



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
 Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
 Ordre juridique international et Droits de l'Homme

CARLO CURTI GIALDINO*

DAL DISCORSO FIORENTINO DEL PRIMO MINISTRO MAY AL QUINTO ROUND DELLE TRATTATIVE PER IL RECESSO E LE FUTURE RELAZIONI TRA IL REGNO UNITO E L'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'annuncio e la preparazione del discorso. – 3. La sede prescelta e i partecipanti. – 4. L'encomio alla collaborazione con l'Italia e con il suo presidente del Consiglio. – 5. La conferma della tradizionale collocazione europea del Regno Unito. – 6. Le questioni relative all'accordo di recesso. 6.1. Sulla frontiera nord-irlandese. – 6.2. Sullo statuto dei cittadini UE nel Regno Unito e di quelli britannici negli Stati membri dell'UE. – 6.3. Sugli aspetti finanziari del recesso. – 7. Gli orientamenti espressi circa le future relazioni con l'Unione. – 8. La richiesta di un periodo transitorio e le sue implicazioni giuridiche. – 9. L'accoglienza del discorso nel Regno Unito, da parte dei leader degli Stati membri e dell'Unione europea. – 10. Primi riscontri nel quarto e quinto round di trattative. – 11. Valutazioni conclusive.

1. Premessa

Sul discorso a Firenze del primo ministro Theresa May circa il recesso del Regno Unito dall'UE¹, pronunciato il 22 settembre 2017, si erano, nei giorni precedenti, spesi

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea – Sapienza Università di Roma. L'A. ringrazia la dott.ssa Roberta Lucchini, alla quale va attribuita la redazione del par. 9, per il complessivo editing del lavoro.

¹ PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU (<https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>). Per una prima valutazione v. S. PEERS, *A Renaissance of the Brexit talks? Theresa May's Florence speech*, in *EU Law Analysis*, 22 settembre 2017 (<http://eulawanalysis.blogspot.it/2017/09/a-renaissance-of-brexit-talks-theresa.html>); B. CARAVITA, *Brexit al rallenty, perché Theresa May prende tempo*, in *Il Messaggero*, 23 settembre 2017 (http://www.ilmessaggero.it/primopiano/esteri/brexit_al_rallenty_perch_theresa_may_prende_tempo-3255874.html); C. CURTI GIALDINO, *Molte conferme e poche novità nel discorso fiorentino di Theresa May sulla Brexit*, in *fFormiche*, 24 settembre 2017 (<http://formiche.net/2017/09/24/751692/>); A. ANTOINE, *Le discours de Florence de Mme May: ce qu'il faut en retenir*, in *Observatoire du Brexit*, 25 settembre 2017 (<https://brexit.hypotheses.org/968>); M. COTTAKIS, *May's Florentine foray: A step towards irrelevance?*, in *euobserver*, 25 settembre 2017 (<https://euobserver.com/opinion/139127>); M. EMERSON, *Stocktaking after*

fiumi di parole sui *media* europei, che non avevano lesinato di annunciarlo addirittura come un discorso “risolutivo”, uno “snodo cruciale” nella trattativa, se non un avvenimento “storico”. Infatti, al di là della curiosità per la scelta della sede, ci si era chiesti, in particolare, se la tradizionale posizione britannica (*Brexit is Brexit*), quale espressa, nove mesi prima, nel discorso londinese a *Lancaster House* del 17 gennaio 2017² e nella notifica di recesso del successivo 29 marzo³, sarebbe stata confermata; o se, al contrario, per sbloccare le trattative brussellesi, in pieno stallo dopo i primi tre *round*, sarebbero state avanzate proposte chiare sulle tre questioni prioritarie (statuto dei cittadini UE nel Regno Unito e di quelli britannici negli Stati membri UE, frontiera nord-irlandese, pendenze finanziarie), sul cui stato di avanzamento sarà fondata la decisione del Consiglio europeo prevista nella riunione del 20 ottobre 2017 circa il passaggio al negoziato sulle future relazioni UE-RU.

Nelle pagine che seguono, oltre ad un’analisi per contenuti del discorso in parola, si darà conto delle reazioni a caldo delle personalità europee maggiormente rappresentative nonché delle ricadute sul tenore generale delle trattative e degli sviluppi di queste ultime.

2. L’annuncio e la preparazione del discorso

L’annuncio pubblico del discorso è avvenuto solo una settimana prima della data stabilita con una nota ufficiale dell’ambasciata britannica a Roma, anche se è da presumere che, come si conviene nella prassi delle relazioni diplomatiche fra Stati, l’informazione al governo italiano e l’assenso di quest’ultimo circa la presenza del *premier* Theresa May in Italia e a Firenze⁴ abbia preceduto il primo lancio di agenzia⁵. Il *premier* ha convocato il governo con lo scopo di compattare i ministri divisi sulla strategia del negoziato, sintetizzando per grandi linee il suo discorso e ottenendo, conseguentemente, il via libera. Non era una prospettiva scontata. All’interno del Gabinetto, invero, le posizioni sono notevolmente variegate. C’è chi come il cancelliere dello Scacchiere, cioè il ministro delle Finanze, Philip Hammond, è da tempo sostenitore di una “*soft Brexit*”, che mantenga il Regno Unito nel mercato interno e nell’unione doganale. All’opposto, si staglia il Segretario agli Esteri Boris Johnson, che ci ha abituati ad uscite pirotecniche e che in un elaborato intervento, pubblicato su *The Telegraph* del 15 settembre 2017, aveva indicato una volta di più le sue preferenze per una “*hard Brexit*” (cioè una separazione netta del Regno Unito dall’Unione europea senza concludere un accordo di recesso), annunciando le proprie *red lines*⁶. Il suo viatico al discorso della May è tutto racchiuso nel *tweet* del giorno successivo “*Looking forward to PM’s Florence speech. All behind Theresa for a glorious Brexit*”.

Theresa May’s Brexit speech in Florence: Key point – the transition, key omission – the future relationship, in CEPS Policy Insights, No. 2017/34, 26 settembre 2017 (<https://www.ceps.eu/node/13036>).

² Per il testo v. <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>.

³ La nota britannica è pubblicata in [http://www.consilium.eu/070329_UK_letter_Tusk_Art50%20\(2\).pdf](http://www.consilium.eu/070329_UK_letter_Tusk_Art50%20(2).pdf).

⁴ G. PARAVICINI, *UK government breaks with protocol over Florence speech*, in *Politico*, 22 settembre 2017 (<http://www.politico.eu/article/uk-government-protocol-florence-speech/>).

