



CARLO CURTI GIALDINO\*

### DOPO LA BREXIT: QUALE MODELLO PER LE FUTURE RELAZIONI TRA IL REGNO UNITO E L'UNIONE EUROPEA?

SOMMARIO: 1. Gli effetti del *referendum* britannico del 23 giugno 2016: la nuova *premier* Theresa May e le prospettive della notifica di recesso dall'Unione. - 2. Le alternative che si profilano per le future relazioni del Regno Unito con l'Unione europea. - 3. L'esclusione della possibilità di uno *status ad hoc* del Regno Unito come membro dell'Unione. - 4. Il ritorno del Regno Unito nell'EFTA (c.d. "modello Svizzera"). - 5. L'adesione del Regno Unito allo SEE (c.d. "modello Norvegia"). - 6. La conclusione di un accordo di associazione con l'Unione (c.d. "modello Turchia"). - 7. La conclusione di un accordo di libero scambio con l'Unione (c.d. "modello Canada"). - 8. L'individuazione di un sistema a mercato aperto (c.d. "modello Hong Kong"). - 9. L'applicazione delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (c.d. "modello WTO"). - 10. Considerazioni conclusive.

#### 1. *Gli effetti del referendum britannico del 23 giugno 2016: la nuova premier Theresa May e le prospettive della notifica di recesso dall'Unione*

A tre settimane dal *referendum* del 23 giugno 2016, che ha indicato la volontà del popolo britannico di recedere dall'Unione europea<sup>1</sup>, nel Regno Unito la situazione appare appena più chiara.

Infatti, nel campo dei Conservatori, l'attuale forza politica maggioritaria in parlamento, dopo le dimissioni del *premier* uscente David Cameron, che aveva fatto campagna per il *Remain*, si è fatto da parte, a ruota, anche il principale fautore del *Leave*, l'ex sindaco di Londra, Boris Johnson. Nel procedimento, subito apertosi, volto ad individuare il nuovo *leader* dei Conservatori, funzione che comporta, automaticamente, la *premiership*, Theresa May, ministro dell'interno del governo Cameron, che aveva fatto campagna per il

---

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Sapienza Università di Roma. L'A. ringrazia la dott.ssa Roberta Lucchini per la preziosa collaborazione.

<sup>1</sup> Per una prima lettura degli esiti del *referendum* e dei profili interpretativi relativi all'art. 50 TUE si consenta il rinvio a C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *federalismi.it* n. 13, 29 giugno 2016, pp. 1-30. Si segnala, altresì, la nota redazionale *Brexit: il dibattito nella comunità scientifica*, in *eurojus.it* 6 luglio 2016, contenente un utilissimo elenco bibliografico di contributi recenti pubblicati su *blog* e riviste *on line*.

*Remain*, ha sbaragliato i diversi contendenti, man mano eliminati nei successivi scrutini svoltisi nel gruppo parlamentare dei *Tories*. L'ultima sfidante, l'ex - sottosegretario all'energia Andrea Leadsom, che aveva fatto campagna per il *Leave* e che era stata quasi doppiata nel voto tra i parlamentari (199 preferenze contro 84), ha rinunciato a cercare di ribaltare questo risultato nel voto per corrispondenza tra gli iscritti al partito e si è ritirata dalla corsa l'11 luglio, con una comunicazione scritta al *1922 Committee* (il comitato esecutivo dei Conservatori) appena quattro giorni dopo l'inizio della competizione, ritenendo di non avere un sufficiente sostegno nel gruppo parlamentare<sup>2</sup>. Cosicché, il 13 luglio, la May è stata incaricata dalla Regina di formare il nuovo governo e ha fatto il suo ingresso, nella stessa serata, al n. 10 di *Downing Street*, subentrando a Cameron, che, poche ore prima, si era recato a Buckingham Palace a consegnare le proprie dimissioni, subito dopo il rientro di Elisabetta II dal Norfolk.

L'accelerazione della nomina del primo ministro, inizialmente annunciata da Cameron per il mese di ottobre, e poi anticipata al 9 settembre, potrebbe preludere alla notifica, in tempi brevi, dell'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione conformemente all'art. 50 del trattato sull'Unione europea (di seguito TUE). Che fosse «preferibile avere un primo ministro il più presto possibile», lo aveva riconosciuto la stessa Leadsom al momento dell'annuncio del proprio ritiro, aggiungendo che «nove settimane di campagna elettorale sono altamente indesiderabili in questo momento in cui il nostro paese ha bisogno di stabilità e di una guida sicura per implementare la decisione sul *Brexit* presa nel *referendum*»<sup>3</sup>. D'altro canto, il governo Cameron aveva appena respinto la petizione, che aveva raccolto oltre quattro milioni di firme, finalizzata alla replica del *referendum*<sup>4</sup>. La calendarizzazione della discussione di questa petizione alla Camera dei Comuni il prossimo 5 settembre sembra quindi nulla più di un atto dovuto. E non pare possano avere migliore sorte sia l'appello, firmato da oltre 1000 *barristers* (compresi più di 100 QC) ed inviato a Downing Street, diretto a riservare a Westminster il compito di autorizzare il governo ad attivare il detto art. 50 TUE<sup>5</sup>, attesa la natura meramente consultiva del *referendum*, sia il ricorso giudiziario, proposto da una nota *law firm*, che ha chiesto di considerare inoperante il risultato favorevole al *Leave* finché non intervenga una presa d'atto del parlamento britannico (e forse pure dei parlamenti devoluti)<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> F. VILLA, *Regno Unito, Leadsom abbandona, May sarà premier già mercoledì*, in *eunews*, 11 luglio 2016. Va anche detto che, a motivare il ritiro, è stato anche l'infortunio politico in cui è incorsa la Leadsom quando, all'inizio, aveva dichiarato che «da madre» avrebbe avuto una «migliore comprensione per le esigenze della nazione», rispetto a chi non ha figli, riferimento tanto chiaro quanto inelegante all'avversaria May, sposata ma senza figli.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Con una *mail* dell'11 luglio 2016, il *Foreign and Commonwealth Office*, ha risposto ufficialmente ai proponenti chiarendo che: «*As the Prime Minister made clear in his statement to the House of Commons on 27 June, the referendum was one of the biggest democratic exercises in British history with over 33 million people having their say. The Prime Minister and Government have been clear that this was a once in a generation vote and, as the Prime Minister has said, the decision must be respected. We must now prepare for the process to exit the EU and the Government is committed to ensuring the best possible outcome for the British people in the negotiations.*».

<sup>5</sup> E. CASALICCHIO, *1,000 barrister argue MPs should vote on Brexit*, in *The Parliament, Politics, Policy and People Magazine*, 11 luglio 2016. V., al riguardo, N. NEWSON, *Leaving the EU: Parliament's Role in the Process*, House of Lords, Library Note, LLN 2016/034, 30 giugno 2016; A. GEORGOPOULOS, *'Brexit', Article 50 TEU and the Constitutional Significance of the UK Referendum*, in *EJIL:Talk!*, 6 luglio 2016; A. THIELE, *Das Brexit-Referendum: Sieg für Demokratie?*, in *Verfassungsblog in Matters Constitutional*, 11 luglio 2016.

<sup>6</sup> O. BOWCOTT, *UK Government faces pre-emptive legal action over Brexit decision*, in *The Guardian*, 4 luglio 2016.

