cina che da qualsiasi altro Paese consolidando definitivamente un trend in crescita ormai costante al punto che la è Cina ha scavalcato la Germania nel primo trimestre dell'anno 2021.Bisogna tuttavia segnalare che dall'inizio del 2021 le relazioni tra Cina e Regno Unito hanno inizato a deteriorarsi ed è probabile che a risentirne sarà anche l'interscambio commerciale tra i due giganti.

criticità nei punti di sdoganamento. In particolare, per l'Italia, le esportazioni di olio extravergine di oliva sono diminuite del -13%, i formaggi del -9% e la salsa di pomodoro e prodotti in scatola del -16%, tutti già fortemente in calo nelle prime settimane del 2021, confrontato con il pari periodo dell'anno precedente.

Stessa performance negativa è stata registrata per le esportazioni di prodotti italiani della categoria merceologica generica dei beni di consumo, questi hanno segnato una contrazione del -7.1% nei primi sei mesi del 2021. Particolarmente in difficoltà anche il settore della moda, penalizzato dalle nuove incombenze dovute ad autorizzazioni e certificazioni da presentare in dogana, dalle regole di origine, dai test di conformità, -50.6% inoltre nel settore della cosmetica, occhialeria e gioielli.

A complicare ancora il quadro del commercio tra i due Paesi nei primi mesi del 2021 è stata certamente, come piu' volte ricordato, la complessità connessa ancora alla gestione della pandemia da Covid-19 che è stata l'elemento principale che, seppur ha inizialmente contributo ad accelerare i consumi nella grande distribuzione e principalmente di beni alimentari anche a causa della scarsità di nuova merce in arrivo per via dei trasportatori bloccati da nuove procedure post Brexit ancora in larga parte sconosciute dagli operatori internazionali e quindi mal gestite, ha agito da freno alimentando incertezze diffuse.

Aggiungiamo ora all'analisi precedente anche i dati relativi al secondo semestre del 2021 per poter comprendere meglio se, con il passare dei mesi e su una base annua, gli effetti negativi descritti sono stati contenuti o hanno continuato ad essere l'elemento caratterizzante l'interscambio commerciale tra Regno Unito ed Italia, e piu' in generale con i partner dell'Unione europea, che abbiamo appena descritto.

Analizzando, quindi, i dati dell'intero anno si può verificare che l`interscambio Regno Unito - Italia nel **2021**, periodo gennaio – dicembre, e` stato pari a 26,3 miliardi di sterline, in calo rispetto allo stesso periodo del 2020. Tuttavia, per le ragioni prima esposte, si ritiene interessante anche riparametrate il risultato del 2021 rispetto allo stesso periodo dell'anno pre-pandemia, il 2019, e quindi da una lettura combinata del precedente grafico fig. 16 e il successivo grafico fig. 21, possiamo

vedere che le esportazioni italiane verso il Regno Unito hanno registrato un calo su base biennale del -15% circa in percenutale, a valore sono pari a £ 17,5 miliardi nel periodo Gennaio - Dicembre 2021, verso i £ 20,3 miliardi dello stesso periodo 2019. Lo stesso dato per le importazioni in Italia, invece, di prodotti dal Regno Unito ha registrato una descrescita pari al -11,4%, per un valore gloable di £ 8,8 miliardi di Gennaio - Dicembre 2021 verso i £10 miliardi dello stesso periodo 2019 ed un interscambio a £ 26,3 miliardi pari a -0.3% rispetto al 2020, ma in calo di oltre £ 4 miliardi rispetto a quanto fatto registrare nell'anno 2019.

***Fig. 23*: Valore dell'interscambio tra Regno Unito e Italia anno 2021.[284]**

ANNO 2021 (Gen-Dic)		VS 2020%
Esportazioni dall'Italia	17,5 miliardi	0,1%
Importazioni in Italia	8,8 miliardi	3,0%
Totale interscambio	26,3 miliardi	0,3%
Saldo	8,6 miliardi	-2,0%

A fine 2021, l`Italia si mantiene decimo partner commerciale del Regno Unito preceduto dagli Stati Uniti, Germania, Svizzera, Olanda, Irlanda, Francia, Cina, Belgio, e Low Value non EU.

***FIG. 22:* Valore dell'interscambio dal Regno Unito verso gli altri Paesi anno 2021.[285]**

Posizione	Paese	Anno 2021		Anno 2020		Var%
1	Stati Uniti	£	43.512	£	43.223	0,7%
2	Germania	£	29.544	£	32.378	-8,8%
3	Svizzera	£	28.813	£	14.208	102,8%
4	Olanda	£	25.347	£	19.693	28,7%
5	Rep. Irlanda	£	21.118	£	21.640	-2,4%
6	Francia	£	18.974	£	18.566	2,2%
7	Cina	£	15.188	£	14.398	5,5%
8	Belgio	£	14.544	£	10.619	37,0%
9	Low value Non EU	£	11.550	£	7.873	46,7%
10	Italia	£	8.854	£	8.567	3,4%

[284] Fonte dei dati: **ITA Trade Agency,** reperibile online, dato in sterline.
[285] IVI.

Scende, invece, l'Italia al nono posto come Paese fornitore inviando circa £ 17,5 miliardi, perdendo due posizioni nella seconda metà del 2021 e vedendosi superare dalla Russia e dalla Norvegia.[286]

***FIG. 24*: Valore dell'interscambio verso il Regno Unito dagli altri Paesi anno 2021.[287]**

Posizione	Paese	Anno 2021	Anno 2020	Var%
1	Cina	£ 62.761	£ 53.430	17,5%
2	Germania	£ 53.486	£ 57.163	-6,4%
3	Stati Uniti	£ 43.814	£ 45.204	-3,1%
4	Olanda	£ 31.060	£ 35.947	-13,6%
5	Norvegia	£ 26.817	£ 10.988	144,1%
6	Belgio	£ 22.349	£ 22.300	0,2%
7	Francia	£ 21.366	£ 22.571	-5,3%
8	Russa	£ 18.081	£ 19.042	-5,0%
9	Italia	£ 17.497	£ 17.844	-1,9%
10	Spagna	£ 14.351	£ 14.345	0,0%

I settori nel 2021: nel periodo Gennaio-Dicembre 2021 le esportazioni dall' Italia verso il Regno Unito di **beni di consumo** hanno registrato un -4% sul 2020 ed un -19% sullo stesso periodo del 2019. Il **settore agroalimentare** nel periodo Gennaio-Dicembre 2021 ha registrato per le esportazioni dall'Italia verso il Regno Unito un calo del -4,7% sullo stesso periodo del 2020, mentre rispetto allo stesso periodo pre pandemia un +3%, per le bevande invece le nostre esportazioni nel hanno registrato un +4,5% nel 2020, mentre ancora indietro rispetto al 2019 con un -2%. Trend positivo si è registrato tra i **beni strumentali** con un export a +5,9% nel 2020, anche se in negativo rispetto allo stesso

286 Il Regno Unito è il paese al Mondo verso il quale la **Norvegia** esporta di più e corrisponde a circa il 22% di tutte le esportazioni norvegesi, non sorprende quindi che già dal 2018 Il Regno Unito e la Norvegia hanno iniziato le trattative che hanno poi condotto alla firma di un accordo commerciale post-Brexit, nel 2021, con Norvegia, Islanda e Liechtenstein, che sono i paesi membri dell'European Economic Area, fuori dall'Unione Europea.La Norvegia ha raggiunto un accordo commerciale post-Brexit con il Regno Unito mantenendo bassi i costi per i viaggiatori d'affari e i turisti stabilendo l'abbattimento di alcune barriere doganali e la cancellazione di tariffe per il roaming mobile internazionale che gli operatori mobili possono addebitarsi a vicenda.Recenti stime hanno calcolato che senza l'accordo, le tariffe sulle importazioni britanniche dalla Norvegia sarebbero aumentate di circa 65 milioni di sterline, quasi 800 milioni di NOK, Inoltre si consentirà ai professionisti britannici altamente qualificati di entrare in Norvegia, per motivi di lavoro, e si è stabilito il riconoscimento ad operare a qualifiche professionali come avvocati, veterinari, infermieri, e altri professionisti senza doversi riqualificare.Per facilitare le onerose procedure doganali rese necessarie dall'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, le aziende britanniche possono già fare riferimento, dal 2020, ad accurata documentazione elettronica all'avanguardia per esportare in Norvegia.Per il caso della **Russia**, è ragionevole pensare che già dal 2022 ci sarà una forte contrazione degli scambi tra i due paesi, principalmente per le reazioni a seguito della presa di posizione decisa del Regno Unito a favore dell'introduzione di sanzioni verso il Cremlino e l'invio di armi verso l'Ucraina.

287 Fonte dei dati: ITA Trade Agency, reperibile online, dato in sterline.

periodo del 2019 con -17%. I **macchinari** in crescita verso il 2020 del +5.9% mentre fortemente in calo verso il 2019 – 17.1%. Particolare flessione ha interessato il mercato delle esportazioni dall'Italia verso il Regno Unito di **commodities** a -4% verso il 2020 e -19% verso il 2019. In calo anche le spedizioni di manufatti, tabacco e prodotti connessi al settore della chimica.

Il calo di circa £ 3 miliardi a valore di merci spedite verso il Regno Unito su base biennale dei prodotti italiani è quindi avvenuto in misura principale durante l'anno 2020 a causa delle misure limitative imposte per contenere la pandemia da Covid-19, un trend negativo che ha caratterizzato anche la performance degli altri Paesi esportatori di merci verso il Regno Unito, tuttavia nell'anno 2021 alcuni di questi sono già stati capaci di recuperare quanto perso.

Agendo con estrema rapidità per rendere operativi, e dove possibile anticipare, l'attivazione di accordi condivisi, in un momento particolarmente complesso dando seguito a quei deals commerciali sui quali si era lavorato da anni con le istituzioni del Regno Unito con lo scopo primario di contenere i potenziali effetti negativi della Brexit, alcuni Paesi sembrano invece aver trovato degli strumenti utili per recuperare celermente quanto perso a causa delle restrizioni imposte nel periodo di pandemia, per scalare velocemente posizioni come per il caso della Norvegia o per consolidare una leadership come primo fornitore che potrebbe essere difficile perdere, almeno a breve periodo, come nel caso della Cina.

Inoltre, quel che è certo e che i numeri ci dicono chiaramente è che i Paesi non UE hanno scalato posizioni importanti nella classifica delle relazioni commerciali con il Regno Unito, a discapito dei Paesi dell'Unione europea, in particolare di Francia e Germania, un trend che pero' è destinato a variare, almeno nei suoi attori principali se ci sofferiamo a valutare le ultime scelte politiche effettuate dal Governo del Regno Unito, fortemente in contrasto con le alcune decisioni Russe e Cinesi ed autore di azioni, come blocchi o sanzioni economiche che faranno indubbiamente sentire la loro influenza anche sul livello degli scambi commerciali con questi Paesi.

L'analisi economica e dei mercati relativa ai primi dati del periodo post Brexit analizza pero' solo una parte dell'economia del Regno Unito, un territorio che fatica ancora oggi a ritornare ai suoi

livelli pre pandemia per via di altre variabili quali l'alto di disoccupazione, l'inflazione che continuerà ad aumentare a causa dell'aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime nei prossimi mesi, sono questi alcuni indicatori importanti che sembrano poter suggerire che, anche a causa di nuove complessità scollegate dall'evento in questione come la recente crisi russo-ucraina, l'aumento dei costi legati a gas ed energia, possa innescarsi a breve una recessione economica in Regno Unito dovuta alle numerose emergenti complessità da dover gestire. Ma potrebbe trattarsi di una visione miope, almeno se limitata agli effetti collegabili esclusivamente a Brexit, perché la ricerca di nuovi accordi internazionali da parte del Regno Unito e la loro possibile rapida implementazione dovuta al nuovo scenario post Brexit per supportare il mercato interno potrebbe includere new deals capaci di rafforzare la posizione commerciale degli operatori locali del Regno Unito sui nei mercali mondiali di cui potrebbe beneficiare l'intera economia nazionale.

Tuttavia, spinta anche da un quadro generale complesso ed instabile, la Banca d'Inghilterra ha messo in atto recentemente il suo più grande aumento dei tassi di interesse degli ultimi decenni rafforzando con fatti tangibili la probabile tesi che il Regno Unito si sta dirigendo verso una lunga recessione sotto il peso dell'inflazione in costante aumento, in parte collegabile ai recenti avvenimenti in Ucraina ed alla pandemia da Covid-19 ma anche agli eventi di Brexit, dato preoccupante per un'economia basata sui consumi come quella del Regno Unito che pero' era diffusamente atteso dopo la recente l'impennata dei prezzi e il brusco aumento del costo della vita registrato negli ultimi mesi.[288]

L'uscita del Regno Unito dall' Unione europea ha anche pero' notevolmente aggravato la già

[288] La **Banca d'Inghilterra** ha previsto gli aumenti stimando che l'inflazione complessiva raggiunga il picco del 13,3% a fine 2022 e rimanga su livelli elevati per gran parte del 2023, prima di scendere al suo obiettivo del 2% nel 2025.Il Regno Unito entrerà, per la banca, in recessione dal quarto trimestre del 2022 e durerà cinque trimestri, poiché il reddito reale delle famiglie al netto delle imposte diminuirà drasticamente nel 2022 e nel 2023 e i consumi inizieranno a contrarsi rapidamente.Le preoccupazioni per le pressioni sul costo della vita nel Regno Unito stanno continuando a crescere su base giornaliera ed anche Goldman Sacs prevede che il tasso di risparmio delle famiglie scenderà al di sotto del suo tasso di equilibrio, raggiungendo il minimo storico del 3,5% nel secondo trimestre del 2023 con i redditi reali disponibili che scenderanno del 2,9% e i consumi reali dell'1,4% nel 2023. Ancor piu' di recente, a seguito del conflitto in Ucraina, e dell'aumento generalizzato dei prezzi dell'energia si è accentuato il calo dei redditi reali e ha portato a un altro significativo deterioramento delle prospettive di crescita nel Regno Unito ma anche nel resto d'Europa. Secondo le previsioni del Fondo Monetario Internazionalel'isolazionismo che si è autoimposto il Regno Unito con la Brexit ha acuito le difficoltà innescate da guerra, pandemia e inflazione, di consguenza il paese registrerà il peggior dato ecomomico tra i Paesi del G7, mentre secondo l'Ocse, tra le economie del G20 solo la Russia riuscirà a fare peggio nei prossimi anni.

presente carenza di manodopera in diversi settori strategici del Paese, eliminando dal mercato del lavoro migliaia di cittadini europei e di imprese che hanno lasciato il territorio e che non sono più tornate generando il paradosso che, per la prima volta nella storia del Regno Unito, il numero di posti vacanti ha recenetemente superato il numero di disoccupati, si tratta di eventi che influiranno, nel breve periodo, negativamente sul livello di scambi import-export tra gli operatori nazionali ed i partner commerciali europei, compresi quelli italiani.[289]

[289] **CFR R. Carlini**, *Senza la manodopera straniera il Regno Unito è in cortocircuito,* articolo del 1 settembre 2021 dell'Internazionale.it. L'autrice spiega che quel sta succedendo in Regno Unito è come un grande esperimento dal vivo sulla valutazione dell'impatto della forza lavoro straniera sulle economie locali, tuttavia soffre tutta l'industria alimentare basata sul gigantismo di produzione e distribuzione, il settore degli allevamenti e della macellazione dove la manodopera è prevalentemente straniera. Le nuove regole sull'immigrazione dovute alla Brexit, insieme alle più generali difficoltà di movimento per le restrizioni causate dalla pandemia hanno condotto il Regno Unito in un problema da quale farà fatica ad uscire, almeno a breve.

5.2 Gli effetti diretti di Brexit sul prodotto interno lordo (PIL) italiano e dei principali Paesi europei.

Al momento in cui si scrive il presente paragrafo il contesto di riferimento rimane in continuo e progressivo mutamento poiché seppur si dispone ormai di ampia documentazione relativa agli accordi raggiunti tra il Regno Unito e l'Unione europea per far si che nei prossimi anni ci possa essere un ritiro ordinato, e per molti aspetti guidato e controllato dal perimetro europeo, non abbiamo alcuna garanzia rispetto alla certezza che ogni delicata questione possa essere risolta agevolmente dagli strumenti disponibili i quali dovranno dimostrare, piuttosto, di essere adeguati attraverso l'implementazione day by day delle pratiche commerciali degli operatori privati, d'altronde è l'intera vicenda Brexit che è caratterizzata da ripensamenti, nuove prese di posizione e richieste di ulteriori revisioni di quanto ampiamente discusso ed approvato in precedenza, che suggerisce un approccio prudenziale rispetto ad ogni analisi che si basi su elementi desunti dall'applicazione rigida degli accordi.

Certamente la conseguenza che sarebbe risultata essere potenzialmente più dannosa per i sistemi economici, generata da Brexit, e che possiamo ormai escludere, sarebbe stata quella di assistere al raggiungimento di un nuovo equilibrio di mercato a seguito della rivisitazione in ottica limitativa dei Trattati in materia economica e di scambi internazionali, attraverso l'introduzione ed imposizione di nuovi dazi doganali imposti allo scambio di merci e/o l'introduzione di barriere al commercio. Quest'ultimo rischio, assieme all'indebolimento della sterlina, sono due degli aspetti principali studiati anche da quegli analisti di politica estera i quali ritengono che l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea condurrà in ogni caso ad una diminuzione del prestigio e dell'influenza dei Paesi anglosassoni sui mercati internazionali, che sarebbe di certo stata maggiore in caso di

accordi non raggiunti, o che comunque se nel caso non saranno rispettati, con i partner europei.[290]

Una vasta gamma di ricerche ed approfondimenti è stata elaborata da consulenti, accademici, ricercatori e istituzioni indipendenti circa gli effetti di breve e lungo periodo sul prodotto interno lordo dell'Italia, e dei principali Paesi, a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, ed una delle prime analisi che è interessante approfondire qui, seppur effettuata in un periodo durante il quale non era ancora presente la pandemia da Covid-19, considerata come un game changer da tutti gli analisti, è stata condotta dall'agenzia di rating Standard & Poor's già nel 2016 e qui possiamo ripercorrere per grandi linee.

I parametri tenuti in considerazione per la creazione dell'indice *S&P's Brexit Sensitivity Index*, sono: le esportazioni di beni e servizi verso il Regno Unito rapportate al PIL domestico, i flussi migratori bidirezionali, le controversie da risolvere con controparti del Regno Unito nel settore finanziario e gli investimenti diretti stranieri nei paesi anglosassoni.[291]

Tra i 20 Paesi più esposti a conseguenze negative ci sono Svizzera e Canada che non appartengono all'Unione europea mentre non sorprende che la Repubblica D'Irlanda sia considerato come il Paese più a rischio, l'Italia è al diciannovesimo posto nella classifica dei territori che

---

290 CFR A. Montanari, *In mare aperto: gli effetti di Brexit sul future del Regno Unito*, articolo del 22 luglio 2021, reperibile online "…È difficile prevedere quale sarà il futuro del Regno Unito fuori dall'Unione europea. Gli effetti negativi della Brexit si sono intrecciati con i danni della pandemia da Covid-19, rendendo difficile una stima precisa delle sue ricadute economiche. Bisogna riconoscere che, senza dover raggiungere una decisione condivisa da 27 Stati, il processo decisionale si è reso più rapido. Allo stesso tempo, però, la Brexit ha ridotto il peso negoziale del paese nell'arena internazionale, ed un accordo commerciale con gli Stati Uniti sembra sempre più lontano. In un mondo sempre più pericoloso e competitivo, avere degli amici è fondamentale. Il Regno Unito, volente o nolente, presto se ne dovrà rendere conto." Sulla stessa linea è **L. Riccardi**, *Brexit e l'Unione Europea: prosopettive legali e possibili conseguenze internazionali*, riv. Cammino Diritto n.12 anno 2016, all'introduzione "…la Brexit potrebbe comportare sulla scena internazionale l'opportunità per un cambio positivo di rotta a favore dell'Unione europea e, nello stesso tempo, numerose conseguenze, positive o meno, si prestano ad essere prodotte nel Regno Unito. Quello che è certo è che tale fenomeno dovrà essere gestito con paculiare cautela".

291 L'agenzia di rating Standard & Poor's ha elaborato la prima versione del Brexit Sensitivity Index nel 2016 per misurare la sensibilità economico-finanziaria di alcuni Stati all'ipotesi di fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea, a meno di due settimane dal referendum nel quale i votanti si sarebbero dovuti esprimere sulla loro preferenza per la permanenza o meno in Europa, con uno studio intitolato "Chi ha più da perdere dalla Brexit?" ed ha stilato la classifica dei 20 Paesi che più ne subirebbero il contraccolpo maggiore.Il principale limite del Brexit Sensitivity Index è che non tiene conto di eventuali tempeste finanziarie, eventi inattesi e di crisi politiche internazionali che, negli anni successivi condizioneranno invece fortemente i mercati internazionali, nè puo' stimare alcuna connessione con una pandemia che sarebbe da li' a poco arrivata a condizionare fortemente i mercati mondiali.

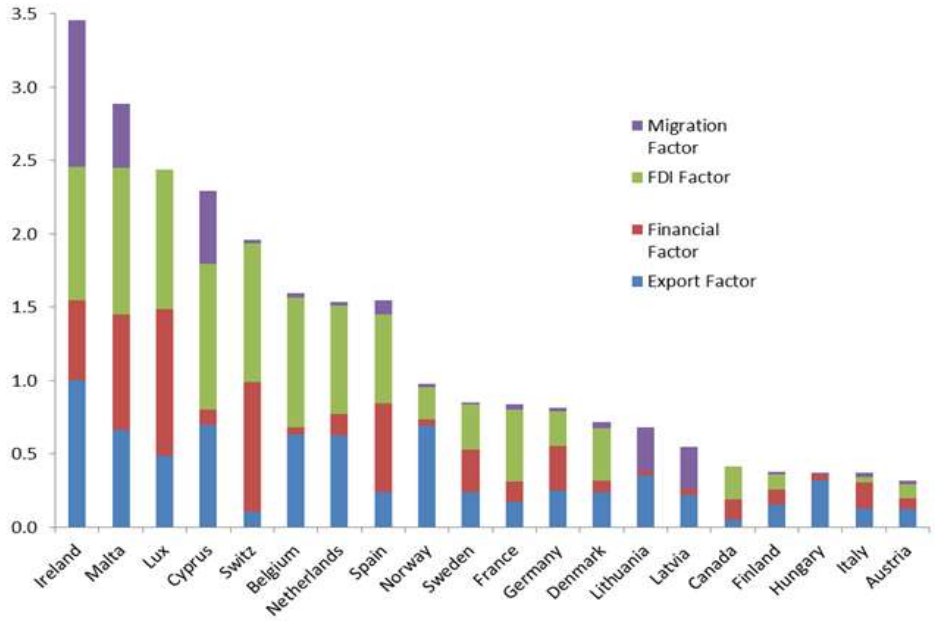
maggiormente potrebbero avere ricadute negative sull'economia interna a causa di Brexit ma, quel che sia l'impatto, è certamente chiaro e necessario che per tutti i partner commerciali si dovrà ricostruire con gli operatori ed i consumatori del Regno Unito uno spazio giuridico-commerciale per molti aspetti interamente nuovo, riscrivendo regole che siano utili "tanto per chi rimane nell'Unione quanto per chi la lascia".[292]

La Repubblica d'Irlanda sarà certamente influenzata negativamente per via della vicinanza geografica al Regno Unito, dell'elevato livello di scambio di flussi migratori tra le due parti e per l'interscambio rilevante di export e investimenti, elementi che contribuiscono notevolmente a posizionare il Paese ben al di sopra della media degli altri 20 territori considerati e che è pari ad un indice dello 0.8. Seguono con soglie di rischio elevate i piccoli Paesi a fiscalità agevolata come Malta, Lussemburgo, Cipro e la Svizzera, che con il Regno Unito hanno stretti rapporti finanziari, inoltre Cipro e Malta hanno una quantità di popolazione espatriata verso il Regno Unito seconda solo a quella dell'Irlanda, fattore che contribuisce a rendere le sorti dei due Paesi ancora più legate agli accordi futuri da stabilire tra le parti. Con un indice di rischio tra l'1.4 e l'1.5, troviamo i primi due Paesi continentali con estensione territoriale importante, il Belgio e l'Olanda, entrambi con un legame storicamente rilevante con il Regno Unito per via della quantità elevata dell'import-export di beni e servizi e per il livello raggiunto dal mercato sugli investimenti finanziari effettuati in territorio anglosassone, il loro grado di rischio è circa il doppio della media europea, segue la Spagna che si

292 Si veda **G. Sapelli**, *Brexit: ecco il rischio piu' grande per l'Italia*, articolo del 20 giugno 2016 reperibile online dove l'autore spiega che "…le conseguenze più rilevanti sarebbero quelle sul sistema finanziario, perché le banche e le attività finanziarie del Regno Unito si troverebbero ad agire in uno spazio giuridico interamente nuovo rispetto al lavoro in Europa, dove si realizzano transazioni imponenti e dove tuttavia già da tempo molte banche e finanziarie anglosassoni mal sopportavano e sopportano l'ossessiva macro regolazione europea che ha creato una tale rete di costrizioni che vanno ben oltre l'attivita della Bce. Tutto dipenderà dalla strategia delle imprese, ossia dallo spazio di affari che cercheranno di continuare a perseguire (se in Europa i costi saranno elevati) oppure di incrementare (e non si può non prevedere un aumento dell'attività della finanza inglese a livello asiatico e nordamericano come è del resto vocazione naturale del Regno Unito)" e che "il peso geo-strategico tedesco aumenterà a dismisura sia sulla tecnocrazia eurocratica, sia nel sistema di potenza internazionale. Se Francia e Italia non si porranno alla testa di un movimento per controbilanciare questo processo le conseguenze non potrebbero che essere quelle di un aumento dei rischi della deflazione indotta dall'austerità. Essenziale diverrà allora mantenere un sempre più stretto legame con gli Usa, quale che sia la situazione politica di quella grande nazione."

trova all'ottava posizione avendo un'esposizione finanziaria elevata nei confronti del Regno Unito per via delle sue grandi sussidiarie bancarie che vedono un futuro particolarmente incerto e per le relazioni commerciali, storicamente importanti, nel settore delle telecomunicazioni. L'indice di rischio italiano è calcolato attorno allo 0.3, meno della metà di Francia e Germania.