⁵ *May a Firenze per il discorso su Brexit*, in *www.ansa.it*. 14 settembre 2017, che dà notizia del comunicato dell’ambasciata britannica a Roma.

⁶ B. JOHNSON, *My vision for a bold, thriving Britain enabled by Brexit* (<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/09/15/boris-johnson-vision-bold-thriving-britain-enabled-brexit/>).

3. La sede prescelta e i partecipanti

Perché in una città al di fuori del Regno Unito e perché a Firenze? A queste domande è ora opportuno provare a rispondere. Nella scelta di un luogo oltre la Manica c'è la volontà di parlare ai cittadini dell'Unione, ai loro dirigenti politici europei e nazionali e non agli elettori o alle forze politiche britanniche, per i quali ci sono, oltre le sedi istituzionali, anche le assise dei partiti, come ad esempio il congresso dei Conservatori a Manchester, di fatto tenutosi il 1° ottobre, secondo un calendario fissato da tempo.

Ciò detto, varie località in Europa avrebbero potuto ospitare l'evento in questione. Escluse Bruxelles e Strasburgo, dopo aver declinato l'invito del presidente del Parlamento europeo, Antonio Tajani, di esprimersi di fronte alla plenaria, sono cadute anche le sedi di enti comunque legati alle istituzioni europee. Penso al *College d'Europe* di Bruges, dove pure il 20 settembre 1988 Margaret Thatcher pronunciò il famoso discorso sul Regno Unito e le Comunità⁷. Nell'evitare luoghi "europei" si può riconoscere la scelta del Regno Unito e del suo governo di allontanarsi, pure fisicamente, dai poco amati centri decisionali dell'Unione, a torto ritenuti spazi prevalentemente burocratici, dai quali Londra ha deciso di svincolarsi. La May forse intendeva pure rivolgersi direttamente ai 27 *leader* europei, i suoi pari, snobbando la Commissione europea, che conduce le trattative sulla *Brexit* ed il capo negoziatore Michel Barnier, che, peraltro, gode della piena fiducia dei 27 Stati membri e di Jean-Claude Juncker.

E allora Firenze. Secondo *Downing Street*, nella scelta del capoluogo toscano c'è la suggestione della città medicea come centro di riferimento economico-culturale a partire dall'Umanesimo. "Il Regno Unito – si legge nella dichiarazione seguita all'annuncio – ha avuto profondi legami culturali ed economici attraverso i secoli con Firenze, città conosciuta come storica potenza commerciale". Londra esplicita che, mentre il Regno Unito lascia l'Unione europea, rimane solido il desiderio del governo di stabilire, dopo l'uscita dall'Unione, stretti legami commerciali con essa, nel quadro di una pluri dichiarata "*partnership* profonda e speciale".

Invero, già in epoca medievale e poi, soprattutto, durante il Rinascimento, la lana era importata anche dall'Inghilterra e molto del commercio tessile era diretto verso il Continente. Ma il simbolismo non finisce qui. Firenze non è solo il Rinascimento⁸. Quest'anno il *British Institute of Florence*⁹ festeggia il proprio centenario; nel 1828 fu costruito il cimitero degli inglesi per i cittadini non cattolici e non ebrei che morivano nella città¹⁰. Firenze è anche la città dialogante del sindaco La Pira. Firenze e la Toscana in genere sono destinazioni molto amate dai britannici. Il principe Carlo vi torna spesso, ospite di casate nobili fiorentine dal passato illustre.

⁷ Per il testo v. MARGARET THATCHER FOUNDATION, *Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")*, in <https://www.margaretthatcher.org/document/107332>.

⁸ Cfr. R. A. GOLDTHWAITE, *The Economy of Renaissance Florence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009.

⁹ Il *British Institute of Florence*, fondato nel 1917, per iniziativa e con il supporto di John Buchan del *Ministry of Information* londinese e di Rennel Rodd, ambasciatore britannico a Roma e insignito nel 1923 della *Royal Charter*, cioè di una sorta di lettere patenti emesse dal Sovrano, è stato il primo degli istituti culturali britannici presenti al di fuori dal Regno Unito e fu preso a modello alla nascita del *British Council* nel 1934.

¹⁰ Il cimitero, originariamente al di fuori delle mura cittadine in quanto protestante, è attualmente in piazzale Donatello.

Vale la pena di notare però che, nel discorso della May, il richiamo al pregresso storico delle vicende relazioni è volutamente sfumato. Viene nettamente preferita la lettura del Rinascimento come duraturo momento di creatività e di pensiero critico sull'essere europei nel Continente, in un'epoca in cui l'ambizione e l'innovazione furono i pilastri su cui si fondò il rinnovamento in tutti i campi. Creatività, innovatività e ambizione sono infatti per la May, come si dirà, le parole d'ordine da seguire anche per costruire le future relazioni fra il Regno Unito, divenuto Paese terzo, e l'Unione europea.

La *location* per il discorso, della durata di mezz'ora, più un'altra mezz'ora di risposte alla stampa italiana ed estera intervenuta, è stata l'aula magna dell'ex Scuola dei marescialli dell'Arma dei Carabinieri, ora proprietà del Comune, nella centralissima piazza di Santa Maria Novella, sede dell'omonima stazione centrale¹¹. Molto curata la scenografia, con un podio centrale con la scritta "*Shared History, Shared Challenge, Shared Future*", richiamata anche sul fondale bianco della sala, in cui figurava riprodotta una mappa del mondo.

Veniamo ai partecipanti. Di fronte ad una platea selezionata di circa 150 giornalisti ed imprenditori italiani¹², la May, in un ostentato sfoggio di unità, ha schierato in prima fila tre calibri governativi, quali i menzionati Boris Johnson e Philip Hammond, nonché il capo negoziatore della *Brexit* David Davis, oltre a Jill Morris, ambasciatore britannico a Roma. Al contrario, i rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea hanno brillato per la loro assenza. Tra gli ospiti italiani, con in testa il sindaco di Firenze Dario Nardella (che ha donato alla May un fiorino d'argento, un omaggio dall'indiscutibile valore simbolico in quanto l'antica moneta fiorentina del XIII secolo circolava in tutta Europa ed era una sorta di euro dell'epoca¹³), possono essere ricordati il sottosegretario agli Affari europei Sandro Gozi (che con la May si è brevemente intrattenuto prima del discorso), il prefetto Alessio Giuffrida, altre autorità locali, fra le quali il Rettore dell'Ateneo fiorentino Luigi Dei, il direttore degli Uffizi Eike Schmidt e quello della Fondazione di Palazzo Strozzi Arturo Galansino, oltre a molti diplomatici accreditati in Italia.