La notifica *ex art. 50* dovrebbe essere dunque abbastanza imminente e potrebbe essere effettuata dopo l'estate, probabilmente prima della riunione dei 27 Stati membri fissata a Bratislava per il 16 settembre.

Pare doversi escludere, infatti, che la *premier* May possa riprendere l'idea, avanzata al momento di candidarsi alla successione di Cameron<sup>7</sup>, di una notifica al "rallentatore", da formalizzare verso la fine dell'anno, accompagnata dall'idea di poter intavolare nel frattempo con Bruxelles trattative informali sia sull'accordo di recesso, sia su quello concernente le future relazioni del Regno Unito con l'Unione.

In senso contrario militano una serie di fatti e comportamenti. In primo luogo, la decisa posizione assunta nella riunione informale dei 27 Stati membri nel punto 2 dello *Statement* del 29 giugno 2016<sup>8</sup>, confermata anche da recenti dichiarazioni della cancelliera Merkel alla rete radiotelevisiva tedesca ZDF<sup>9</sup>; la Merkel, infatti, mutando avviso rispetto all'atteggiamento tenuto inizialmente, favorevole a prendere tempo e a non insistere con la pretesa di una notifica immediata<sup>10</sup> ha chiesto di accelerare i tempi della stessa. In secondo luogo, la posizione espressa dal presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, il quale, ricevuto l'11 luglio Sir Julian King<sup>11</sup>, il nuovo commissario designato dal governo Cameron per succedere al dimissionario Lord Jonathan Hill, già responsabile del portafoglio della stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l'Unione dei mercati dei capitali, ha fatto annunciare da un proprio portavoce che si riserva di prendere la decisione sul portafoglio da attribuire a King per la fine del mese di luglio<sup>12</sup>. Il che, per un verso, appare senz'altro un atto di correttezza istituzionale sia nei confronti del governo britannico entrante, sia nei confronti del Parlamento europeo, con il quale è in corso la consultazione prevista dall'accordo quadro inter-istituzionale sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea del 20 ottobre 2010<sup>13</sup>. Ma la mossa di Juncker inevitabilmente sposta nel tempo, cioè alla ripresa dei lavori del Parlamento dopo la pausa estiva, la prescritta audizione del commissario proposto, in esito alla quale la conferenza dei capigruppo esprimerà in una lettera il proprio parere e, se ci fosse una spaccatura evidente, si potrebbe arrivare fino al voto in plenaria, per poi procedere alla successiva decisione di nomina, a maggioranza qualificata, da parte del Consiglio dell'Unione, ai sensi dell'art. 246, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE). Nonostante le dichiarazioni di prammatica in senso opposto, che tendono ad escludere qualsiasi collegamento tra la nomina del nuovo commissario e l'attivazione dell'art. 50 TUE, il voler procrastinare l'entrata in servizio del nuovo membro della Commissione di nazionalità britannica può essere anche interpretato come un segnale inviato al governo di Londra nel senso di subordinare i detti adempimenti all'avvenuta notifica *ex art. 50* TUE. In terzo

<sup>7</sup> J. STONE, *Theresa May rules out early general election or second EU referendum if she becomes Conservative leader*, in *Independent*, 30 giugno 2016.

<sup>8</sup> In cui si legge che: «Nessun negoziato è possibile prima della notifica».

<sup>9</sup> *Merkel convinced Britain will trigger Article 50 for Brexit*, in *France 24 International News*, 10 luglio 2016.

<sup>10</sup> S. WAGSTYL, *Brexit: Angela Merkel pushes back on EU pressure for quick divorce*, in *Financial Times*, 25 giugno 2016.

<sup>11</sup> Sir Julian King, diplomatico di carriera, finora ambasciatore a Parigi, ha una notevole esperienza negli affari europei essendo stato a due riprese, tra il 1998 ed il 2003 e, ancora, tra il 2004 ed il 2008 assegnato alla rappresentanza permanente del Regno Unito presso le Comunità e poi l'Unione; inoltre, nel 2008-2009, è stato capo di gabinetto dei commissari britannici, Peter Mandelson, prima e Baronessa Ashton, poi.

<sup>12</sup> L. PASCALE, *Juncker approva King come nuovo commissario Ue, ma resta incognita portafoglio*, in *eunews*, 11 luglio 2016.

<sup>13</sup> *GUUE*, L 304 del 20 novembre 2010, p. 47.

luogo, credo si dedurre la volontà di non temporeggiare ulteriormente, nella notifica, dalla presenza nel governo May di tre *Brexiters*, del calibro di Boris Johnson, divenuto ministro degli esteri, di David Davis, nominato ministro per l'uscita dall'Unione e di Liam Fox, ministro al commercio internazionale (gli ultimi due dicasteri sono stati creati appositamente)<sup>14</sup>. Pur se la *premier* May, rispondendo ai messaggi augurali dei capi di Stato e di governo e dei presidenti delle istituzioni dell'Unione, ha provato a ribadire che il Regno Unito «*need some time to prepare*» i negoziati del recesso, la replica di tutti i *partner*<sup>15</sup> è stata molto ferma nel segnalare l'opportunità di non frapporre indugi suscettibili di provocare tensioni nei mercati finanziari.

In una tale situazione, appare opportuno evitare di inseguire l'attualità, per fermare l'attenzione, nel presente lavoro, sulle possibili alternative (e i relativi "modelli") per le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione.

## 2. Le alternative che si profilano per le future relazioni del Regno Unito con l'Unione europea

Le alternative che si prestano ad essere illustrate sono plurime<sup>16</sup>: si possono, infatti, prendere in considerazione almeno sette scenari distinti. Al riguardo, occorre tenere presente che ci troviamo largamente *in Terra incognita* dato che, trattandosi del primo caso di recesso dall'Unione europea, non ci si può basare su alcun precedente. Né la teoria e la prassi degli *status* soggettivi nelle organizzazioni internazionali possono essere di grande ausilio nel caso che ci occupa. Inoltre, vale la pena di segnalare che talune delle opzioni prospettabili, sebbene possano apparire percorribili dal punto di vista giuridico, si scontrano con aspetti di ordine politico difficilmente superabili. Infatti, immanente a tutto il ragionamento è il risultato del *referendum* ed il correlato rispetto della volontà espressa dal popolo britannico. Ed, invero, nonostante che la consultazione referendaria svolta ai sensi dell'*European Union Referendum Act* 2015 abbia valore meramente consultivo, non appare credibile che prenda corpo nel governo o nel parlamento britannico la volontà di non tener conto del chiaro risultato favorevole al *Leave*. Questa volontà, in ogni caso, non è emersa né nelle posizioni dell'*ex premier* Cameron né in quelle della *premier* May.

Tornando alle alternative che si profilano per le future relazioni del Regno Unito con l'Unione europea, la prima opzione concerne la possibilità che Londra possa negoziare con Bruxelles ed i 27 Stati membri un accordo "su misura", che assegni al Regno Unito uno

<sup>14</sup> Nei *media* è stata espressa, tuttavia, anche una diversa valutazione della presenza dei tre *Brexiters*, in un governo in cui la maggioranza degli esponenti, a cominciare dalla *premier*, ha fatto campagna per il *Remain*. La scelta compiuta dalla May mirerebbe a far ricadere su di loro la responsabilità della trattativa con Bruxelles e con gli altri *partner* economici mondiali separando, in qualche modo, la sorte politica del governo da un eventuale fallimento (M. KETTLE, *A safe pair of hand? Theresa May has taken a massive gamble*, in *The Guardian*, 14 luglio 2016).