FIG. 25: **Brexit Sensitivity Index 2016.** [293]



La seconda edizione dello *Standard & Poor's Brexit Sensitivity Index* è stata pubblicata tre anni dopo, nel 2019. Cosa è cambiato rispetto al 2016 e rispetto alle posizioni occupate dai Paesi?

Nove dei dieci Paesi con la maggiore esposizione a Brexit nel 2016 si trovano ancora nella parte alta della classifica seppur c'è stata qualche variazione nelle posizioni occupate, il cambiamento più importante è da attribuire ai Paesi Bassi che salgono di quattro posizioni per diventare la terza

293 Fonte: **SPGGLOBAL.com,** l'agenzia di rating Standard & Poor's ha elaborato il primo Brexit Sensitivity Index nel 2016, l'indice misura la "sensibilità" economico-finanziaria di alcuni Stati a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

economia maggiormente a rischio, principalmente per la crescita della percentuale delle esportazioni olandesi nel Regno Unito che a fine 2018 hanno pesato per lo 0.6% del PIL nazionale, a cui si aggiunge una elevata e crescente esposizione finanziaria delle banche olandesi verso le controparti britanniche. Assente nella rilevazione precedente, subentra nella classifica il Portogallo alla sedicesima posizione e complessivamente, tra i 21 paesi, i meno esposti alle conseguenze negative causate da Brexit restano Finlandia, Austria e Italia e mentre Belgio, Germania e Svizzera hanno ridotto le loro esposizioni verso le controparti britanniche rispetto agli anni precedenti, la Francia, i Paesi Bassi e la Spagna hanno invece aumentato le loro attività nel Regno Unito scommettendo su un rinsaldato accordo commerciale da stipulare a breve, in grado di massimizzare i suoi effetti positivi.[294]

Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi si confermano i Paesi più a rischio ed in particolare il Lussemburgo passa dalla terza alla seconda posizione di classifica a causa, principalmente, delle maggiori attività in campo finanziario degli operatori del Paese che hanno stretto nuovi accordi con i partner del Regno Unito, ma anche per il crescente livello di esportazioni di merci che dal Lussemburgo viaggiano verso i paesi d'oltre manica, registrate in forte crescita negli ultimi anni.[295]

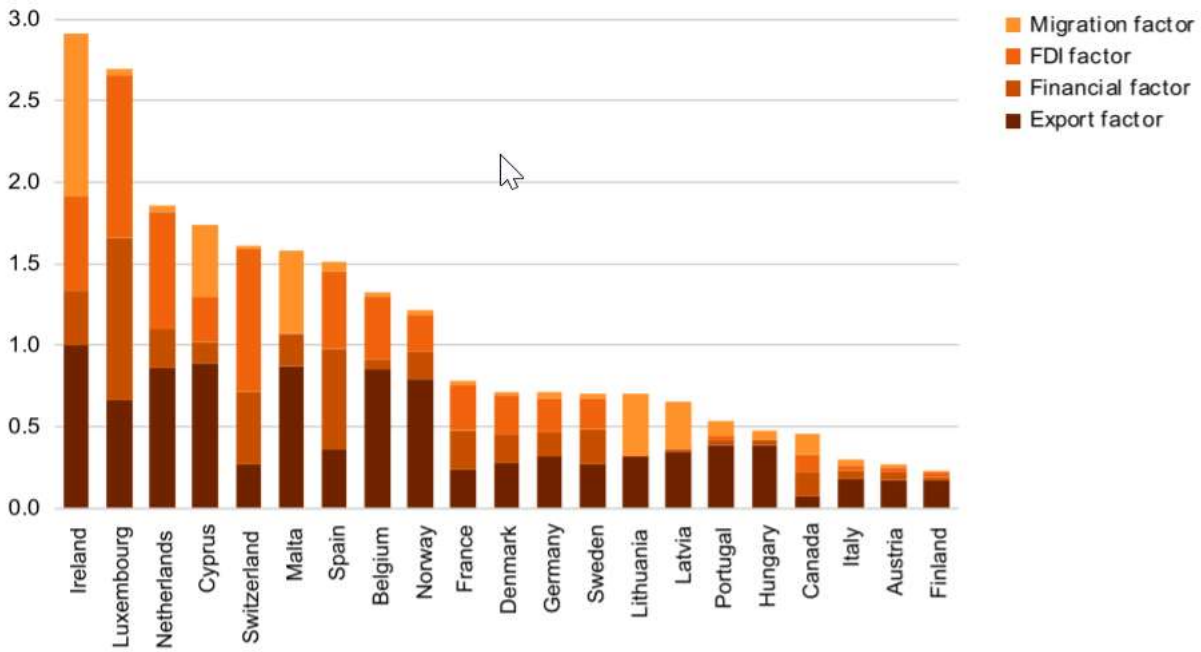
La Repubblica d'Irlanda, che ha ridotto le sue previsioni sul PIL per il 2020 stimando forti contrazioni a cinque anni dal compimento di Brexit fino ad un calo del -5.0% dopo decimo anno dal compemento di Brexit, pur godendo di una notevole flessibilità e ricevendo aperture da parte delle istituzioni del Regno Unito interessate a mantenere agevoli rapporti con un partner storico ed affidabile, non ritiene semplice ristabilire rapidamente relazioni commerciali con il Regno Unito post

294 I dati relativi all'interscambio dei Pasesi europei con il Regno Unito, e la loro evoluzione negli anni, sono stati trattati ampiamente al capitolo 5.1. del presente lavoro a cui si rimanda per un approfondimento.

295 Il **Lussemburgo** è riuscito catturare gli interessi negli ultimi mesi di diverse società finanziarie che stanno lasciando il Regno Unito in cerca di una nuova sistemazione a causa delle conseguenze negative dovute alla Brexit ed offrendo loro burocrazia in lingua inglese, cultura finanziaria di alto livello e stabilità societaria, si contano oggi almeno 52 grandi aziende ricollocate, 25 operatori finanziari, 8 banche, 6 società finanziarie e 12 compagnie assicurative.La previsione è che a breve termine ciò creerà tremila nuovi posti di lavoro nel Paese.Tra le aziende che hanno già trasferito parte della propria attività in Lussemburgo c'è anche JP Morgan, per le attività di gestione patrimoniale, Citibank per il settore finanziario, Alipay, Revolute, AIG e Blackstone per alcuni rami d'azienda. In campo finanziario, sin da subito la Brexit si è manifestata palesando due effetti: il primo, quello più immediato lo si è visto già il 2 gennaio 2021 quando tutti i derivati in Euro hanno lasciato la Borsa di Londra per trasferirsi verso quella olandese di Amsterdam, mentre il secondo il secondo che coinvolge principlmente il Lussemburgo ha dato vita ad un flusso di spostamenti finanziari meno visibile ma costante.

Brexit, dovendo bilanciare gli interessi nel vicino territorio anglosassone alla stabile presenza in Unione europea e puo' quindi essere a rischio almeno una parte di quel 17 % delle esportazioni nazionali che della Repubblica d'Irlanda sono dirette oggi in Regno Unito, per un valore settimanale di circa 1.2 miliardi di euro in beni e servizi. Anche nella regione dell'Ulster dell'Irlanda del Nord, Brexit potrebbe mettere a rischio non soltanto gli scambi economici ma potrebbe portare, per i motivi ampiamenti trattati nel presente lavoro ai capitoli precedenti, persino ad una rottura degli equilibri di pace raggiunti col Good Friday Agreement del 10 aprile 1998.

***FIG. 26*: Brexit Sensitivity Index 2019.** [296]



Seppur l'analisi di Standard's & Poor's condotta in due periodi differenti, pre e post referendum sulla Brexit, rappresenta un valido punto di vista per cercare di intravedere gli effetti dell'uscita del Regno Unito e le loro ricadute sulle economie nazionali dei Paesi partner del Regno

[296] Fonte: **SPGGLOBAL.com**, l'agenzia di rating Standard & Poor's ha elaborato il secondo Brexit Sensitivity Index nel 2019, l'indice misura la "sensibilità" economico-finanziaria di alcuni Stati a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

Unito, ne possiamo chiaramente individuare i limiti se allarghiamo lo studio alle ricadute, siano esse positive o negative, o alle vulnerabilità specifiche di uno specifico settore di riferimento o di una determinata regione territoriale.

In particolare gli effetti declinati a livello locale in un detereminato Paese possono divergere, anche notevolmente, dai rispettivi effetti registrabili a livello nazionale, non di rado generando occasioni per alcune regioni o aree altamente specializzate o particolarmente competitive o dove apposite disposizioni stabilte da autorità locali potrebbero far emergere opportunità cosiddette ad hoc, andando a penalizzare regioni o aree concorrenti e vicine, anche in uno stesso Stato. Le zone più deboli economicamente, quelle meno organizzate nella rete di trasporti, ma anche quelle geograficamente periferiche ai margini meridionali e orientali dell'Unione europea ad esempio, sconteranno eventuali criticità pagando certamente dei costi maggiori associati alle conseguenze negative della Brexit rispetto a dati che possono essere definiti medi o comunque riparametrati su un territorio piu' ampio.

Bisogna, quindi, ampliare l'analisi precendente collegando agli indicatori economici anche altri strumenti di indagine che siano maggiormente legati allo scambio ed alla variazione dell'entità dei flussi di merci in atto tra gli operatori commerciali privati e soffermarsi qui a valutarne piu' in profondità le conseguenze, con un orizzonte temporale che deve necessariamente tornare ad un periodo pre pandemia da Covid-19, per i motivi piu' volte esposti nel presente lavoro.

Considerando, ad esempio, le stime dell'ONS del Regno Unito, l'office for national statistics, sulle importazioni nazionali dal territorio europeo, queste sono in calo costante già dal 2019 e come è stato descritto nel paragrafo precedente, un trend simile possiamo registrarlo anche per le merci in arrivo sul territorio del Regno Unito dai principali Paesi del resto del mondo. L'ufficio di statistica nazionale ha stimato anche un calo rilevante, poi registrato correttamente a consuntivo, delle esportazioni di beni dal Regno Unito verso i Paesi europei a gennaio 2021, che ricordiamo essere il primo mese in cui sono live gli accordi sulla Brexit, una riduzione del 19% rispetto al mese precedente, mentre le importazioni venivano date in calo del 22% nello stesso periodo.

E’ di nuovo la pandemia da Covid-19, pero’, che rende difficile valutare la profondità dell’impatto negativo nella misura in cui si cerca di attribuirlo ai soli effetti della Brexit, complessità che sarà sempre presente nei mesi successivi, per anni, seppur appare molto probabile che l’intensità degli effetti negativi della sola pandemia sarà inversamente proporzionale rispetto al passare dei giorni.

Ed allora, le variazioni in negativo descritte in precedenza possono essere certamente meglio approdondite mettendo in relazione da una parte il valore dell’andamento dei dati sull’importazione in Regno Unito di merci e servizi in arrivo dall’Unione europea e dall’altra lo stesso dato relativo a quanto inviato dai Paesi del resto del mondo, confrontadoli al fine di tentare di isolare meglio l’effetto della Brexit. Spieghiamo perché: il grafico n.21, di seguito, mette chiaramente in risalto come dal gennaio 2019 al gennaio 2021, ci sia stato un calo per larga parte costante delle merci e dei servizi spediti in Regno Unito, sia dai territori europei che dai Paesi del resto del Mondo. Il dato cumulato a valore, espresso in sterline, del mesi gennaio del 2019 di £ 42,3 miliardi totali di merci in arrivo nel Regno Unito è ripartito a favore dei Paesi europei con il 54.3% pari a 23 miliardi verso il restante 45.7% che riguarda le merci ed i servizi in arrivo dai Paesi del resto del Mondo per un valore di £ 19,3 miliardi, si tratta di un saldo a favore dei Paesi europei di £ 3,7 miliardi. Da gennaio 2019, con il passare dei mesi, si assiste ad un crollo importante del valore totale delle merci e dei servizi spediti in Regno Unito, dato che si fa particolarmente negativo a maggio del 2020 quando a causa del doppio effetto combinato Brexit- restrizioni Lock down imposte dalle misure di contrasto della pandemia da Covid-19, si registra l’importazione di merci per soli £ 26,9 miliardi con una ripartizione percentuale tra quanto in arrivo dai Paesi europei verso quanto spedito da quelli del resto del Mondo che resta sostanzialmente invariata, al 54,7% vs il 45,3%, il saldo resta a favore dei Paesi europei di £ 2,5 miliardi. Possiamo quindi desumere che il calo generale registrato nel periodo gennaio 2019 – aprile 2020, ma volendo essere ancor piu’ conservativi nell’arco temporale gennaio 2019 - gennaio 2020, è certamente dovuto in misura pressochè totale agli effetti negativi generati sui mercati dalle criticità, descritte per la loro maggior parte nel presente lavoro, collegate alla questione Brexit e che i suoi

effetti si sono ripartiti equamente tra le due macrocategorie Paesi europei e resto del Mondo, seppur con ampie divergenze se andassimo a considerare le sottocategorie dei due insiemi considerati.

Se guardiamo, invece, all'intero anno 2020 si registra, su base mensile, una crescita pressochè costante del livello totale del valore delle merci e dei servizi spediti in Regno Unito che passano dai £ 26,9 miliardi del gennaio 2020 ai £ 41,3 miliardi del dicembre dello stesso anno. Si tratta di un dato, quest'ultimo, che è molto vicino ai livelli registrati nel periodo prepandemia e dove resta ancora pressochè inviarata, sia nel corso dell'anno che alla sua conclusione, la ripartizione della percentuale delle merci e dei servizi in arrivo dai Paesi europei verso quelli in arrivo dal resto del Mondo.

Emerge, quindi, che nel periodo gennaio 2019 – febbraio 2020, il calo costante registrato è certamente collegato, in misura principale, ai soli effetti negativi di Brexit sul commercio e questo si è ripartito equamente tra le due macrocategorie dei Paesi europei e resto del Mondo, si tratta di una diminuzione che nel suo picco massimo ha fatto quasi dimezzare il valore del quantitativo di merci e servizi spediti verso il Regno Unito. Mentre nell'anno 2020, inizia già dal secondo trimestre, una costante ripresa che è in larga parte dovuta alle azioni messe in atto dai Governi per supportare la ripresa degli scambi.

Continuando questa analisi pero' si registra un nuovo rapido calo già a Gennaio 2021 quando il valore delle merci e dei servizi totali spediti in Regno Unito, dalle due macrocategorie considerate, scende a £ 31,8 miliardi e si tratta certamente di una condizione generata da una nuova reazione degli operatori commerciali internazionali, principalmente di quelli europei, che spaventati dalla possibilità di vedere live una Brexit ancora non definita nei suoi aspetti principali, hanno preferito non inviare gran parte di merci e servizi verso il Regno Unito in un periodo percepito come altamente rischioso. E' proprio questo il momento, e cioe' il passaggio dall'anno 2020 al 2021, che segna a mio avviso uno spartiacque importante per la ripartizione degli effetti negativi di Brexit tra le due macrocategorie dei Paesi europei da una parte e quelli del resto del Mondo dall'altra, nella loro veste di partner commerciali del Regno Unito.

Già al termine del 2019, periodo inizialmente fissato per l'uscita definitiva del Regno Unito

dall'Unione europea seppur poi posticipato, il valore delle merci e dei servizi importati dal Regno Unito aveva subito una flessione rilevante poiché gli operatori internazionali, in un momento di incertezza generale, avevano preferito contenere il valore delle merci e dei servizi inviati verso il Regno Unito, ma è a Dicembre 2020 che l'incertezza assume per questi operatori, principalmente per gli europei, quella che potremmo definire invece una solida certezza che i mesi successivi sarebbero stati senza alcun dubbio i piu' difficili della questione Brexit, ormai non piu' prorogabile se non per pochissimi giorni ed al tempo stesso ancora da definire per diversi aspetti percepiti come vitali per poter condurre le attività di import-export in una modalità fluida, ma sui quali si discute ormai da anni senza giungere a conclusioni utili.

Ed è questo il momento in cui il valore delle merci spedite in Regno Unito dai Paesi europei eguaglia in valore assoluto quanto inviato dai Paesi del resto del Mondo, £ 15,9 miliardi a gennaio del 2021 che, subendo una nuova flessione anche nel mese successivo di febbraio 2021, spianano la strada verso il Regno Unito alle merci in arrivo dagli altri Paesi del resto del Mondo che fanno registrare spedizioni per £ 17,1 miliardi per uno storico sorpasso dei Paesi europei che non era mai avvenuto nella storia degli scambi recenti, almeno degli ultimi decenni.

Paesi ed economie piu' distanti geograficamente dal Regno Unito ed abituate ad effettuare scambi sulla base di accordi stabili, seppur economicamente inferiori in termini competitività rispetto al libero scambio vigente tra Regno Unito ed Unione europea, hanno avuto la capacità di gestire meglio i rapporti con un Regno Unito ormai fuori dall'Unione europea, sfruttando le incertezze e le criticità generate da Brexit che con grande fatica le istituzioni e gli operatori europei e del Regno Unito cercano di risolvere ma con risultati, almeno percepiti dai mercati, ancora dubbi.[297]

[297] Negli ultimi anni il commercio del Regno Unito ha affrontato un mix di sfide senza precedenti, Brexit e la crisi sanitaria con il relativo blocco imposto a causa della pandemia hanno fatto crollare la domanda sia sul mercato interno che all'estero. Le barriere alle frontiere dovute ai controlli sanitari, l'insaprimento delle procedure di controllo e alle restrizioni di viaggio hanno limitato pero' il commercio principalmente tra Regno Unito e l'Unione europea, un mercato che solo qualche mese prima era abitutato ad agire ed operare senza alcun vincolo e non preparato a gestire nuove limitazioni, alcune delle quali particolarmente onerose. In particolare, la domanda nell'Unione europea è stata gravemente colpita dalle misure per combattere il coronavirus data l'entità significativamente maggiore degli scambi, rispetto al dato relativo alle merci ed i servizi scambiati con il resto del Mondo, la contrazione del commercio è stata rapida in un momento

***FIG. 27*: Importazioni UK-Europa vs UK-Resto del mondo.** [298]



Venendo all'Italia, al fine di valutare i possibili scenari futuri e le variazioni percentuali del PIL italiano, in relazione agli scambi con il Regno Unito, è quindi necessario indagare i punti critici ed i rischi che se non adeguatamente affrontati dalle istituzioni e dagli operatori commerciali potrebbero creare conseguenze negative sull'economia italiana e determinare ulteriori oneri per il tessuto imprenditoriale locale, ed è anche necessario interrogarsi sulle possibili soluzioni che permetterebbero di minimizzare gli effetti negativi per le imprese italiane e, al contrario, far emergere le nuove opportunità competitive che Brexit potrà creare, traducendo l'analisi condotta in linee guida che potrebbero essere un utile riferimento per la pianificazione degli investimenti, soprattutto delle piccole e medie imprese.

In primis, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea può rappresentare certamente un'occasione importante per rafforzare il posizionamento dell'Italia e del suo standing internazionale, in riferimento al ricollocamento in altri Stati membri di apparati istituzionali di matrice europea, ancora localizzati nel Regno Unito, molti dei quali davvero prestigiosi come le numerose agenzie

in cui il commercio con il resto del Mondo ha seguito lo stesso trend ma non cosi' rapidamente. Per un approdondimento sul tema delle criticità emerse a livello europeo rispetto alle regole standard vigenti per il commercio tra Regno Unito e gli altri Paesi del Mondo, si veda **M. Altimari,** *Il futuro del lavoro europeo tra Brexit e allargamento Ue ai Balcani* riv. Dirittolavorovariazioni, num. straordinario del 2020, dove l'autore, nella prima parte del lavoro, si sofferma sulla crisi politica ed economica dell'Unione europea, caratterizzata da uno stallo ormai permanente in un perimetro di mercato dove una nuova crisi ricomincia prima che la precedente possa considerarsi conclusa.

298 Fonte dei dati: **Ufficio nazionale di statistica del Regno Unito, ONS** report di febbraio 2021, dati reperibili online.

europee con sede a Londra.[299]

Le ricadute positive di un ricollocamento nel nostro Paese di istituzioni prestigiose non sono da inquadrare nella sola ottica di creazione di nuovi posti di lavoro ma anche nell'incremento di attività di ricerca e innovazione correlate alle strutture ed ai diversi comparti in grado di apportare notevole valore a livello nazionale e ricadute positive per l'aspetto economico, creando anche reti di impresa e joint venture pubblico-privato. Si tratta, tuttavia, di operazioni che saranno certamente condivise a livello europeo ed è presumibile che si cercherà di seguire logiche legate ad un equa ripartizione e di scelta finale collegata ad aspetti determinanti quali la logistica o la possibilità di condividere tra più territori quanto in precedenza era principalmente collocato in Regno Unito.

Tornado, invece, all'analisi che più interessa per questo studio e quindi agli scambi commerciali, incrociando i diversi dati analizzati finora, possiamo stimare che qualora si registrasse un calo del livello delle importazioni di prodotti in Regno Unito dall'Unione europea, su base annua, di dieci punti percentuali ne deriverebbe una riduzione della domanda estera, proveniente da quei territori e rivolta ai prodotti italiani di circa un punto percentuale, che potrebbe avere un impatto negativo sul livello del PIL italiano non superiore ad un quarto di punto percentuale.

Resta pero' necessario anche analizzare come potrebbero evolvere i mercati interni al Regno Unito e quali saranno i nuovi equilibri di mercato che si raggiungeranno nei prossimi anni rispetto ai livelli generali di prodotti importati verso quanto si deciderà, invece, di produrre internamente, inoltre la maggior parte degli analisti che concertano i loro studi sugli effetti della Brexit, e che quindi tengono ben distanti gli effetti causati dalla pandemia da Covid-19 e le recenti criticità emerse dal conflitto Russo-Ucraino, prefigurano un possibile calo dell'economia del Regno Unito compresa tra

[299] Si è molto discusso dello spostamento della sede dell'agenzia europea del farmaco EMA a Milano che avrebbe potuto garantire l'arrivo di 900 dipendenti, di un gruppo di centinaia di ricercatori, di 45 tavoli scientifici. La scelta finale è tuttavia ricaduta su Amsterdam che ha superato Milano dopo tre votazioni in pareggio e solo grazie ad un sorteggio.

due e cinque punti percentuali, distribuita nell'arco dei prossimi anni.[300]

Possiamo, a questo punto, seguendo una logica di incrocio di dati, previsioni e stime in parte mutuate dalle fonti ufficiali del Regno Unito quali l'ufficio nazionale di statistica, da prestigiose fonti di studi quali quelle di standard's & poor's e da ICE azzardare un ipotesi di impatto negativo sul PIL italiano compreso in un range tra il -0.20%-0.25%, corrispondente ad ogni calo del -10% di importazione di merci e servizi nel Regno Unito dal mercato dell'Unione europea.

Tuttavia, non si tratterà di un impatto simile per ogni categoria merceologica e l'eterogeneità delle merci scambiate tra Italia e Regno Unito suggerisce di approfondire almeno quelle categorie merceologiche che potrebbero essere maggiormente colpite da misure limitative del commercio, a seguito dell'uscita dall'Unione europea del Regno Unito, anche al fine di valutarne le possibili nuove opportunità da cogliere. Vediamo quelle che potrebbero risentirne maggiormente:

Analizzando l'aumento delle difficoltà riscontrato negli ultimi mesi del 2021 per le consegne di merci in Regno Unito nel ***comparto agroalimentare***, le difficoltà burocratiche ed amministrative che interessano le nuove procedure doganali e l'aumento dei costi di trasporto, è certamente in pericolo almeno una parte di quei 3,6 miliardi di euro, pari al valore annuale delle esportazioni di prodotti food del made in Italy ed è ora certamente necessario porre l'attenzione su un settore che nel 2021, per la prima volta da un decennio, risulta in calo nelle esportazioni verso il Regno Unito del -2%, in netta controtendenza rispetto all'aumento del 12% che si è invece registrato sul mercato mondiale. Nel 2021 il calo delle spedizioni dall'Italia verso il Regno Unito è del -27% per la pasta, -14% per la salsa di pomodoro, -6% per i formaggi, -2% per vini e spumanti, dati che indirettamente possono favorire l'arrivo nei paesi del Regno Unito di cibi e bevande imitazioni dei prodotti

[300] La difficoltà di stimare il **PIL**, non solo nel Regno Unito ma in tutta Europa, è notevolmente aumentata a causa della contemporanea presenza di diversi fattori tra i quali Brexit sembra avere oggi un ruolo minore. Pandemia e conflitto Russo-Ucraino rendono incerte le stime dei prossimi anni. Capital Economics riteneva che lo scenario peggiore sarebbe stato un crollo del PIL in Regno Unito del 5%, ma solo alcuni mesi dopo, affermava che lo scenario realistico sarebbe stato un declino del 15%. Previsioni simili vengono diffuse da molte società di consulenza e banche, riflettendo le incertezze a causa della rapida diffusione del coronavirus tra la popolazione, i numerosi lock down e i recenti dati economici in forte flessione.

alimentari del made in Italy, non di rado non conformi agli standard di sicurezza proprio perché contraffazioni.