4. *L'encomio alla collaborazione con l'Italia e con il suo presidente del Consiglio*

Nella prima parte del discorso la May tesse le lodi della cooperazione con l'Italia e con il suo presidente del Consiglio ricordando che i due Paesi sono in prima linea, l'uno accanto all'altro, nelle più importanti sfide del nostro tempo. Gli obiettivi sono noti, sia che si tratti di salvare le vite umane nel mar Mediterraneo e, contemporaneamente, contrastare il traffico che profitta degli esseri umani e, in specie, dei bambini, sia che si tratti della lotta al terrorismo e all'ISIS/DAESH. In particolare, il primo ministro ha menzionato la recente prima conferenza internazionale, promossa da Francia, Italia e Regno Unito nel quadro delle Nazioni Unite, che ha visto governi e industrie discutere insieme della maniera migliore di combattere l'uso di internet da parte delle organizzazioni terroristiche. A giudizio della May si tratta di sfide che impegnano la comunità internazionale a difendere i valori di libertà, democrazia, diritti umani e stato di diritto.

¹¹ In contemporanea si è svolta in modo assolutamente pacifico una manifestazione di una cinquantina di *Remainers* britannici residenti in Italia.

¹² Tra cui Maurizio Bragagni, CEO di Tratos, investitore italiano in Gran Bretagna; John Law della banca Hsbc, Ernesto Sicilia di Trenitalia UK, Alessandra Perrazzelli di Barclays Italia, Leonardo Simonelli della Camera di commercio italiana a Londra e Daniele Schillito, della Camera di commercio britannica in Italia.

¹³ Di altrettanto valore simbolico è l'altro dono ricevuto dalla May, un'antica edizione del 1782 dell'*opera omnia* di Machiavelli, donata da Fabrizio Moretti, segretario generale della Biennale internazionale dell'antiquariato di Palazzo Corsini a Firenze.

L'uscita dall'Unione europea non inciderà sulla volontà del Regno Unito di mantenere i propri impegni su quest'insieme di problemi, che la vedranno sul piano internazionale, con il suo potenziale militare, di *intelligence* e diplomatico, al fianco dei Paesi europei, nel difendere i comuni obiettivi della stabilità, della sicurezza e della prosperità.

5. La conferma della tradizionale collocazione europea del Regno Unito

A chiare lettere si riconosce che il popolo britannico non si è mai sentito a casa propria nell'UE, soprattutto per via della mancanza di controllo e di responsabilità diretta dei dirigenti politici degli enti di integrazione europea nel sistema parlamentare britannico, tanto che le Comunità prima, l'Unione poi, a causa della storia e della geografia del Regno Unito, non sono mai entrate a far parte della narrazione nazionale. Alcune posizioni, tuttavia, sono troppo note per non sembrare una specie di disco rotto, come quella secondo cui il Regno Unito ha deciso di lasciare l'Unione europea ma non l'Europa o la famiglia delle nazioni europee (*"We may be leaving the European Union, but we are not leaving Europe"*); oppure che, con il recesso, il RU riacquista la sovranità del Parlamento di Westminster e di quelli della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord, liberandosi da istituzioni e da un processo decisionale in cui si riscontra un *deficit* di democrazia.

Invero, circa la posizione del Regno Unito rispetto all'Europa, anche senza risalire a Winston Churchill¹⁴, basta ricordare che l'ex premier David Cameron, nel suo discorso del 23 gennaio 2013 nella sede londinese di *Bloomberg*¹⁵ aveva affermato che *"If we leave the EU, we cannot of course leave Europe. It will remain for many years our biggest market, and forever our geographical neighborhood"*.

La May ammette, per un verso, che le relazioni UE-RU attraversano un periodo critico e, per altro verso, che la strada da percorrere per l'uscita appare senza dubbio difficile. Nondimeno, il primo ministro ostenta una grande fiducia sia sulla conclusione dell'accordo di recesso sia sulle prospettive del futuro stretto partenariato.

6. Le questioni prioritarie da inserire nell'accordo di recesso

Con riguardo alle questioni prioritarie da inserire nell'accordo di recesso, la May non riserva alcun colpo di scena. Il primo ministro richiama espressamente il proprio discorso di *Lancaster House* del gennaio 2017 e ne ribadisce gli obiettivi. Ricorda che dopo la notifica di recesso del 29 marzo 2017 il governo britannico ha pubblicato ben 14 *papers* sulle

¹⁴ La posizione riecheggia note argomentazioni di Winston Churchill presenti nel discorso "alla gioventù accademica" dell'Università di Zurigo, del 19 settembre 1946, nel quale preconizzava un'Europa continentale ("una sorta di Stati Uniti d'Europa"), di cui la Francia e la Germania dovevano essere i paesi *leader*, mentre la Gran Bretagna, il *Commonwealth*, gli Stati Uniti e, se possibile, l'Unione Sovietica, sarebbero stati gli amici e gli *sponsor* (per il testo v. <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>). Churchill, infatti, contrariamente alla vulgata che lo colloca tra i Padri fondatori dell'Europa unita non intendeva che la Gran Bretagna ne facesse parte. Prova ne è il fatto che, una volta tornato *premier*, dopo la vittoria elettorale del 1951, non volle aderire alla CECA né prese parte al disegno della CED, poi fallito nell'agosto 1954 per il voto procedurale contrario dell'Assemblea nazionale francese. Questa posizione era ben nota ai suoi contemporanei, tra cui P.H. SPAAK, *Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions*, II vol., Paris, Fayard, 1969, pp. 22-23; in proposito, v. C.G. ANTA, *L'Europa di Winston Churchill*, in *Il Politico*, 2007, n. 2, pp. 25-35.

¹⁵ Per il testo v. <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.

questioni oggetto delle trattative nel corso dei primi tre *round* negoziali¹⁶, che, a suo giudizio, hanno permesso di raggiungere concreti progressi e molti importanti risultati.

Sia consentito un breve passo indietro, che può aiutare però a comprendere meglio lo stato del negoziato.

Nella notifica della propria intenzione di uscire dall'UE del 29 marzo 2017, il governo britannico aveva particolarmente insistito nel richiedere che i negoziati, da svolgere in parallelo, riguardassero sia l'accordo di recesso sia l'accordo relativo alle future relazioni tra RU e UE. La richiesta era fondata su una generosa interpretazione estensiva dell'art. 50, par. 2, ultima frase, TUE e faceva leva sul fatto che "l'accordo volto a definire le modalità del recesso" dovesse essere negoziato e concluso "tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione".