<sup>15</sup> E. MAURICE, *Theresa May's first steps pose problems for EU*, in *euobserver*, 14 luglio 2016.

<sup>16</sup> Il riferimento obbligato in dottrina è l'ampio studio di J.-C. PIRIS, *If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership*, Centre for European Reform, gennaio 2016; v., anche, i contributi di P. MANZINI, *In caso di Brexit*, in *Eurojus.it*, 14 giugno 2016; S. PEERS, *What next after the UK vote to leave the EU?*, in *EU Law Analysis*, 24 giugno 2016, B. NASCIBENE, *Il dopo Brexit. Molte incognite, poche certezze*, in *eurojus.it* 1° luglio 2016. Molto utile è anche il rapporto presentato dal governo di Londra al Parlamento, HM GOVERNMENT, FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, *Alternative to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, London, marzo 2016. THE LEAVE ALLIANCE, *Flexcit. A plan for leaving the European Union*, London, 13 luglio 2016.

*status* speciale di “membro a metà” dell’Unione europea, con una partecipazione piena per quanto attiene al mercato interno, compreso il diritto di voto in Consiglio, prevedendo, invece, ulteriori *opt-out* per i settori privi di interesse.

La seconda opzione prevede il ritorno del Regno Unito nell’accordo europeo del libero scambio (di seguito EFTA), da cui era uscito, nel gennaio 1973, al momento dell’adesione alle Comunità europee. La rinnovata partecipazione all’EFTA consentirebbe a Londra di intrattenere relazioni con l’Unione per il tramite di un fascio di accordi bilaterali (c.d. “modello Svizzera”).

La terza opzione rappresenta uno sviluppo della precedente. Il Regno Unito, infatti, tornato membro dell’EFTA, potrebbe chiedere di aderire all’accordo sullo Spazio economico europeo (di seguito SEE), in modo da partecipare alle quattro libertà del mercato interno europeo (c.d. “modello Norvegia”).

La quarta opzione prevede la conclusione di una unione doganale con l’Unione europea (c.d. “modello Turchia”); la quinta, la stipulazione con l’Unione di un accordo di libero scambio di nuova generazione (c.d. “modello Canada”); la sesta, la previsione di un sistema caratterizzato da un elevato grado di apertura ai mercati, combinato ad una legislazione favorevole agli investimenti (c. d. “modello Hong Kong”; la settima ed ultima, la mera applicazione delle regole dell’Organizzazione mondiale del commercio (di seguito WTO) e da qui la formula “modello WTO”).

### 3. L’esclusione della possibilità di uno status ad hoc del Regno Unito come membro dell’Unione

Anzitutto, mi pare debba essere decisamente esclusa la possibilità che il Regno Unito riesca a negoziare uno *status* addirittura migliorativo di quello che risulta attualmente dal TUE, dal TFUE e dai protocolli ad essi allegati (con tutti gli *opt-out* e le esenzioni ivi previste), e quale sarebbe risultato dal complesso di misure adottate dai governi dei 28 Stati membri, a margine del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016<sup>17</sup>. Invero, questo recente pacchetto di misure, messe a punto per garantire la permanenza del Regno Unito nell’Unione, attraverso ulteriori concessioni che, pur differenziandolo ancor di più rispetto agli altri Stati membri, non sono state neppure sufficienti ad impedire che il *Leave* risultasse vincente, hanno giuridicamente cessato di esistere, ai sensi del punto 4 delle conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2016, con la celebrazione e l’esito negativo del *referendum* sull’appartenenza all’Unione europea del 23 giugno 2016.

L’opzione in parola, all’evidenza, richiederebbe una modifica dei trattati istitutivi, effettuata in conformità con l’art. 48 TUE, il che presuppone sia il consenso degli attuali 28 governi degli Stati membri, sia la ratifica dei 28 parlamenti nazionali (oltreché di un elevato numero di parlamenti regionali), compreso l’espletamento, in alcuni Stati membri (sicuramente in Irlanda), di consultazioni di natura referendaria, dagli esiti perlomeno incerti nella presente congiuntura.

<sup>17</sup> La decisione dei Capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell’Unione europea (allegato I alle conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, doc. EUCO1/16), stabiliva, infatti, al n. 2 della sezione E, rubricata “applicazione e disposizioni finali”, che la stessa decisione avrebbe preso effetto alla stessa data in cui il governo di Londra, in esito al *referendum* del 23 giugno 2016, avesse comunicato al segretario generale del Consiglio la decisione di restare membro dell’Unione europea.

In ogni caso, questa possibilità risulta al di fuori di qualsiasi ipotesi negoziale, se si prendono in considerazione le nette dichiarazioni dei principali *leader* europei, a cominciare da quelle rilasciate dal trio composto dal presidente François Hollande, dalla cancelliera Angela Merkel e dal *premier* Matteo Renzi al termine della riunione di Berlino del 27 giugno 2016<sup>18</sup>. Nello stesso senso si sono chiaramente pronunciati il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, quello della Commissione, Jean-Claude Juncker e la plenaria del Parlamento europeo<sup>19</sup>. Una simile opzione, inoltre, è suscettibile di aprire il vaso di Pandora di consimili rivendicazioni da parte dei Paesi membri con forti componenti euroscettiche (Svezia, Danimarca, Ungheria, Polonia, Repubblica ceca, Austria). Infatti, alcune delle concessioni ottenute dal Regno Unito nel negoziato di febbraio erano già state interpretate come applicabili all'insieme degli Stati membri<sup>20</sup>. Infine, un simile *status* di “membro parziale” può provocare la presentazione di domande di adesione da parte di altri Stati europei, che sono attualmente collegati all'Unione da accordi bilaterali o che sono parti di accordi regionali quale, ad esempio, lo SEE.

#### 4. Il “modello Svizzero”, con il ritorno del Regno Unito nell'EFTA

Un secondo scenario (il c.d. “modello Svizzero”) consiste nel recesso dall'Unione europea, combinato al ritorno nell'*European Free Trade Association* (EFTA o AELS), da realizzarsi con il consenso degli Stati parte dell'Associazione.

Appare utile, in proposito, ricordare che l'EFTA fu creata dalla convenzione di Stoccolma del 4 gennaio 1960, proprio su iniziativa dal Regno Unito, come reazione alla nascita della Comunità economica europea (di seguito CEE)<sup>21</sup>, nata dal trattato di Roma del 1957, ed in concorrenza ad essa. Vi parteciparono, inizialmente, sette Stati (Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Svezia e Svizzera); vi accedettero, successivamente, l'Islanda (1970), la Finlandia (1986) ed il Liechtenstein (1991).

E non bisogna neppure dimenticare che il Regno Unito, allorché il 9 agosto 1961, nel pieno di una forte crisi economica interna, fece per la prima volta domanda di adesione alla CEE, ripropose, come condizione, la salvaguardia dei vantaggi che esso (e i paesi EFTA) ricavano dall'importazione dei prodotti agricoli dai paesi del Commonwealth, a un prezzo inferiore a quello che avrebbero dovuto pagare se fossero stati membri della CEE. Argomento, questo, che, come ricordato, aveva impedito la partecipazione britannica alla

<sup>18</sup><http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-conjointe-de-francois-hollande-president-de-la-republique-francaise-d-angela-merkel-chanceliere-de-la-republique-federale-d-allemande-et-de-matteo-renzi-president-du-conseil-de-la-republique-italienne/>. I tre *leader* si incontreranno nuovamente nel prossimo mese di agosto, probabilmente in Italia, a Ventotene, proprio per esaminare la situazione della *Brexit*, in vista di una posizione comune da esprimere nella riunione informale a 27, programmata a Bratislava per il successivo 16 settembre (*Brexit, in Italia ad agosto vertice Renzi-Merkel-Hollande*, in *ANSA*, 13 luglio 2016)..