Se, invece, i timori di una Brexit senza accordo avevano fatto accelerare le importazioni del Regno Unito di prodotti made in Italy, nel ***settore della moda*** dove l'applicazione eventuale delle norme MFN stabilite dall'organizzazione del commercio mondiale, in caso di no deal, avrebbero imposto un dazio medio del 10.4%, la fase di overstock è stata seguita da un notevole calo degli scambi commerciali nell'industria tessile tra il Regno Unito ed i maggiori Paesi dell'Unione europea, tra i quali l'Italia. Si tratta certamente di un settore strategico per l'Italia che dovrà essere attenzionato notevolmente nei prossimi mesi.

Come ho avuto modo di descrivere diverse volte durante il presente lavoro, l'accordo di libero scambio raggiunto nel dicembre 2020, ha stabilito l'assenza di tariffe e dazi su tutte le merci conformi alle opportune regole in materia di origine ed ha rappresentato un importante passo in avanti per agire da strumento in grado di far recuperare rapidamente le perdite registrate tra gli scambi dei diversi settori, tuttavia da subito sono emerse delle problematiche concrete che hanno evidenziato la difficoltà a garantire un effettivo libero scambio di merci e servizi e che dovranno essere superate per poter rendere pienamente efficaci le misure stabilte.Vediamone alcune:

Per le imprese italiane del Made in Italy l'aumento della burocrazia, alimentato dalla scarsa conoscenza nelle aziende dei nuovi strumenti necessari per assicurarsi una full compliance all'export nel nuovo Regno Unito post Brexit, si è nei fatti tradotto in ingorghi e rallentamenti in corrispondenza dei principali valichi di frontiera e ciò ha comportato un allungamento dei tempi di trasporto, con gravi conseguenze, come detto, soprattutto per i prodotti alimentari freschi che devono poter contare invece su tempi di consegna contenuti.

I prodotti Made in Italy in transito verso il Regno Unito continuano a pesare oggi nel 2021 circa il 5%, su base annua, dell'export italiano nel mondo, corrispondente ad un valore di 23 miliardi di euro all'anno e preoccupa, quindi, che già numerosi operatori commerciali, principalmente tra le imprese di piccole dimensioni abbiano scelto di rinunciare temporaneamente ad esportare

oltremanica, spaventati sia dalla complessità delle nuove procedure che dai nuovi rischi collegati alla deperibilità delle merci trasportate. Sarà necessario per le istituzioni nazionali fornire massimo supporto agli operatori privati al fine di scoraggiare azioni di rinuncia, sulla strada già intrapresa forse con colpevole ritardo, dalle istituzioni dell'Unione europea che hanno dato vita al nuovo sistema denominato REX, un sistema a disposizione degli esportatori regolari che è live, in una versione full, dal 25 gennaio 2021 e che dovrebbe agevolare e velocizzare il transito dei beni e merci con origine preferenziale.[301]

Per l'Italia e gli operatori nazionali, le indicazioni operative per utilizzare Rex sono contenute nella circolare numero 4 del 2021 adottata dall'ADM, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nella quale è spiegato agli operatori commerciali che intendono esportare i propri prodotti dall'Italia verso il Regno Unito come iscriversi nell'apposito registro e dove dichiarare l'origine dei propri prodotti, gli uffici delle dogane procederanno, quindi, alla registrazione degli esportatori nella banca dati REX.

Anche il Regno Unito ha pensato, con almeno lo stesso colpevole ritardo citato prima, all'introduzione di una nuova Trade Remedies Authority che da giugno 2021 ha iniziato ufficialmente ad operare al fine di indagare sui reclami delle imprese in merito ai danni causati dalle pratiche di importazione sleali, nonché dagli eventuali aumenti imprevisti dei costi legati delle importazioni per valutare l'effettiva necessità dell'introduzione o piuttosto monitorare eventuali aumenti speculativi.

La nuova autorità indipendente incaricata di tutelare gli interessi economici delle imprese del

---

301 Il sistema degli Esportatori Registrati, detto **Rex**, è un sistema di certificazione dell'origine delle merci basato su un principio di autocertificazione che è stato adottato dal 1 gennaio 2017 per il Sistema delle Preferenze Generalizzate (SPG), come disposto dal Regolamento di Esecuzione (UE) numero 2447 del 2015. Ne è prevista, tuttavia, in tale ambito un'applicazione graduale nel corso del periodo transitorio dal 1 ° gennaio 2017 al 30 giugno 2020. L'origine delle merci è dichiarata dagli stessi operatori economici mediante le cosiddette dichiarazioni di origine e per poter rilasciare un'attestazione di origine, un operatore economico deve essere registrato in una banca dati dalle sue autorità competenti. L'operatore economico diventa un esportatore registrato, il sistema REX è il termine utilizzato per designare il sistema di certificazione di origine nel suo insieme e non solo il sistema informatico sottostante utilizzato per la registrazione degli esportatori. Per il momento, il sistema REX è utilizzato dagli esportatori dell'UE nell'ambito di alcuni accordi dilibero scambio, nell'ambito dell'SPG dell'UE e nell'ambito della decisione sull'associazione d'oltremare.Il sistema informatico REX è stato sviluppato dalla Commissione europea ed è messo a disposizione degli Stati membri dell'UE, dei Paesi beneficiari dell'SPG e dei PTOM. Prende la forma di un'applicazione Web a cui si accede con un nome utente e una password come un sito Web tramite Internet. L'unico requisito tecnico è quindi quello di utilizzare un dispositivo connesso a Internet per poter utilizzare il sistema REX.

Regno Unito e di approfondire le indagini sulle pratiche sleali di commercio internazionale avrà tra i suoi compiti principali quello di vigilare ed indagare sui possibili casi di dumping e importazioni irregolari identificati attraverso un'analisi obiettiva dei fatti e raccomandando, qualora lo ritenga opportuno, l'imposizione di misure correttive per tutelare i produttori danneggiati quali, tra le altre, dazi e/o misure anti-dumping, e misure anti-sovvenzioni nonché misure di salvaguardia.

5.3 Le nuove opportunità per le imprese italiane.

Se il precedente paragrafo ha evidenziato maggiormente le conseguenze negative generate da Brexit sulle operazioni transnazionali e tentato di delineare le ricadute sul prodotto interno lordo dei Paesi che intrattengono relazioni costanti con il Regno Unito e le sue realtà imprenditoriali, è necessario ora estendere l'analisi anche alle nuove opportunità che le imprese italiane potranno cogliere nel futuro prossimo.

I dati marcoeconomici dello scambio tra i due Paesi e le numerosi iniziative condivise negli utlimi anni, hanno fatto emeregere come già dal periodo immediatamente successivo al referendum sulla Brexit, le relazioni tra Italia e Regno Unito siano state caratterizzate da una rinnovata e forte resilienza, e seppur le esportazioni di merci e servizi dall'Italia verso il Regno Unito hanno inizialmente subito un calo marcato nel 2020, per via dei motivi descritti nel paragrofo precedente, proseguito nel primo trimestre del 2021, i due Paesi sono stati capaci di far registrare una nuova crescita dal secondo semestre del 2021.[302]

Si tratta di una partnership, quella tra i due Paesi, che si basa su numeri solidi come quelli dei cittadini italiani presenti sul territorio britannico che sono arrivati a raggiungere nel 2020 le 400.000 persone tra gli iscritti all'Aire, ed a marzo 2021 sono oltre 500.000 le domande di cittadini italiani per l'European Settlement Scheme, la comunità italiana è la terza comunità più numerosa nel Regno Unito dopo quella rumena e quella polacca.[303]

Il quadro esposto lascia già intravedere quanto forti siano le interrelazioni tra Italia e Regno

---

[302] I due Paesi siedono insieme in molteplici organizzazioni internazionali e si trovano oggi fianco a fianco nel fronteggiare sfide globali che interessano tutto il Mondo, e che necessitano di un impegno comune a livello globale.Nel 2021 grazie anche alla Presidenza britannica del G7 e italiana del G20, nonché al partenariato per la COP26, i rispettivi Governi hanno avuto diverse occasioni per guidare insieme una ripresa mondiale sostenibile, verde, equa e resiliente seguendo un comune obiettivo di una ripresa sostenibile dalla pandemia. Rafforzare la resilienza tra i due Paesi e affrontare i temi del cambiamento climatico, della tutela della biodiversità, portando avanti i valori comuni condivisi sono stati gli obiettivi dichiaratati da perseguire nei prossimi anni durante la XXIX° edizione del *Convegno Regno Unito e Italia insieme per ricostruire meglio*, organizzato dalle istituzioni italiane e del Regno Unito per rinsaldare i rapporti tra i due Paesi e cogliere l'occasione per rinnovare una comunità di intenti nell'interesse principale delle generazioni future.

[303] **L'European Settlement Scheme** è un nuovo status di immigrazione post Brexit introdotto per regolarizzare sul territorio anglosassone i cittadini dell'Unione euopea che attualmente vivono nel Regno Unito. Le stesse regole si applicano ai cittadini di Islanda, Lichtenstein, Norvegia e Svizzera.

Unito e come si sia lavorato negli ultimi anni per accrescere le relazioni bilaterali facendo sistema tra le ambasciate, i consolati e le rispettive camere di commercio, e nonostante a Brexit si sia sommata la crisi sanitaria, il Regno Unito rappresenta ancora il luogo ideale dove compiere i primi passi per molte PMI italiane al fine di poter cogliere le opportunità offerte da un mercato estero agevolato da un Governo che storicamente ha sempre cercato, e si presuppone continuerà a cercare, di rendere il più agevole possibile l'attività dell'imprenditore puntando su una burocrazia snella ed efficiente.

Tuttavia, il Regno Unito ha un mercato interno già ampiamento maturo con una competizione molto elevata tra i player, per cui le modalità con le quali le imprese estere possono intraprendere l'approccio all'internazionalizzazione verso tali luoghi devono essere incentrate sulle esigenze di un consumatore angolosassone che è estremamente rigoroso e invia costantemente chiari messaggi ai vendor sulla tipologia dei prodotti che intende acquistare, ad esempio nel settore food & beverage dove in Regno Unito il marcato è in crescita costante da anni, principalmente nei settori salutari e biologici dove aumenta la necessità di avere informazioni attraverso tracciati, qr code e più in generale sulla completa trasparenza della catena produttiva.[304]

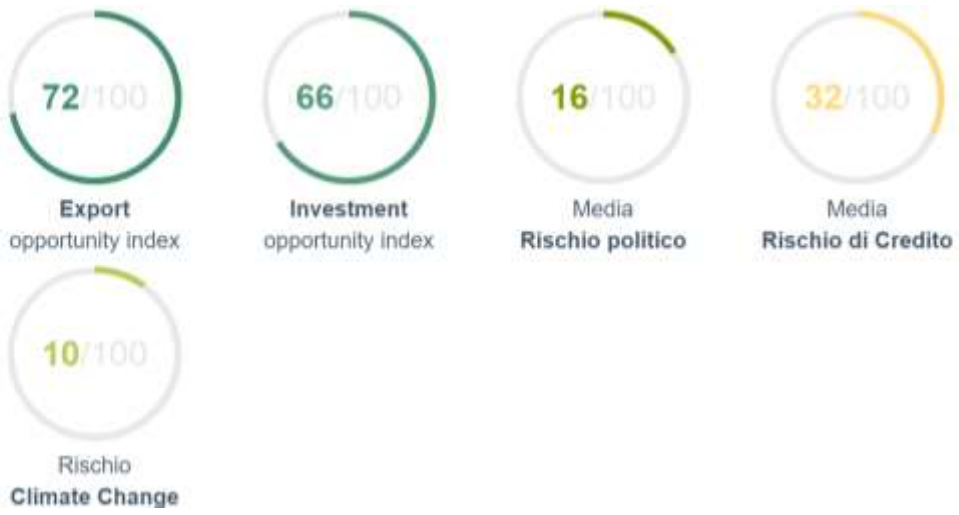
Tuttavia, nel settore alimentare, la comunicazione e divulgazione di una cultura profondamente diversa da quella italiana continuerà ad essere un aspetto che le piccole e medie imprese esportatrici dovranno considerare, cercando alleanze con catene di distribuzione nazionali, insegne locali, gruppi della distribuzione organizzata che possono vantare un elevato livello di

[304] **La tracciabilità dei prodotti in UK**, già implementata da diversi anni, ha contributo a rendere più agevole l'introduzione del regime preferenziale previsto dall'accordo sulla Brexit per i prodotti di origine dell'Unione europea attraverso dei vantaggi importanti riservati ai prodotti che soddisfano le nuove regole di origine preferenziale i quali hanno diritto all'esenzione totale dai dazi. In questo caso, i soli costi da prendere in considerazione per l'export in Regno Unito sono quelli correlati alla necessità di espletare le procedure doganali. Per poter beneficiare del regime preferenziale è pero'necessario che i prodotti soddisfino tre distinte condizioni. Dal punto di vista sostanziale, la merce deve rispettare perfettamente le regole di origine preferenziale stabilite dal testo dell'Accordo e dall'allegato ORIG-2. Il bene esportato deve, inoltre, essere accompagnato da una prova dell'origine preferenziale e, infine, quale terza condizione, è necessario che il prodotto sia trasportato direttamente dall'Unione europea verso il Regno Unito e non sia oggetto di manipolazioni durante il trasporto, nel rispetto della regola di non modificazione, come previsto dall'articolo ORIG-16.

fidelizzazione dei consumatori e quindi guidano il processo di scelta dello shopper in store.[305]

Alcuni indicatori posso aiutarci meglio a capire come dovrebbero agire le imprese italiane operando nel Regno Unito post Brexit, quali sono? Certamente possiamo analizzare quanto SACE assegna ai Paesi anglosassoni nell'Export Opportunity Index del Regno Unito che nel 2021 registra un valore di 72/100 mentre l'Investment Opportunity Index ammonta a 66/100.

FIG. 28: **Export Opportunity Index 2021.** [306]



[305] Il retail e' uno dei settori che maggiormente condiziona l'economia britannica ed allo stesso tempo e' influenzato da essa, rappresenta circa l'8% del GDP del Regno Unito, conta circa 300.000 punti vendita e impiega piu' di tre milioni di persone. La grande distribuzione organizzata in Regno Unito ha particolarmente risentito di Brexit e dell'attuale difficile congiuntura economica. La progressiva mancanza di fiducia dei consumatori nei confronti dell'economia ha influenzato notevolmente anche l'attivita' dei distributori, che, per arginare il problema del calo della domanda di beni di consumo, hanno adottato contromisure come il taglio dei prezzi e le vendite promozionali erodendo i margini.

[306] **SACE** è una società per azioni controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze altamente specializzata nel settore finanziario ed in quello assicurativo. Opera direttamente in 198 Paesi nel Mondo offrendo una vasta gamma di strumenti per l'assicurazione del credito, inoltre fornisce strumenti a protezione degli investimenti realizzati da imprese italiani all'estero e puo' offrire garanzie finanziari a controparti starniere. L'Export Opportunity Index è un indicatore che è stato sviluppato per rispondere alle caratteristoche di un Mondo sempre più aperto agli scambi commerciali e soggetto a una volatilità superiore al passato, occorre quindi disporre di strumenti che consentano alle imprese di individuare le opportunità di internazionalizzazione e vendita all'estero con prontezza e rapidità. Per agevolarle in questo compito, Sace ha sviluppato l'Export Opportunity Index, un nuovo indicatore che individua i Paesi che presentano le migliori opportunità per l'export italiano. Il punteggio assegnato a ciascun Paese varia da 0 a 100, rispettivamente opportunità nulla e massima, viene attribuito attraverso la ponderazione di quattro variabili: totale beni esportati dall'Italia nel paese in valore, tasso di crescita medio dell'export italiano verso il paese, concentrazione delle importazioni del paese, quota dell'Italia sull'import del paese. I settori per cui Sace produce delle previsioni sono: Alimentari e bevande, Altra agricoltura, Prodotti in legno, Tessile e abbigliamento, Altri consumi, Estrattiva, Chimica, Gomma e plastica, Metalli, Meccanica strumentale, Apparecchi elettrici, Mezzi di trasporto, Altri investimenti.

Si tratta di un quadro interessante che si innesta nel dopo Brexit e dove la necessità per le imprese esportatrici europee ed italiane di agire rapidamente per la ricerca di una massiccia riorganizzazione di tutte le operazioni di cessioni e acquisti di beni, da e per il Regno Unito, si dovrà coniugare con l'economia globale in continua ripresa dalla pandemia di Covid-19 e con le strategie interne dei principali operatori economici pubblici e privati del Regno Unito che sembrano aver riacquistato un posto di rilievo nei mercati transnazionali, occupato anche in virtu' anche di un solido rimbalzo economico che, seppur appare di breve periodo, ha superato le aspettative degli analisti.[307]

Nel ricostruire le sue relazioni politiche e commerciali dopo la Brexit, il Regno Unito guarda in modo attento al mercato Indo-Pacifico, e in particolare alle economie emergenti del Sud-Est asiatico, tuttavia si tratta di una strategia che seppur già indirizzata necessiterà di diversi anni per la sua piena realizzazione, lasciando invece ancora un ampio spazio agli operati europei che sapranno agire velocemente nei mercati del Regno Unito post Brexit.

Diventa prioritario, quindi, nel breve periodo, per gli operatori italiani orientarsi in modo efficace su temi rilevanti per l'export come gli adempimenti in materia doganale, i controlli sanitari e fitosanitari, le etichettature, ed informarsi a fondo su come evolveranno le disposizioni per saper cogliere le nuove opportunità in un periodo in cui il Regno Unito sembra già aver opportunamente sfruttato la possibilità di agire rapidamente su diversi settori guardano a nuovi partner piu' distanti dal mercato europeo, come dimostrano i numeri analizzati nel capitolo precedente del presente lavoro.

Abbiamo assistito, negli ultimi mesi, ad un iniziale aumento della domanda industriale nel quadro della riapertura delle attività economiche post Covid-19 e li dove le scorte di prodotto sono ancora ridotte, lungo la filiera dei diversi settori economici, si aprono nuove opportunità di mercato,

---

307 Per un maggiore approfondimento sul tema degli investimenti esteri del Regno Unito si veda, tra gli altri, **D. Bailey**, *No Deal Brexit and UK Automotive,* Regional Studies Association, January 2019. Inoltre, si veda **T. Beal, D. Lawrence**, *Does the Uk's new development strategy support its foreign policy objectivies?* Articolo del 31 maggio 2022, reperibile online "…The new development strategy has been interpreted by many as a shift away from direct aid for aid's sake, towards ensuring that aid supports the UK's geopolitical objectives. However, as things stand it is very unclear if the new strategy achieves these objectives. With the much-trumpeted BII initiative, it is argued that British investment has prioritized a 'network of liberty'. In reality, the best we can say that it lives up to its aim of being 'unashamedly commercial".

ad esempio nei mercati dell'automotive, dei trasporti, dei componenti elettronici e della grande distribuzione.[308]

Il mercato delle auto, in particolare, sarà rivoluzionato anche dalla decisione del Governo del Regno Unito di far cessare la vendita nel mercato interno di veicoli a benzina e diesel dal 2030 ed ha previsto un investimento di circa 100 milioni di sterline nell'impianto Vauxhall di Ellesmere Port, con il quale il gruppo Stellantis ha già avviato una nuova era per la produzione di veicoli elettrici oltremanica, è questo un esempio concreto di pianificazione dell'investimento su prospettive innovative e di opportunità colte nel momento ottimale.[309]

Il contributo del Governo del Regno Unito, più libero di agire fuori dall'Unione europea, alla transizione dello stabilimento dalla produzione di veicoli a benzina e diesel a quelli elettrici è stato già di 30 milioni di sterline.[310]

Inoltre, l'ufficio dei mercati del gas e dell'energia elettrica del Regno Unito, sta alimentando la rivoluzione dei veicoli elettrici attraverso la creazione di nuove aree di servizio autostradali e strade principali in tutto il paese predisposte per ottenere il cablaggio necessario per installare 1.800 nuovi punti di ricarica ultrarapida, triplicando l'attuale rete.

---

308 Il Regno Unito è stato tra i primi al Mondo a rivedere le regole generali sull'emergenza Covid-19 arrivando presto a cancellare ogni restrizione ad inizio del 2021. Sono emerese, tuttavia, diverse criticità tra cui la carenza di autisti di mezzi pesanti, raccoglitori e confezionatori nelle aziende agricole e negli impianti di trasformazione alimentare, tutti problemi che hanno portato a una scarsa disponibilità di articoli nei supermercati. La manodopera scarseggia anche in altri settori, come quello dell'ospitalità, con ristorante e alberghi costretti a chiudere o a ridurre gli orari perché non sono in grado di assicurare il servizio cui erano abituati. Per cercare di risolvere alcuni problemi il Governo del regno Unito ha messo in atto diverse azioni, tra cui la proposta di concedere migliaia di visti speciali ai camionisti europei, concendo nuove opportunità a quelle aziende di trasporto già organizzate per la gestione del business post Brexit.

309 Il gruppo Stellantis, il cui primo azionista è la holding della famiglia italiana Elkann con il 14,4%, a seguito del comunicato stampa con il quale ha annunciato il nuovo investimento nel Regno Unito ha avuto un forte rialzo a piazza affari con il titolo in crescita a fronte di un mercato dell'automotive in calo a livello europeo.

310 Per l'industria dell'automotive del Regno Unito si tratta del secondo investimento rilevante post Brexit dopo quello dello scorso 28 giugno 2020 che ha riguardato l'espansione dello stabilimento della Nissan a Sunderland. Nel nord-est del Paese, infatti, saranno creati 1.650 posti di lavoro a fronte di un investimento nelle auto elettriche di 1 miliardo di sterline e della nascita di un nuovo sito di produzione di batterie per il loro funzionamento, gestito da Envision EASC, partner dell'azienda nipponica. Se nel post-Brexit il presidente di Nissan, Ashwani Gupta, aveva messo in dubbio la permanenza del colosso automobilistico nel Regno Unito, lo stesso ha dichiarato successivamente che Nissan "userà la Brexit come un'opportunità dopo aver potuto constatare il nuovo impegno del Governo britannico per il Mondo dell'automotive di ultima generazione, decisioni che hanno convinto l'azienda a investire in un business sostenibile e remunerativo."

Il passaggio dalla benzina e dal diesel all'elettrico, i nuovi cavi da installare, le sottostazioni e le altre infrastrutture della Gran Bretagna intera, necessitano quindi di un massiccio aggiornamento per supportare questa nuova domanda di elettricità e si aprono opportunità per gli operatori esteri specializzati. L'investimento sarà realizzato nei prossimi due anni e fa parte di un piano post Brexit molto più ampio per garantire al Regno Unito l'infrastruttura energetica di cui ha bisogno, per supportare il passaggio al trasporto e al riscaldamento a basse emissioni di carbonio, mantenendo al contempo forniture sicure.

L'entità di questo investimento sarà nell'ordine di oltre 40 miliardi di sterline, attraverso la regolamentazione delle reti energetiche di Ofgem e sono previsti anche 204 progetti per un valore di 300 milioni di sterline in Inghilterra, Scozia e Galles, per sostenere il trasporto pulito.

Il Governo del Regno Unito, slegato dai precedenti vincoli di natura europea, accelera a grandi passi verso un progetto nazionale di riconversione della mobilità elettrica e prevede di introdurre una legge, già nel 2023, per installare obbligatoriamente in tutte le case e gli uffici di nuova costruzione dei carica batterie per veicoli elettrici.

Dodici milioni di sterline in finanziamenti per investimenti in ricerca e sviluppo, il lancio di un progetto pilota da 9.3 milioni di sterline gestito da Highways England, l'ente dedicato alle autostrade britanniche che ha identificato nelle auto elettriche il futuro prossimo, permetterà alle varie aziende del Paese ed a quelle estere che si stanzieranno sul territorio di poter offrire i loro servizi finalizzati anche a far provare gratuitamente i veicoli elettrici prima di acquistarli.

Guardando ad altri settori, il Regno Unito post Brexit resterà certamente un mercato chiave anche per le imprese italiane del design, oggi il territorio anglosassone è la quarta destinazione al Mondo per i mobili italiani dopo Francia, Germania e Stati Uniti, con la città di Londra che rappresenta un vero e proprio trampolino di lancio mondiale per quelle imprese che hanno una buona penetrazione nella capitale.

Le aziende italiane dell'arredo-design sono presenti oggi nel Regno Unito in massa, piccole e grandi, queste ultime organizzate con showroom e studi di progettazione, tra i più importanti al

mondo, con una presenza strutturata e capillare nella capitale inglese, anche attraverso flagship store monomarca, corner shop all'interno dei principali multimarca specializzati in design, ma anche filiali commerciali di distribuzione.