La controproposta delle istituzioni dell'Unione e dei 27 Stati membri è consistita invece nell'indicare una sequenza delle trattative per fasi. La prima fase avrebbe dovuto essere consacrata all'esame di alcune questioni prioritarie da inserire nell'accordo di recesso e solo se si fossero raggiunte posizioni sostanzialmente condivise si sarebbe potuto passare all'esame del quadro delle future relazioni.

Nell'individuare però l'elenco delle questioni prioritarie vi sono stati compresi aspetti che pacificamente concernono le future relazioni e che si è deciso di far rientrare nell'accordo di recesso probabilmente per sottrarle al percorso ad ostacoli di un accordo "misto", la cui entrata in vigore è subordinata alla ratifica degli Stati membri e quindi al rischio di qualche *referendum* popolare. Invero, come poter decidere circa la frontiera nord-irlandese senza sapere se il RU opterà per un "modello Turchia", che ha una unione doganale con l'UE, o per un "modello Norvegia", che fa parte dello Spazio economico europeo e che partecipa sostanzialmente al mercato interno¹⁷? E lo stesso va detto per quanto riguarda lo *status* dei cittadini UE nel Regno Unito e viceversa, che non può prescindere dall'assetto delle future reciproche relazioni.

In realtà, il tema centrale, prioritario, se non unico, dell'accordo di recesso logicamente riguarda la sistemazione delle pendenze finanziarie concernenti gli obblighi contratti dal Regno Unito a causa della sua *membership* nell'UE. Ma si tratta anche, come si sa, della questione più spinosa della trattativa, quella che vede più distanti le posizioni delle

¹⁶ Le trattative sono state aperte il 19 giugno 2017 e finora sono state tenute cinque sessioni negoziali (19 giugno, 17-20 luglio, 28-31 agosto, 25-28 settembre, 9-12 ottobre). Sulle prime due tornate si v. C. CURTI GIALDINO, *Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali*, in *federalismi.it*, n. 16/2017, 9 agosto 2017, pp. 1-37. V., anche, R. NIGIDO, *Brexit: stato del negoziato*, Circolo di studi diplomatici, Lettera diplomatica, n. 1189, 12 ottobre 2017. Per la verità della ricostruzione storica offerta da quest'ultimo lavoro, va precisato che fu una donna, Marie-Louise Kwiatkowski, *alias* Karen Cooper, cittadina tedesca domiciliata a Stoccolma ma residente a Londra, che si era fatta accreditare come fotoreporter dell'inesistente quotidiano *England-Sweden Time* presentando dei documenti falsi, a gettare su Edward Heath - che entrava nel cortile d'onore del Palais d'Egmont, a Bruxelles, per la cerimonia della firma del Trattato di adesione di Danimarca, Irlanda, Norvegia e Regno Unito alle Comunità europee, il 22 gennaio 1972 - un contenitore riempito di inchiostro nero. Il gesto, in ogni caso, non intendeva manifestare alcuna contrarietà all'adesione britannica alle CE, ma voleva essere un forte segnale di protesta per il rifiuto che le era stato opposto rispetto alla richiesta di una sovvenzione necessaria alla costruzione di un immobile destinato ad ospitare un centro culturale nel quartiere di Covent Garden (J. A. SALMON, M. VINCINEAU, *La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des Chambres législatives en matière de droit international (1971-1972)*, in *RBDI*, 1974, n. 1, spec. pp. 321-323).

¹⁷ Sui modelli delle future relazioni tra il RU e l'UE sia consentito il rinvio a C. CURTI GIALDINO, *Dopo la Brexit: quale modello per le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea?* in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 530-544.

parti, come dimostrato dal fatto incontrovertibile che cinque *round* negoziali non sono stati neppure sufficienti a trovare un punto d'incontro sulla metodologia da seguire per il calcolo degli importi dare-avere.

Ciò detto, vediamo più in dettaglio gli aspetti del discorso fiorentino che concernono le tre questioni prioritarie.

6.1. *Sulla frontiera nord-irlandese*

I 44 anni di partecipazione britannica alle Comunità prima e poi all'Unione europea hanno favorito il processo di pace in Irlanda del Nord, ma ora la *Brexit* rischia di riproporre una frontiera tra Dublino e Belfast che potrebbe riaccendere gli scontri tra le opposte fazioni, laddove entrambe le parti hanno auspicato il mantenimento integrale della *Common Travel Area* tra i due territori irlandesi e dell'accordo del Venerdì Santo del 1998. Londra ha da tempo proposto a Bruxelles l'installazione di una frontiera invisibile che faccia largo uso delle nuove tecnologie, chiedendo all'Unione di rinunciare a istituire controlli fisici e dazi doganali sull'isola d'Irlanda.

A Firenze, la May si limita a ribadire che non vi dovranno essere infrastrutture fisiche al confine fra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda, nonostante che sul traffico delle merci c'è ancora molto da discutere tra le parti sulla praticabilità di una "frontiera immateriale" e che le autorità europee non vedono di buon grado tale proposta, accusando i funzionari britannici di "lavorare di fantasia".

6.2. *Sullo statuto dei cittadini UE nel Regno Unito e di quelli britannici negli Stati membri dell'UE*

Il tema dei diritti dei cittadini europei presenti nel Regno Unito dopo la *Brexit* è particolarmente rilevante per l'Unione europea. Su questo punto il negoziato ha incontrato finora notevoli ostacoli, vista l'insistenza di Londra a voler applicare un sistema diversificato per gli immigrati provenienti dagli Stati membri, considerato discriminatorio da Bruxelles.

Con riguardo allo *status* dei cittadini UE nel Regno Unito (ed in particolare dei 600.000 italiani), il primo ministro riafferma posizioni conosciute: il *corpus* del diritto UE in materia sarà incorporato nel diritto inglese e i tribunali britannici (ma non la Corte suprema), nel garantirne l'applicazione, dovranno tenere conto della giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Nulla di nuovo, verrebbe da dire, in quanto questi aspetti già figurano nell'*EU Withdrawal Bill* attualmente all'esame del Parlamento di Londra.

