

Brexit, il primo recesso volontario dalla UE: uscita definitiva o pausa negoziata?

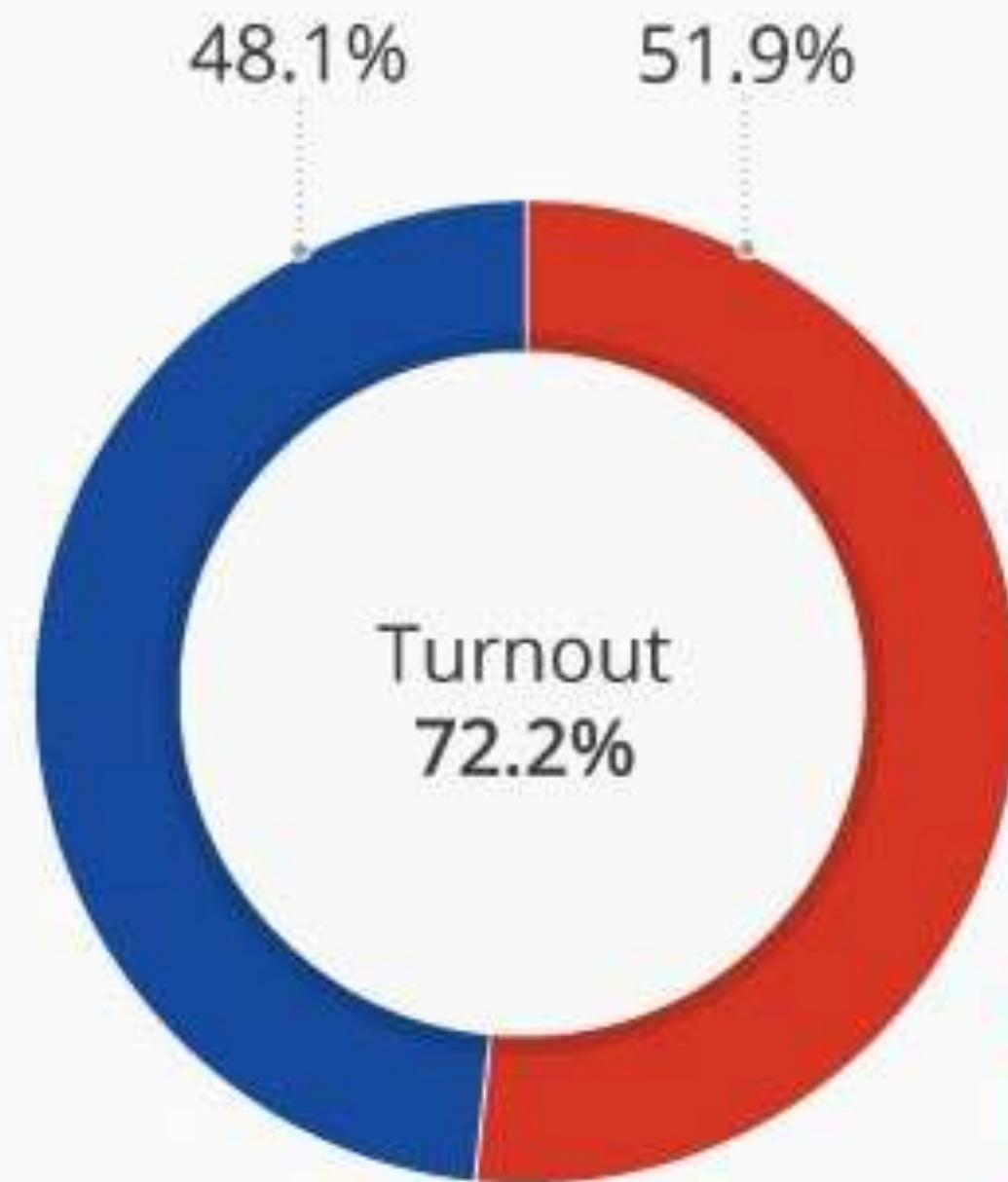
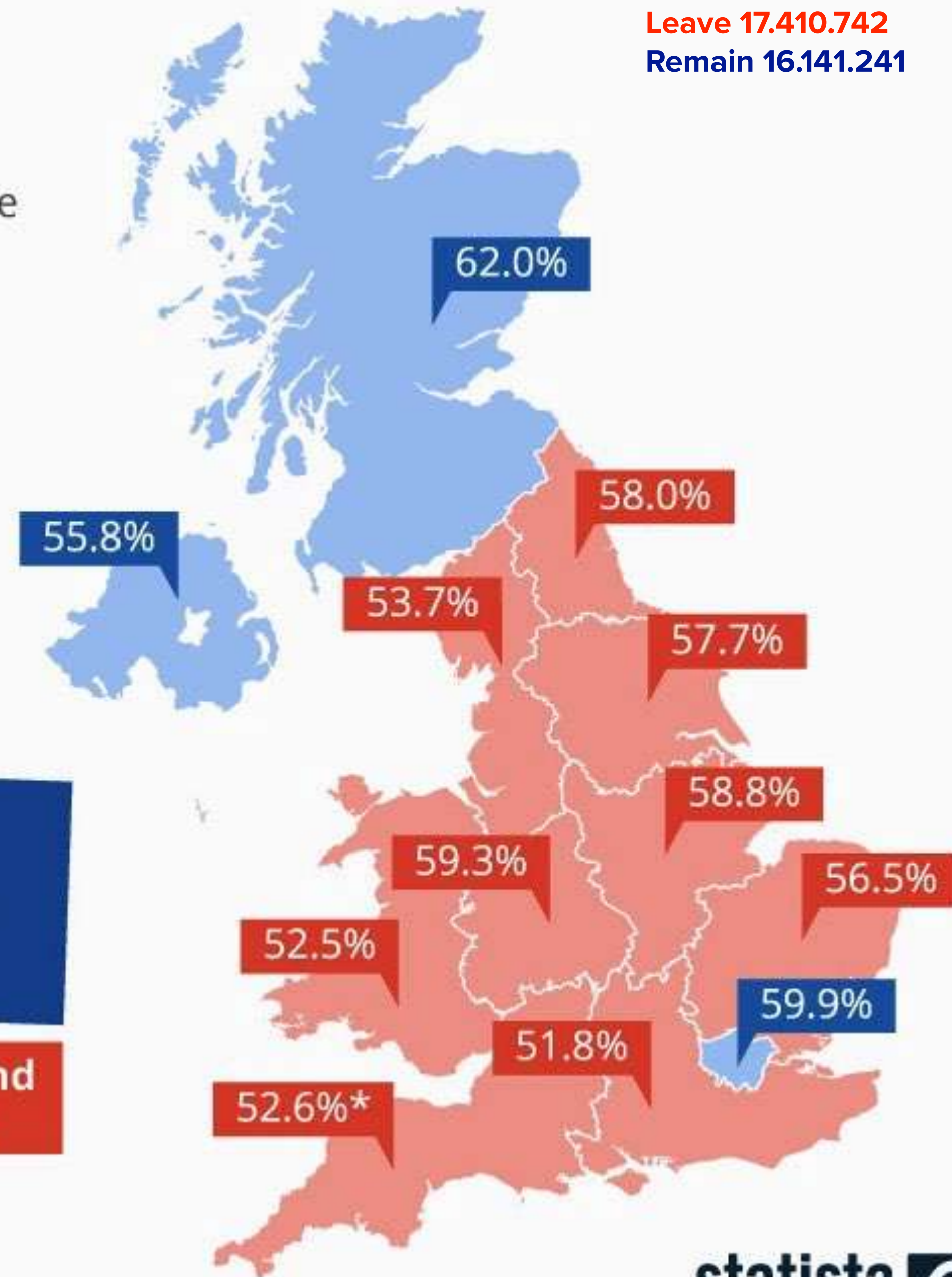