Dal Regno Unito i brand italiani dovranno cercare di intercettare ancora, e di conquistare, alcune tra le più prestigiose e redditizie commesse contract su scala globale interagendo, spesso meglio che dall'Italia, con realtà internazionali di Paesi lontani quali gli Stati Uniti, la Russia o i Paesi Arabi che hanno forte presenza ed interesse a Londra e più in generale nei Paesi anglosassoni.

I settori della ristorazione, dell'edilizia e dell'agricoltura sono quelli che nel Regno Unito dipendono oggi maggiormente dalla manodopera dei cittadini europei e l'ufficio nazionale di statistica del Regno Unito ha comunicato già la perdita di 953.000 lavoratori specializzati, ad Agosto 2021, per via di un effetto combinato Brexit-pandemia da Covid-19, che palesa la necessità per l'economia del Regno Unito di cercare urgentemente personale estero per funzionare a pieno ritmo.

Per cercare di contenere il problema della mancanza di personale e mantenere ad ogni costo chi invece ha deciso di rimanere sul territorio, le aziende del Regno Unito hanno già previsto in alcuni casi dei bonus di assunzione ed in altri applicato una politica di arrotondamento degli stipendi tramite la maggiorazione del service charge, tutte scelte che pero' spianano anche la strada ad un aumento generale dei prezzi per beni e servizi locali.[311]

In conseguenza di alcune misure prese, il tasso annuale dei prezzi al consumo è salito nel Regno Unito al 5,5% a gennaio 2021, il più alto dal marzo 1992, e si tratta di un intensità di accelerazione dei prezzi imprevista anche dagli analisti che si innesta in un quadro economico che ha spinto la Banca d'Inghilterra a rivedere le previsioni sulle stime di inflazione, prevista in crescita con un picco del 7.25% ed un conseguente aumento del 54% delle bollette energetiche del Paese.[312]

[311] Il service charge è una somma aggiunta al conto prima che questo sia dato al cliente e corrisponde a una percentuale di quanto speso.

[312] Fonte: **Bank of England**, Monetary policy report 2021, reperibile online.

Appare credibile che l'aumento dei prezzi, gravando sui consumatori e aumentando le pressioni sul reddito, contribuirà assieme alla pandemia da Covid-19 e alle recenti criticità emerse a seguito della crisi Russo-Ucraina, ad aggravare l'insicurezza nel Paese e che le stesse istituzioni del Regno Unito saranno fortemente tentate di rinsaldare la partnership con l'Unione europea offrendo nuove opportunità competitive agli operatori transazionali.

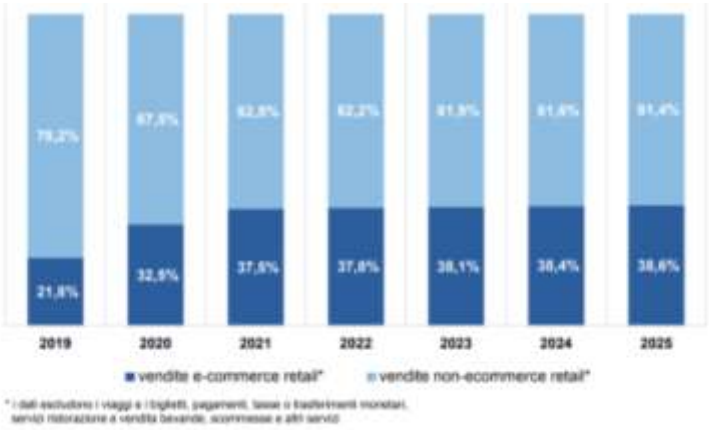
Alcune piccole e medie imprese italiane del food & beverage sembrano però essere riuscite, almeno in parte, già a sfruttare alcune nuove opportunità emergenti poiché nonostante la pandemia da Covid-19 ancora in corso, si registrano alcuni trend positivi nelle esportazioni verso il Regno Unito, nel settore alimentare. Si tratta di quelle aziende che sono riuscite a mantenere rapporti preferenziali con le grandi insegne della distribuzione organizzata del Regno Unito dove due consumatori su cinque comprano regolarmente prodotti del Made in Italy, soprattutto caffè, vino, prosciutti e formaggi, puntando su una forte comunicazione che ruota attorno al concetto di sostenibilità e lo switch delle vendite effettuate oggi maggiormente attraverso i canali e-commerce, si è fatto leva quindi su due aspetti importanti e da sfruttare per le aziende italiane che vogliono accrescere il business in Paesi già dove nel 2020 il 34% dei consumatori ha usato la rete per acquistare prodotti alimentari e bevande, quota che sale al 45% tra i soli inglesi.

Overall, Il Regno Unito è il mercato e-commerce più avanzato nel continente europeo e nel 2020 i suoi consumatori hanno speso 141,33 miliardi di sterline per acquistare prodotti in questo canale, risultato che, come già descritto nel presente lavoro, è in aumento del 34,7% rispetto al 2019 mentre nel 2020 è ben l'87 % delle famiglie del Regno Unito che ha effettuato acquisti online, raggiungendo il più alto tasso di penetrazione nel Paese negli ultimi 11 anni, con un'accelerazione spinta dai lockdown causati dalla pandemia di Covid-19.

Se analizziamo meglio questo dato collegandolo ai domini, emerge che la maggior parte degli acquisti, pari al 73% del totale, viene effettuata su siti internet registrati in Paesi anglosassoni, mentre il 16% proviene dal mercato dell'Unione Europea, residua l'11% dai Paesi extra Unione Europea. Il primo sito web per numero di vendite online Business to Consumer, in Regno Unito, è

stato Amazon con 446,5 milioni di visite mensili nel 2021, seguito da eBay con 355,5 milioni di visite, e ASOS, negozio online specializzato in moda e cosmetici per uomo e donna, con 54,3 milioni di visite mese. Si tratta di un trend che indirizza gli acquisti dai negozi fisici verso i canali Online e che si manterrà certamente in crescita per i prossimi anni.

***FIG. 29*: Vendite Regno Unito E-Commerce vs Retail periodo 2019-2025.[313]**



Per le aziende italiane sarà quindi importante identificare le linee guida di riferimento per diventare solidi Vendor nel mercato dell'online del Regno Unito post Brexit entrando in contatto costante con un consumatore differente da quello italiano, certamente abituato ad un livello di servizio in ambito e-commerce molto alto ed a un Click & Collect Service, con prenotazione o saldo alla consegna attraverso carte di credito, pagamenti con criptovalute e NFT, ma anche abituato a poter contare sempre di piu' su un tracciamento chiaro ed accurato delle consegne, sono queste alcune delle leve attraverso le quali gli operatori lontani dovranno guadagnarsi la fiducia dei consumatori del Regno Unito del canale online, fornendo quindi servizi altamente qualitativi.

Una nuova azienda che vorrà inserirsi nel mercato dell'online nel Regno Unito post Brexit

[313] I dati sulle vendite del canale E-commerce in Regno Unito, da cui deriva la Fonte dei dati riportati nel presente lavoro sono analizzati da **N. Lone Harboul, J. Weltevreden**, *European E-commerce Report* presso Amsterdam University of Applied Sciences & Ecommerce Europe, reperibile online.

potrebbe, quindi, inizialmente studiare una strategia di vendita selettiva, considerando una serie limitata di prodotti sui marketplace, avviando una prima fase sperimentale di qualche mese, con l'obiettivo anche di studiare le dinamiche del mercato locale ed i comportamenti dei suoi consumatori, comprendendone meglio le modalità di scelta in termini di gusti dei clienti, preferenze di pagamento, comportamento di acquisto, scenario competitivo e piu' in generale per reperire tutte le informazioni chiave utili all'impresa per sviluppare una strategia di export digitale di successo.

Una volta inserito il prodotto nel mercato, l'azienda dovrebbe affidarsi a spedizionieri locali ed affiancare ai marketplace il proprio sito con il suffisso com.uk con lo scopo di trasmettere vicinanza al consumatore poiché i clienti Amazon preferiscono venditori che utilizzano la logistica del marketplace e perché le spedizioni sono più veloci e trasmettono un maggior senso di sicurezza,in particolare, nel Regno Unito, i consumatori inglesi che rappresentano la fetta maggiore a cui riferirsi sono abituati a standard elevati, di conseguenza affidarsi alla logistica di Amazon appare oggi poter essere la scelta giusta per l'azienda italiana che decide di immettersi nel nuovo mercato online del Regno Unito post Brexit.

Ma cosa stanno facendo le istituzioni italiane preposte allo sviluppo dell'Export ed al supporto del Made in Italy, attraverso le piattaforme digitali, a seguito delle innumerevoli complessità emerse anche in questo canale di vendita nel periodo post Brexit?

Con il piano Straordinario per la Promozione del Made in Italy nel Mondo, l'Agenzia ICE ha avviato numerose iniziative tra cui quella denominata Made in Italy di Amazon, una vetrina permanente che è presente in diversi siti dell'e-shop incluso quello del Regno Unito. Questa iniziativa garantisce visibilità ai prodotti realizzati da piccole, medie e grandi aziende artigiane, espressione dell'eccellenza della produzione italiana ed è un ottimo strumento che possono utilizzare le nostre

imprese per poter essere accompagnate nel mercato del Regno Unito.[314]

Familiarizzare con Amazon attraverso un percorso facilitato dalle istutuzioni italiane apre ulteriori nuove opportunità che si incontrano utilizzando a fondo le funzionalità del dominio, per le imprese italiane un occasione da poter usare è anche Amazon Business, che offre delle funzionalità specifiche per le transazioni tra aziende, sfruttando l'infrastruttura di base della piattaforma.

Non bastano, tuttavia, questi strumenti per poter essere oggi competitivi sui mercati internazionali, un aspetto determinante in Regno Unito risulta essere quello di poter garantire diversi metodo di pagamento al consumatore in un territorio dove nel 2020, il 67,8% degli acquisti online in è stato effettuato tramite e-wallet, il 16,6% tramite carta di credito, il 7% con bonifico bancario, e il 6% con pagamento alla consegna, è opportuno anche tenere in considerazione che, in linea con le procedure internazionali, in Regno Unito tutte le banche impongono la 2-steps authentication e la maggior parte chiedono la conferma dell'acquisto tramite applicazione su smartphone.[315]

Le nuove opportunità che si aprono per le imprese italiane quindi, e più in generale per gli operatori commerciali che vedono nel Regno Unito post Brexit un territorio favorevole allo sviluppo del proprio business, dovranno essere gestite anche in relazione alle complessità generate dalle azioni di un Governo che seppur fortemente interessato ad una ripresa rapida degli scambi, è in parte diffidente verso quelle aziende che dimostrano di avere capacità economiche e gestionali tali da poter

---

314 **Il piano straordinario per la promozione del Made in Italy 2018** è una nuova iniziativa dell'Agenzia ICE dedicata ai canali digitali della distribuzione e-commerce ed offre alle aziende italiane, principalmente, tre vantaggi: 1) Supporto alla registrazione su Amazon di almeno 600 nuove aziende nella vetrina Made in Italy appositamente creata con Amazon, di cui 350 imprese nella condizione di zero export o di un fatturato inferiore ai 25.000 euro sui mercati internazionali, al fine di supportare le start-up 2) visibilità ai prodotti delle aziende ammesse nella vetrina prevista per la gestione del Made in Italy di Amazon sui diversi siti esteri di Amazon.co.uk, Amazon.de, Amazon.fr, Amazon.es e Amazon.com, beneficio, per 18 mesi, 3) Un flusso aggiuntivo di traffico generato dalle campagne di advertising digitale finanziate dall'Agenzia ICE, tramite banner personalizzati. La partecipazione è gratuita e non comporta costi aggiuntivi rispetto alle tariffe applicabili ai servizi di vendita su Amazon.

315 In tutti gli esempi indicati, deve inoltre rilevarsi l'applicabilità, o la non applicabilità, di quanto previsto da EBA in merito agli standard tecnici sulla Strong Customer Authentication e sulla sicurezza dei canali di comunicazione per l'accesso ai conti, come previsti dal regolamento delegato UE 2018/389. Per far luce su questi aspetti in tema di servizi bancari e di pagamento e supportare cittadini e le imprese nella loro operatività, l'Abi in collaborazione con le banche e le associazioni dei consumatori che partecipano al progetto trasparenza semplice hanno divulgato una guida, reperibile online al sito web dell'Abi. Per maggiori dettagli sulle modalità di pagamento accettate dai domini registrati nel Regno Unito si veda l'articolo del 20 novembre 2021 del Codacons, reperibile online, dal titolo *Brexit, Abi: ecco cosa cambia per pagamenti e investimenti.*

sostituire player interni, lasciando spazio ad eccessive concentrazioni di interessi esteri, maggiormente in quei settori nei quali sarebbe auspicabile mantenere una prevalente presenza di imprese nazionali. A tal proposito, il 27 aprile 2021 il Regno Unito ha istituito, nell'ambito del progetto di legge National Security and Investment Bill, il Consiglio per gli investimenti del Regno Unito con lo scopo di facilitare gli investimenti interni, informare la politica commerciale indipendente e raccogliere intorno ad un forum gli investitori globali per consigliare il Governo.[316]

Il Consiglio è presieduto dal Ministro per gli investimenti ed è composto da 38 rappresentanti di grandi imprese multinazionali, tra cui Syngenta, Siemens, Santander, Nestlé, Morgan Stanley, Lockheed Martin, Kraft Heinz, Hewlett Packard, Dhl e Airbus.

L'obiettivo primario della legge è quello di strutturare un regime di screening autonomo separato dal controllo delle fusioni che affronti le acquisizioni di società e beni in Regno Unito da parte di investitori nazionali ed esteri e riflette quelle che sono le preoccupazioni esistenti nel Regno Unito circa le implicazioni di Brexit che possono incidere sulla sicurezza nazionale, come nel caso di investimenti stranieri in particolari settori o di operatori provenienti da particolari giurisdizioni o Paesi considerati ostili.

Va da sé che la norma, che ha portata astratta e generale, e che si potrà applichere potenzialmente a tutte le operazioni transfrontaliere consegna al Governo del Regno Unito un notevole potere di imporre condizioni che possono incidere notevolmente sugli scambi internazionali, potendo anche eventualmente bloccare scambi o accordi nel caso intraveda un rischio importante per la compromissione della sicurezza nazionale del Regno Unito, poteri di screening che si ipotizza

316 Il 29 aprile 2021 il **National Security and Investment Bill** è divento legge nel Regno Unito ed è operativo dal 4 gennaio 2022. La legge rappresenta un cambio sostanziale nel quadro normativo britannico delle acquisizioni e degli investimenti transnazionali ed attribuisce al Governo di Londra il potere di intervenire su un'ampia gamma di operazioni sul presupposto della difesa della sicurezza nazionale. Si prevede che già nel 2022 verranno promulgati alcuni regolamenti attuativi per i singoli settori interessati dalla nuova normativa alcuni dei quali avranno portata retroattiva, è quindi importante per le imprese che hanno interessi o stanno valutando acquisizioni nel Regno Unito che vengano a conoscenza di questa legge e prendano in considerazione i nuovi obblighi previsti, quali ad esempio le nuove procedure previste per le operazioni di acquisizione.

saranno applicati maggiormente su beni strategici come la proprietà intellettuale ed il copyright e verso quegli investitori che hanno in mente di pianificare un'acquisizione o una fusione in una delle aree sensibili per l'economia del Paese, questi dovranno ottenere l'approvazione del Governo prima di poterla completare.

Si intravede un chiaro rischio per alcune aziende estere ma anche un nuovo regime maggiormente controllato e che consentirà agli investitori di disporre di processi di autorizzazione probabilmente più efficienti per le acquisizioni rilevanti, nonché di poter disporre tutti di una maggiore trasparenza sui vari accordi che il Governo potrebbe esaminare e sulle tempestiche che necessitano i processi per poter essere operativi. Si palese, pero', anche una rinsaldata notevole incertezza a connotare ancora le conseguenze sul lungo termine della Brexit, per identificare oggi quelle opportunità reali che si potranno concretizzare per le imprese italiane, perché se in parte sono emerse chiaramente in altre le distorsioni su larga scala dei modelli commerciali del Regno Unito influenzati delle nuove normative che ancora non hanno prodotto i loro principali effetti, hanno reso difficile identificare i segni iniziali delle tendenze a lungo termine.

Non possono però, come piu' volte analizzato nel presente lavoro, certamente sfuggire quei segnali chiari che arrivano dai contesti macroecomomici, influenzati principalmente da un forte e ormai costante deprezzamento della sterlina, che è apparso essere da subito come la questione principale per cui si sarebbe certamente arrivati ad un indebolimento della domanda di beni importati in Regno Unito, principalmente dall'Unione europea per via delle forti connessioni storiche, un trend che è emerso già nei mesi immediatamente successivi al referendum sulla Brexit e che continuerà a condizionare i dati relativi alle importazioni settoriali, in particolare per quei mercati particolarmente importanti e per i quali le incertezze generate dalla questione Brexit hanno da subito limitato gli

scambi, come per l'industria farmaceutica e quella automobilistica.[317]

[317] Brexit sta certamente avendo avuto un impatto negativo sull'economia del Regno Unito ma non spiega da sola la crisi della sterlina che deve essere inquadrata in un contesto dove Covid-19, crisi Russo-Ucraina e la crisi energetica in atto sono allo stesso modo elementi cruciali che hanno contribuito a spingere l'inflazione ai massimi da 40 anni, al 9,4% ad Agosto 2022 e, nonostante i numeri rialzi dei tassi già operati dalla Bank of England, potrebbe salire al 13% nell'ultimo trimestre del 2022. La sterlina britannica a Settembre 2022 ha raggiunto il suo minimo storico nei confronti del dollaro, sotto la soglia di 1,04 dollari per un pound, superando in negativo anche il record storico del 1985. A stimolare la debolezza della sterlina nei confronti del dollaro americano è stato anche il piano fiscale del nuovo Governo di **L. Truss**, che è stato accolto con particolare sfiducia dagli investitori. La neo-premier il 23 settembre 2022 ha annunciato un piano di tagli fiscali che arriveranno entro il 2026 a valere 50 miliardi di euro, si tratta della più importante riduzione delle tasse dal 1972. Il motivo, secondo gli analisti, è che l'aumento del deficit pubblico non sarà sostenibile per l'economia del regno Unito, a maggior ragione in un momento in cui si cerca di riportare l'inflazione a livelli accettabili attraverso l'aumento dei tassi di interesse ed una massiccia dismissione dei titoli di Stato, generando un inevitabile aumento dell'indebitamento medio per famiglie, per imprese e per lo Stato.

5.4 La legge applicabile ai contratti ed alle obbligazioni non contrattuali.

Una delle conseguenze di gran lunga maggiormente evidente del recesso del Regno Unito dall'Unione europea è la mancata applicazione del nuovo diritto europeo nei territori anglosassoni, fatte salve rare eccezioni, e di una parte sostanziale del diritto di matrice europea vigente, incluso il regolamento n.ro 1215 del 2012 relativo alla disciplina e competenza giurisdizionale in materia civile e commerciale che cessa quindi di essere applicato ed è qui necessario approfondire il tema che tratta per comprendere come orientarsi in futuro venendo a mancare un importante linea guida per la definizione di questioni strettamente collegate alle attività economiche e commerciali.[318]

L'obiettivo di arrivare ad una chiara definizione delle modalità sulle quali plasmare i futuri rapporti e quelli pendenti, principalmente commerciali, tra gli operatori dell'Unione europea ed il Regno Unito è stato un obiettivo primario ricercato durante i lunghi e complessi negoziati portati avanti dalle due parti che hanno discusso molto anche su altri temi importanti quali la sicurezza, la difesa o la politica in materia di ambiente e di agricoltura, ma è apparso tuttavia subito chiaro che uno degli aspetti maggiormente complessi sarebbe stato quello di trovare specifici accordi di settore per definire ogni futura relazione di tipo economico, commerciale e finanziaria della quale si sarebbe iniziato a discutere di ulteriori dettagli, come quelli attuativi, solo in seguito alla definizione di

[318] Il Regolamento dell'Unione europea num.1215 del 2012, c.d. **Regolamento Bruxelles Ibis**, disciplina la competenza giurisdizionale in materia civile e commerciale all'interno dell'Unione. In particolare, l'articolo 25 del Regolamento Bruxelles Ibis disciplina gli accordi di scelta del foro in favore dei giudici degli Stati membri. L'articolo si applica agli accordi di scelta del foro esclusivi e non esclusivi e si ritiene generalmente che l'articolo in questione si applichi anche agli accordi di scelta del foro asimmetrici, che cioè consentono a una delle parti di rivolgersi a più giudici rispetto alla propria controparte. Il Regolamento disciplina anche il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni rese dai giudici degli Stati membri, inclusi quelli designati da accordi di scelta del foro ai quali si applicha l'articolo 25 dello stesso Regolamento all'interno dell'Unione euorpea. Con la conclusione dell'Accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea il diritto Unione, incluso il Regolamento Bruxelles Ibis, non trova più applicazione nel Regno Unito, salvo le eccezioni previste nello stesso Accordo.

condivise linee guida di carattere generale applicabili trasversalmente a tutti i settori.

Le modalità con le quali l'Unione europea intrattiene relazioni durature con i partner commerciali di Paesi terzi, apparivano essere in prima istanza il benchmark di riferimento per poter applicare un modello standardizzato e pienamente funzionante, incentrato anche sulla ricerca delle diverse modalità di integrazione del Paese terzo con la legislazione dell'Unione e sul rispetto di determinati standard considerati basilari perché, almeno inizialmente, la cessazione nel Regno Unito dell'applicazione delle norme e dei regolamenti europei faceva intravedere anche un potenziale rischio di ritorno ad un passato lontano, antecedente la nascita stessa dell'Unione europea, con il rischio di accrescere una distanza tra le parti che avrebbe potuto danneggiare gran parte dell'economia in questione.[319]

Tuttavia, le innumerevoli difficoltà emerse per arrivare in tempi brevi alla definizione di un accordo condiviso tra Regno Unito ed Unione europea che sia capace di mantenere inalterati i livelli di import export pre Brexit e la necessità di regolamentare con modalità più dettagliate quei settori che sono già tra loro strettamente connessi, hanno fatto sì che lo strumento individuato nelle specifiche regulation di settore si sia dimostrato essere piu' adatto per raggiungere scopi condivisi,

---

319 Un modello di riferimento dal quale poter mutuare diversi strumenti utili, al fine di raggiungere accordi soddifascenti, è stato per molti studiosi del tema l'accordo di partenariato economico vigente tra Unione europea e Giappone, con lo scopo appunto di avere un riferimento utile e già esistente per tentare di definire meglio le future questioni riguardanti gli accordi tra Unione europea e Regno Unito. **L'Economic Partnership Agreement** coinvolge più di 635 milioni di cittadini europei e giapponesi e istituisce un'area di libero scambio che copre un territorio molto vasto a livello mondiale. L'accordo prevede l'eliminazione delle tariffe doganali sul 99% dei prodotti e servizi scambiati tra Unione europea e Giappone e l'eliminazione anche delle principali barriere non tariffarie e gli ostacoli di natura normativa che impediscono alle imprese europee di entrare nel mercato giapponese.Una parte importante dell'accordo è dedicata all'origine delle merci e al relativo trattamento preferenziale, in particolare le imprese comunitarie che intendono esportare in Giappone usufruendo dei vantaggi dell'EPA devono preventivamente iscriversi nel sistema REX, presentando all'Ufficio delle Dogane territorialmente competente il modulo di domanda numero 22-06 BIS contenuto nel Regolamento del 2018 numero 604, e ottenere il relativo codice identificativo, in modo da poter autocertificare l'origine preferenziale della merce da esportare. A differenza del CETA, l'accordo commerciale stabilito dall'Unione europea con il Canada, l'EPA si occupa soltanto di materie di competenza dell'Unione e perciò non dovrà essere ratificato dai Parlamenti nazionali. I settori maggiormente favoriti da questo accordo sono: l'agroalimentare, che potrebbe vantare incrementi fino al 180% nell'arco dei prossimi 3 anni e il lattiero caseario.

orientati al mantenimento di alti livelli di collaboratività.