<sup>19</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 28 giugno 2016.

<sup>20</sup> Cfr. B. NASCIBENE, *Il dopo Brexit. Molte incognite, poche certezze*, cit., p. 4.

<sup>21</sup> Più precisamente, vale la pena di ricordare che il governo di Londra, dopo aver partecipato all'inizio dei lavori preparatori, decise, nell'ottobre 1955, di abbandonare le riunioni del Comitato Spaak, alle cui sedute era stato invitato dai Sei su richiesta del ministro degli esteri dei Paesi Bassi Johan Willem Beyen. Fin da allora i britannici erano contrari alla creazione di una unione doganale europea, in quanto desideravano conservare la loro autonomia tariffaria, proteggere l'industria nazionale e mantenere legami privilegiati con i paesi del Commonwealth, rispetto ai quali vigeva il sistema delle c.d. preferenze imperiali, che, attraverso tariffe differenziali, favoriva gli scambi tra l'impero britannico e la madrepatria.

creazione delle Comunità. I negoziati, avviati a Bruxelles nel novembre di quell'anno, malgrado la posizione favorevole dei paesi del Benelux, della Germania e dell'Italia ad accordare concessioni sostanziali, furono interrotti il 29 gennaio 1963, a seguito della fermissima e lungimirante opposizione del presidente De Gaulle, esplicitata nella conferenza stampa all'Eliseo del 14 gennaio 1963<sup>22</sup>. Solo a seguito del ritiro del generale dalla vita politica<sup>23</sup>, il Regno Unito ottenne di entrare nella CEE il 1° gennaio 1973 (unitamente a Danimarca e Irlanda) e, contestualmente, recedette dall'EFTA, come è accaduto anche agli altri membri di quest'ultima, nel momento in cui hanno aderito alle Comunità. Ad oggi, pertanto, l'Associazione europea di libero scambio è costituita da Norvegia, Liechtenstein, Svizzera e Islanda e, diversamente dalla CEE, non contempla l'unione doganale fra i suoi Stati membri, né una tariffa esterna comune, laddove comporta una stretta cooperazione economica interna, nonché la libertà di commercio con l'Unione, attraverso il SEE, oltre alla stipula e gestione di accordi con Paesi ed organizzazioni extra-UE.

Dei quattro Stati aderenti all'EFTA, la Svizzera, pur avendo partecipato alla negoziazione dell'accordo sullo Spazio economico europeo (di cui si dirà meglio nel prossimo paragrafo), pur avendolo firmato e pur avendo presentato domanda di adesione alla UE, non ha potuto dar seguito agli impegni sottoscritti, in conseguenza del risultato negativo del *referendum* celebrato il 6 dicembre 1992. Conseguentemente, le relazioni tra l'Unione europea e la Confederazione si basano, ad oggi, su oltre 120 accordi, negoziati nel corso di un quarantennio, fra cui i più significativi sono un accordo di libero scambio del 1972 e due pacchetti noti come Bilaterale I (in vigore dal 2002) e Bilaterale II (in vigore dal 2005), che disciplinano la libertà di circolazione, la cooperazione economica e l'accesso al mercato in determinati settori. In particolare, è assicurata il libero movimento delle merci, ma non quello dei prodotti agricoli, soggetti pertanto a trattamento tariffario. L'accesso al mercato dei servizi è invece limitato a taluni aspetti (appalti pubblici, assicurazioni) e non anche ai servizi finanziari.

La Svizzera non è compresa nell'unione doganale europea e deve pertanto negoziare i propri accordi commerciali con i Paesi terzi. Fra di essi meritano di essere menzionati quelli bilaterali, con il Giappone (in vigore dal 1° settembre 2009) e con Hong Kong in materia agricola (in vigore dal 1° ottobre 2012).

Ancora, la Confederazione, nel 2008, ha deciso di far parte dell'area Schengen e beneficia pertanto dei dati del relativo Sistema informativo.

Alla luce di quanto sopra, le relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea potrebbero essere disciplinate da un fascio di accordi bilaterali che consentirebbero alla

---

<sup>22</sup> De Gaulle, in particolare, criticava – e la storia gli ha dato perfettamente ragione! – l'attitudine britannica di voler entrare nella CEE modificandone le regole e, soprattutto, lo spirito che le animava. De Gaulle ricorda che la candidatura britannica era stata presentata «après s'être naguère refusée à participer à la Communauté qu'on était en train de bâtir, après avoir créé une sorte de libre-échange avec six autres Etats, après avoir enfin - je peux bien le dire, on se rappelle les négociations qui ont été menées si longuement à ce sujet - après avoir fait quelques pressions sur les Six pour empêcher que ne commence réellement l'application du Marché commun. L'Angleterre donc a demandé à son tour à y entrer, mais suivant ses propres conditions» (v. CH. DE GAULLE, *Discours et messages, vol. IV, Pour l'effort (1962-1965)*, Paris, 1970 (riprodotto dal Centre virtuel sur la connaissance de l'Europe CVCE, [http://www.cvce.eu/obj/conference\\_de\\_presse\\_de\\_charles\\_de\\_gaulle\\_14\\_janvier\\_1963-fr-5b5d0d35-4266-49bcb770-b24826858e1f.html](http://www.cvce.eu/obj/conference_de_presse_de_charles_de_gaulle_14_janvier_1963-fr-5b5d0d35-4266-49bcb770-b24826858e1f.html)).

<sup>23</sup> De Gaulle ribadì il suo veto il 27 novembre 1967, con riferimento alla seconda domanda di adesione del Regno Unito, presentata l'11 maggio precedente, che fu però messa dai Cinque “in sospeso”, il che provocò l'ira di De Gaulle, che minacciò il ritiro della Francia dalla CEE.

Gran Bretagna di ottenere un accesso parziale ai benefici del mercato interno, limitatamente tuttavia ai settori oggetto di accordo. Londra non sarebbe automaticamente vincolata dalla legislazione europea, anche se dovrebbe comunque rispettare talune regole del mercato interno, indispensabili per l'accesso allo stesso. Questo aspetto, che potrebbe in apparenza sembrare favorevole al mantenimento di un certa "indipendenza" rispetto ai tanti vituperati obblighi imposti dall'Unione, presenta due ordini di problemi. Il primo, che scaturisce dall'analisi dell'esperienza elvetica, è che la mancanza di un meccanismo automatico, avente il compito di assicurare il continuo recepimento della legislazione europea nell'ordinamento svizzero, rappresenta una fonte di incongruenze e di contraddizioni fra le varie disposizioni normative, poiché la "staticità" degli accordi più significativi non può essere allineata in tempo reale al costante flusso di disposizioni che l'Unione quotidianamente alimenta. Ed il secondo ordine di problemi riguarda la produzione di tali norme, al cui processo di stesura la Svizzera non può prendere parte - come non potrà farlo il Regno Unito. Per ovviare a tale *impasse*, dal 2014 l'Unione sta negoziando con la Svizzera un accordo-quadro istituzionale, senza l'approvazione del quale non c'è disponibilità a favorire oltre l'accesso al mercato unico (ad esempio nel settore dell'energia elettrica). Tutti aspetti che il Regno Unito dovrà tenere in conto nei futuri negoziati.