Il referendum sulla Brexit del 23 giugno 2016

UK chooses Brexit

EU referendum results by region

■ Remain ■ Leave



Leave 17.410.742
Remain 16.141.241

Le radici politiche della Brexit: medio periodo

- Nel 1946 W. Churchill immagina gli **Stati Uniti d'Europa senza il RU** > “With them but not of them”
- RU entra nella CEE nel **1973** dopo due tentativi di adesione falliti (1961 con e 1967 lab)
- **Margareth Thatcher** (1979-1994) è la fondatrice ideale dell'euroscetticismo
- RU **incentiva l'integrazione economica ma frena l'integrazione politica**
- Trattato di **Maastricht** (1992) > paradosso **opting out** + nascita **UKIP** (che promuove l'uscita dall'UE)



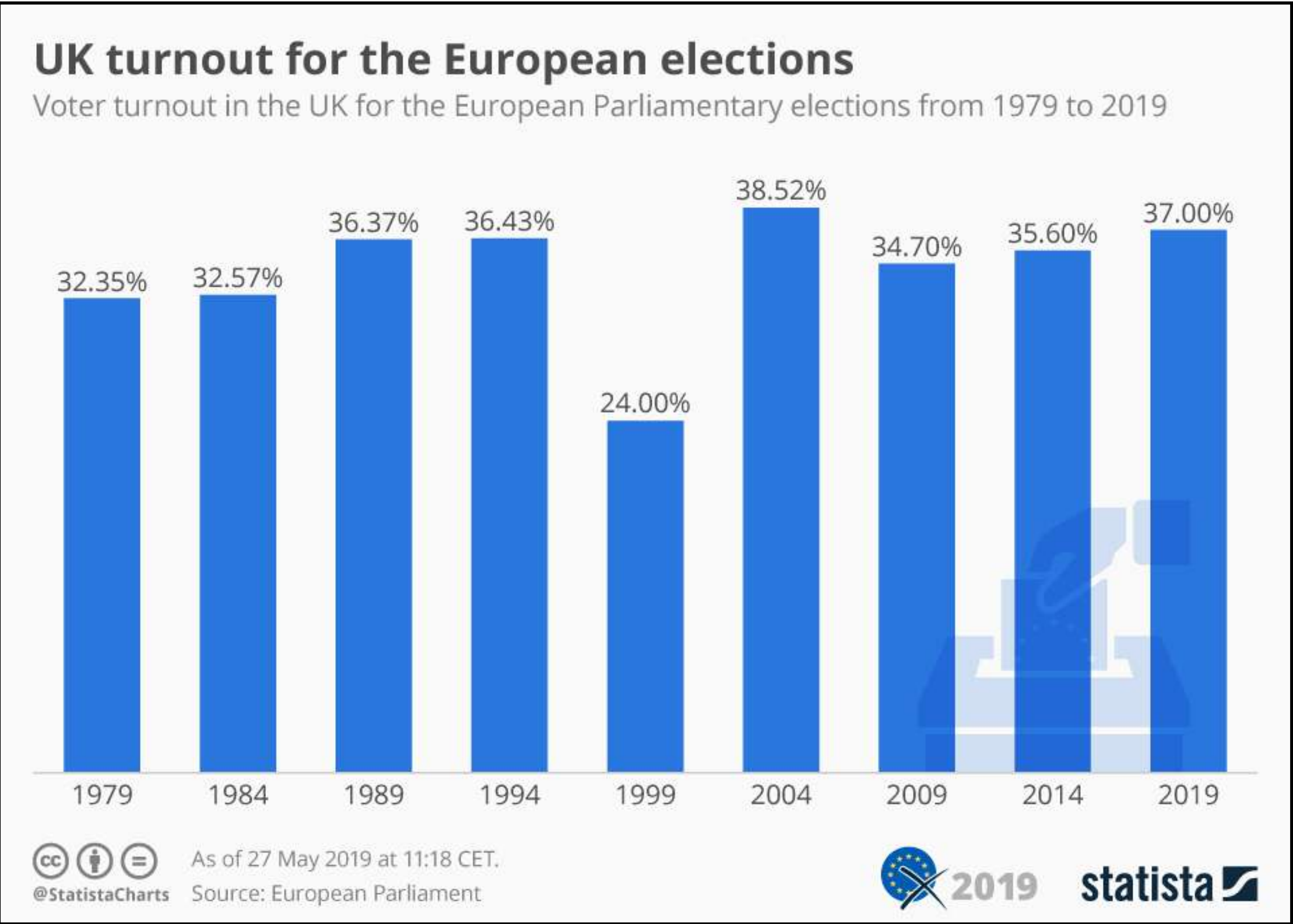
Opting out

Le radici politiche della Brexit: breve periodo

- L'uscita dall'UE è un **tema ricorrente** del dibattito politico che emerge nelle proposte di lab e con
- 2010-2015 i **lib-dem** al governo insieme ai con “bloccano” le istanze antieuropeiste
- Il partito conservatore è sollecitato a destra dall'**UKIP***
- elezioni 2015 consegnano maggioranza parlamentare tory monocolore “di misura” e Cameron dà seguito alla **promessa elettorale** di convocare un referendum sulla Brexit
- Approvazione dello **European Union Referendum Act 2015** e rinegoziazione *pro remain*