Più precisamente, in cambio dell'accesso al mercato unico per altri due anni (v. *infra*, *sub.* 8), Theresa May ha offerto ai cittadini europei immigrati nel Regno Unito di restare nel paese. "Vogliamo che restiate, siete per noi un valore aggiunto. L'impegno è di assicurare che voi possiate continuare a vivere le vostre vite come prima", ha detto la *leader* britannica. Riferendosi alle garanzie per i cittadini dell'UE che risiedono nel Regno Unito, May ha puntualizzato che le sentenze della Corte europea "dovranno far parte del *corpus* legislativo britannico". "Noi lasceremo l'UE nel marzo 2019 ma ci sarà un periodo di attuazione durante il quale ci saranno delle differenze. Chiederemo ai cittadini di registrarsi, questo è un mattone importante verso i nostri obiettivi sulla questione migrazione. Quando si realizzerà il partenariato prenderemo il pieno controllo dei nostri confini".

Nel discorso fiorentino la May annuncia quindi che, per le persone, sarà previsto un sistema di registrazione (tra l'altro consentito in base all'art. 8 della vigente direttiva 2004/38/CE¹⁸), propedeutico all'entrata in vigore dell'accordo sulle future relazioni.

6.3. *Sugli aspetti finanziari del recesso*

Theresa May ha evocato la tematica della liquidazione delle pendenze finanziarie nel quadro della richiesta di un periodo di transizione successivo all'uscita del Regno Unito dall'UE (v. *infra*, *sub.* 8), allorché, come chiarito in precedenza, la questione costituisce forse il più ostico ma fondamentale aspetto dei tre prioritari nell'accordo di recesso. Il primo ministro ha rassicurato gli Stati membri dicendo che essi, a causa dell'uscita del RU, non pagheranno di più o riceveranno di meno di ciò che è previsto nell'attuale bilancio UE. Quel che però non è affatto chiaro è se la promessa del RU di onorare gli impegni contratti durante il periodo della partecipazione all'UE si fermerà al bilancio 2019 o se coprirà anche le spese figuranti nel quadro finanziario pluriennale, che comprende gli stanziamenti per impegni di spesa e di pagamento anche successivi al 29 marzo 2019 (per la precisione fino al 2020). E ciò in disparte, per un verso, della contribuzione britannica per la partecipazione a specifiche politiche e programmi, specie nei campi della scienza, dell'istruzione e della cultura (ad esempio al programma *Erasmus +*), qualora essa fosse prevista nell'accordo sulle future relazioni e, per altro verso, degli oneri che saranno concordati nel caso sia previsto il detto periodo di transizione.

7. *Gli orientamenti espressi circa le future relazioni con l'Unione*

In merito alle future relazioni, il primo ministro conferma che il RU non è interessato né al mercato interno (di cui riconosce che, per l'Unione, l'inscindibilità tra le quattro libertà fondamentali di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali costituisce presupposto irrinunciabile) né all'unione doganale. Si appella alla creatività, disegnando un partenariato profondo e speciale, dai contorni tuttavia ancora molto incerti, che desidera distante sia dal "modello Norvegia" dello Spazio economico europeo (una coperta troppo abbondante, non accettabile per il Regno Unito, prevedendo di nuovo la soggezione alle regole europee, senza peraltro più poter partecipare alla loro formazione) sia dal recente accordo commerciale con il Canada, che non consentirebbe un mutuo accesso al mercato interno, specie nel settore dei servizi, simile a quanto avviene attualmente (quindi un *plaid* striminzito). Sulla soluzione delle eventuali controversie, esclude che una parte debba sottostare all'altra in termini di foro competente e, quindi, ribadisce che nessun ruolo esclusivo possa essere attribuito alla Corte di giustizia europea. Propone, poi, la conclusione di uno specifico trattato tra RU e UE concernente la sicurezza europea e la cooperazione giudiziaria in materia penale, mettendo ancora una volta in

¹⁸ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (*GUUE*, L 229 del 29 giugno 2004, p. 35 ss.)

valore le capacità britanniche in campo militare ed il proprio *network* diplomatico e di *intelligence*.

8. La richiesta di un periodo di transizione e le sue implicazioni giuridiche

Secondo la maggior parte dei commentatori, la vera novità del discorso della May è stata la proposta di un periodo di “implementazione” (cioè di transizione) di circa due anni dopo la *Brexit*, al fine di garantire il pieno accesso del Regno Unito al mercato unico dell’Unione europea fino al 2021, quando dovrebbe essere stato auspicabilmente concluso l’accordo sulle future relazioni tra Londra e Bruxelles. Il recesso, ricorda la May, avverrà il 29 marzo 2019: conseguentemente, il RU uscirà dalle istituzioni politiche e rappresentative, mentre gli accordi conclusi dall’UE con Stati terzi non saranno più applicati nel Regno Unito.

La proposta tuttavia non è affatto una novità. Anche nel discorso di *Lancaster House* era stata avanzata l’idea della necessità di un periodo di “implementazione” verso l’accordo sulle future relazioni, in cui, per dare garanzie e certezza del diritto alle persone ed alle imprese, l’accesso al mercato sarebbe continuato nei termini attuali, in applicazione delle vigenti regole europee, per un periodo di circa due anni. Ed un analogo riferimento alla necessità di “*interim arrangements*” figura al punto 12.2 del libro bianco *The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union* del febbraio 2017¹⁹.

La possibilità di prevedere un periodo di transizione era stata pure presa in considerazione dalle istituzioni dell’Unione europea. Essa era stata menzionata, anzitutto, dal Parlamento europeo nella propria risoluzione del 5 aprile 2017 sui negoziati con il Regno Unito a seguito della notifica della sua intenzione di recedere dall’Unione europea²⁰. Al punto 28 della citata risoluzione, il Parlamento ha ritenuto “che l’Unione europea e il Regno Unito potranno concordare disposizioni transitorie che garantiscano la certezza giuridica e la continuità solo se queste conterranno un giusto equilibrio tra diritti e obblighi per entrambe le parti e preserveranno l’integrità dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea, nonché la competenza della Corte di giustizia in merito alla composizione di eventuali controversie giuridiche; ritiene, inoltre, che tali disposizioni dovranno essere rigorosamente limitate sia nel tempo (un periodo non superiore a tre anni) che nel loro ambito di applicazione, dal momento che non potranno mai sostituirsi all’appartenenza all’Unione europea”.

¹⁹ V. la versione aggiornata al 15 maggio 2017, nella quale si legge che “*we believe a phased process of implementation, in which the UK, the EU institutions and Member States prepare for the new arrangements that will exist between us, will be in our mutual interest. This will give businesses enough time to plan and prepare for those new arrangements. This might be about our immigration controls, customs systems or the way in which we cooperate on criminal and civil justice matters. Or it might be about the future legal and regulatory framework for business. For each issue, the time we need to phase in the new arrangements may differ; some might be introduced very quickly, some might take longer. And the interim arrangements we rely upon are likely to be a matter of negotiation. The UK will not, however, seek some form of unlimited transitional status. That would not be good for the UK and nor would it be good for the EU*” (<https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union--2>).

²⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Testi approvati*, seduta del 5 aprile 2017, P8_TA(2017)0102.

Inoltre, il Consiglio europeo nella composizione “Articolo 50”, ha rilevato al punto 6 degli orientamenti adottati il 29 aprile 2017 a seguito della notifica britannica di recesso²¹, che “Per quanto necessario e giuridicamente possibile, i negoziati possono anche cercare di stabilire modalità transitorie nell’interesse dell’Unione e, se del caso, predisporre passerelle verso il quadro prevedibile delle future relazioni alla luce dei progressi compiuti. Siffatte eventuali modalità transitorie devono essere chiaramente definite, limitate nel tempo e soggette a meccanismi di esecuzione efficaci. Qualora si prendesse in considerazione un prolungamento a tempo determinato dell’*acquis* dell’Unione, ciò richiederebbe l’applicazione degli esistenti strumenti e strutture di regolamentazione, bilancio, vigilanza, attività giudiziaria ed esecuzione dell’Unione”.

Infine, il Consiglio, al punto 19 delle direttive di negoziato alla Commissione europea, allegate alla propria decisione del 22 maggio 2017, ha indicato che “non appena il Consiglio europeo avrà stabilito che i progressi compiuti nei negoziati sono sufficienti a consentire il passaggio alla seconda fase, saranno proposte altre direttive di negoziato. In questo contesto, per quanto necessario e giuridicamente possibile, gli aspetti che dovrebbero rientrare in disposizioni transitorie (ossia le passerelle verso il prevedibile quadro delle future relazioni) e che sono nell’interesse dell’Unione, saranno inclusi in tali future direttive di negoziato alla luce dei progressi compiuti. Tali eventuali modalità transitorie devono essere chiaramente definite, limitate nel tempo e soggette a meccanismi di esecuzione efficaci. Qualora si prendesse in considerazione una proroga a tempo determinato dell’*acquis* dell’Unione, ciò richiederebbe l’applicazione degli esistenti strumenti e strutture dell’Unione in materia di regolamentazione, bilancio, vigilanza, attività giudiziaria ed esecuzione. Si potrà così sfruttare in modo efficiente il tempo limitato concesso dall’articolo 50 del trattato sull’Unione europea per la conclusione dell’accordo, evitando di doversi occupare della stessa materia più volte in fasi diverse dei negoziati”.

Dai richiamati documenti adottati dal Consiglio europeo e dal Consiglio, che, come si è visto, sono redatti in termini analoghi, se non identici, non si evince incontrovertibilmente quale debba essere la base giuridica su cui fondare l’accordo tra Unione europea e Regno Unito relativo all’eventuale periodo transitorio. L’inciso “per quanto necessario e giuridicamente possibile”, che figura nei due documenti, non risolve chiaramente il problema, concernendo piuttosto il contenuto e le modalità delle disposizioni transitorie.

La dottrina che si è occupata della questione non ha finora espresso un’opinione univoca. Le tesi avanzate fanno generalmente perno sull’art. 50 TUE, ma giungono a risultati non coincidenti né convincenti. Conviene anzitutto ricordare che questa disposizione, come noto inserita nel TUE dal trattato di Lisbona del 2007, sancisce che l’Unione negozia e conclude con lo Stato recedente “un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l’Unione”; ed aggiunge che, per l’Unione, è il Consiglio che conclude l’accordo, deliberando a maggioranza qualificata, previa l’approvazione del Parlamento europeo.

L’art. 50 TUE nulla dice, invece, circa la base giuridica dell’accordo sulle future relazioni. Questo accordo dovrà, quindi, fondarsi sulle norme del TFUE relative agli accordi internazionali (artt. 207 e 218) e, qualora, come appare ben possibile, il suo contenuto, oltre a rientrare nelle materie di competenza esclusiva dell’Unione, intercetti anche competenze che restano in capo agli Stati membri, rivestirà forma “mista”,

²¹ EUCO XT 20004/17.

richiedendo pertanto, insieme all'autorizzazione alla firma e alla conclusione da parte del Consiglio (che, per taluni tipi di accordi impone la previa approvazione del Parlamento europeo e negli altri casi la sua consultazione), anche la ratifica dei 27 Stati membri restanti²².

Né l'art. 50 TUE menziona l'ipotesi di accordo per un periodo transitorio - men che mai, dunque, suggerendone un fondamento giuridico -, che costituisca una sorta di ponte o di passerella tra lo *status* soggettivo del Regno Unito quale Stato membro dell'UE prima del recesso e l'entrata in vigore di uno o più accordi disciplinanti le relazioni tra l'Unione ed il Regno Unito stesso, divenuto Stato terzo dopo l'uscita dall'UE.

Secondo alcuni²³, l'accordo sul periodo di transizione potrebbe essere ancorato a quello di recesso e quindi fondato sull'art. 50 TUE²⁴. Si intenderebbe, cioè, frazionare l'accordo di recesso in una pluralità di strumenti giuridici ad applicazione successiva, il che renderebbe facilmente superabile sul piano interpretativo il fatto che, nella disposizione richiamata, l'accordo di recesso è menzionato al singolare. Dapprima un'intesa tra l'UE ed il RU, ancora Stato membro, verrebbe a disciplinare le tre note questioni prioritarie. Immediatamente dopo l'entrata in vigore di questo primo accordo, cui consegue l'uscita del RU dall'UE, ne seguirebbe un secondo, con il RU avente ormai la condizione soggettiva di Stato terzo, che istituirebbe un periodo transitorio della durata di due/tre anni. In questa fase il RU continuerebbe ad appartenere al mercato interno ed all'unione doganale, contribuendo *pro-quota* al finanziamento del bilancio UE, senza tuttavia poter partecipare al funzionamento delle istituzioni, organi ed organismi dell'UE e restando assoggettato alla giurisdizione della Corte di giustizia europea; e ciò in attesa della conclusione e dell'applicazione, al termine del periodo transitorio, dell'accordo sulle future relazioni tra l'UE e il RU.