Per garantirsi l'accesso al mercato interno dell'Unione, inoltre, la Confederazione ha dovuto accettare la libera circolazione delle persone, argomento questo, particolarmente sentito in Gran Bretagna che, si ricorda, non fa parte del sistema Schengen. Tuttavia la Svizzera, recentemente, si è rifiutata di accogliere una parte di immigrati e, a seguito del *referendum* celebrato nel 2014, una debole maggioranza ha autorizzato la modifica della Costituzione in favore del contingentamento degli ingressi annuali di immigrati e della precedenza dei lavoratori svizzeri su quelli stranieri, incidendo così su una parte degli accordi Bilaterale I. La messa in atto della risultanza del *referendum* causerebbe immediatamente l'applicazione della "clausola-ghigliottina" da parte dell'Unione europea, secondo la quale il mancato rispetto di uno solo degli accordi fa venir meno tutti gli altri: non appare illogico immaginare che una tale clausola potrebbe essere imposta anche al Regno Unito.

Un'ulteriore questione da valutare è la carenza del "modello Svizzera" rispetto a specifici interessi britannici. Attualmente, infatti, la Confederazione non è parte di accordi concernenti i servizi finanziari, cosicché, ad esempio, le banche svizzere sono obbligate ad operare nell'Unione attraverso filiali, al momento aventi sede a Londra. Pur non contribuendo al bilancio UE, la Svizzera finanzia una serie di iniziative europee, in particolare i programmi di ricerca. Sulla base di una stima, peraltro risalente al 2013<sup>24</sup>, il contributo netto dovuto dal Regno Unito sarebbe di poco superiore al 50% di quello attualmente corrisposto come Stato membro. Questa opzione tuttavia non suscita, allo stato, il grande favore degli Stati membri: l'insieme di accordi bilaterali in cui si sostanzia il "modello svizzero", infatti, è stato concepito, come una sorta di accompagnamento transitorio verso l'adesione all'Unione o, almeno, doveva funzionare nell'ottica dell'ingresso della Svizzera nella UE e nel SEE, magari a seguito di un nuovo *referendum*. Ma questi sviluppi, come ricordato, non hanno avuto luogo.

<sup>24</sup> HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *The Economic Impact of EU Membership on the UK*, London, 2013, p. 26.

### 5. L'adesione del Regno Unito allo SEE (c.d. "modello Norvegia")

Un terzo scenario (c.d. "modello Norvegia") prevede che, a seguito del recesso dall'Unione, il Regno Unito, tornato membro dell'EFTA (o AELS), possa chiedere di aderire al SEE, istituito dall'accordo di Oporto del 2 giugno 1992, tra i paesi EFTA, la Comunità europea (alla quale è succeduta l'Unione europea) ed i suoi paesi membri<sup>25</sup>.

Vale la pena di precisare che la procedura di adesione appare necessaria in quanto il Regno Unito ha sottoscritto, sì, l'accordo di Oporto – al pari degli Stati EFTA, della Comunità (ora Unione) e dei suoi allora Stati membri – ma lo ha potuto fare nella sua qualità di Stato membro della Comunità e in ragione della natura mista delle competenze oggetto della disciplina pattizia. Con il recesso dall'Unione, dunque, il Regno Unito, *ipso facto* diviene terzo rispetto all'accordo di Oporto. Per riaccedervi, occorre che il Regno Unito soddisfi due condizioni, cioè crei un presupposto e percorra un procedimento. Il presupposto consiste nell'aver riottenuto lo *status* di membro dell'EFTA (v. paragrafo precedente), con il consenso dei membri esistenti; il procedimento da seguire è quello di ammissione, disciplinato dall'art. 128 dell'accordo SEE. Questo si perfeziona con l'espletamento delle procedure di ratifica dell'accordo di ammissione da parte dell'Unione, dei suoi 27 Stati membri, dei menzionati 3 Stati EFTA, nonché, ovviamente, del Regno Unito.

La necessità di seguire *l'iter* appena descritto per accedere allo Spazio economico europeo è generalmente ammessa in dottrina<sup>26</sup> e trova chiara conferma nel protocollo 38b all'accordo SEE, che si riferisce espressamente agli Stati EFTA a titolo individuale. Il che comporta, all'evidenza, che, al momento dell'ammissione, si debba determinare il contributo finanziario del Regno Unito, conformemente alle disposizioni di cui agli artt. 115-117 dell'accordo SEE<sup>27</sup>.

Il SEE è una unione economica che, tuttavia, non prevede una unione doganale, ma che consente a Norvegia, Liechtenstein e Islanda (e non alla Svizzera, che non vi ha aderito) di beneficiare sostanzialmente delle quattro libertà del mercato interno.

L'applicazione del c.d. "modello Norvegia" comporterebbe per il Regno Unito significative modifiche rispetto all'attuale *status* di membro dell'Unione. Tre, in particolare, sono le differenze di peso. Anzitutto, la Norvegia è al di fuori dell'area doganale dell'Unione, con la conseguenza che, per un verso, lo scambio delle merci norvegesi sottostà alle procedure doganali europee e, per altro verso, le merci di esportazione norvegese, per poter beneficiare di tariffe preferenziali, devono essere originarie dei paesi SEE, nonché devono soddisfare gli *standard* fissati dall'Unione; il che impone degli evidenti costi aggiuntivi alla Norvegia, ai suoi produttori ed ai suoi esportatori, stimati tra il 4% ed il 15%.

Inoltre, la Norvegia non è ammessa ai benefici del mercato interno per quanto riguarda i prodotti agricoli, che sono quindi soggetti a tariffe doganali. Tanto per comprendere l'incidenza di un tale regime sul Regno Unito, basti ricordare che il 64% dei

<sup>25</sup> Sul SEE v. C. BAUDENBACHER (ed.), *The Handbook of EEA Law*, Cham, 2016.

<sup>26</sup> V., in particolare, le opinioni di Steve Peers e Andrew Chapman, del 4-5 maggio 2016, in calce al *post* di S. PEERS, *Article 50 TEU: The uses and abuses of the process of withdrawing from the EU*, in *EU Law Analysis*, 8 dicembre 2014.

<sup>27</sup> Com'è noto, invece, la partecipazione finanziaria della Comunità/Unione e dei suoi Stati membri trova copertura nel bilancio dell'Unione europea.

prodotti della pesca ed il 73% dell'esportazione degli ortaggi sono commercializzati nell'Unione.

Infine, la Norvegia (come gli altri tre Stati dell'associazione) deve negoziare accordi commerciali e di investimento con i paesi al di fuori dell'Unione, le cui trattative sono condotte per il tramite dell'EFTA: fra gli altri, si ricordano quelli con Hong Kong e Singapore, in materia agricola, che hanno la veste formale di accordi bilaterali paralleli, stipulati con ciascuno degli Stati EFTA.

Va, inoltre, ricordato che la Norvegia, dal 2001, partecipa all'area Schengen e, conseguentemente, ha eliminato il controllo dei passaporti per i cittadini dei paesi SEE, partecipa all'elaborazione delle decisioni relative all'agenzia Frontex, senza tuttavia esercitare il diritto di voto<sup>28</sup>, nonché ha accesso al Sistema informativo Schengen II. Inoltre, il governo di Oslo ha negoziato un accordo specifico con l'Unione di contenuto equivalente alla disciplina del mandato d'arresto europeo.