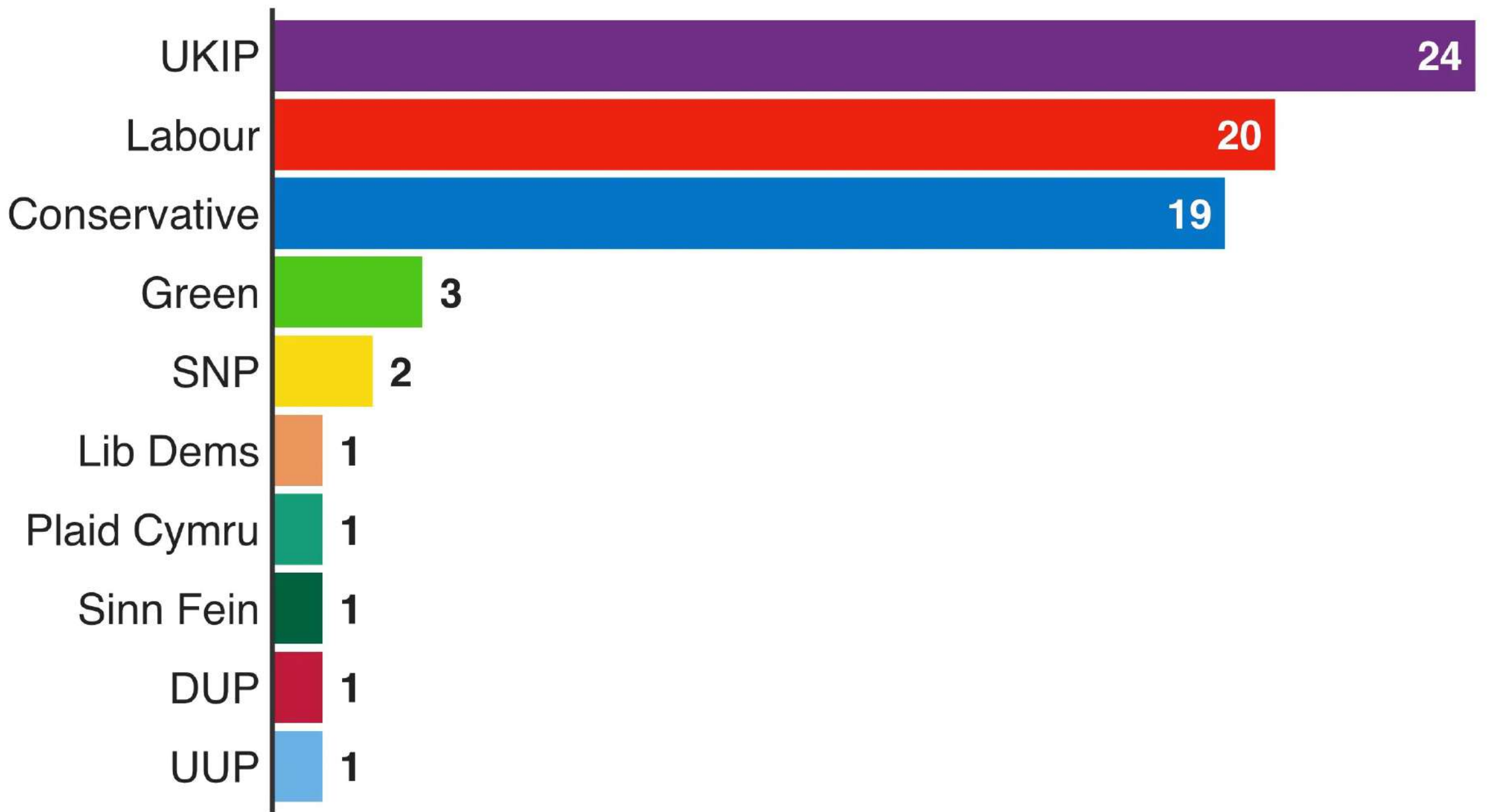


UKIP: il sorpasso alle elezioni europee del 2014



UKIP came out on top in the last EU elections

Number of seats won in European Parliament elections in 2014



Source: European Parliament

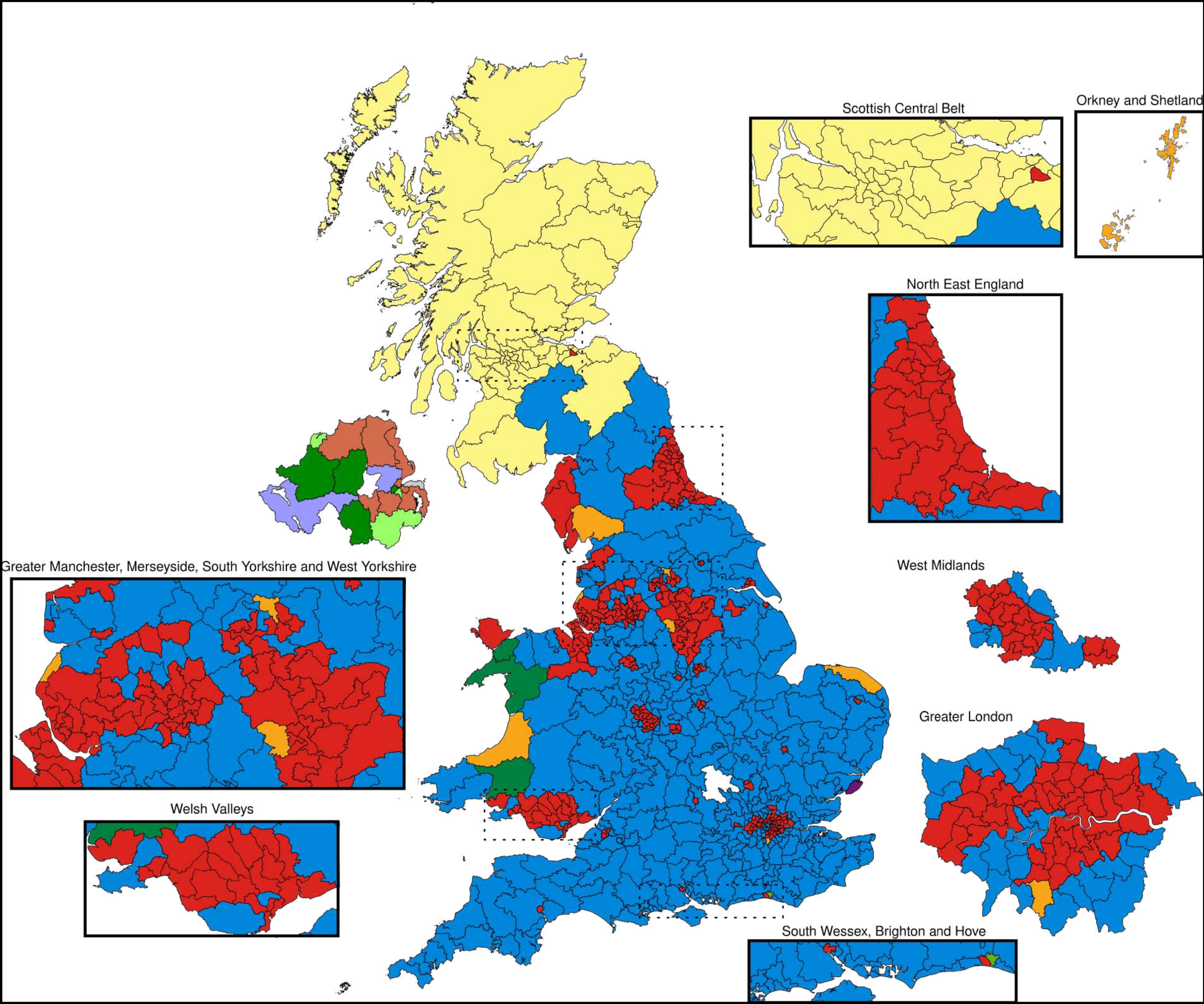
BBC

Voto europeo/
Voto nazionale