Come è noto, infatti, ai sensi dell'art. 26 del TFUE, il mercato interno è uno spazio dove già non esistono frontiere e dove viene garantita la libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, in particolare per le merci il successivo art. 28 dello stesso trattato vieta di imporre dazi doganali o misure di effetto equivalente e ancora l'art. 34 del TFUE vieta la possibilità di imporre delle restrizioni all'importazione ed alla esportazione di merci nel mercato unico. Possiamo quindi affermare che non si tratterebbe di cercare accordi capaci solamente di ristabilire una zona di libero scambio, bensì capaci di recuperare quella peculiare unione doganale regolata da una politica commerciale comune che rappresenta il risvolto esterno dell'esistenza di un mercato interno caratterizzato da una solida partnership duratura tra più Stati sovrani alla quale il Regno Unito oggi rinuncia di farne parte, almeno a condizioni immutate.[320]

Si capisce, quindi, che l'obiettivo primario che probabilmente si sono posti sin dall'inizio i negoziatori dell'Unione europea e quelli del Regno Unito, su specifico mandato delle istituzioni dei rispettivi Paesi, non sia stato quello di cercare delle nuove modalità per migliorare la partneship, come appunto nel caso dell' accordo di partenariato tra Unione europea e Giappone, bensì di tentare di mantenere immutate delle condizioni che appaiono già di per se essere notevolmente interessanti e

---

[320] **CFR A. Tizzano e R. Adam**, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, ed V Torino 2020. Gli autori analizzano la politica commerciale europea, che indirizza oggi circa un quinto del commercio mondiale, e rappresenta uno dei pilastri su cui si fonda l'Unione essendo la sua principale interfaccia con il resto del mondo. Il mercato unico costituisce, inoltre, la più estesa iniziativa di integrazione economica internazionale realizzata con successo dal dopoguerra a oggi, garantito da una Unione europea che conduce una politica commerciale comune basata sugli accordi commerciali, inclusi quelli raggiunti con l'Organizzazione Mondiale del Commercio e quelli bilaterali, vengono tutti negoziati congiuntamente in rappresentanza degli interessi di tutti gli Stati membri. L'art. 113 del trattato di Roma istitutivo delle Comunità Europee, ora articolo 133 del Trattato di Maastricht, affida il ruolo di negoziatore unico alla Commissione nel quadro di mandati specifici che ad essa vengono assegnati di volta in vola dal Consiglio. Per il singolo Paese, la membership europea si è quasi sempre tradotta negli anni in un vantaggio competitivo nell'ambito delle negoziazioni commerciali genererata dalla maggiore forza contrattuale acquisita tramite la Commissione quale negoziatore unico per l'Unione ch ha, infatti, probabilmente comportato risultati migliori rispetto a quelli ottenibili da un singolo Stato. Per un approdondimento sulle scelte della politica commerciale prese dalle istituzioni europee negli ultimi anni si veda anche **R. De Santis**, *La politica commerciale nell'Unione Europea: dall'unione doganale al mercato globale doganale al mercato globale*, Rapporto Isae dal titolo lo Stato dell'Unione europea, gennaio 2007, reperibile online pp. 39-59.

difficilmente sostituibili.

Si è detto più volte nel presente studio che il Regno Unito ha individuato nell'adozione degli European Withdrawal Acts gli strumenti da utilizzare per mantenere una parte rilevante dell'acquis dell'Unione europea nella sua legislazione interna, anche dopo il 31 dicembre 2020, per poi essere incorporato gradualmente a livello locale, riservando però alle norme nazionali delle regulations specifiche nei casi in cui le disposizioni previste dalle fonti sovranazionali si trovino ad operare in modalità inadeguata a seguito dell'uscita dall'Unione, essendo primario raggiungere in ogni caso quest'obiettivo nel lungo termine anche attraverso successivi cicli di ricalibrazione della politica economica ed industriale.

Il duplice scopo, invece, il primo di stabilire delle disposizioni transitorie utili a gestire un periodo nel quale occorreva raggiungere un'uscita ordinata e il secondo quello della volontà di creare un regime di diritto internazionale privato transfrontaliero che possa operare efficacemente a seguito dell'uscita dall'Unione europea, sono stati gli obiettivi posti alla base della creazione di uno specifico assetto post-Brexit che sta richiedendo tempo per poter essere cercato maggiormente nella sostanza e meno nella forma. Già il prolungarsi delle fasi negoziali aveva fatto emergere che lo strumento da perseguire gradualmente, in combinato disposto della ricerca di un accordo quadro, sarebbe stato quello di arrivare a stabilire delle regulations specifiche di settore che in effetti si sono rilevate in molti ambiti interni al Regno Unito, lo strumento utile a mantenere una forte linea di continuità con quanto stabilito a livello europeo, in alcuni casi agendo rapidamente per rivedere ed aggiornare alcuni temi al mutato assetto istituzionale e di mercato post Brexit.

In tema di nuove regolamentazioni e di attivazione di nuove disposizioni applicabili ad alcuni tipi di contratti commerciali internazionali, ad esempio, la Civil Jurisdiction and Judgment Regulation del 2019 ha determinato la cessazione dell'applicabilità al Regno Unito della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale mentre tutte le nuove regulation sulla gestione delle procedure transfrontaliere connesse all'insolvenza superano l'applicazione del regolamento numero 1346 del

2000.[321]

In merito alle obbligazioni contrattuali e non contrattuali invece, come noto, i regolamenti di Roma n. 593 del 2000 e n. 864 del 2007 sono il riferimento, pressoché esclusivo, per la definizione della legge applicabile ed il Regno Unito ha deciso di mantenerle con la regulation del 2019 *Law applicable to contractual obligations and non contractual obligations*. Gli Stati membri dell'Unione europea potranno continuare, quindi, ad applicare quanto i regolamenti hanno previsto per le specifiche fattispecie relative ai rapporti con il Regno Unito in materia e si potrà garantire, quindi, una sostanziale uniformità di regolamentazione.[322]

Inoltre, con la firma dell'accordo di cooperazione tra Regno Unito ed Unione europea, le parti hanno escluso l'imposizione di dazi, imposte o altri oneri rimarcando la volontà di voler agire con una modalità preferenziale, restano tuttavia i maggiori impedimenti generati rispetto al passato per gli operatori commerciali che sono rappresentati dall'introduzione di nuove procedure doganali e verifiche di conformità alla normativa o ad i diversi standard tecnici omologativi di prodotto, alcuni in precedenza non previsti e che dovranno essere gestiti in ottica risolutiva cercando soluzioni condivise ed accettate da entrambe le parti.

Il tema dei contratti commerciali incontra però delle nuove complessità a seguito di Brexit, in stretta connessione con le caratteristiche dichiarate nelle documentazioni che viaggiano assieme alle merci ed i servizi se consideriamo che cambiano radicalmente le regole basilari da applicare, principalmente previste da fonti europee, sulla marcatura o l'etichettatura di merci e sul riconoscimento di conformità di prodotti da parte di organismi preposto ai controlli di entrambe le

[321] La Civil Jurisdiction and Judgment Regulation del 2019 è disponibile al sito web: https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2019/9780111176726/contents. Mentre il regolamento che regola le procedure di insolvenza transfrontaliera ai sensi del dispositivo CE n.1346 del 2000 e disponibile al sito web: https://www.diritto.it/l-insolvenza-transfrontaliera-ai-sensi-del-regolamento-ce-n-13462000-aspetti-generali-e-brevi-cenni-all-insolvenza-dei gruppi-di-societa.

[322] I regolamenti di Roma n.593 e n.ro 864 sono disponibili al sito web: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0864&from=LT. Mentre la legge del 2019 The law applicable to contractual obligations and non-contractual obligations è disponibile al sito web: https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2019/9780111180785/contents.

parti, questo fino a diversa regolamentazione che seppur in parte già prevista, come ad esempio attraverso la nascita del marchio UKCA, dovrà dimostrare nel tempo di essere valida.[323]

Tutti gli esempi precedenti sono stati riportarti per rendere chiaro poiché in riferimento ad ogni caso di transazione commerciale stabilita in forza di un contratto di distribuzione, appare rilevante la difficoltà per gli operatori commerciali di operare seguendo strade ben tracciate, bensì possiamo immaginare che in diversi casi reali questi si troveranno a dover operare avendo esclusivamente indicati principi di carattere generale al posto dei quali si sarebbe preferito avere dettagliati accordi attuativi che sono stati raggiunti, ad oggi, solo in misura parziale.

Ed allora la domanda da porsi arrivati a questo punto, a cui si è cercato di dare risposta anche attraverso l'analisi dei nuovi assetti stabiliti dai mercati, tentando anche in parte di anticipare possibili scelte che le istituzioni europee ed del Regno Unito saranno costrette a prendere è "Quali nuove previsioni dovranno trovare spazio nei futuri contratti commerciali siglati tra operatori privati del Regno Unito ed Unione europea?", quesito nascente dalla consapevolezza che i soli indirizzi di carattere generale prestabiliti troveranno, con tutta probabilità, una applicazione specifica differente caso per caso e plasmata solo dai singoli accordi che si raggiungeranno.

Possiamo tentare di dare una risposta riportando esempi concreti. Considerando, ad esempio, un prezzo di cessione stabilito nelle attività pluriennali di import-export tra operatori del Regno Unito e controparti europee, relativo alle merci o ai servizi definito in un periodo pre-Brexit, questo dovrebbe essere ora ricalcolato, a parità di altre condizioni, e definito in nuovi accordi contrattuali di

[323] Il Regno Unito ha introdotto l'obbligo per alcune categorie di merci e servizi della presenza del **marchio UKCA** a partire dal 2023, anche se per alcune categorie di prodotto è già richiesto. Il marchio UKCA, acronimo di UK Conformity Assessed è il nuovo marchio di certificazione di prodotto che sostituisce la marcatura CE dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione e sarà usato per i beni immessi sul mercato del Regno Unito. La sua apposizione testimonierà che il prodotto è conforme a tutti i requisiti legislativi richiesti oggi dal Regno Unito i e che le procedure di valutazione della conformità di un prodotto dove è presente il marchio sono state completate con successo.Per l'Irlanda del Nord, invece, rimane necessaria la sola marcatura CE. Le merci armonizzate che recano solo il marchio UKCA non saranno consentite in questo mercato, a meno di nuove regolamentazioni che arriveranno sul tema. Invece, per l'importazione di prodotti dal Nord Irlanda alla Gran Bretagna sarà sempre necessario il marchio UKCA.

cessione tenuto conto dei maggiori oneri e costi sopraggiunti attraverso l'inserimento di una specifica clausola con cambio fisso per evitare, innanzitutto, la Currency fluctation in un periodo in cui la volatilità caratterizzerà per ancora molto tempo i principali indicatori economici del Regno Unito.

Appare necessaria, per ogni contratto, l'introduzione di una Change in Law clause collegata ai possibili effetti non preventivabili a causa di attività o azioni o decisioni prese dalle istituzioni per far fronte a criticità derivanti dal Brexit, al fine appunto di prevenire l'eventuale sopraggiunta onerosità di nuove disposizioni che potrebbero essere definite solo successivamente alla stipula di un accordo, ma che su questo andrebbero ad incidere, appunto con lo scopo di stabilire regole chiare che siano capaci di ristorare secondo tempi e costi prestabiliti la parte che ne sarebbe danneggiata.[324]

Non meno importante, a mio avviso, è la corretta valutazione in merito ad una possibile necessità di regolamentare differentemente la protezione dei dati riservati e contenuti nei contratti scambiati tra gli operatori commerciali considerando come principale riferimento, mutuato dal perimetro europeo, delle attuali previsioni del General Data Protection Regulation (GDPR) che dovrebbero essere riportate in modo maggiormente dettagliato nei contratti e non quindi citando semplicemente i rinvii a disposizioni normative che potrebbero non essere più applicabili.[325]

Se il Regno Unito, spinto dal concreto rischio di perdere aziende multinazionali basate su

---

[324] Per approfondire il concetto di Change in Law clause si rimanda al parere di **C Ford e C. Bloh**, *Change in Law Clauses and Force Majeure in COVID-19*, Squire Patton Boggs del 24 aprile 2020, reperibile online pp.1-3 "Change in law clauses typically enables a contractor to recover the increased cost, and the principal to recover the decreased cost, in performance due to a change in law. Depending on the definitions, governmental action in the force majeure clause may be the same as a change in law under that clause, or they may be different. Even if they are the same, the effects might be different and the force majeure clause might encompass the effects as well the cause. Change in law clauses may be more useful than a force majeure clause in the current COVID-19 situation, where the contract can still be performed but there is delay and increased cost due to compliance with government regulations".

[325] L'accordo sulla Brexit tratta il trasferimento dei dati personali ed ha riservato una sezione speciale alle tematiche privacy, con evidenti impatti anche sull'applicazione del **GDPR**. In particolare, l'Autorità indipendente del Regno Unito istituita per difendere i diritti di informazione nell'interesse pubblico e la riservatezza dei dati per le persone ha annunciato che il trattato con l'Unione consentirà ai dati personali di essere trasferiti liberamente verso il Regno Unito per un tempo limitato, fino all'adozione dell'art. 45 del GDPR ossia l'adozione delle decisioni di adeguatezza. E' ragionevole pensare che ci saranno presto due versioni separate e distinte del GDPR, quello del Regno Unito incorporato nella legge britannica e il GDPR dell'UE. Con il rischio che rimangono ancora aperte non poche questioni che andranno in ogni caso gestite in base alle specificità dei singoli casi concreti.

territorio nazionale che scambiano su base giornaliera dati con partner dell'Unione europea, si è affrettato a dichiarare che l'invio di dati, anche sensibili, verso il territorio del mercato unico non rappresenta un pericolo, poiché si tratta di destinazione sicura, la stessa urgenza non si è notata nelle istituzioni europee che hanno inizialmente considerato il Regno Unito come Paese terzo per poi, solo successivamente, considerare una decisione di adeguatezza da parte della Commissione europea, anche questa bisognerà che venga dimostrata nei fatti e non solo nelle intenzioni.

Brexit ha aperto la strada verso incertezze anche sulla scelta del foro competente, al pari del riconoscimento delle sentenze, che seppur trovano la loro disciplina nei Trattati internazionali, quali la convenzione dell'Aja del 2005 o l'accordo tra Regno Unito ed Italia del 1964 e quindi appaiono essere temi regolamentati da specifiche convenzioni, resta comunque raccomandabile una predisposizione accorta di contratti futuri per operatori commerciali che abbiano interesse ad intrattenere rapporti con aziende del Regno Unito, stabilendo un criterio di scelta cristallino anche per l'individuazione del foro competente.[326]

E' utile riportare anche ulteriori domande alle quali la presente indagine ha cercato di dare

---

326 La convenzione dell'Aja sugli accordi di scelta del foro è stata aperta alla firma degli Stati contraenti il 30 giugno 2005 con lo scopo di fissare regole uniformi sulla giurisdizione, sul riconoscimento e l'esecuzione di sentenze tra Stati diversi e si applica soltanto nel caso in cui due parti si siano accordate sulla scelta di un foro competente. L'accordo di scelta del foro deve essere esclusivo, ossia attribuire giurisdizione ad uno specifico giudice, con l'esclusione della competenza di ogni altro giudice. Inoltre, l'accordo deve essere stipulato per iscritto, ovvero con ogni altro mezzo di comunicazione che renda l'informazione accessibile in modo tale da poter essere utilizzata per riferimenti successivi, tradotto letteralmente dalla versione inglese: è probabile che ci si voglia riferire ad accordi stipulati via fax o e-mail. Nella misura in cui non trovi applicazione la Convenzione dell'Aja del 2005, né la Convenzione bilaterale del 1964, agli accordi di scelta del foro ed al riconoscimento ed alla esecuzione delle sentenze rese dai giudici designati da tali accordi trova applicazione il diritto nazionale. Limitando l'esame al diritto italiano, gli accordi di scelta del foro esclusivi, non esclusivi ed asimmetrici sono disciplinati dall'articolo 4 della Legge 218/1995. Dall'altro lato, le sentenze rese dai giudici stranieri sono suscettibili di essere riconosciute ed eseguite in Italia solo se siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 64 della Legge 218 del 1995. In particolare, ai sensi dell'articolo 64 lettera a) della legge, le sentenze straniere possono essere riconosciute ed eseguite in Italia solo se i giudici stranieri che l'abbiano rese sarebbe stati competenti in conformità con i principi italiani sulla allocazione della giurisdizione. Pertanto, ai sensi dell'articolo 64 lettera a) della stessa legge, il giudice italiano deve rifiutare il riconoscimento e l'esecuzione di una sentenza straniera resa in violazione di un accordo di scelta del foro.

risposta e che sono collegate alla difficoltà di poter risolvere possibili dispute generate a seguito di dispute collegate ai contratti commerciali tra imprese italiane ed operatori del Regno Unito?:

1) **Le sentenze dei tribunali anglosassoni Post Brexit saranno eseguite negli altri Stati membri dell'Unione europea?**

Con la cessazione del regolamento di Bruxelles I e la sua mancata applicazione al Regno Unito, l'esecuzione delle sentenze dei tribunali del Regno Unito in altri Stati membri dell'Unione europea potranno avvenire secondo le procedure stabilite dalle normative nazionali. Occorre, tuttavia, ricordare che il Regno Unito ha aderito dal 2021 alla convenzione dell'Aja sulla scelta del foro, di conseguenza una sentenza in Regno Unito potrà, presumibilmente, trovare spazi per essere riconosciuta in un altro Paese aderente alla stessa convenzione. Invece le sentenze del Regno Unito dichiarate esecutive prima della data del recesso, ma non ancora eseguite negli Stati membri, potranno ancora essere eseguite in forza delle pertinenti norme dell'Unione dopo la Brexit al pari delle sentenze ottenute durante il periodo di transizione, in conformità con l'attuale regime europeo.

2) **Una clausola di giurisdizione esclusiva a favore di un tribunale del Regno Unito avrà una sua validità riconosciuta dagli Stati membri dell'Unione Europea?**

Il Regno Unito, diventando un Paese terzo rispetto all'Unione europea verrebbe di fatto equiparato, sul punto, a quanto accade per tutti gli altri Stati non EU con i quali ci sono diverse complessità ed incertezze sulla corretta gestione della questione.

3) **Le parti posso attribuire ancora ai tribunali del Regno Unito la giurisdizione esclusiva sul loro contratto?**

Appare certamente molto probabile che i tribunali del Regno Unito continueranno ad accettare la giurisdizione emergente dalla scelta delle parti, secondo il diritto anglosassone, si aprono pero' diverse complessità rispetto, ad esempio, alla corretta definizione del luogo dove viene svolta l'attività oggetto del contratto. Qualora, invece, il contratto non preveda una clausola di scelta del

foro esclusivo, l'individuazione del giudice competente ed il riconoscimento delle sentenze andrà effettuato sulla base di quanto previsto dai trattati bilaterali siglati tra le parti o delle norme vigenti di diritto internazionale privato nello Stato i cui giudici si troveranno a dover decidere la controversia, in Italia è la Legge n. 218 del 1995.

Possiamo di nuovo affermare che la regolamentazione dei diversi accordi tra i privati e le innumerevoli casistiche che possono essere collegate direttamente o indirettamente alle nuove condizioni generate a seguito della Brexit impongono un'analisi focalizzata, come nel caso appena discusso sulla scelta del foro, sugli aspetti maggiormente visibili che possono essere ricollegati alla scelta effettuata in Regno Unito di lasciare il perimetro europeo e di omettere, almeno in questa parte, tanti numerosi casi che seppur non totalmente hanno trovato o troveranno risconti concreti derivanti da un nuovo modo di condurre strategie ed accordi di business con gli operatori del Regno Unito.

Ancora, occorre qui anche considerare i numeri casi che posso essere gestiti attraverso la caducazione dei contratti relativi agli accordi in essere pre-Brexit poichè la disciplina della frustration nel Regno Unito stabilisce che si possa annullare un accordo laddove sia occorso un evento che abbia reso il contratto di contenuto notevolmente differente da quello iniziale tale per cui la prestazione nel contratto prevista risulta impossibile da portare a compimento.[327]

[327] Nell'ordinamento britannico non esiste una definizione generale di causa di forza maggiore di origine legislativa né di matrice giurisprudenziale, per cui l'individuazione e la determinazione di questo concetto giuridico è rimessa esclusivamente alle eventuali pattuizioni contenute all'interno dei contratti ed è per questa ragione che le autorità giudiziarie non possono indipendentemente qualificare un determinato evento come una causa di forza maggiore idonea a generare conseguenze giuridiche che esimano le parti di un contratto dalle proprie responsabilità per inadempimento o per tardivo adempimento. In mancanza di una pattuizione espressa, ovvero nel caso in cui la circostanza che impedisce il corretto adempimento degli obblighi previsti non sia inclusa nella clausola contrattuale di forza maggiore, in determinate circostanze potrà trovare applicazione la dottrina della frustration. Secondo questo principio giuridico, in presenza di un evento successivo e imprevedibile, al di fuori del controllo delle parti, che ha reso il contratto impossibile ovvero ha trasformato le obbligazioni contrattuali in obblighi radicalmente differenti da quelli originariamente previsti, il contratto si estingue. Si può rilevare, a questo punto, la sussistenza di un'analogia tra la frustration e l'istituto dell'impossibilità sopravvenuta della prestazione agli artt. 1218 e 1256 c.c.Per un approfondimento sulla disciplina della frustration nel Regno Unito si veda l'analisi di **P. Bianchi**, *La forza maggiore nel Regno Unito*, articolo del 16 aprile 2020, reperibile online dove l'autore effettua una disamina della nozione di Force Majeure nell'ordinamento del Regno Unito e spiega che l'esigenza di tutelare le parti dei contratti da eventi di carattere eccezionale e straordinario, e l'assenza di una previsione generale pienamente tutelante da questo punto di vista, ha portato alla diffusione nella prassi dei contratti stipulati oltremanica di clausole con le più differenti formulazioni che fanno riferimento a eventi forza maggiore e alle

Emerge con chiarezza, già dai limitati esempi citati, che la Brexit potrebbe avere le sue implicazioni maggiori, e a più livelli, non sui nuovi contratti commerciali ancora da stipulare bensì su quelli in essere che hanno natura pluriennale ed avere conseguenze anche particolarmente onerose per una o entrambe le parti di un accordo. Pertanto, è importante capire se la parte maggiormente gravata dalle conseguenze generate dalla Brexit non solo abbia modo di risolvere un contratto in essere ma anche se sia a conoscenza delle numerose regolamentazioni introdotte negli ultimi anni nel Regno Unito per far fronte, nel migliore dei modi, ai variati nuovi assetti di mercato generati da Brexit, per comprendere le nuove modalità di approccio utilizzate dagli operatori del Regno Unito facendo attenzione al contenuto dei frequenti richiami delle istituzioni europee verso gli operatori privati al fine di prepararsi nel migliore dei modi a gestire le nuove relazioni commerciali con i partner del Regno Unito. Azioni che impongono una necessaria ed approfondita revisione dei contratti in essere che possiamo riassumere con tre punti principali:

1) Attenta valutazione, in considerazione dell'evoluzione del mercato di riferimento, di eventuali modifiche intervenute a seguito della Brexit non solo sui contratti stipulati direttamente ma anche sugli accordi stipulati dai partner con terze parti e valutare come questi possano incidere in futuro sugli aspetti di mercato rilevanti per l'impresa.
2) Analizzare i contratti in essere e i futuri da siglare, anche sotto l'aspetto di protezione verso le possibili criticità generate da Brexit connesse alla tutela di aspetti in precedenza considerati di default, come le nuove modalità da applicare per la protezione dei dati sensibili.[328]

relative conseguenze giuridiche. Infine spiega le principali differenze che, a suo avviso, riscontra mettendo in relazione l'ordinamento del Regno Unito a quello italiano, in quest'ultimo il debitore è liberato dall'obbligo di risarcimento del danno se prova l'assenza di colpa per inadempimento o ritardo della prestazione derivante da causa non imputabile al debitore. Nel diritto anglosassone vige invece un principio di responsabilità oggettiva per cui il fondamento della liberazione del debitore dall'obbligo di adempiere e di risarcire il danno per inadempimento va rinvenuto nella circostanza che le parti non possono aver ragionevolmente considerato come pattuito nel contratto il superamento dell'impedimento da parte del debitore.

328 A seguito della Brexit si è reso necessario per il Regno Unito adottare proprie clausole contrattuali standard da raccomandare agli operatori commerciali transnazionali nei loro contratti, si tratta di disposizioni che rappresentarno un equivalente, in termini di adeguatezza e sicurezza, alle CCS adottate in Europa. Sul tema della gestione dei dati, i rapporti tra Regno Unito ed Unione europea sono regolati oggi da due decisioni di adeguatezza ed i dati che fuoriescono dal

3) Rinegoziare, modificare ed aggiornare i contratti in essere inserendo specifiche clausole che possano essere attivate nell'eventualità ci sia una variazione sostanziale del mercato di riferimento o comunque modifiche tali da incidere sugli accordi prestabiliti o sui risultati previsti.[329]

Le imprese italiane ed europee che intendono mantenere solidi rapporti con gli operatori del Regno Unito sono chiamate quindi ad effettuare non solo un attenta valutazione degli effetti giuridici, economici e commerciali sui contratti ma anche su tutti quegli altri aspetti relativi alla vendita, alla fornitura, alla distribuzione, agli accordi di agenzia e di licenza che potranno essere stipulati, molti dei quali erano considerati fino ad oggi sicuri e che invece aprono la strada a rischi in precedenza assenti.

In un business plan di natura commerciale con scopo redistributivo di merce indirizzata verso i paesi del Regno Unito, occorrerà analizzare i rischi emergenti e potenziali connessi alle singole clausole contrattuali, e non solo all'accordo generale di partnership, cercando di intravedere anche le possibili divergenze di interpretazione dei sistemi giuridici coinvolti, quali ad esempio sull'estensione del territorio contrattuale qualora sia stato definito da una precedente sottoscrizione del contratto come "*l'intero territorio dell'Unione Europea*" e sui conseguenti minimi di acquisto a carico del concessionario o distributore che sono stati condivisi nel periodo precedente Brexit e non più attesi negli stessi quantitativi, alla luce della riduzione del territorio.

---

territorio anglosassone sono soggetti a regole che rispecchiano ampiamente quanto stabilito dal GDPR. L'autorità garante per la protezione dei dati personali del Regno Unito, ICO, ha pubblicato le nuove versioni delle clausole contrattuali che andranno a regolare gli accordi internazionali di trasferimento dei dati al di fuori del Regno Unito.

329 Ogni valutazione dovrà anche tenere in considerazione quale legge sia applicabile al contratto e quale sia il foro competente ed i rimedi, che potrebbero essere anche di tipo risolutorio, qualora sia possibile invocare ad esempio l'eccesiva onerosità sopravvenuta della prestazione o l'impossibilità della prestazione. In molti casi sarà preferibile ricorrere alla rinegoziazione, andando quindi a modificare, in accordo con l'altra parte contrattuale, alcune delle obbligazioni previste nel contratto con l'indubbio vantaggio di mantenere in vita il rapporto commerciale tra le parti.