Quali, dunque, le principali conseguenze per il Regno Unito se con l'Unione fossero instaurate relazioni fondate su un modello quale quello norvegese, pur senza le suddette integrazioni, frutto di accordi *ad hoc*?

In un'ipotesi del genere, Londra, come anticipato, risulterebbe esclusa da tutta una serie di misure, quali quelle concernenti la politica agricola e la pesca, l'unione doganale, la politica commerciale comune, le regole comuni in materia di IVA, nonché le misure relative all'area di libertà, sicurezza e giustizia, compreso lo scambio di informazioni a tutela della sicurezza nazionale. Il Regno Unito dovrebbe in ogni caso assicurare la libera circolazione delle persone, il che difficilmente appare compatibile con le richieste britanniche del novembre 2015<sup>29</sup> e con le stesse misure previste dall'intesa del febbraio 2016, nonché con le polemiche, talvolta pretestuose, sulla presunta invasione di immigrati nel Regno Unito, che ha costituito il pezzo forte della propaganda del *Leave*<sup>30</sup>.

Ma questo non è tutto. Il Regno Unito, come gli altri Stati EFTA, parteciperebbe all'elaborazione degli atti legislativi europei, pur senza esercitare il diritto di voto, con un peso, quindi, decisamente attenuato, venendo quindi a una interferenza nella propria sovranità ben più intensa di quella attuale<sup>31</sup>.

Inoltre, il presente assetto del SEE prevede una liberalizzazione del commercio dei servizi finanziari ancora limitata, questione di interesse vitale per la *City*, che potrebbe risentire in termini di attrattività, come piazza finanziaria globale, da un eventuale ridimensionamento delle facilitazioni vigenti.

L'accesso al mercato interno dipenderebbe, poi, anche dalla tempistica del recepimento della legislazione europea negli ordinamenti degli Stati del SEE non membri UE (che attualmente prende dai 6 ai 24 mesi). E' vero che i paesi SEE hanno un c.d.

<sup>28</sup> Ai sensi dell'art. 99 dell'accordo sullo SEE.

<sup>29</sup> Al riguardo si rinvia a C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *federalismi.it* n. 23, 9 dicembre 2015, pp. 1-27; ID., "To be or not to be together..." *Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell'UE: una prospettiva ragionevole per l'integrazione europea?*, *ivi*, n. 3, 10 febbraio 2016, pp. 1-20.

<sup>30</sup> La Norvegia ha accettato il principio della libera circolazione delle persone cittadine dei paesi SEE su base di eguaglianza con i propri nazionali.

<sup>31</sup> Secondo uno studio indipendente, predisposto nel 2012 su richiesta del governo norvegese, la Norvegia ha incorporato nel proprio diritto interno i tre quarti della legislazione europea sul mercato interno, comprese le disposizioni in materia di concorrenza, di aiuti statali e sulla tutela della proprietà intellettuale. Inoltre, la legislazione norvegese è stata resa compatibile pure con normative di per sé non rientranti nel mercato interno, quali quelle in materia di politica sociale, ambientale e di protezione dei consumatori.

“diritto di riserva”, ai sensi dell’art. 102 dell’accordo SEE sulla nuova legislazione sul mercato interno, ma è pur vero che non pare essi ne abbiano mai fatto uso.

Ancora: il Regno Unito sarebbe comunque chiamato a contribuire finanziariamente alle attività svolte dall’Unione, mediante un apposito stanziamento, che, secondo le cifre fornite dal commissario europeo al bilancio, Kristalina Georgieva, potrebbe accrescere di circa il 50% l’attuale impegno economico britannico: infatti, nonostante il Regno Unito sia contributore netto dell’Unione, l’impatto della partecipazione al suo funzionamento si quantifica oggi in 77 euro *pro-capite* all’anno, laddove ogni abitante della Norvegia, per usufruire dei vantaggi sopra indicati, versa 107 euro per abitante all’anno<sup>32</sup>.

Infine, il Regno Unito non potrebbe più beneficiare della rete di accordi commerciali che l’Unione europea ha stipulato con ben 53 Stati (tra cui Messico, Sud Africa o Corea del Sud), a tacere dei negoziati in corso con Canada e Stati Uniti<sup>33</sup>. Tra l’altro, ai sensi delle attuali disposizioni del TFUE in materia di politica commerciale, il Regno Unito, fino all’entrata in vigore dell’accordo di recesso, non può neppure iniziare negoziati commerciali.<sup>34</sup>

Conclusivamente, si può ricordare quanto affermò nel febbraio 2015 l’allora ministro norvegese per gli affari europei Vidar Helgesen: «*I find it difficult to imagine the UK, with your global ambition, dedication and contributions, being comfortable with such an arrangements*»<sup>35</sup>.

#### 6. La conclusione di un accordo di associazione con l’Unione (il c.d. “modello Turchia”)

Un quarto scenario comporta la stipulazione di un accordo di associazione ai sensi dell’art. 217 TFUE, che comprenda la creazione di una unione doganale con l’UE, vale a dire un’area nella quale, per i prodotti industriali esportati negli Stati membri e importati da essi, non sono previsti dazi, restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente, ma regole comuni di origine. Questo è il c.d. “modello Turchia”, che si fonda, come noto, sull’accordo di associazione di Ankara del 1963<sup>36</sup> e sui protocolli addizionali del 1970<sup>37</sup>. La Turchia, infatti, non è membro né dell’EFTA, né dello SEE, ma, come Andorra e San Marino, ha una unione doganale con l’Unione, in essere dalla fine del 1995. La Turchia peraltro è tenuta ad applicare la tariffa esterna comune dell’UE ai beni importati dall’esterno dell’Unione, pur senza partecipare alle decisioni relative alla sua fissazione. In altre parole, la politica commerciale esterna della Turchia è sostanzialmente nelle mani dell’Unione: Ankara è tenuta a dare accesso al proprio territorio alle merci esportate dai

<sup>32</sup> A. BONANNI, *Kristalina Georgieva: “Uscire dalla Ue ha un costo, ora dovranno pagare di più”*, in [http://www.repubblica.it/esteri/2016/06/26/news/kristalina\\_georgieva\\_uscire\\_dalla\\_ue\\_ha\\_un\\_costo\\_ora\\_dovranno\\_pagare\\_di\\_piu\\_-142865368/](http://www.repubblica.it/esteri/2016/06/26/news/kristalina_georgieva_uscire_dalla_ue_ha_un_costo_ora_dovranno_pagare_di_piu_-142865368/).

<sup>33</sup> Per comprendere l’ampiezza di questa rete di relazioni commerciali si pensi che gli Stati Uniti hanno concluso 14 accordi commerciali, che coprono 20 paesi.

<sup>34</sup> *Reality Check: Does Britain have to leave the EU before it makes a trade deal?*, in *BBC News*, 1 luglio 2016.

<sup>35</sup> HM GOVERNMENT, FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, *Alternative to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, cit., p. 20.

<sup>36</sup> Si tratta, come noto, di un c.d. accordo di associazione di prima generazione, o “classico”, al tempo concluso sulla base dell’art. 238 trattato CEE.

<sup>37</sup> Per una qualificazione “sostanzialistica” dell’accordo, v. A. RIZZO, *L’accord d’Ankara: accord d’association ou de véritable “pré-adhésion”?*, in B. BONNET (Sous la direction de), *Turquie et Union européenne. État des lieux*, Bruxelles, 2012, p. 105 ss.

paesi che hanno concluso accordi commerciali con l'Unione, senza condizione di reciprocità.