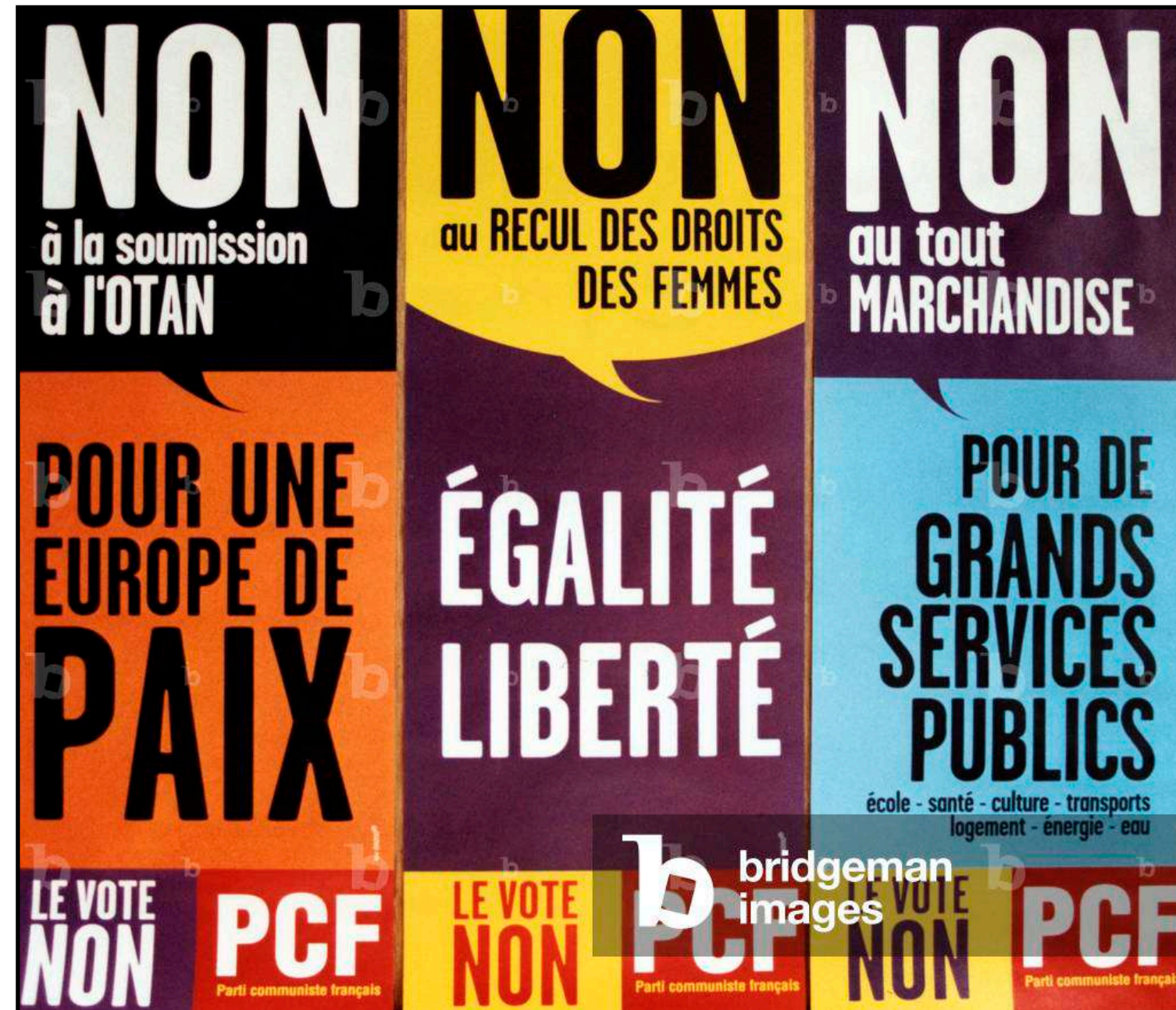
Partito	Voti	%	Seggi	+/-
CON	11.299.609	36,8%	330	24
LAB	9.347.273	30,4%	232	-26
SNP	1.454.436	4,7%	56	50
LIB DEM	2.415.916	7,9%	8	-49
DUP	184.269	0,6%	8	0
SINN FEIN	176.232	0,6%	4	-1
PLAID CYMRU	181.704	0,6%	3	0
GREEN	1.111.603	3,8%	1	0
UKIP	3.881.099	12,6%	1	1
SD&LP	99.809	0,3%	3	0
UUP	114.935	0,3%	2	2