Per quanto riguarda, invece, i futuri contratti da stipulare con controparti anglosassoni è consigliabile redigere un apposito testo contrattuale su misura, strumento attraverso il quale disciplinare in modo appropriato l'intera operazione economica e dove la scelta della legge applicabile pattuita tra i contraenti sarà pienamente valida in forza del regolamento europeo numero 593 del 2008 Roma I, recepito dal Regno Unito. Le norme del regolamento continueranno dunque ad essere applicate anche nei casi collegati col Regno Unito, e potranno continuare a determinare a seconda delle circostanze, anche l'applicazione della legge inglese, della legge scozzese o della legge dell'Irlanda del Nord.[330]

La completezza e la validità dell'accordo commerciale saranno direttamente connesse alla capacità del contratto di autoregolarsi rispetto alla legge che dovrà eventualmente integrarne le previsioni e la sua efficacia dovrà essere valutata anche sulla base dell'adattabilità a futuri cambiamenti post Brexit, obiettivo da raggiugere principalmente attraverso la possibilità di far ricorso ad una rinegoziazione dello stesso, quantomeno dei suoi aspetti principali, al verificarsi di specifici eventi o circostanze. A titolo di esempio, l'imprevisto aggravio dei costi a carico del fornitore italiano in seguito ad un ritardo delle consegne per un controllo doganale imprevisto o una nuova incombenza amministrativa da superare in dogana, potrebbe essere gestito con successo tramite una preventiva clausola di hardship nel contratto che consenta una rinegoziazione dei termini economici dell'affare, con possibilità di attivazione di parte nel caso si verifichino eventi specifici, comunque prevedibili al tempo della stipula.[331]

---

[330] Si tratta di una clausola inserita nei contratti internazionali per gestire al meglio alcune situazioni particolari in cui, in seguito ad eventi anche non previsti in modo preciso dalle parti, muti sostanzialmente l'equilibrio economico del contratto e l'esecuzione diventi eccessivamente onerosa per una di esse. Tali clausole consentono di adeguare il contratto con un negoziato o con l'intervento di un terzo. A a differenza della forza maggiore, il principio dell'eccessiva onerosità non trova riconoscimento generalizzato nei vari ordinamenti, con qualche eccezione fra cui il diritto italiano agli artt. 1467-1469 c.c. Si veda sul tema **B. Fabio**, *La clausola solve et repete tra autonomia privata e giustizia contrattuale*, Edizioni Cedam, Padova 2021, dove l'autore analizza criticamente la disciplina nazionale e internazionale della clausola solve et repete anche con riguardo a temi attuali, come gli effetti giuridici del Covid-19 o le criticità derivanti dalla Brexit.

[331] **CFR M. Salzano**, *Le clausole hardship e di forza maggiore nei contratti commerciali internazionali,* riv. Iusitinere del 4 ottobre 2018, pp.1-2 "Generalmente, l'esecuzione del contratto è tesa all'adempimento delle obbligazioni a carico delle parti.A volte, però, può succedere che si riscontrino problemi nella determinazione del momento esatto di avvio del contratto o può divenire eccessivamente oneroso per una delle parti, comportando un differimento tra diritti e doveri delle parti. Ciò si verifica soprattutto nei contratti commerciali internazionali, per questo motivo, notevole importanza la stanno assumendo la clausola di forza maggiore e **l'hardship clause**. A differenza delle force majeure o dalla impossibility, ad

Particolare attenzione andrà anche riservata alla clausola di scelta del metodo di risoluzione delle controversie ed alla scelta del foro competente, la sentenza ottenuta in Italia nei confronti di un partner anglosassone e viceversa, potrebbe non godere più dello stesso livello di beneficio automatico di riconoscibilità e della conseguente possibilità di esecuzione forzata, prima prevista e garantita dal Regolamento dell'Unione europea n. 1215 del 2012 e seppur il Regno Unito ha trasferito nel proprio diritto interno le sue disposizioni principali attraverso la Law Applicable to Contractual Obligations and Non-Contractual Obligations Regulations 2019 mantenendone di fatto inalterata struttura, non possiamo oggi avere certezze sulle possibili variazioni, di fatto, che saranno generaate da un applicazione di una disposizione che risulta essere comunque diversa dalla precedente e per le maggiori incretezze legate a potenziali future modifiche normative stabilite in ambito europeo o nel Regno Unito sul questo tema, variazioni europee alle quali l'intero territorio anglosassone ormai non sarà più vincolato.

Sussiste, perciò, la possibilità che le norme nel Regno Unito e nell'Unione europea sulla scelta della identificazione della modalità migliore per gestire la risoluzione delle dispute nel periodo post Brexit e per la chiara identificazione del foro competente, divergano nel tempo attraverso uno sviluppo giurisprudenziale differente che dovrà pero' essere riallineato, con tutta probabilità da quelle nuove convenzioni bilaterali che dovranno essere concluse rapidamente tra i singoli Stati europei ed il Regno Unito e ancora, spetterà alle leggi nazionali di ciascuno stato membro dell'Unione

esempio, la hardship non è un concetto giuridico, ma un'espressione descrittiva utilizzata per indicare un evento che accade ad una delle parti. Non essendo un concetto giuridico con un significato ben specifico l'hardship può essere definito ampiamente o restrittivamente, a differenza della forza maggiore che è una clausola ampia e ben definita. Ancora, se nella maggior parte dei casi la concezione di hardship viene descritta in termini di conseguenze economiche, la clausola hardship può prendere in considerazione anche eventi di natura non economica. In ultimo, mentre nella forza maggiore la clausola contrattuale disciplina le conseguenze di un evento imprevedibile o imprevisto che rende una delle prestazioni impossibile da eseguirsi, la circostanza contemplata dalla clausola hardship non impedisce alla parte che la subisce di dare esecuzione al contratto, semplicemente rende la sua prestazione eccessivamente onerosa rispetto alla controprestazione. In ogni caso, quando succede l'evento impossibilitante la parte che lo invoca deve prima di tutto notificarlo alla controparte fornendo prova che l'evento verificatosi corrisponda a quanto previsto dal contratto. Dopodiché si procede ad una sospensione della prestazione per permettere l'eventuale risoluzione dell'evento verificatosi. Se poi la condizione resta impossibilitante, trascorso un ragionevole termine, si avrà la risoluzione del contratto. Però, è necessario che esista la previsione della clausola in parola".

determinare l'efficacia o meno di una clausola contrattuale che attribuisca oggi la giurisdizione a un tribunale del Regno Unito e parallelamente spetterà al diritto interno del Regno Unito determinare se oggi una clausola che attribuisce la giurisdizione a un tribunale dell'Unione puo' essere considerata o meno efficace, salvo che questi rientri nella Convenzione dell'Aja 2005.[332]

[332] Nel caso dell'Italia, ad esempio, troverà nuovamente applicazione la Convenzione bilaterale conclusa a Roma il 7 febbraio 1964 e il relativo protocollo di modifica del 14 luglio 1970. La convenzione in esame disciplina il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale. Per tutto ciò che non è regolato da tale convenzione, troverà applicazione la legge numero 218 del 1995. Inoltre, il Regno Unito ha aderito alla Convenzione dell'Aja del 2005 la quale disciplina gli accordi di scelta del foro esclusivamente competente a decidere della controversia, questa tuttavia esclude dal suo campo di applicazione una serie di materie di non secondaria importanza quali i contratti in cui una delle due parti sia un consumatore, i contratti di lavoro, le procedure concorsuali, i testamenti e le successioni, i contratti di trasporto di persone o merci, la violazione di diritti di proprietà intellettuale.

Rilievi conclusivi.

Il lavoro ha analizzato alcune conseguenze generate dalla decisione presa in Regno Unito di uscire dall'Unione europea indagando i possibili impatti sulle istituzioni anglosassoni, sugli Stati membri e, in particolare, sulle attività di import-export che gli operatori privati intrattengono con i partner dei Paesi del Regno Unito, articolandosi in cinque capitoli, con i primi tre che ricostruiscono la storia recente di Brexit in un ideale percorso che, dal generale al particolare, si sofferma ad analizzare le tappe più importanti di un lungo viaggio che inizia già diverso tempo prima del referendum del 2016, in un complesso contesto normativo in cui si incardinerà qualche anno dopo il futuro negoziato previsto dall'art.50 del Trattato sul funzionamento delll'Unione europea. Quest'ultimo, condizionato da limiti estremamente compressi e da scadenze troppo ravvicinate per poter permettere una dettagliata negoziazione tra le parti, ha fatto emergere già durante la prima fase degli incontri negoziali gli effetti asimmetrici di una Brexit le cui conseguenze sono decisamente sbilanciate sul Regno Unito nei suoi aspetti negativi e differenziati anche tra i diversi Stati membri dell'Unione europea, in una modalità direttamente proporzionale alla loro dipendenza dal mercato anglosassone e dagli investimenti degli operatori privati verso i Paesi del Regno Unito.[333]

In attesa di poter valutare gli effetti nel medio-lungo periodo generati da Brexit, nei prossimi anni, sull'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni europee e nel Regno Unito, sull'economia reale e sui livelli di variazione delle bilancia commerciale nei diversi Paesi che intrattengono scambi commerciali con il Regno Unito, un aspetto che è emerso con notevole chiarezza già nella prima parte del lavoro, come conseguenza dell'infrangersi del dogma della integrità dell'Unione europea, è stata la forte messa in discussione del funzionamento delle regole standard del suo mercato interno e delle modalità di lavoro di alcune delle sue istituzioni, dopo che per decenni

333 Per un approfondimento sulle principali tappe della Brexit si veda **F. Savastano,** *il Regno Unito dalla notifica sul recesso all'accordo sugli scambi e la cooperazione*, in riv.Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022. Per un approfondimento sull'identificazione e sulla valutazione finanziaria dei primi effetti asimmetrici della Brexit si veda, invece, l'analisi realizzata il 17 maggio 2021 da **openpolis** dal titolo *Le conseguenze della Brexit sul commercio con l'Unione europea*, reperibile online.

siamo stati abituati a vedere non solo i territori ma anche gli scambi commerciali europei e le istituzioni sovranazionali allargarsi ed approfondirsi, e mai rischiare di perdere pezzi, per di più rilevanti quali il Regno Unito nella sua interezza.[334]

Alla scelta del Regno Unito di lasciare l'Unione europea sono seguite reazioni e risposte differenti: le istituzioni dell'Unione europea hanno dimostrato sin da subito, e durante tutti i difficili anni dei negoziati, di saper agire in modo coeso, per alcuni versi inaspettato, esternando una posizione solida che si è confermata e rafforzata nel tempo anche per poter meglio gestire la crisi legata al Covid-19 e poter ricoprire una posizione di rilievo mondiale rispetto al coinvolgimento nella gestione del conflitto Russo-Ucraino, consolidando i valori comuni, le regole, il rispetto delle sue istituzioni sovranazionali, alla base del progetto europeo.

Più incerto è apparso, invece, l'atteggiamento del Regno Unito fiaccato da anni di forti tensioni politiche interne, dalla ancora non totalmente risolta questione della definizione dei confini con l'Irlanda del Nord ed alle prese con la gestione di una nuova spinta indipendentista della Scozia, turbato dalle riemerse delicate questioni della gestione dei rapporti con la Repubblica d'Irlanda, in uno scenario che si caratterizza per l'intero territorio anglosassone come altamente instabile e caratterizzato da una generale incertezza dei processi decisionali che si riflette verso l'esterno sulle posizioni commerciali degli attori internazionali, i quali stanno già certamente subendo delle conseguenze significative, soprattutto in quei paesi fortemente integrati con l'economia britannica come i Paesi Bassi o la Repubblica d'Irlanda.[335]

---

334 Nel breve termine l'impatto mediatico di Brexit è stato sovrastato da quello della pandemia, che ha causato la peggiore contrazione del pil britannico degli ultimi tre secoli. In questo nuovo scenario è stato certamente determinante il fattore pandemia da Covid-19 per incrementare fortemente il numero di deleghe ricevute dai Governi locali nel Regno Unito, e in tutti i Paesi europei, al fine di poter adottare le necessarie misure di controllo e di contrasto alla diffusione del virus. Queste si sono dimostrate, in molti casi, strumenti rilevanti per stabilire provvedimenti utili ad indirizzare le stesse decisioni di scelta di investimento degli operatori privati in favore di uno spostamento verso la concentrazione delle attività sui mercati nazionali e quindi di riassetto dei mercati transnazionali. Sul rapporto tra Brexit e pandemia da Covid-19 si veda **M. Shelton**, *Covid-19, Brexit and law of commercial leases*, Law brief publishing luglio 2020, reperibile online.

335 Per un approfondimento sulle questioni interne al Regno Unito ed i suoi problemi irrisolti si vedano, tra gli altri, **J. Tonge**, *Northen Ireland: Conflict and Change*, 2nd ed. Essex Pearson, Londra 2020 *e* **J. Todd**, *Consted Constitutionalism: Northen Ireland and the British-Irish Relationship since 2010*, riv. Parliament affairs n.70 del 2017 e **E. Connelly**, *Brexit and the Irish Border*, European journal of legal studies, Firenze 2019, pp.153-186, reperibile online.

Internamente, in tutti i territori del Regno Unito, la fuoriuscita dall'Unione europea ha dato vita ad un periodo di profondi cambiamenti, per larghi tratti ancora in corso, guidati da scelte politiche e decisioni delle Corti che sono state cruciali per indirizzare i nuovi assetti istituzionali e per guidare l'intero processo collegato alla ricerca di una nuova collocazione internazionale del Regno Unito che, incentrata sull'allontanamento dal mercato unico europeo, è destinata a produrre effetti che saranno tangibili per molti anni.

E' proprio durante la prima parte del lavoro che è stato necessario soffermarsi su aspetti inizialmente inattesi, seppur consapevoli che gli impatti politici, geopolitici, economici e sugli assetti istituzionali della Brexit sarebbero potuti essere considerevoli e solo parzialmente già in essere.

L'approfondimento iniziale, che ripercorre i principali accadimenti storici relativi al rapporto tra il Regno Unito e l'Unione europea, è stato necessario per identificare meglio un Regno Unito che ha assunto nel tempo posizioni mutevoli nei confronti dei progetti di matrice europea, alternando fasi in cui si poteva chiaramente distinguere un atteggiamento entusiastico nei confronti delle decisioni condivise nelle sedi europee ad altre nelle quali un approccio distaccato, per alcuni versi aggressivo e in parte dovuto a strategie politiche prestabilite ha prevalso, preparando il terreno della disgregazione. Dopo aver identificato, quindi, nel punto di non ritorno l'esito del referendum, che ha agito da detonatore di una crisi costituzionale già in atto, evento per di più giunto in un momento storico nel quale il sentimento di diffidenza e di distanza nel Regno Unito nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea ha toccato il suo massimo punto penetrando fortemente nei partiti politici, tra i cittadini e anche nelle aziende private, che è iniziato pian piano a palesarsi un nuovo contesto di rottura istituzionale, favorito da un atteggiamento politico poco risolutivo, nelle sedi sovranazionali, del Governo del Regno Unito.[336]

[336] **CFR G.G. Carboni**, *Dove va la Costituzione britannica?* in riv. Federalismi n.10 del 28 marzo 2022, pp 11 e ss. "La Brexit ha sottoposto i principi del sistema a un'inedita pressione, accrescendo la conflittualità tra gli stessi. La pandemia ha messo ulteriormente in crisi i rapporti tra organi, tra forze politiche, tra territori del Regno. Data la complessità e la difficoltà dell'assetto attuale sono in molti ad interrogarsi sul futuro della British Constitution. Non è un tema inedito, se ne discute da diversi anni. Se si assume una prospettiva di medio periodo, che precede il referendum sulla Brexit, quest'ultimo appare la concausa, più che l'unica causa, dei mutamenti intervenuti sulla forma di Governo e sull'assetto Costituzionale del Regno Unito, di cui Bogdanor aveva già preso atto dieci anni or sono."

E’ in un Regno Unito che ha storicamente trovato un suo equilibrio interno tra flessibilità costituzionale, centralità del potere esecutivo e un complesso sistema di coordinamento delle nazioni devolute attraverso una crescente autonomia delegata ed un costante dialogo tra gli Stati interni, che le istituzioni europee hanno contribuito, per i brexiteers, a mettere in discussione la stabilità interna attraverso decisioni sempre più penetranti nella società, prese a Bruxelles o comunque in posti percepiti come lontani.

La sentenza Miller I° a fine 2016 e la successiva Miller II° del 2019 hanno offerto lo spunto per approfondire il ruolo dell’odierno Parlamento del Regno Unito e dei suoi nuovi rapporti con il Governo ed il potere giudiziario, si è resa quindi necessaria un’ indagine su quel modello Westminster che ha ormai perso da tempo i suoi caratteri tradizionali di Parliametary sovereignty incentrata sulla esclusiva possibilità di poter modificare qualsiasi legge, fondamentale o meno, e l’inesistenza di qualsiasi autorità giurisdizionale, o di altra natura, che abbia il diritto di annullare una sua legge.

Le sentenze, ripercorse nello studio per sommi tratti, riguardano l’esercizio dell’esecutivo di poter applicare quei Royal Prerogative che comprendono la possibilità di poter negoziare, concludere, interpretare, osservare, ripudiare o potersi ritirare da una trattato internazionale, azioni tutte esercitabili senza una necessaria preventiva autorizzazione del Parlamento attraverso una legge e senza che i giudici possano controllarne l’esercizio.[337]

Per un approfondimento sul tema si veda anche **B. Gustaferro**, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello stato: il Regno Unito tra Brexit e Devolution,* in riv. DPCE n. 4 del 2019 e **J. Sargeant e J. Rutter**, *Governing without Minister. Northern Ireland since the fall of the power-sharing exceutive, institute for government,* reperibile online.

337 Per un approfondimento sul tema delle **Royal Prerogative** e la forma di Governo del Regno Unito si veda **F.F. Pagano**, *La royal prerogative e la forma di governo nel Regno Unito*, GDP dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale, reperibile online, pp. 92 e ss. “L’esercizio dei poteri di royal prerogative è stato un vero e proprio elemento di forza dell’esecutivo all’interno del sistema dei pubblici poteri del Regno Unito. Il Governo, infatti, per convenzione costituzionale è il depositario di quello che potremmo metaforicamente definire “il tesoro della Corona” che i Ministri e soprattutto il Primo Ministro sono chiamati ad amministrare direttamente, in quanto Crown’s servants o, indirettamente, per il tramite dell’advice fornito al Sovrano. Si tratta di poteri fondamentali per il governo del paese che affondano le proprie origini nella Monarchia medievale, nella common law e, quindi, nella tradizione e la cui stessa definizione, così come la loro esauriente elencazione, è tutt’altro che agevole afferendo alle materie più disparate e coinvolgendo anche delle fattispecie assai risalenti. Tutti o quasi i settori del government sono tutt’ora interessati dall’esercizio della prerogativa regia. Solo per fare alcuni esempi gli affari esteri, il sistema giudiziario, le forze armate, le immunità e i privilegi accordati alla Corona e ai suoi servitori, la concessione di onori e di particolari status e questo nonostante il fatto che, come già riferito all’inizio di questo lavoro, il processo di juridification che da diversi anni interessa l’ordinamento britannico abbia riguardato in modo significativo proprio i poteri di prerogativa determinando una sua progressiva compressione. Le problematiche giuridiche suscitate dalla royal prerogative sono molteplici e investono la loro stessa compatibilità con il costituzionalismo di matrice liberale e democratica, posto che si tratta di poteri, come si è detto

La richiesta alla Corte dei ricorrenti nella Miller I° di stabilire se sia necessario una legge parlamentare preventiva per poter uscire dall'Unione europea e per poter quindi assegnare all'esecutivo un potere di trattare in sedi internazionali le condizioni di uscita, ha raccolto un risposta affermativa da parte dei giudici che hanno delineato, assieme alle decisioni emerse dalla sentenza Miller II°, un nuovo perimetro di espansione del controllo giurisdizionale sull'esercizio del potere politico seppur, ad un analisi successiva e più dettagliata emerge una Parlamentarizzazione della Brexit e un rinsaldato ruolo del Parlamento in Regno Unito per lo più apparenti, nei fatti aggirati da sopraggiunti Arrangements Costituzionali dell'esecutivo.[338]

Gli aspetti critici delle sentenze *Miller* I° e della Miller II° e più in generale l'analisi sulla riaffermata o meno centralità del Parlamento del Regno Unito, la valutazione sulla tendenza al rafforzamento dell'esecutivo nei Paesi d'oltremanica ed il ruolo di Brexit in connessione ai rischi generati da nuovi conflitti emersi in un sistema da sempre considerato come consolidato e maturo, e ancora i rischi del condizionamento verso variazioni del futuro assetto istituzionale e sullo stesso ordinamento dell'Unione europea post Brexit, rappresenterebbero ognuno un tema d'indagine esclusivo, di conseguenza dopo aver inquadrato sufficientemente la questione e giunti alla convinzione che le sentenze Miller abbiano dimostrato principalmente come l'emergere di un problema connesso a conflitti tra concezioni formali e sostanziali sia conseguenza anche di una diffusa tensione tra costituzionalismo politico e costituzionalismo giuridico, ancora in atto in Regno

assolutamente rilevanti per l'azione di governo, il cui fondamento però non risiede negli statute law e che, pertanto, sembrano mettere a dura prova i principi cardine del sistema costituzionale britannico, ossia la rule of law e la sovereignty of Parliament, al punto che una parte della dottrina li definisce il "buco nero" del sistema giuridico inglese".

338 **CFR C. Fasone e C. Martinelli**, *Le conseguenze costituzionali della Brexit*, riv. Federalismi.it n. 10 del 28 marzo 2022 "La delega di poteri legislativi al Governo, senza precedenti per modalità ed estensione, da parte delle principali leggi che hanno scandito e tuttora scandiscono la Brexit, l'EU Withdrawal Act 2018, l'EU Act 2020 o l'European Union Act 2020 e delle leggi di settore ha messo a dura prova i meccanismi di accountability democratica, creando seri problemi di certezza del diritto e una visibile emarginazione del ruolo del Parlamento".
Sul tema si rimanda anche a **G. Caporali**, *Le sentenze Miller I° e II°: sovranità del Parlamento o sovranità della Corte Suprema?* riv. Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022, pp.64-131 e **G. Caravale**, *Miller II°/Cherry case: la Corte Suprema britannica si afferma come custode dei constitutional principles,* in riv.Federalismi.it n.18 del 2019, pp 1-11. Ancora si veda **G.F. Ferrari**, *La corte suprema: Brexit e le sorti del costituzionalismo britannico,* riv. DPCE n.1 del 2017 e **S. Parolari**, *La pronuncia della Suprema Corte del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico*, Forum di quaderni costituzionali del 20 febbraio 2017.

Unito, si è conclusa la prima parte del lavoro.[339]

La seconda parte del lavoro analizza Brexit come un evento di entità globale a causa del quale gli operatori privati internazionali, di ogni parte del Mondo, sono chiamati a confrontarsi in una nuova era fatta di sfide complesse, in un mercato già di per se in continua evoluzione caratterizzato da costante incertezza rafforzata da questioni di difficile gestione quali l'impatto dovuto alla pandemia da Covid-19, nella quale è stato necessario strutturare le strategie modellandole ai nuovi scenari per adattarsi rapidamente alle novità emerse nei diversi settori, come la gestione delle incombenze doganali o la ricerca della compliance necessaria alle nuove normative o ancora la gestione delle risorse umane in azienda a seguito della nuova direzione intrapresa dalla mobilità dei lavorati o le complessità emerse dalle nuove modalità stabilite per il versamento dell'Iva direttamente in dogana, prevista per alcune categorie merceologiche nei Paesi del Regno Unito.