La Turchia beneficia di un accesso parziale al mercato interno, che concerne i prodotti industriali e la produzione agricola lavorata, che è esentata da controlli doganali; non copre, invece, né i servizi, né i prodotti agricoli grezzi. In contropartita dell'accesso al mercato interno, relativamente ai settori suddetti, la Turchia è tenuta ad adottare una legislazione conforme alla normativa europea in materia di regole di concorrenza, compresi gli aiuti statali, *standard* dei prodotti e disposizioni volte alla tutela ambientale, anche in questo caso senza avere alcuna voce in capitolo per quanto riguarda il relativo processo decisionale. L'accordo di Ankara e le decisioni del Consiglio di associazione, specie la n. 2/80, attribuiscono ai cittadini turchi un limitato diritto di circolazione e residenza nell'Unione, come poi precisato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La Turchia non contribuisce al bilancio dell'Unione.<sup>38</sup>

Vale pena di osservare in proposito che, al pari dell'accordo (*rectius* degli accordi) con la Svizzera, l'accordo di associazione con la Turchia del 1963 e i protocolli addizionali del 1970 sono stati stipulati nell'ottica di una futura (ed oggi quanto mai incerta) adesione all'Unione europea<sup>39</sup>. Alla luce del *referendum* sulla *Brexit* appare quantomeno discutibile che un simile scenario possa essere considerato in linea con la volontà espressa dal popolo britannico.

#### 7. La conclusione di un accordo di libero scambio con l'Unione (c.d. "modello Canada")

Un quinto scenario potrebbe prevedere la stipulazione, tra l'Unione e il Regno Unito, di un accordo di libero scambio di nuova generazione, del tipo di quello che, dopo 7 anni di negoziati, sostanzialmente terminati nell'agosto 2014, l'Unione deve concludere con il Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) e che, secondo quanto è emerso recentemente, sarà un accordo misto, approvato pertanto anche con l'intervento dei parlamenti degli Stati membri. Tale accordo, di tipo economico e commerciale globale, dovrebbe garantire al Canada un accesso preferenziale, ancorché limitato, al mercato interno dell'Unione, senza le restrizioni che subiscono sia la Norvegia, che la Svizzera. Tuttavia, da esso sono esclusi taluni prodotti alimentari, come le uova e gli ovini, che sono soggetti a restrizioni quantitative ed a tariffe elevate. In aggiunta, Ottawa dovrà dare prova che le merci esportate sono prevalentemente "*made in Canada*", il che comporta un aggravio dei costi per quest'ultimo. Inoltre, i prodotti canadesi che accedono al mercato dell'Unione in virtù dell'intesa suddetta dovranno rispettare gli *standard* fissati dalle istituzioni europee per le merci interne<sup>40</sup>, senza partecipare in alcun modo alla loro definizione. Per contro, il libero scambio dei servizi (e la loro liberalizzazione) è coperto solo in parte: ne sono esclusi il trasporto aereo, per la maggior parte, e gli audiovisivi. Il che, nella prospettiva del Regno Unito, non appare profittevole per la *City*, in quanto, anche in questo caso, il sistema bancario londinese perderebbe la quasi totalità dei vantaggi di cui oggi beneficia

<sup>38</sup> In quanto Stato candidato all'adesione la Turchia beneficia di fondi europei, che sono finalizzati soprattutto ad azioni di riforma concernenti lo stato di diritto, nonché gli aspetti partecipativi della società civile.

<sup>39</sup> La Turchia, dal 1999, è Stato candidato all'adesione.

<sup>40</sup> Ciò comporta, ad esempio, che le attrezzature mediche prodotte in Canada per essere esportate nell'Unione sono soggette a specifica procedura autorizzatoria.

nell'Unione. Né una tale posizione di svantaggio può dirsi compensata dal mancato contributo del Canada al bilancio dell'Unione.

8. *L'individuazione di un sistema a mercato aperto (c.d. "modello Hong Kong")*

Un sesto scenario potrebbe essere ispirato alle regole applicate dalla la regione amministrativa speciale cinese di Hong Kong ai propri scambi. Hong Kong, infatti, si configura quale porto franco e pratica una politica di libero scambio, senza barriere tariffarie all'importazione ed esportazione sulla quasi totalità delle merci. Questo sistema, originariamente proposto unilateralmente, è stato negli anni inserito in una serie di accordi, alcuni dei quali menzionati in precedenza, non solo con *partners* asiatici ma, come detto, con Stati EFTA.

Un simile sistema, peraltro, è suscettibile di danneggiare il settore primario ed alcuni comparti industriali britannici: per taluni beni, come i prodotti agricoli e l'acciaio, diventerebbe più vantaggioso acquistare all'estero piuttosto che produrre nel Regno.

9. *L'applicazione delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (c.d. "modello WTO")*

Un settimo scenario, che potrebbe verificarsi qualora, a seguito del recesso dall'Unione, non venga concluso alcun accordo sulle future relazioni con quest'ultima, comporta che ai rapporti commerciali possano essere applicate soltanto le regole dell'Accordo mondiale del commercio (c.d. "modello WTO"), di cui il Regno Unito, come del resto ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea, è parte contraente. Tuttavia, anche per il WTO vale lo stesso ragionamento che si è fatto con riferimento al SEE: la partecipazione degli Stati membri e il carattere misto dell'accordo non sono autonomi, ma sono inscindibilmente correlati alla qualità di Stato membro dell'Unione. E ciò indipendentemente dal fatto che il *budget* del WTO risulta finanziato dagli Stati membri *uti singuli* e non dal bilancio dell'Unione. Pertanto, a seguito del recesso da quest'ultima, il Regno Unito dovrà negoziare la propria partecipazione al WTO "*from scratch*"<sup>41</sup>.

Questa prospettiva sembra estremamente onerosa, sia in termini di tempi richiesti per la negoziazione, che di vantaggi economici paragonati all'attuale *status* di membro dell'Unione. Infatti, l'accordo, stipulato nel 1994 e fondato sul principio di non discriminazione e della nazione più favorita (principi ereditati dal precedente GATT), obbligherebbe il Regno Unito a negoziare un nuovo *set* di tariffe nonché specifici impegni relativi al commercio di prodotti agricoli. Pertanto, seguendo questa via, Gran Bretagna e Unione stessa applicherebbero ai reciproci rapporti le tariffe e le restrizioni che essi, attualmente, applicano al resto dei Paesi con i quali l'Unione non abbia concluso un accordo bilaterale o multilaterale.

Ad ogni buon conto, in una tale ipotesi vi sarebbero restrizioni al commercio dei servizi finanziari, dato che l'accordo sul commercio nei servizi (c.d. GATS) fornisce soltanto un quadro di base. Inoltre, le merci che il Regno Unito volesse esportare

<sup>41</sup> E. LAGERLOF, *Countdown to the Referendum: Brexit and the WTO Agreement*, in *Matrix International* ([www.matrixlaw.co.uk](http://www.matrixlaw.co.uk)), 21 giugno 2016.

nell'Unione subirebbero il vincolo delle barriere non tariffarie, dovendo soddisfare gli *standard* europei, e comunque la tariffa doganale esterna comune all'Unione troverebbe applicazione al Regno Unito, con la conseguenza che il 90% dei prodotti esportati da quest'ultimo verso l'Unione subirebbero un conseguente aggravio.