326 seats to win



Turnout 66,4%

Il referendum nel processo di integrazione europea



- Dal 1972 **44 referendum** negli SM e nei futuri SM
- **Eterogeneità dei casi**: tendenzialmente non necessari da p.v. costituzionale (eccezioni: Danimarca e Irlanda) e frutto di scelte politiche dei Governi ovvero di accordi fra i partiti politici
- **Duplici ratio**:
 - A. **legittimare o radicare scelte già compiute in relazione all'Europa** ovvero **delegare al corpo elettorale** decisioni che le istituzioni rappresentative non hanno la forza politica di percorrere fino “all’ultimo miglio”;
 - B. **legittimare il processo di integrazione** europea afflitto da un deficit democratico
- **Esiti altalenanti**: a volte sono stati in grado di sostenere la costruzione dell'Europa, a volte l'hanno bloccata (es. consultazioni del 2005 sul Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa) > l'analisi comparativa delle modalità di ratifica del Trattato di Lisbona, successivo ai fallimenti del 2005, mostra che c'è stato un radicale mutamento di approccio della classe politica, che ha scelto la più rassicurante strada parlamentare

L'avvio del processo di recesso

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

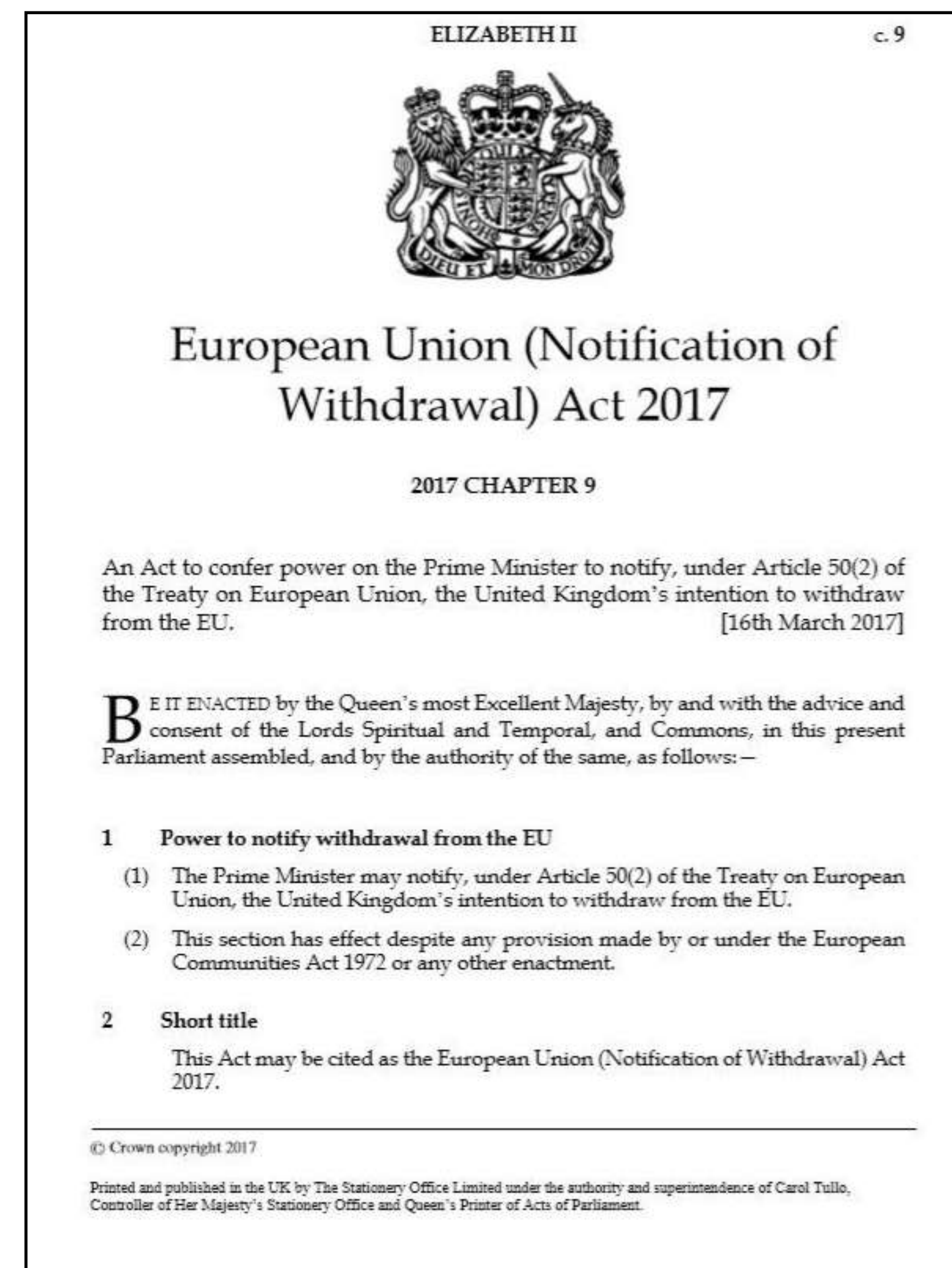
Art. 50 TUE

Il diritto di recesso ex art. 50 TUE

- **Introdotta dal TUE** ma il diritto di recedere volontariamente dalla UE (era configurabile anche in assenza di un espresso riconoscimento)
- Precedente: **Groenlandia** (regione Danimarca) > referendum (!) > territorio associato alla UE, i trattati non si applicano
- **Procedura interna alla UE**, che interessa le sole istituzioni politiche
- **Problema della procedura interna allo SM** > quali sono le norme costituzionali applicabili? Chi può sindacare le scelte compiute a livello statale?*
- Problema della **revoca della notifica** dell'intenzione di recedere*