Il diffuso disorientamento delle imprese, ampiamente prevedibile come effetto principale per gli anni immediatamente successivi all'esito del referendum, si è purtroppo protratto fino al 2021 inoltrato identificandosi come una della motivazioni chiave che ha contribuito ad innescare un drastico calo dell'export europeo verso i paesi del Regno Unito, solo in minima parte mitigato dalle misure stabilite nel tanto atteso Brexit deal siglato a dicembre 2020 tra il Regno Unito ed Unione europea che, se da un lato ha certamente il grande vantaggio di aver fissato un intesa che elimina ogni tipo di dazio, azzera le quote e sancisce un regime di libero scambio, si sta dimostrando in questi primi mesi un deal incapace di superare, o quanto meno limitare, la maggior parte delle criticità, per di più evidenti, quali la gestione dell'eccessivo incremento dei nuovi adempimenti burocratici, la

[339] **CFR G. Martinico**, *La fragile architettura costituzionale britiannica, tra populismo e Brexit,* riv. Federalismi.it del 28 marzo 2022 "Le decisioni Miller rappresentano un punto di svolta nella storia costituzionale britannica e il fatto che a causarle sia stato il referendum del giugno 2016 conferma la natura complessa dell'ordinamento in cui agiscono gli operatori giuridici, in cui materiali interni ed esterni si mescolano in maniera indissolubile nella formazione di un patrimonio costituzionale non solo sovranazionale, ma, appunto, europeo. Più in generale le sentenze dei giudici inglesi dimostrano come il rischio di conflitti fra concezioni formali e sostanziali della democrazia esista anche in sistemi consolidati e maturi."
Inoltre sul tema si vedano le analisi di **B. Caravita**, *Brexit: Keep Calm and apply the European Constitution*, riv. Federalismi.it n.23 del 2016 e di **C. Martinelli**, *La Brexit come vaso di pandora della Costituzione britannica*, riv. DPCE n.3 del 2019.

disorganizzazione nelle dogane ed una generale e diffusa confusione tra gli operatori commerciali europei i quali, preoccupati dalle numerose incognite sopraggiunte e vissute già negli anni di transizione, hanno iniziato a destinare la loro attenzione ed i loro investimenti verso Paesi lontani dal Regno Unito.[340]

Per l'Italia: Il quadro che è emerso, sin dall'inizio, è di rischi commerciali tutto sommato relativamente ridotti per le imprese italiane, e più in generale per il sistema Italia-UK e il nostro livello di interscambio con il Regno Unito, principalmente per via di un quantitativo di merci sul mercato import-export non particolarmente elevato, seppur con una concentrazione asimmetrica e gravante in modo principale sulle regioni del Nord Italia. Si tratta di un quadro complessivo dal quale emerge anche con chiarezza un basso livello di opportunità future, o almeno di incrementali rispetto alle attuali, se non per specifici settori dove possono competere aziende di grandi dimensioni e altamente specializzate, per le quali tuttavia sarà necessario mantenere alta l'attenzione e stabilire un monitoraggio costante non solo sugli effetti che Brexit produrrà ancora per diversi anni ma anche su come quest'ultimi saranno impattati dalle decisioni prese per contrastare la pandemia da Covid-19 e per tentare di mettere fine al conflitto Russo-Ucraino.[341]

Nel territorio italiano diventa quindi necessario "fare sistema" per inquadrare e gestire al meglio gli effetti di Brexit, collaborando ad esempio come associazioni di categoria con il Governo nazionale e con le istituzioni europee, mettendo a fattor comune conoscenze, competenze acquisite negli anni ed analisi finanziarie anche facendo leva sulla disponibilità di feedback dal basso capaci di

---

340 La regina Elisabetta ha dato l'assenso reale all'European Act 2020 solo l'ultimo giorno dell'anno approvando la legge che ha recepito l'accordo commerciale tra Regno Unito ed Unione europea raggiunto alla vigilia di Natale. Alla Camera dei Comuni il brexit bill ha ottenuto l'appoggio di una solidissima maggioranza, 521 voti a favore e 73 contrari, contro la legge hanno votato i parlamentari dello Scottish National Party e dei partiti nord irlandesi riflettendo quanto avvenuto nelle legislature devolute di Scozia e Nord Irlanda che avevano entrambe in precedenza approvato una simbolica mozione contraria all'accordo.
Sul Brexit deal, sui suoi limiti e sulle opportunità che ha generato si veda **G. Caravale**, *Deal is done! Il prezzo della sovranità e le sfide per il futuro post Brexit*, riv. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia Costituzionale n.3 del 2020.

341 Un analisi delle possibili conseguenze della Brexit, principalmente connessa agli effetti sui sistemi di pagamento è stata effettuata da **V.L. Carballo Pineiro**, *Brexit and the international insolvency*, disponibile online al sito web: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/iir.1283. Inoltre, sul tema, si veda **M. Lehmann e D. Zetzsche**, *Brexit and the consequences for commercial and financial relations between the Eu and the UK*, vol. 17 European business law review del 2016.

lanciare segnali di allerta preventiva, utili a tutti gli stakeholder. Una raccolta di dati e di informazioni che proceda con un approccio bottom-up e in condivisione tra realtà istituzionali, private e pubbliche capaci di analizzare gli effetti di Brexit e di costruire sistemi di sharing di conoscenza ed allarme preventivo, rappresenterebbe certamente uno strumento utile per poter fornire un quadro, il più aggiornato e puntuale possibile, non solo a fini protettivi ma anche per massimizzare le possibili opportunità riscontrate, generando un vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese private collocate all'estero.[342]

Inoltre, sarà necessario progettare, impostare e gestire ogni attività con i partner del Regno Unito e i consumatori di quei Paesi, strutturando le strategie di marketing e comunicazione su un target sempre più abituato ad acquistare prodotti via web, puntando alla ricerca costante di azioni e campagne che garantiscono alti livelli di efficienza in termini di presentazione dei prodotti, completezza delle informazioni, qualità dei servizi offerti e puntualità rigida nelle consegne.[343]

Sia l'opera dei pratici, quindi, che quella del legislatore nazionale chiamato ad agire rapidamente per decodificare a livello normativo quanto richiesto dalle imprese private, dovranno concorrere nel risolvere gli elementi di criticità locali già emersi, e che in parte sono stati segnalati nel corso della trattazione del presente lavoro, ma anche per gestirne di nuovi.

L'augurio è che il contributo possa rappresentare un piccolo tassello da aggiungere al già ampio battito sul tema fornendo spunti di riflessione principalmente per quegli operatori commerciali

---

342 Si veda sul tema delle oppotunità post Brexit un analisi di **T. Buccellato e P. Mambriani**, nella *nota dal CGS di Confindustria del 19 gennaio 2019*, reperibile online "Le imprese italiane ed europee si trovano a dover fronteggiare principalmente due tipologie di ostacoli che, aldilà del voto di ieri, sono legati all'evento della Brexit in sé; il rifiuto dell'accordo aumenta l'incertezza e questo rende più complesse le strategie degli operatori. Ci sono prima di tutto i problemi per le imprese multinazionali che hanno scelto il Regno Unito come base logistica o che comunque hanno delle attività sul territorio britannico e sono parte di catene del valore distribuite su base europea e potrebbero dover rivedere alcune scelte organizzative per adattarsi al mutato contesto; inoltre molte imprese multinazionali si appoggiano alla piazza di Londra per la gestione dei servizi finanziari, vi è quindi la possibilità che ci possano essere aumenti del costo del credito per le imprese. In seconda battuta ci sono tutti gli ostacoli che le imprese esportatrici italiane si troveranno a dover affrontare quando il Regno Unito uscirà dal mercato unico".

343 Tra le ragioni della scarsa crescita economica in Italia, e più in generale nei paesi del Sud Europa, è necessario segnalare un basso livello di investimenti sia pubblici che privati, rispetto alla media dell'Unione Europea su digitalizzazione ed innovazione tecnologica e in capitale umano specializzato. Si veda sul tema un analisi di **G. Cinquegrana, G. De luca, P. Mazzocchi, F. Pastore, C. Quintano, A. Rocca**, del 23 luglio 2021 sul sito web lavoce.info, dal titolo *Digitalizzazione: qualcosa è cambiato nel Sud Europa*, reperibile online.

internazionali che saranno chiamati a prendere decisioni importanti sulle loro scelte di investimento, in un contesto che presenta ancora molti elementi di incertezza, difetti di funzionamento, numerose lacune normative e rischi solo in parte chiaramente identificabili.

Bibliografia e Working papers.

ABLUAFIA D., *Britain: apart from or a part of Europe? in History Today, articolo dell'11 maggio 2015 di History Today,* reperibile online.

ACKERMAN B., *We The People. Foundations, vol. I, Harvard University Press, Harvard, 1991.*

ADAM R., *Un anticipo di Brexit: il nuovo ordine di rotazione della Presidenza statale del Consiglio,* in riv. *Osservatorio Europeo, n.ro dicembre 2016.*

ADAM S., CAPPARELLI D., *Rules of origin in an EU-UK FTA A 'hidden hard Brexit' for food and drink exporters? London Global Council 2018,* reperibile online.

ADINOLFI A., in *Rinvio pregiudiziale e metodi alternativi di soluzione delle controversie tra vecchie e nuove questioni, Liber Amicorum a cura di* ***A. Tizzano*** *de la Cour Ceca à la Cour de l'Union, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 20 e ss.*

AGNEW J., *Taking back control? The myth of territorial sovereignty and the Brexit fiasco in Territory, Politics, Governance*, 2020, reperibile online.

ALEXANDER K., BARNARD C., FERRAN E., LANG A., MOLONEY N., *Brexit and financial services. Law and policy, Hart Publishing, Oxford, 2018.*

ALISTAIR L., *UK merger control developments in Q1 2017, in ECLR, issue 7, 2017, pp. 301-304.*

ALTIMARI M., *Il futuro del lavoro europeo tra Brexit e allargamento Ue ai Balcani,* in riv. *Dirittolavorovariazioni, num. straordinario del 2020.*

AMALFITANO C., *Brexit e le elezioni del Paramento europeo* in riv. *Federalismi.it n. 09 dell'08 maggio 2019.*

ANDERSON K., WITTMAR G., *Will Brexit harm UK and global wine market? in UK trade policy observatory, Briefing Paper n. 9, 2016,* reperibile online.

ANDRO' I.A., *L'impatto della Brexit sulla composizione e sul funzionamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea,* in riv.*Federalismi.it n.20 del 30 ottobre 2019.*

ANTHONY G, *Northern Ireland's Post-Brexit Constitution,* in riv. *Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022.*

ARMOUR J., *Brexit and financial services, in Oxford Review of Economic Policy, 2017, vol. 33, n. 1, pp. 54–69.*

ARMSTRONG A., PORTERS J., Commentary: The Economic Consequences of leaving the EU. *National Institute economic 2016, review n. 236, reperibile online.*

ARMSTRONG K., *Brexit Time: Leaving the EU- Why, How and When? 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press 2018.*

ASARO G., *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri e l'Unione europea, Fogli di lavoro per il diritto internazionale 2018 n.3.2, reperibile online, pp.17-18.*

ASH T., *Is Britain European? In riv. International Affairs 2012 n.ro 77 pp. 1-14.*

AUER A., *The people have spoken: abide? A critical view of the EU's dramatic referendum (in)experience, in European Constitutional Law Review, 2016, vol. 12, pp. 397–408.*

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

BAILEY D., *No Deal Brexit and UK Automotive, Regional Studies Association, January 2019.*

BALAGUER CALLEJON F., *L'Unione europea di fronte alla Brexit e ad altri processi disgregativi nel contesto globale* in riv. *Federalismi n.13 del 04 maggio 2020.*

BALLONI F., FINZI G., MERCURI B., MONTANARO F., *Il Bilancio dell'Unione europea: evoluzione storica e prospettive di riforma nel più recente dibattito sull'emergenza pandemica in Osservatorio su Diritto e Politiche dell'Unione euoropea del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica n.2 del 2020 pp. 3-4.*

BAKER D., GAMBLE A., RANDALL N., SEAWRI GHT D., *Euroscepticism in the British Party System: A Source of fascination, Perplexity, and Sometimes Frustration, in* **SZCERBIAK A., TAGGART P.,** *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism, Volume 1, Case Studies and Country Surveys. Oxford: Oxford University Press 2018.*

BARBOU DES PLACES S., PERALDI-LENEUF F., *What BREXIT means?,in Europe. Actualité du droit de l'union européenne, no. 2, 2018, no 1 à 7.*

BARIGAZZI J., *Italian proposal for who gets British MEP seats, in Politico, 26 aprile 2017.*

BARNARD C., *Status of the whithdrawal agreement in UK Law. Ed: The law of Practice of the Ireland-Northern Ireland Protocol, Fourthcoming CUP, 2021.*

BATTINI F., *L'Unione europea quale originale potere pubblico, in M.P. CHITI (a cura di), Diritto amministrativo europeo, Milano, Giuffrè, 2013, p. 1 ss.*

BEAL T., LAWRANCE D., *Lawrence Does the Uk's new development strategy support its foreign policy objectivies? Articolo del 31 maggio 2022, reperibile online.*

BELKE A., GROS D., *The Economic Impact of Brexit: Evidence from Modelling Free Trade Agreements. Atlantic Economic Journal n.45 del 2017, pp.317-331.*

BENNETT A., *Here's where Britain's newspapers stand on the EU referendum, in The Telegraph, 21 giugno 2016,* reperibile online.

BERTOLI P., *La Brexit e il diritto internazionale privato e processuale, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 2017, pp. 599-632,* reperibile online.

BIANCHI A., *La Brexit è realtà, ecco tutto quello che cambia, in Europatoday, 30 gennaio 2020,* reperibile online.

BILANCIA F., *Il referendum del Regno Unito sulla Brexit: la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali, in Istituzioni del federalismo, 2017, numero speciale, pp. 69-88,* reperibile online.

BIONDI A., *Brexit: Time for a second referedum,* in riv. *Federalismi.it n. 24 del 19 dicembre 2018.*

BIONDI A., *Conclusioni del convegno Brexit: ad un anno dal referendum a che punto è la notte?* in riv. *Federalismi.it n. 18 del 27 settembre 2017.*

BISSINGER C., *Viewpoints on Modern World History: Brexit. 1st ed.2018 New York: Greenhaven Publishing.*

BLANCO L., *Le origini dello stato moderno, Carocci Editore 2020.*

BOULANGER P., PHILIPPIDIS G., *The End of a Romance? A Note on the Quantitative Impacts of a 'Brexit' from the EU, Journal of Agricultural Economics, Vol. 66, No. 3, 2015, pp. 832–842.*

BOGDANOR V., *Devolution in the United Kingdom, New York e Oxford Universities press 2001.*

BOGDANOR V., *Devolution in the United Kingdom, New York e Oxford Universities press 2001.*

BORIA E., *L'impatto della Brexit sugli equilibri geopolitici* in riv. *Federalismi.it n.ro 16 del 09 agosto 2018.*

BRADLEY A.W., *Pressures on a historical constitution: The Brexit decision in the UK Supreme Court, in Diritto Pubblico, n. 1, 2017, pp. 3-20.*

BUCCELLATO T., MAMBRIANI P., *Nota dal CGS di confindustria del 19 gennaio 2019,* reperibile online.

BUONAIUTI F.M., CAFFARELLI F.V., *Brexit and the Irish border issue del 20 febbraio 2019,* reperibile online.

BUSCEMI M., MARIOTTI L., *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati, in rivista di Diritto Internazionale, Giuffrè Francis Lefebvere 2019, fascicolo n.4 pp. 939-977.*

CAGGIANO G., *Cultura e media nel diritto dell'Unione europea in prospettiva della Brexit* in riv. *Federalismi.it n. 18 del 27 settembre 2017.*

CAPOTORTI F., *L'extinction et la suspension des traites. Vol.n.134 del 2021 in Collected Courses of the Hauge Accademy of international law.*

CAPORALI G., *Le sentenze Miller I e II: sovranità del Parlamento o della Corte Suprema?* in riv.*Federalismi.it n.10 del 15 aprile 2020 pp.1.*

CAPPARIELLO R., MANCINI M, VERGARA F., *EU-UK global value chain trade and the indirect costs of Brexit* reperibile online.

CAPRIGLIONE F., *Incidenza della Brexit sui rapporti bancari e finanziari, in riv. Federalismi.it n. 16 del 09 agosto 2017.*

CARAVALE G., *L'influenza della Brexit sul programma di riforme del governo Johnson* in riv. *Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022*.

CARAVALE G., *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria* in riv. *Federalismi.it n.28 del 12 ottobre 2020.*

CARAVALE G., *Scozia e Irlanda del Nord: la devolution dopo la Brexit,* in riv. *Federalismi.it n.16 del 09 agosto 2017.*

CARAVITA B., *Brexit: keep calm and apply the European Constitution,* in riv. *Federalismi.it n.13 del 2016.*

CARAVITA B., *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?* in riv. *Federalismi.it n.16 del 2017.*

CARAVITA B., *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino,* in riv. *Feralismi.it n.1 del 2012 pp 1-6.*

CARAVITA B., *Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit,* articolo reperibile online.

CARBALLO P., *Brexit and international insolvency beyond the realm of mutual trust, in CPIL, Working Paper No. 2017/2.*

CARBONI G., *Dove va la Costituzione britannica?* in riv. *Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

CARLINI R., *Senza la manodopera straniera il Regno Unito è in cortocircuito, articolo del 1 settembre 2021 dell'Internazionale.it.*

CARPINELLI C., GIOIELLO V., *Ripensare l'Europa dalle fondamenta. Mimemis 2016.*

CASOLARI F., *Il recesso dall'Unione europea per una lettura dell'art.50 del TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale, in rivista di diritto internazionale, Giuffrè Francis Lefebvre del 2019, fasciolo n.2.*

CASSESE S., *Verso un diritto europeo italiano, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fascicolo n. 2 del 1 aprile 2017, pag. 303 e successive,* reperibile online.

CASTELLANETA M., LICINI C., *a cura del Paramento europeo in Brexit Osservatorio europeo e internazionale n.2 del 2020 p.193,* reperibile online.

CASTALDO M., C., *Il difficile rapporto tra Ue e UK, riv. di studi Politici Internazionali n.3 del 2015, pp. 359-372.*

CECCANTI S., *Le elezioni generali deell'08 giugno e la loro lettura in chiave Brexit* in riv.*Federalismi.it n.16 del 09 agosto 2018,* reperibile online.

CERRUTI C., *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri, Giappichelli, Torino,2010.*

CHABOD F., *Storia dell'idea di Europa, 8° edizione Laterza Bari 2010.*

CHANCE C., *Brexit: What will the great repear bill do? articolo di tought leadership, reperibile online, pp. 2-3.*

CHIMENTI C., *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi, Sintesi di ordinamenti stranieri (vol. II), Gran Bretagna, Stati Uniti, Germania, parte I, Giappichelli, Torino, 2001.*

CHITI M., *La Supreme Court e la Brexit: molto rumore per nulla? in Giornale di diritto amministrativo, n.3 del 2017, pp. 349-356.*

CHITIMIRA H., *A historical overview of the general implementation of the European Union Market Abuse Directive in the UK before Brexit and its future implications, in Maastricht Journal of European and Comparative Law, n.2, vol. 34, 2017, pp. 217-244.*

CINQUGRANA G., DE LUCA G., MAZZOCCHI P., PASTORE F., QUINTANO C., *Digitalizzazione: qualcosa è cambiato nel Sud Europa, lavoce.info del 23 luglio 2021,* reperibile online.

CIVITARESE S., *Brexit: la fine dell'Europa o la fine del Regno Unito*? in riv. *Istituzioni del federalismo, 2016 numero speciale, pp. 5-19.*

CLAYTON H., BEST M., *Life after brexit: jurisdiction in matrimonial preceedings, in International Family Law Journal, numero 2 del 2021, pp.111-115,* reperibile online.

CONNELLY E., DOYLE J., *Brexit and the Irish Border. European journal of legal studies, 2019, pp.153-186, reperibile online.*

COMITATO DELLE REGIONI 2017*, Il futuro della politica di coesione dopo il 2020 – Per una politica europea di coesione forte ed efficace dopo il 2020, Opinione COTER-VI/015.*

COSTA M., *Caught between domestic and international law: Scotland and Northen Ireland in a post-Brexit United Kingdom,* in federalismi.it *n.ro18 del 27 settembre 2017,* reperibile online.

COZZOLI V., *L'impatto di Brexit sull'economia italiana,* in riv. *Federalismi.it n.16 del 09 agosto 2017.*

CRAWFORD J., *The Current political discourage concerning international law, in Modern law review del 2018.*

CREMONA M., *EU External Action – Learning from Brexit,* in riv. *Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022.*

CRESPY A., VERSCHUEREN N., *From Euroscepticism to Resistance to European Integration: an Interdisciplinary Perspective del 28 settembre 2009 di European Politics and Society,* reperibile online.

CRESPY A., VERSCHUEREN N., *From Euroscepticism to Resistance to European Integration: an Interdisciplinary Perspective del 28 settembre 2009 di European Politics and Society,* reperibile online.

CURTICE J., MONTAGU L., *How Brexit has created a new divide in the nationalist movement' in* **PHILLIPS M., CURTICE J., PHILLIPS M., PERRY J.,** *British Social Attitudes: The 35th Report, London: The National Centre for Social Research Available, 2018,* reperibile online.

CURTICE J., *Do voters still want to leave the EU? How they view the Brexit process two years on' NatCen Social Research, London, 2018.*

DAVI' A., ZANOBETTI A., *Brexit: lo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale all'alba del'exit day, in federalismi.it n.4 del 19 febbraio 2020,* reperibile online.

DAVIES G., *Representing the people vs channelling them: constitutional niceties in an age of instant democratic gratification, in European Papers, 2016, volume 1, n. 3, pp. 1263-1267,* reperibile online.

DAVISON R., *Everything is Different but Nothing has Changed: The New Post-Brexit Extradition Arrangements Between the UK and the EU, in The Criminal Law Review, numero 6 deò 2021, pp. 427-441.*

DE LEO F., GORETTI L., *Corone d'Europa, il futuro delle monarchie democratiche, Guerini e Associati, Roma, 2020.*

DE WITTE B., *The future of variable geometry in a post-Brexit European Union, in Maastricht Journal of European and Comparative Law, numero 2, volume. 34 del 2017, pp. 153-157.*

DELL'ATTI L., *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito,* in riv. *Osservatorio Costituzionale, fasc.3 del 26 maggio 2020.*

DEMETRIOU M., *The future is a foreign country: they do things differently there - the impact of Brexit on the enforcement of competition law, in European Competition Law Review, issue 3, 2018, pp. 99-106.*

DHINGRA S., HUANG H., OTTAVIANO G., PESSOA J., SAMPSON T. e VAN REENEN J., *The Costs and Benefits of Leaving the EU' Centre for Economic Performance Technical Report.*

DIAMOND P., NEDERGAARD P., ROSAMOND B., *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit, Londra, I ed.2019.*

DICKINSON A., *Close the door on your way out: free movement of Judgements in civil matters- a 'Brexit' case study, in ZEUP, numero 3 del 2017, pp. 539-568.*

DOYLE O., *Leaving the Union: Constitutionalising Secession Rights in the United Kingdom,* in riv. *Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022.*

DUPRÉ C., *Human dignity is inviolable. It must be respected and protected: retaining the EU Charter of fundamental rights after Brexit, in European human rights law review, numero 2 del 2018, pp. 101-109.*

DUKE S., *Will Brexit damage our security and defence? The impact on the UK and the EU, Maastricht, I ed.2019.*

DUSTMANN C., FRATTINI T., *The Fiscal Effects of Immigration to the UK. Economic Journal 2013 pp. 593-643.*

EBELL M., WARREN J., *The long-term economic impact of leaving the EU', National Institute Economic Review, May, no. 236, pp. 121–38.*

ECONOMY E.C., *The world according to China, Polity Press del 23 maggio 2022, pp. 572-619.*

EDGIGNTON T., MORRIS C., *Brexit: What's the Northern Irelan Protocol,* articolo reperibile online.

EMMERSON C., JHONSON P., MITCHELL I.-PHILLIPS D., *Brexit and the UK's public finances, Istitute for Fiscal Studies, Paper 116,* reperibile online.

EVANS G., *How Britain views the EU* in **JOWELL R., CURTICE J., PARK A., BROOK L., THOMSON K., BRYSON C.,** *British and European Social Attitudes: the 15th report: How Britain Differs, Aldershot: Ashgate 1998.*

FABIO B., *La clausola solve et repete tra autonomia privata e giustizia contrattuale, Edizioni Cedam 2021.*

FABBRINI F., *The Institutional Consequences of a'Hard Brexit', Maggio 2018,* reperibile online.

FABBRINI F., *The framework of the new EU-UK relations. The law and politics of Brexit volume numero 3, Oxford 2021.*

FALLETTI E., *Rimedi finanziari in sede di divorzio in merito al valore economico di un'impresa che subirà ripercussioni a causa del Brexit, del Covid-19 e della concorrenza sleale dell'azienda rivale creata dall'ex coniuge, in Famiglia e diritto, n.ro 3 del 2021, p. 335.*

FASONE C., *L'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento britannico durante il processo della Brexit: alcune luci e molte ombre,* in riv. *Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022.*

FINNIS J., *The Unconstitutionality of the Supreme Court's Prorogation Judgment, with Supplementary Notes, Oxford legal studies Research n.6 del 5 marzo 2020,* reperibile online.

FLEMING T.G., *Parliamentary influence on Brexit legislation, 2017-2019 published in riv. Parliament Affairs del 13 june 2022.*

FONATELLI F., *The effects of Brexit on the law of UK trade,* in riv. *Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022.*

FORD C., BLOH C., *Change in Law Clauses and Force Majeure in COVID-19 Squire Patton Boggs del 24 aprile 2020, reperibile online pp.1-3.*

FORRESTER J.I., *Free movement of persons: the right we must leave behind? James Wood Lecture Universit of Glasgow, 11 November 2016, in riv. European Competition Law Review, numero 9 del 2018, pp. 379-389.*

FRAGOLA M., *E' possibile revocare unilaterlamente la notifica di recesso? diritto.it del 19 dicembre 2018,* reperibile online.

FRANCARIO F., *La tutela dei diritti post Brexit,* in riv. *Federalismi.it n.16 del 09 agosto 2017, pp. 8-9.*

FRANTZIOU E., *The Horizontal Effect of Human Rights after Brexit: A Matter of Renewed Constitutional Significance, in European Human Rights Law Review, n.ro 4 del 2021, pp. 365-388.*

GALLARDO C., *Brexit fudge back on the menu as Eu deadline looms for Truss articolo del 13 settembr 2002 di politico.eu,* reperibile online.

GALLINO L., *Come e perché uscire dall'Euro ma non dall'Unione europea. Editori Laterza 2016.*

GATTI M., *Divorzio all'inglese – note sulla notifica del recesso dall'Ue ai sensi dell'art. 50 TUE, 5 luglio 20,* articolo su Eurojus reperibile online.