I problemi giuridici e politici maggiori riguardano, a mio avviso, il menzionato secondo accordo. Osservo anzitutto che, secondo l'art. 50, par. 3, TUE, con l'entrata in vigore dell'accordo di recesso (il primo accordo della sequenza), "i trattati cesseranno di essere applicabili" al RU. Conseguentemente, l'art. 50 TUE non sarebbe più applicabile al RU e quindi non potrebbe costituire valido fondamento dell'accordo sul periodo di transizione. La previsione contenuta nell'art. 50 TUE, alla cui stregua l'accordo di recesso va negoziato e concluso "tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione", non mi pare possa interpretarsi in modo così estensivo da costituire il fondamento per un accordo sul periodo di transizione. Inoltre, è difficile immaginare come il RU potrebbe accettare di contribuire al bilancio dell'UE e di applicarne le normative, comprese quelle adottate o modificate dopo l'uscita dall'Unione, senza che i rappresentanti britannici possano partecipare alla loro elaborazione ed approvazione. C'è poi un ulteriore problema che concerne il mantenimento in vigore, rispetto al RU, degli accordi conclusi dall'UE con gli Stati terzi e, parallelamente, la possibilità per il RU di negoziare, durante il periodo transitorio, e concludere, una volta divenuto Stato terzo, accordi commerciali con altri

²² H. FLAVIER, S. PLATON, *Brexit: A Tale of Two Agreements?* in *European Law Blog*, 30 agosto 2016 (<https://europeanlawblog.eu/2016/08/30/brexit-a-tale-of-two-agreements/>).

²³ S. PEERS, *Bridge over trouble legal water? Legal issues of the Brexit transition period*, in *EU Law Analysis*, 24 settembre 2017 (<http://eulawanalysis.blogspot.it/2017/09/bridge-over-troubled-legal-water-legal.html>).

²⁴ D. CHALMERS, A. MENON, *Getting Out Quick and Playing the Long Game*, in *LSE Brexit post*, 26 luglio 2016 (<http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/07/26/getting-out-quick-and-playing-the-long-game-a-three-step-plan-for-a-rapid-brexit/>).

Stati²⁵. Infine, non è affatto sicuro che il contenuto dell'accordo sul periodo transitorio non richieda la forma "mista".

Di fronte a queste oggettive difficoltà giuridiche e politiche, taluni autori²⁶ hanno avanzato un'opinione alternativa, ritenendo di gran lunga preferibile ricorrere alla possibilità esplicitamente offerta dall'art. 50 TUE, vale a dire di prorogare il periodo biennale decorrente dalla notifica di recesso, con il consenso unanime del Consiglio europeo d'intesa con il RU (senza l'intervento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali). In questo modo lo *status quo* sarebbe mantenuto; l'incorporazione del diritto dell'UE nel RU sarebbe sempre affidata all'*European Communities Act* 1972, mentre l'*EU Withdrawal Bill* 2017, attualmente all'esame del Parlamento britannico, potrebbe essere adottato, ma la sua applicazione resterebbe ovviamente sospesa fino all'effettivo recesso. Tuttavia, una soluzione del genere pone problemi politici non indifferenti, in quanto, per un verso, il RU continuerebbe a partecipare al funzionamento delle istituzioni (salvo che al Consiglio europeo e al Consiglio quando sono convocati nella composizione "Articolo 50"), compreso il Parlamento europeo, al quale invierebbe nuovi rappresentanti dopo le elezioni del 2019; per altro verso, il governo di Londra dovrebbe continuare a partecipare al bilancio UE.

Per i motivi anzidetti, entrambe le opinioni menzionate non appaiono condivisibili. Sembra più corretta, sotto il profilo giuridico, e più opportuna, dal punto di vista politico, una diversa soluzione, che postuli di far seguire, all'accordo di recesso, un accordo-ponte verso quello sulle future relazioni. Come quest'ultimo, anche l'accordo sul periodo di transizione va concluso nella forma "mista" tra l'UE e i suoi 27 Stati membri, da una parte, ed il RU, dall'altra. Nell'attesa delle ratifiche da parte dei 27, UE e RU ne potrebbero convenire l'applicazione provvisoria.

9. *L'accoglienza del discorso nel Regno Unito, da parte dei leader degli Stati membri e dell'Unione europea*

Non ci si lasci fuorviare dalle reazioni cortesi dei più influenti *leader* europei alle attese parole della May: quasi tutti, infatti, dietro un apparente apprezzamento per i presunti progressi dell'atteggiamento britannico nei confronti dei principali nodi in discussione sul tavolo negoziale, non hanno mancato di sottolinearne una certa vaghezza, se non inconsistenza, in termini di proposte concrete. Prima di darne conto, tuttavia, si propone una breve panoramica delle posizioni politiche interne al Regno Unito.

Jeremy Corbyn ha letto, nel discorso della sua antagonista, l'accoglimento delle istanze laburiste legate ad un prolungamento dei termini dell'uscita, anche per garantire stabilità all'economia ed al mondo del lavoro²⁷.

²⁵ L'11 ottobre 2017, una nota comune UE-UK, firmata dai rappresentanti permanenti dell'Unione e del Regno Unito a Ginevra, è stata indirizzata ai rappresentanti permanenti presso l'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) circa i rispettivi diritti ed obblighi a partire dal 29 marzo 2019 (https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/letter_from_eu_and_uk_permanent_representatives.pdf).

²⁶ E. FRANTZIOU, A. ŁAZOWSKI, *Brexit Transitional Period: The solution is Article 50*, in CEPS *Policy Insight*, No. 9 settembre 2017 (<https://www.ceps.eu/publications/brexit-transitional-period-solution-article-50>).

²⁷ Sul punto, editoriale *Corbyn, Farage blast May's Brexit speech*, in *Euronews*, 22 settembre 2017 (<http://www.euronews.com/2017/09/22/uk-corbyn-farage-blast-theresa-may-brexit-speech>); J. BARNES,

Per contro, Nigel Farage, *ex* esponente di punta del partito ultraconservatore UKIP e fra i più accesi sostenitori della *Brexit*, in una delle sue uscite colorite, ha parlato di un voltafaccia della May a Firenze, che avrebbe tradito 17,5 milioni di votanti e sbattuto la porta in faccia anche ad australiani ed americani che sono in coda per stringere accordi commerciali col Regno Unito²⁸.

Sul versante scozzese, Michael Russell, ministro per i negoziati britannici, si è concentrato sul sentimento di appartenenza all'Unione europea, messo in dubbio se non negato dalla May ("non ci siamo mai sentiti a casa"), laddove questa percezione non è condivisa da una gran parte di britannici, perfettamente a loro agio nella casa europea; Nicola Sturgeon (*Scottish National Party*) ha invece posto la sua attenzione sulla necessità di permanere nel mercato unico nel corso dell'invocato periodo transitorio, con tutte le implicazioni che ciò comporta²⁹.