Miller 1 (Corte Suprema) [16/1/2017]

- La **notifica** ex art. 50 TUE **non è revocabile**
- La **notifica** ex art. 50 TUE deve essere autorizzata da una **legge** del Parlamento [constitutional change*]
- I **parlamenti regionali** non possono vantare un ruolo in punto di diritto nell'ambito del procedimento legislativo nazionale relativo alla notifica ex art. 50 TUE.

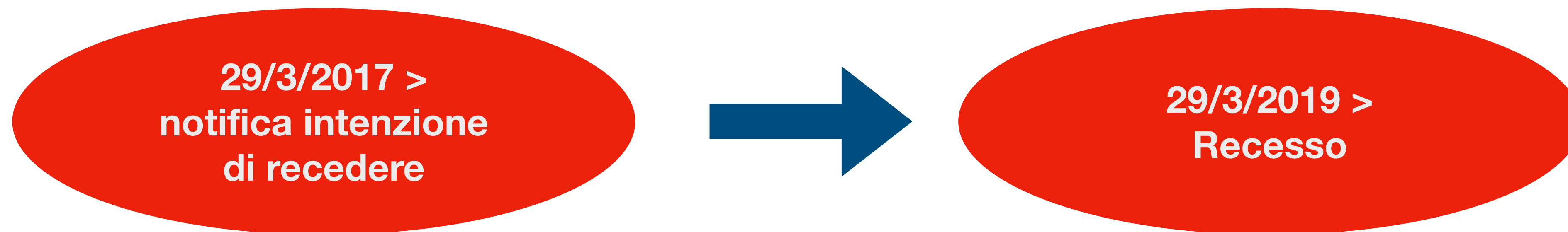


“A complete withdrawal represents a change which is different not just in degree but in kind from the abrogation of particular rights, duties or rules derived from EU law. It will constitute as significant a **constitutional change** as that which occurred when EU law was first incorporated in domestic law by the 1972 Act. And, if notice is given, this change will occur irrespective of whether Parliament repeals the 1972 Act. It would be inconsistent with long-standing and fundamental principle for such a far-reaching change to the UK constitutional arrangements to be brought about by ministerial decision or ministerial action alone. All the more so when the source in question was brought into existence by Parliament through primary legislation, which gave that source an overriding supremacy in the hierarchy of domestic law sources”.

Miller 1 [2017]

Notifica

- European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017
- Sul versante interno > inizia l'iter legis European Union (Withdrawal) Bill [sistema delle fonti e ruolo del Parlamento nel processo di recesso]
- Sul versante europeo > iniziano le trattative per l'accordo di recesso



Wightman (Corte di giustizia) [10/12/2018]

- Art. 50 TUE non proibisce e non autorizza espressamente la revoca della notifica dell'intenzione di recedere > **la questione della revocabilità deve essere risolta in via sistematica**, con riferimento al diritto UE (Corte) e a quello internazionale (Avvocato Generale)
- **La revoca della notifica è espressione di un diritto sovrano dello Stato** (al pari della decisione di stringere un trattato o di denunciarlo) e non è soggetta a limiti sostanziali e/o procedurali
- L'ordinamento europeo mostra qui il suo carattere derivato, **sovrani restano gli Stati, prevale la vocazione internazionalista**