Gli svantaggi di una tale opzione sono evidenti, introducendo condizioni molto meno favorevoli rispetto a quelle che l'Unione riserva ai 53 mercati nei quali i paesi membri dell'Unione operano in forza di accordi bilaterali o multilaterali. In ogni caso, atteso che il WTO è un accordo commerciale, è del tutto escluso che esso copra materie quali la cooperazione di polizia, le azioni di contrasto al terrorismo e similari, vitali nella presente congiuntura e che, pertanto, richiederebbero la stipulazione di uno o più accordi bilaterali *ad hoc*.

#### 10. Considerazioni conclusive

Il Regno Unito è di fronte a scelte epocali per il suo futuro. Certo, se finora - si può ben dirlo - era dentro l'Unione europea e si comportava come se ne fosse fuori, da domani, appena deciderà di attivare l'art. 50 TUE, i suoi *leader* si risveglieranno improvvisamente e si renderanno conto che la situazione è cambiata.

Tutto dovrà essere negoziato. E non sarà per nulla un negoziato facile. Con teutonica chiarezza, il presidente dell'europarlamento Martin Schulz, in un articolo non a caso pubblicato sul *Guardian*<sup>42</sup>, ha affermato di attendersi che il Regno Unito “*after the summer*” notifichi l'intenzione di recedere dall'Unione e che il negoziato si concluda “*swiftly*”. A proposito del detto negoziato Schulz ha precisato che «*talks must then start without rancor*» in quanto «*the UK should not be treated as a deserter but as a family member who is still loved but has decided to go in another direction*». All'evidenza Schulz si riferiva al negoziato dell'accordo di recesso. Lo si comprende dal passaggio in cui ricorda il ruolo essenziale del Parlamento europeo nel procedimento che porta all'accordo *ex art.* 50 TUE, sul quale l'assemblea è chiamata a dare la sua approvazione e quindi può porre un diritto di veto.

Il Parlamento, dunque, è in questo caso il vero controllore dell'attività negoziale che i governi conducono e deve perciò vigilare che gli interessi dei cittadini dell'Unione siano salvaguardati. Schulz, in qualche modo ha già dettato la linea dell'istituzione che presiede (e che potrebbe presiedere anche al termine del negoziato se, come si sente dire da più parti<sup>43</sup>, dovesse vedersi ricondotto, nel gennaio 2017, il proprio mandato per un altro termine di due anni e mezzo). «*The EU moreover must look out for its members' interests and uphold its founding principles*». Ecco l'ottica con la quale l'assemblea guarderà al risultato della non facile ed incipiente trattativa.

Ben più lungo sarà il negoziato sulle future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione. Philip Hammond, il *Foreign Secretary* nel gabinetto Cameron (promosso Cancelliere dello Scacchiere nel governo May), ha dichiarato il 12 luglio ai Comuni che se, come è ben probabile, si tratterà di un accordo misto - essendo ragionevole che esso non comprenda soltanto aspetti di politica commerciale, materia notoriamente di competenza esclusiva dell'Unione - saranno necessarie anche le ratifiche dei 27 Stati membri, il che non prenderà

<sup>42</sup> M. SCHULZ, *The EU must not treat the UK as a deserter – we can negotiate without rancor*, in *The Guardian*, 12 luglio 2016.

<sup>43</sup> C. KROET, *Jean-Claude Juncker wants Martin Schulz to stay as Parliament president*, in *politico.eu*, 8 luglio 2016.

meno di quattro-sei anni<sup>44</sup>. E non meno penetranti saranno i poteri esercitati dal Parlamento europeo con riguardo all'accordo stesso.

Nessuno dei modelli sopra analizzati, tuttavia, è suscettibile di garantire al Regno Unito una posizione di vantaggio analoga a quella che gli deriva attualmente dalla condizione di Stato membro, "derogante" su molteplici aspetti del processo di integrazione. Qualunque scelta implica l'accettazione di vincoli e di limitazioni, che, a prima vista, paiono più gravose che vantaggiose per il Regno Unito. Se Londra vuole mantenere l'accesso al mercato interno dovrà accettare, senza eccezioni, le quattro libertà, che sono un tutt'uno inscindibile e non negoziabile; dovrà accettare le regole del mercato interno, sulla formazione delle quali perderà qualsiasi influenza; dovrà continuare a contribuire al bilancio dell'Unione in maniera sostanziale senza neppure più beneficiare del "rebate" che la signora Thatcher "estorse" al Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984 e che attualmente è inserito nel quadro finanziario pluriennale valido fino al 2020, strumento adottato dal Consiglio all'unanimità.

Ovviamente, qualsiasi opzione che comporti la stipulazione di un'intesa sulle future relazioni con l'Unione implica l'accordo unanime dei 27 Stati membri, l'approvazione da parte del Parlamento europeo e, naturalmente, le ratifiche nazionali. È verosimile che il detto accordo non potrà entrare in vigore contestualmente al recesso dall'Unione. È ipotizzabile, quindi, che, fino alla definizione della nuova fisionomia di relazioni bilaterali, venga previsto, nell'accordo di recesso, un periodo transitorio, durante il quale verranno mantenute in vita alcune disposizioni regolanti i rapporti interni all'Unione, alle politiche ed agli scambi, in misura dipendente, questa volta, dal vantaggio che l'Unione per prima riterrà di potersi assicurare. Questo potrà avvenire solo se ci sarà la volontà politica di darvi seguito, supportata da una attenta analisi del bilancio *pro-contro* che entrambe le parti non si esimeranno dal fare. Altrimenti, il Regno Unito si troverà nella non confortevole posizione di vedere disciplinate automaticamente le relazioni con l'Unione stessa e l'insieme dei paesi terzi sul fondamento delle regole basiche del WTO. In ogni caso, ogni altra ipotesi di collegamento con l'Unione non pare possa prescindere dall'accettazione delle quattro libertà e delle regole del mercato interno, rientrando, in tempi brevi, nell'EFTA e, da lì, nel SEE.

Jacques Delors aveva prefigurato uno scenario simile già nel dicembre 2012, in una intervista al quotidiano economico tedesco *Handelsblatt*. L'ex-presidente della Commissione europea aveva rilevato che «*Les Britanniques s'intéressent seulement à leurs intérêts économiques, à rien de plus*». Per questo motivo aveva ritenuto che «*On pourrait leur proposer une autre forme de partenariat*»; ed aveva evocato, tra di esse proprio «*une forme comme celle de l'Espace économique européen*» (cioè il SEE) o «*un accord de libre-échange*». A giudizio di Delors, il Regno Unito sarebbe restato in ogni caso «*un partenaire privilégié*», dato che «*Il est stratégique et économiquement important, mais comme le sont aussi d'autres pays*», riferendosi all'India e alla Cina<sup>45</sup>.

Nelle sue prime dichiarazioni, l'11 luglio 2016, all'uscita da Westminster, dopo aver ottenuto l'investitura di *leader* dei Conservatori, Theresa May ha dichiarato: «*Brexit significa Brexit*» e ha aggiunto di essere convinta che, alla fine, «*sarà un successo*».

Si tratta tuttavia di un auspicio la cui realizzazione, per quanto detto, appare irta di difficoltà. *Good Luck, Great Britain!*

<sup>44</sup> P. WINTOUR, *Brexit could take to six years to complete, says Philip Hammond*, in *The Guardian*, 12 luglio 2016.

<sup>45</sup> Jacques Delors *suggère au Royaume-Uni de quitter l'UE*, in *Le Monde*, 28 dicembre 2012.