GELMINI F., *Brexit: il "limbo legale" e il futuro incerto dei cittadini dell'Unione europea, in Eurojus.it del 30 marzo 2017,* reperibile online.

GIALDINO C.C., *Verso la fase due della Brexit: promesse, insidie, risultati e parziali del negoziato* in *riv. Federalismi.it n.24 del 20 dicembre 2017,* reperibile online.

GIANNELLO S., *Il referendum nel Regno Unito prima e dopo Brexit, in federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

GIANNOULOPOULOS D., *What has the European Convention on Human Rights ever done for the UK? In European Human Rights Law Review, numero 1 del 2019, pp. 1-10.*

GIOVANNONE M., *Social protection in the UK after Brexit: the Agreements' provisions and the role of the European Social Charter, in federalismi.it n.19 del 6 ottobre 2021, reperibile online.*

GIRLADIN D., *Brexit e Corte di giustizia dell'Unione europea,* in riv.*Eurojus.it di giugno 2018, pp.1 e ss.,* reperibile online.

GOLDONI M., MARTINICO G., *Il ritiro della marea? Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit,* in riv. *Federalismi.it del 21 settembre 2016.*

GONOT L., *Chronique de droit constitutionnel comparé européen. Royaume - Uni: «Brexit» et l'incontournable Parlement britannique, in Revue du droit de l'Union européenne, numero 1 del 2018, pp. 143-146.*

GORDON M., *Referendums in the UK Constitution in European Constitutional Law Review, n.16 del 2020 pp.1-36.*

GOZZANO F., *L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo, Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera, edizione 2013 pag. 5-22.*

GROGAN J., *The only certinty is uncertainty: risk to rights in the Brexit process* in *FAHEY*

GROSSI P., *L'Europa del Diritto, Edizioni Laterza Bari 2007.*

GRUSIC I., *L'effet du Brexit sur le droit international privè du travail, in Revue critique de droit international privé, numero 2 del 2019, pp. 367-384.*

GUALDESI M.N., *Global Britain: la scommessa di Londra nello scenario internazionale, in riv. Affari internazionali del 30 marzo 2021*, articolo reperibile online.

GUSTAFERRO B., *Magna Carta, Common law constitutionalism e mutamenti della funzione giurisdizionale, in Riv. Diritti Comparati del 9 novembre 2015.*

GUSTAFERRO B., *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello stato: il Regno Unito tra Brexit e Devolution, in DPCE online n.4 del 2019.*

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

HARVEY D., *What role for the European Parliament under article 50 TEU? in European law review, n.4, 2017, pp. 585-602.*

HARVEY D., *Point of View. Brexit, human rights and the constitutional future of these islands, in European Human Rights Law Review, issue 1, 2018, pp. 10-21.*

HAWKINS B., *Deconstructing Brexit Discourses.Embedded Euroscepticism, Fantasy Objects and te United Kingdom's Vote to Leave the European Union, Critical European studies 2021 Routledge.*

HILLMAN J. A., HORLICK G., *Legal aspects of Brexit: implications of the United Kingdom's decision to withdraw from the European Union. Washington: DC Institute of International Economic Law, Georgetown Law 2017.*

HONORATI C., *L'accordo per il Tribunale unificato dei brevetti: quali prospettive dopo la ratifica italiana e la Brexit, in European Papers, 2016, volume 1, n. 3, pp. 1127-1136.*

HOUSE OF COMMONS, *THE EUROPEAN UNION COMMITTEE, Rapporto su "The Government's negotiating objectives: the White Paper", marzo 2017, punto 8, p. 4.*

KEATING M., *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom, riv. Lextenso Droit and societè n.98 del 2018, pp.51-53.*

KENDRICK M, SANGIUOLO G., *Alea iacta est. Bye bye Brexit Bill, welcome European Union (Withdrawal) Act 2018, in federalismi.it n.1 del 21 giugno 2017,* reperibile online.

KENDRICK M, SANGIUOLO G., *Transparency in the Brexit negotiations. A view from the EU and the UK, in federalismi.it n.18 del 21 agosto 2017,* reperibile online.

KENNER L., *Brexit e tutele del lavoro al tempo del Covid-19: convergenza o divergenza, questo è il problema, in Diritti lavori mercati, n.ro 1 del 2020, pp. 5-14.*

KIERZENKOWSKY R., PAIN N., RUSTICELLI E., ZWARTS S. *The economic consequences of Brexit: a taxing decision- OECD economic policy paper no. 16, April 2016.*

KOWALSKI A.M., *Brexit and the consequences for international competitiveness, Varsavia, I ed.2018.*

KREUTZMANN-GALLASCH A., *Universal ultrafast broadband after Brexit - a distinct possibility or rather wishful thinking? in European Competition Law Review, n.ro 5 del 2020, pp. 225-233.*

IBIDEM R., Dammann J., *Revoking Brexit: Can memeber state rescind their declaration of withdrawal from the European Union? In Columbia Journal of European Law del 2017,* reperbile online.

IDOT L., *Brexit et politique de concurrence: "backstop" ou "no deal", in Europe Actualité du droit de l'union européenne, 4/2019, pp. 3-5.*

INGENITO C., *Soft law e Brexit* in *federalismi.it n. 19 del 10 ottobre 2018,* reperibile online.

INGENITO C., *Brexit nell'Europa dell'Est, gli effetti della Brexit sulla Russia* in riv. *Federalismi.it n. 1 del 21 giugno 2017,* reperibile online.

LANG A., *La salvaguardia dei diritti di soggiorno dei cittadini dell'Unione nei negoziati per laBrexit, in Eurojus.it, 20 ottobre 2017.*

LATTANZI S., *La costituzionalizzazione della procedura di recesso alla luce della Brexit in Studi sull'integrazione europea, n.ro 3 del 2020, p.649-672.*

LAZOWSKY A., *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership, in riv. European Law Review n.37 del 2012, pp.523-540.*

LEHMANN M., ZETZSCHE D., G., *Brexit and the consequences for commercial and financial relations between the Eu and the UK in European business law review del 2016.*

LEVI G., *Euroscetticismo: Le radici globali della resistenza all'Unione Europea,* articolo reperibile online.

LEVY N., GILBERT P., SHERIDAN L., *Waiting for Brexit: five ways the CMA could improve UK merger control in ECLR European competition law review, n.ro 10 del 2020, p.486-499.*

LEYLAND P., *England Unincorporated: Reflections on the Constitutional Way Ahead post Brexit? In riv. Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

LILLY A., WHITE A., SHEPLEY P., SARGEANT J., OSEI K., OLAJUGBA S., *in Parlamentary Monitor 2021, Institute for government, Londra 2021 pp.1-70.*

MAGNANI A., *Backstop in Irlanda, cos'è e Perché sta facendo saltare la Brexit? pubblicato il 16.01.2019 sul sole24ore,* reperibile online.

MAIOLI CASTROTA SCANDERECH E., *Brexit e comunicazioni elettroniche. La posizione del mercato digitale britannico, in Osservatorio Brexit, in federalismi.it n.1 del 21 giugno 2016,* reperibile online.

MALINA A., DAS D., *UK and EU competition regimes: where will see divergence post-Brexit, in European Competition Law Review, n.ro 7 del 2021, pp.357-364.*

MANZINI P., *Brexit: il "lungo addio", tra diritto dell'Unione europea e diritto internazionale, in Istituzioni del federalismo, 2017, numero speciale, pp. 89-104,* reperibile online.

MANSFIELD E., MILNER H, *Votes, Veotes and the political economy of international trade agreements, Prince town university press 2012.*

MARCHEGIANI G., *Gli effetti della Brexit sulla Banca europea per gli investimenti (BEI),* in *federalismi.it n. 08 del 19 aprile 2017,* reperibile online.

MARONGIU BONAIUTI F., CAFFARELLI VERGARA F., *La brexit e la questione del confine irlandese, federalismi.it del 19 dicembre 2018,* reperibile online.

MARTINELLI C., *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali. Collana del devolution club, nuovi studi di diritto pubblico estero e comparato. Maggioli editore 2017.*

MARTINELLI C., *La Scozia nella Costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata. Giappichelli 2016.*

MARTINELLI C*., L'isola e il continente: un matrimonio di interesse e un divorzio complicato in rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti AIC n.1/2017*

MARTINELLI C., *La valenza costituzionale del rapporto con l'Europa in riv. Federalismi n.10 del 28 marzo 2022 p.2.*

MARTINELLI C., *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito, saggio,* reperibile online.

MARTINELLI C., *Le conseguenze costituzionali della Brexit, in riv. Federalismi.it n. 10 del 28 marzo 2022*

MARTINICO G., *Equilibrio precario. La fragile architettura costituzionale britannica fra populismo e Brexit, in riv. Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

MARTINICO G., *La trasfigurazione del sovrano. Il Diritto dell'Unione come fattore di evoluzione costituzionale nel Regno Unito del 29 novembre 2016,* reperibile online.

MARTINO P., *La giurisprudenza "costituzionale" sulla Brexit nel Regno Unito in riv. Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

MARTINICO G., *'Equilibrio precario". La fragile architettura costituzionale britannica fra populismo e Brexit in riv. Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

MCCABE S., *Brexit and Northen Ireland: Bordering on confusion? Edited by John Mair, Birmingham 2019, pp. 22 e ss.*

MCHARG A., *The Prospects for Scottish Independence in the Aftermath of Brexit, in riv. Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

MELO ARAUJO J., BRITTAIN S., *The law and practice of the Ireland andNorthern Ireland Protocol, Safeguards Christopher McCruden Edition CUP 2022.*

MELONI D., *Tutta la storia del Regno Unito nell'Unione Europea, in Formiche, 8 giugno 2016***,** reperibile online.

MENON.A., *Brexit and Public Opinion 2019, reperibile online.*

MERRETT L., *La reconnaissance et l'exécution en Angleterre des jugements venant des Etats de l'Union européenne, post-*Brexit, in Revue critique de droit international privé, *2/2019, pp. 385-404.*

MERRICK R., STONE J., *Article 50 is actually reversible, author of the Brexit clause says, in Indipendent del 21 febbraio 2017,* reperibile online.

MICCU' R., *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il progetto europeo dentro e oltre la crisi, in federalismi n.19 del 2016 pp. 1-6.*

MIGLONICO R., *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il progetto europeo dentro e oltre la crisi, in federalismi n.19 del 2016 pp. 1-6.*

MIGLONICO R., *La Brexit nei rapporti tra banca e clientela: garanzia del mercato e tutela dell'investitore* in riv. *Ricerche giuridiche vol. n.7 del 1 giugno 2018, pp.3-4.*

MITSILEGAS V., *The European Union as a Global Security Actor After Brexit, in federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022.*

MONGINI C., *L'asso nella manica. Joe Biden e i rapporti nel Regno Unito art. n2 di gennaio 2021* della riv. *Pandora, pp.1-2.*

MONTANARI A., *In mare aperto: gli effetti di Brexit sul future del Regno Unito, articolo del 22 luglio 2021,* reperibile online.

MORGESE G., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione Europea pp.2-43 in I percorsi giuridici per l'integrazione, Migranti e titolari di protezione internazionale tra il Diritto dell'Unione e ordinamento italiano a cura di G. Caggiano, Giappichelli editore, Torino 2014.*

MORICONI A, *Brexit: riflessi nel settore del trasporto marittimo,* in *federalismi.it n. 16 del 09 agosto 2017.*

NANIA F., *La funzione di controllo della House of Commons durante la Brexit e la motion for humble address, in federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022.*

NESI G., *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati in* riv. *di diritto internazionale, fasciolo n.4 del 2019, Giuffrè Francis Lefebvre, pp. 977 e ss.*

NICOLAIDES P., *The day after: Exit-induced legal lacuna, in Maastricht Journal of European and Comparative Law, numero 2, voume. 34, 2017, pp 158-174.*

ONGARO E., *Alcune riflessioni sulla diversa concezione dell'Unione europea nel Regno Unito e sul continente* in *federalismi.it n.16 del 09 agosto 2017.*

OPILIO L., *Brexit: Quali effetti sul mercato assicurativo? in CMS law, tax, future, riv. Assinews 328 di marzo 2021,* reperibile online.

ORAZI D., *L'impatto costituzionale dei termini di recesso del Regno Unito dall'UE: note a prima lettura del Withdrawal Agreement Act 2020. Fascicolo n.2 del 7 aprile 2020 della riv. Osservatorio Costituzionale.*

PANNICK D., *Why giving notice of withdrawal from the EU requires act of parliament. The Times 2016,* reperibile online.

PAPA A, PIZZETTI F, SCUTO F., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio, in federalismi.it fascicolo n.4 marzo 2022,* reperibile online.

PAROLARI S., *La pronuncia della Suprema Corte del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico, Forum di quaderni costituzionali del 20 febbraio 2017.*

PEPE L., *Diritto, ambiente e governance nell'esperienza scozzese. Dalla devolution alla Brexit, in federalismi.it n. 33 del 02 dicembre 2020,* reperibile online.

PINTO P., LEE H., *The cross-fertilisation between the Court of justice of the European Union and the European Court of Human Rights: Reframing the Discussion on Brexit, in European Human rights Law Review, pp. 567-577.*

PITRUZZELLA G., *Brexit e concorrenza* in *federalismi.it n. 16 del 09 agosto 2017,* reperibile online.

POCAR F, BARUFFI M.C., *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea, Cedam 2014.*

POGGI A., *Brexit e lo stato sociale* in *federalismi.it n. 16 del 09 agosto 2017,* reperibile online.

POWER V., *Competition and state aid law on the island of Ireland post-Brexit, in European Competition Law Review, n.ro 7 del 2021, pp.371-382.*

PWC REPORT 2016, *Leaving the EU: Implications for the UK Economy*, reperibile online.

RAPHAEL T., *Liz Truss is about to get her hands on Brexit dynamite articolo del 4 settembre 2002 del Washington post*, reperibile online.

READ J., *Boris Johnson risks no-deal Brexit by refusing to extend trade talks, in The New European, 09 gennaio 2020*, reperibile online.

RICCARDI L., *Brexit e l'Unione Europea: prosopettive legali e possibili conseguenze internazionali,* in riv. *Cammino Diritto n.12 anno 2016.*

ROMA M., *Brexit e mercati finanziari: tra ipotesi di continuità e rischi di involuzione, in Riv. Diritto pubblico comparato ed europeo, 2017, pp. 771-789.*

ROMEO G, MOSTACCI E., *A Brexit startegy: questioning dualism in the decision R (Miller) v. the secretary of state for exiting the European Union, in European Forum, 9 febbraio 2017, pp. 1-9.*

ROSS T., *Boris Johnson interview: we can be the heroes of Europe by voting to Leave, in The Telegraph del 14 maggio 2016,* reperibile online.

ROSA F., *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito, in Riv. Quaderni Costituzionali del n. 3 di settembre 2020, pp. 677-700.*

ROSA F., *Brexit e la rivincita del Parlamento? In Riv. Osservatorio Costituzionale n.6 del 5 novembre 2019.*

RUGGIU L., *Riv. Costituzionalismo.it fascicolo n.ro 2 del 7 febbraio 2016 pp 44 e ss.*

RUFFO A., *Gli effetti della brexit sulle politiche europee di sicurezza e difesa comune. Possibilità di un accordo ad hoc in Rassegna di diritto pubblico europeo, n.ro 2 del 2020, p. 341.*

SABELLI L., *La nuova sede dell'agenzia Europea per i medicinali (EMA) e gli effetti della Brexit sulle procedure europee di registrazione dei medicinali,* in *federalismi.it n. 16 del 09 agosto 2017,* reperibile online.

SADIK G., *Europe's hybrid threats, what kind of power does the EU need in the 21st century? Cambridge, I ed.2017.*

SALZANO M., *Le clausole hardship e di forza maggiore nei contratti commerciali internazionali riv. Iusitinere del 4 ottobre 2018, reperibile online pp.1-2.*

SALAZAR L., *La cooperazione penale con il Regno Unito dopo la Brexit, in Riv. Cassazione Penale, n. 4 del 2021, pp. 1376-1389.*

SANDULLI M., *I possibili effetti della Brexit sull'affidamento dei contratti pubblici di appalto e di concessione disciplinati dalle direttive europee 23,24, 25 del 2014, in Riv. Federalismi.it n.16 del 08 agosto 2018,* reperibile online.

SAPELLI G., *Brexit: ecco il rischio piu' grande per l'Italia, articolo di ispionline.it del 20 giugno 2016 reperibile online.*

SARGEANT J., RUTTER J., *Governing without Minister. Northern Ireland since the fall of the powersharing exceutive, Institute for government, London 2019.*

SAVASTANO F., *Uscire dall'Unione Europea. Brexit e il diritto di recedere dai trattati. Giappichelli 2019.*

SAVASTANO F., *Senato e Unione europea nella riforma costituzionale, in Riv. Federalismi.it, n. 1 del 27 gennaio 2016.*

SAVASTANO F., *Allargamento e confini dell'Unione Europea, in Percorsi Costituzionali, n. 3 del 2015.Uscire dall'Unione Europea. Brexit e il diritto di recedere dai trattati. Giappichelli 2019.*

SAVASTANO F., *Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione Europea, riv. Federalismi.it n. 22 del 25 dicembre 2015 pp. 21 e ss.*

SCHMITT C., *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative in riv. Quaderni costituzionali n.3 del 1986.*

SELICATO P., *Brexit e fisco: i possibili scenari, in riv. Federalismi.it n. 16 del 09 agosto 2017,* reperibile online.

SENA G., FRANCESCHELLI V., *Brexit e IP: una primabrevissima nota*, in Riv.di diritto industriale n.3, Giuffrè 2016, pp.127 e ss.

SERPOLLA C., *Coronavirus Act 2020: il ruolo del Parlamento di fronte all'emergenza sanitaria in comaparativecovidlaw.it del 15 maggio 2020,* reperibile onliney.

SERRANO P., *Las repercusiones del Brexit sobre el proceso de paz de Irlanda del Norte: consideraciones provisionales, in Revista Española de Derecho Internacional, n.ro 1 del 2020, pp. 137-162.*

SGRO' F., *Il caso Brexit: considerazioni sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento britannico dopo la sentenza dalla Suprem Court, in federalismi.it n.5 dell'08 marzo 2017,* reperibile online.

SIMON D.*, Brexit, encore... et pour longtemps, in Europe Actualité du droit de l'union européenne, n.10 2017.*

SIMON D., *La "Brexit Virologie": effets secondaires circonscrits ou pandémie potentielle? in Europe. Actualité du droit de l'Union européenne,* n.ro 3 del 2020, pp. 1-2.

SIMON D., *Brexit: après la finale, les prolongations, in Repère, in Europe, n.ro 4 del 2021.*

SIMMONS B., *Treaty compliance and violation del 19 gennaio 2010, 13° Annual Review of political science,* reperibile online.

SIMONCIN M., *Profili costituzionali della giurisprudenza europea sulla Brexit, in riv. Federalismi.it n.10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

SMITH E., *What Would Happen if the Government Unlawfully Issued an Article 50 Notification without Parliamentary Approval? Del 30 giugno 2016,* reperibile online.

STALLA S., BOURDILLON S., *Brexit: An opportunity to depart from the GDPR? in Revue des Affaires Européennes, Law & European Affairs, n.ro 1 del 2021, pp.75 -86.*

STEPHENS F., *Britain alone. The path from Suez to Brexit. Faber 2021.*

STERPA A., VICECONTE N., *Norma e ordinamento costituzionale. Appunti per le lezioni. Editoriale scientifica 2022.*

STERPA A., *Il pendolo e la livella. Il federalismo all'italiana e le riforme. Studi di federalismi.it, editore Giappichelli 2015.*

STRADELLA E., *L'Irlanda del Nord: lo specchio del centralismo britannico dalla repressione alla Brexit, attraverso la devolution "intermittente", in federalismi.it, 12/2017, pp. 1-44,* reperibile online.

STRUMIA F., *Brexit and the safeguard of EU transnational rights – act II. The supreme court's position, in EU law analysis, gennaio 2017,* reperibile online.

SZYSZCZAK E., LYDGATE E., *Triggering article 50 TEU a legal analysis, in UK trade policy observatory, 2016, Briefing Paper n. 4.*

TANCA A., *Brexit: l'esito di una relazione problematica, in Quaderni costituzionali riv. n. 2 del 2018, pp. 341-360.*

TENTORI D., *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, ISPI, dal titolo Trade: Regno Unito isolato, colpa di Brexit?* reperibile online.

TOGO F., *Dal marchio comunitario al marchio dell'Unione europea: breve commento al Regolamento UE n. 2424 del 2015, in EuropeanPapers del 16 aprile 2016, pp. 363-365.*

TORRANCE D., *Devolution in Northern Ireland, 1998-2020. House of Lord library,* reperibile online.

TORRE A., *La Corte Suprema Britannica si afferma come custode dei constitutional principles, 2019 in riv.Federalismi.it n.18 del 2 ottobre 2019TIZZANO A., Manuale di Diritto dell'Unione europea, Giappichelli Torino 2014.*

TODD J., *Consted Constitutionalism: Northen Ireland and the British-Irish Relationship since 2010, in riv. Parliament affairs n.70 del 2017.*

TONGE J., *Northern Ireland, Conflict and Change. Routledge 2002.*

TOSI D., *Secessione e Costituzione edizioni Edizioni Jovene 2016.*

TRIMMINGS K., *International family law in the UK beyond Brexit: focus on parental child abduction, n International Family Law Journal, n.ro 2 del 2021, pp.121-124.*

TROITINO D., KERIKMAE T., CHOCIA A., *The Empty Chair Crisis. In: Brexit: History, Reasoning and Perspectives.2018 s.l. Springer pp. 92-93.*

UBERTAZZI L.C., *Brexit e brevetto UE: che fare? In: Le nuove leggi civili commentate, n. 3, 2017, giappichelli pp. 561-589.*

VALLEFUSCO R., *L'Europa e la Brexit viste da Ventotene, articolo del 30 settembre 2019,* reperibile online.

VALSAMIS M., *The European Union as a global security actor after Brexit, in riv. Federalismi.it n. 10 del 28 marzo 2022,* reperibile online.

VAN GERVEN W, *The European Union. A polity of Stases and people, Oxfrod-Portland 2005.*

VAN HOOFT A., *Brexit and Future of Intellectual Property Litigation and Arbitration, in Journal of International Arbitration 33, 2016, pp. 541-564.*

VAN LOON H., *Le Brexit et les conventions de la Haye, in Revue critique de droit international privé, numero 2 del 2019, pp. 353-366.*

VAN LOON H., *Le Brexit et les conventions de la Haye, in Revue critique de droit international privé, numero 2 del 2019, pp. 353-366.*

VASILOPOULOU S., TALVING L., *British public opinion on Brexit: controversies and contradictions, riv. European Political Science,2019 n.ro 18, pp. 134-142.*

VELLANI M., *Art. 50 del TUE, commentario breve ai trattati dell'Unione europea, Cedam Padova 2014.*

VELLANI M., *Brexit e oltre, in P. Manzini, M. Vellano (a cura di), Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea, 2021, pp. 3 – 27.*

VENTURINI G., *La struttura istituzionale dell'OMC, in G. VENTURINI, L'Organizzazione Mondiale del Commercio, Milano, 2015.*

VIOTTO A., *Brexit, libertà fondamentali e tassazione dei redditi transnazionali in riv. di Diritto Tributario del 22 ottobre 2021.*

VIZIOLI N., *Il Quebec tra Costituzione e prassi, in Amministrare n.1 del 2002 Edizioni Il Mulino. pp.251-266.*

WADSWORTH J., *Mustn't Grumble: Immigration, Health and Health Service Use in the UK and Germany, Fiscal Studies 34 del 2013 pp 55-82.*

WALKER G., *Environmental justice, impact assessment and the politics of knowledge: The implications of assessing the social distribution of environmental outcomes. Environmental Impact Assessment Review, 2010, pp. 312–318.*

WALSH D., TODD J., *Unionism in time of change. Brexit, Britain and the Balkans, 2022,* reperibile on line.

WANG Y., *Most-Favoured-Nation Treatment under the General Agreement on Trade in Services And Its Application in Financial Services, in Journal of World Trade, 1996, pp. 91-124.*

WEATHERILL S., *The Protocol on Ireland/ Northern Ireland: What it says is not what it does,* reperibile online.

WELLS S., MARTINS L., LIPPOLDT D., *Brexit getting harder: reassessing the prospects for a complex divorce, 2016 HSBC Global Research.*

WHITE E., *The Obstacels to Concluding the Eu-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement and Lessons for the Future, in Global Trade and Customs Journal, 2017, p. 176 ss.*

WILLIAMS F., *Brexit Litigations and the Balance of Power, in European Human Rights Law Review, n.ro 4 del 2019, pp. 339-346.*

WRIGHT M., *Brexit and the 1996 Hague Convention - the Good news and the bad news for child protection in England and Wales, in International Family Law Journal, n.ro 2 del 2021, pp.116-120.*

WYROZUMSKA A., *Withdrawal from the Union, The European Union after Lisbon – Constitutional Basis, Economic Order and External Action, Heidelberg, 2012, p. 343-363.*

ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., in *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Edizioni Pandora Campus, Bologna 2016.

ZAMBONI C., *Il tribunale unificato dei brevetti e le possibili ripercussioni della Brexit, in Riv. Studium iuris n. 4 del 2018, pp. 455- 463.*

ZANGH M., *Brexit: if Britain quits the EU, What then? Articolo del 28 febbraio 2013 di IBStimes.*

.