Problema abuso
della revoca

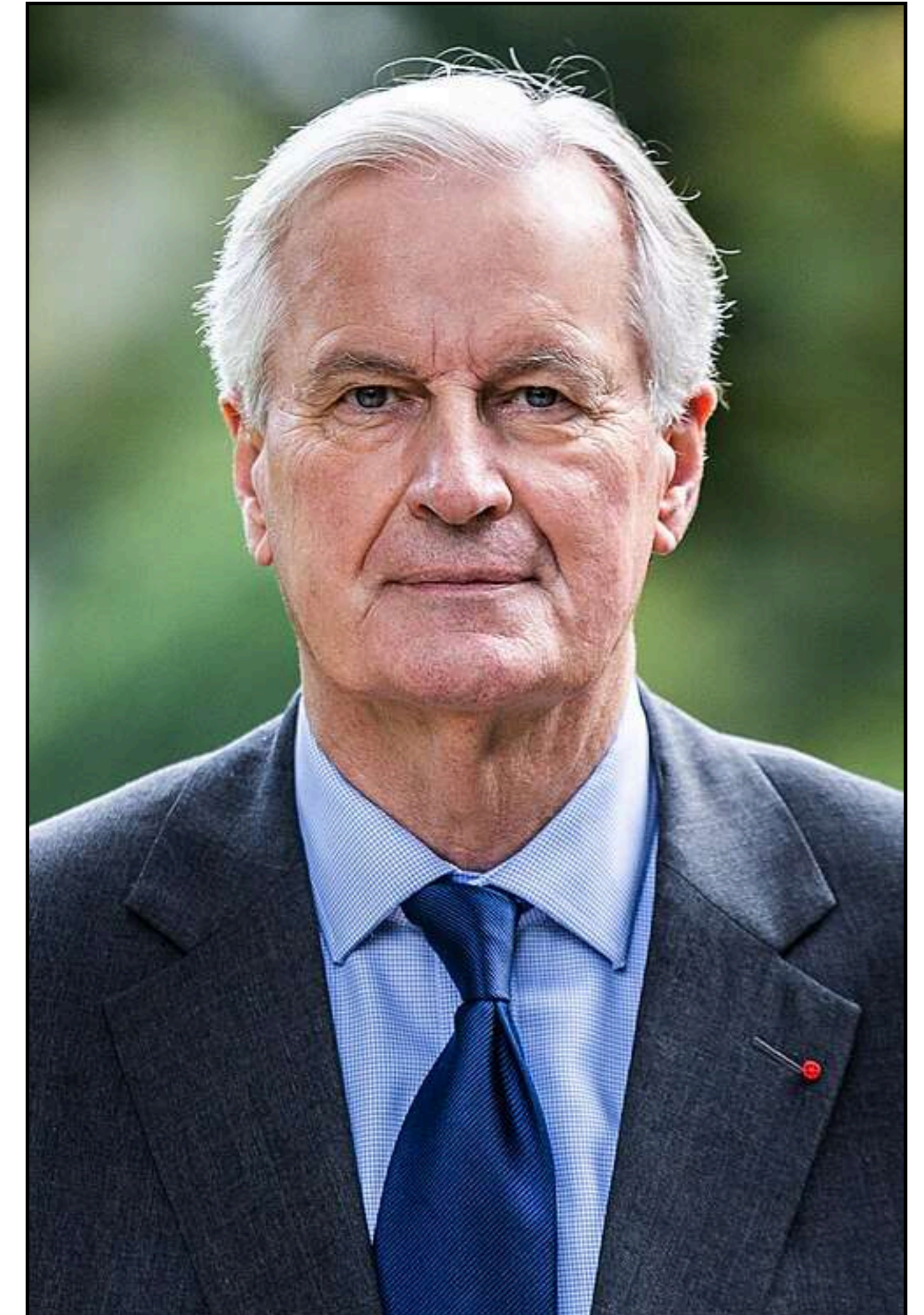
Le trattative RU-UE

Le tappe

- 29/4/2017 il **Consiglio europeo adotta i propri orientamenti** (ex art. 50,2 TUE)* per la negoziazione e ipotizza due fasi, la prima sul “divorzio” e la seconda sulla futura relazione (solo quando la prima fosse giunta a buon punto si poteva aprire la seconda)
- 9/12/2017 le due parti giungono a una **relazione congiunta** in cui il RU riconosce il proprio impegno finanziario e la necessità di prevedere un allineamento doganale tra le due Irlande per evitare un confine fisico nell'isola*
- Gennaio-Luglio 2018 > **problema protocollo IN***
- 14/11/2018 siglata la bozza del primo accordo di recesso

I principi guida della trattativa per l'UE

- Task force incaricata di condurre le negoziazione guidata da **Michel Barnier**
- **Linee rosse** invalicabili della negoziazione:
 - A. Mantenimento unità europea
 - B. Integrità del mercato interno
 - C. Garanzia buon funzionamento UE, incluso il ruolo della CGE quale giudice di ultima istanza nella interpretazione del diritto europeo
- **Obiettivi** della negoziazione:
 - A. Tutelare i diritti dei cittadini europei residenti nel RU (reciprocità)
 - B. Fissare il conto economico del recesso
 - C. Risolvere il problema del confine fra le due Irlanda



(Primo) Protocollo IN

- Allo scadere del periodo di transizione **RU e UE sarebbero rimasti all'interno di una stessa zona doganale** fino a quando non avessero regolato la relazione post-recesso
- Il RU si impegnava a rispettare le regole doganali europee al fine di evitare una frontiera fisica tra le due Irlanda
- Problemi: **svuotamento di significato della Brexit**, visto che nonostante il recesso il RU restava legato alla UE dalle regole doganali (freno per la costruzione di relazioni commerciali autonome)

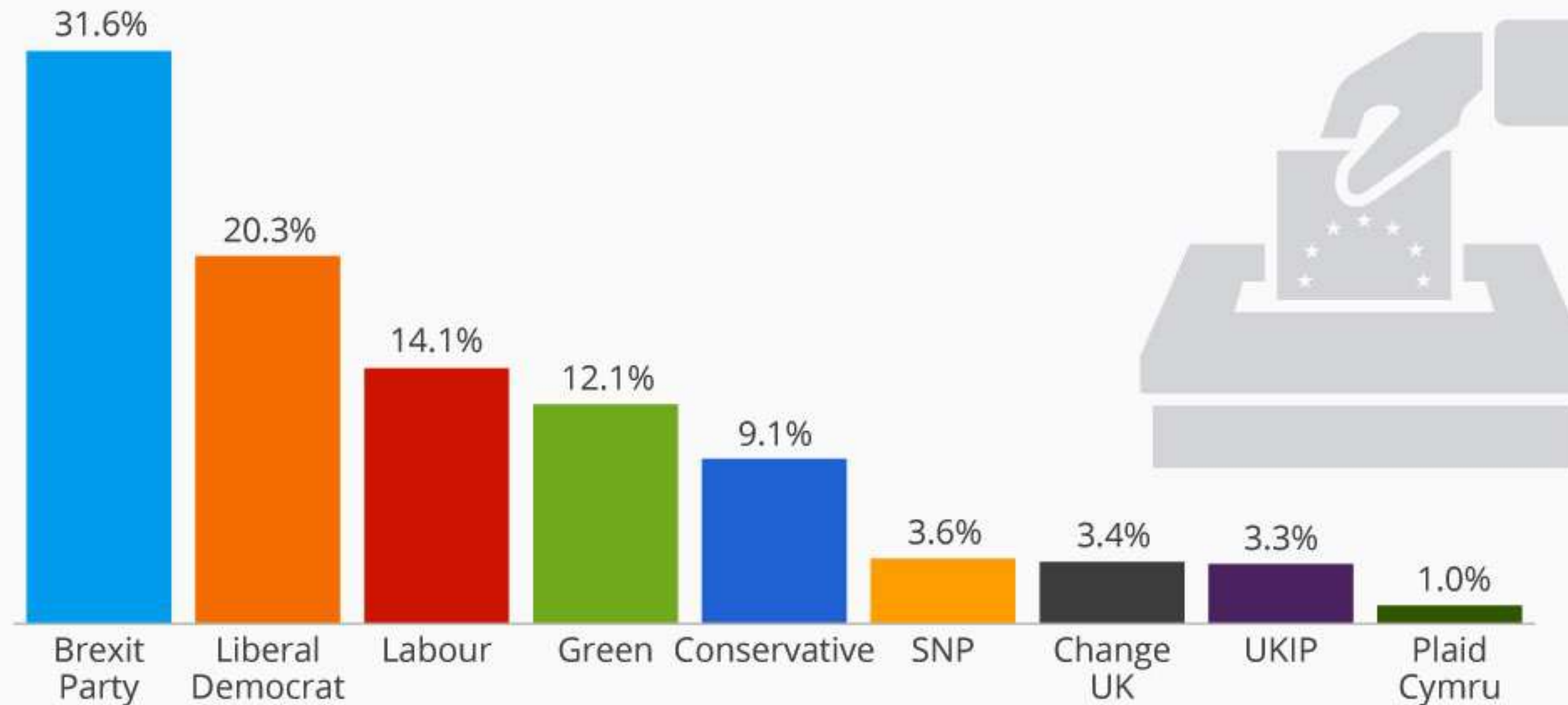
Westminster boccia il primo accordo di recesso

- 2019 la Camera dei Comuni **boccia l'accordo** il 15 gennaio (432 no e 202 sì), 12 marzo (391 no e 242 sì) e 29 marzo (344 no e 286 sì)
- Il numero dei ribelli conservatori diminuisce, mentre resta irriducibile l'opposizione del DUP che, pur sostenendo il Governo, lo osteggia sul fronte della Brexit
- Due **proroghe** del termine di recesso: 12 aprile e 31 ottobre 2019 [problema incrocio con le elezioni europee che si sono tenute nel maggio 2019*]



UK European election results

Share of UK votes received in the 2019 European Parliamentary elections



Change on 2014

↗ +31.6% ↗ +13.4% ↘ -11.3% ↗ +4.2% ↘ -14.9% ↗ +1.1% ↗ +3.4% ↘ -24.2% ↗ +0.3%

Da Theresa May a Boris Johnson

- Il 24 maggio 2019 Theresa May annuncia le sue dimissioni
- Il 24 luglio 2019 **Boris Johnson** diviene leader del partito conservatore e Primo Ministro
- Riapre le trattative con l'UE limitatamente al protocollo sulla IN ma non esclude il no deal [**uscita senza accordo - hard Brexit**]



Il protocollo sull'IN nel secondo accordo di recesso (19 ottobre 2019)

- Tra Regno Unito e UE è mantenuto un *open border* fra le due Irlanda
- Il RU si sgancia dall'unione doganale con l'UE per acquisire una maggiore libertà nella costruzione delle future relazioni commerciali del Paese. In IN sono applicate le norme doganali europee ed è istituito un confine doganale e regolatorio tra UE e RU nel Mare d'Irlanda.
- Il nuovo protocollo attribuisce all'**Assemblea dell'Irlanda del Nord** il potere di esprimere il proprio consenso sull'applicazione delle norme europee nella regione a partire dal quarto anno successivo alla fine del periodo transitorio (**31/12/2024**) > Se nega il suo consenso le previsioni del protocollo si applicano per altri 2 anni, se lo conferma si applicano per altri 4 anni, al termine del quale si procede nuovamente al voto (se il consenso è maggiore del 60% dei voti o se viene approvato con il sostegno dei partiti protestanti e cattolici il voto si ripete dopo 8 anni).



Ultima proroga e nuove elezioni politiche

- Ultima proroga del termine del recesso al 31 gennaio 2020 (**exit day**)
- **Elezioni** indette con una legge *ad hoc* il **12 dicembre 2019**
- Rafforzamento della **maggioranza di governo conservatrice**
- Approvazione parlamentare del nuovo accordo di recesso



Dopo l'exit day

Windsor Framework

Differenziazione
status IN rispetto al
RU

Deficit democratico
per IN

- 27 febbraio 2023 > Governo conservatore di Rishi Sunak e UE
- Differenziazione status IN rispetto resto RU (preoccupazioni DUP e con)
- Problemi di approvvigionamento in IN per le merci provenienti dal RU (alimentari e medicinali)
- Accordo che modifica il regime dei controlli sulle merci
 - Green lane (senza controlli) per prodotti provenienti dal RU e diretti all'IN
 - Red lane (con controlli) per prodotti provenienti dal RU e diretti all'UE
- Stormont brake [30 deputati, 1/3 dell'Assemblea IN, espressione di almeno 2 partiti, possono chiedere la non applicazione della normativa UE, nel caso in cui possano essere dimostrati l'impatto negativo e gli effetti permanenti di questa] > voto Assemblea e successiva valutazione istituzioni nazionali ed europee



Il Governo laburista di Starmer

- Il manifesto politico laburista non mette in discussione la Brexit, ma ammette un'**apertura** nelle relazioni con la UE
- **Lancaster House** (maggio 2025) > colloqui volti a costruire una nuova cooperazione in diversi settori strategici (pesca, disciplina fitosanitaria, qualifiche professionali, immigrazione irregolare, mercato europeo dell'elettricità)
- Impegno in materia di **Difesa e sicurezza regionale**
- Problema (costituzionale) dell'**adeguamento dinamico del diritto britannico a quello UE** (prossimo King's Speech)

Le lezioni della Brexit

- Il recesso implica un **lungo e faticoso lavoro** su numerosi fronti della vita dell'ordinamento che sceglie di recedere (es. acquis communautaire)
- Il **referendum** è uno strumento decisionale da maneggiare con **cura** (da evitare?)
- La Brexit ha prodotto conseguenze a cascata sulle istituzioni britanniche e sulla sua costituzione > è stato un **cambiamento costituzionale***, le cui conseguenze giuridiche si sono manifestate negli

anni successivi all'exit day (ora la partita è chiusa?)

- La Brexit è un campanello di allarme sullo stallo del **processo di integrazione europea** e sui suoi problemi > confederazione o federazione? Problema delle forze politiche nazionaliste e antieuropeiste
- Anche l'UE ha perso: uno **SM "critico" ma importante** dal punto di vista storico, demografico, economico e internazionale