Arlene Foster, *leader* del DUP, partito unionista nord-irlandese e sostenitore "esterno" del governo May, ha salutato il discorso di Firenze come positivo, soprattutto nella parte in cui ribadisce l'importanza dell'accordo di Belfast (area di libero scambio fra Repubblica d'Irlanda e Irlanda del Nord) e l'impegno a non riproporre barriere fisiche nell'isola; si è tuttavia espressa per un periodo transitorio che sia il più breve possibile³⁰.

Lo storico capo dello Sinn Fein, Gerry Adams, invece, ha parlato della "solita, vecchia storia", senza proposte audaci o dettagli significativi. Non ha mancato, con l'occasione, di ribadire i timori per la tenuta dell'accordo del Venerdì Santo, proponendo di inserirlo come protocollo nel trattato di recesso dall'Unione europea e chiedendo, piuttosto, di esercitare, sì, creatività, ma nel senso di definire uno *status* che permetta all'Irlanda, intesa come entità geografica unica, di permanere nell'unione doganale e nel mercato unico. E a proposito di creatività, molto gustoso il *tweet* di Naomi Lang (*Alliance Party of Northern Ireland*): "T[heresa]M[ay]: 'We need to find creative solutions...' Translation: 'We haven't a clue how to do this...' #florencespeech" ...

Restando in terra irlandese, ma oltre il confine britannico, il Taoiseach Leo Varadkar è apparso il più rassicurato dalle parole del primo ministro, avendo egli encomiato la richiesta di un periodo transitorio di due anni, definendolo un passo nella giusta direzione, ed ha accolto con particolare favore la riasserzione dell'accordo di pace del Venerdì Santo nonché di un "*frictionless border*" fra le due Irlande³¹.

Il nostro presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni Silveri, ha affidato ad un *tweet* le prime impressioni, cogliendo lo "spirito costruttivo" del discorso, su cui fondare i successivi colloqui fra le parti³².

Jeremy Corbyn attempts to CLAIM GLORY for Theresa May's triumphant Brexit speech, in *Express*, 23 settembre 2017 (<http://www.express.co.uk/news/uk/857577/Brexit-news-Theresa-May-speech-Jeremy-Corbyn>)

²⁸ D. HUNT, *Theresa May's speech is 'two fingers up' to 17.4m Brexit voters, claims Nigel Farage*, in *Express*, 22 settembre 2017 (<http://www.express.co.uk/news/uk/857486/Brexit-news-Theresa-May-speech-UK-Florence-EU-latest-European-Union-Nigel-Farage-video>).

²⁹ Opinioni riportate nell'editoriale *Theresa May's Florence Brexit speech: as it happened*, in *Politico*, 22 settembre 2017, (<http://www.politico.eu/article/theresa-mays-florence-brexit-speech-live-blog/>).

³⁰ Per le considerazioni sul fronte nord-irlandese, J. BELL, *Theresa May EU speech a 'positive vision,' says Foster as Adams dismisses it as 'same old story'*, in *Belfast Telegraph*, 22 settembre 2017 (<http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/theresa-may-eu-speech-a-positive-vision-says-foster-as-adams-dismisses-it-as-same-old-story-36159193.html>).

³¹ J. RANKIN, D. BOFFEY, *Leading EU figures react to Theresa May's Florence speech*, in *The Guardian*, 22 settembre 2017 (<https://www.theguardian.com/politics/2017/sep/22/leading-eu-figures-react-to-theresa-mays-florence-speech>).

³² Paolo Gentiloni @PaoloGentiloni 22 set#Brexit da @theresa_may a Firenze un discorso costruttivo e parole importanti su italiani in uk. Ora alla prova del negoziato con UE (<https://twitter.com/paolgentiloni>).

Molto pragmatico il ministro polacco per gli Affari europei, Konrad Szymański, il quale ha detto di attendersi coerenza fra le parole della May e la posizione del *team* britannico al tavolo delle trattative³³. Un giudizio nettamente critico è stato formulato dal ministro degli Affari esteri tedesco Sigmar Gabriel, che ha ritenuto il discorso “deludente” e del tutto privo di concretezza³⁴.

E le istituzioni europee? In una esternazione a distanza di due ore dalla conclusione dell'intervento della *premier*, Michel Barnier, al quale la deferenza europeista del presidente francese Macron ha tributato l'“esclusività” delle valutazioni ufficiali dell'Unione (pur puntualizzando, subito dopo, la necessità di non procedere nel negoziato senza aver dipanato i tre aspetti critici), ha ritenuto “costruttivo” il discorso di Firenze; salvo poi precisare che l'UE resta in attesa delle “implicazioni pratiche” di quanto declamato. In particolare, il capo negoziatore europeo ha precisato che il tanto invocato periodo di transizione può essere preso in considerazione solo a patto che il Regno Unito, a fronte dell'accesso al mercato unico, garantisca la libera circolazione delle persone e riconosca la giurisdizione della Corte europea di giustizia, nel pieno rispetto, quindi, del diritto dell'Unione. In più, Barnier è tornato sul tema dello “*chèque de sortie*”, che secondo i britannici dovrebbe attestarsi intorno ai 20 miliardi di euro, ma che appare agli europei di importo decisamente insufficiente, al punto di volerlo come minimo raddoppiare³⁵.

Il presidente del Parlamento, Antonio Tajani, ha espresso la posizione dell'istituzione che rappresenta, accogliendo “con favore l'approccio costruttivo del primo ministro May nel suo recente discorso a Firenze. La tutela dei diritti dei cittadini è assolutamente prioritaria per il Parlamento europeo. L'accordo di uscita deve garantire tutti i diritti di cui godono attualmente i cittadini, come stabilito nella pertinente legislazione dell'Unione europea. Altre garanzie supplementari sul rispetto del diritto europeo fino al ritiro del Regno Unito sono fondamentali per assicurare una rapida conclusione della prima fase dei negoziati”³⁶.

Guy Verhofstadt, coordinatore dello *Steering Group* del Parlamento europeo per la *Brexit* e tradizionalmente tagliente nei confronti di Londra, non ha mancato di sottolineare un maggior “realismo” da parte britannica rispetto ai mesi precedenti, rimarcando tuttavia un'attenzione eccessiva riguardo ciò che non si vuole (no mercato unico *tout court* – no EFTA – no CETA), piuttosto che riguardo ciò che si propone³⁷. Ha poi aggiunto che “il primo ministro ha aperto uno spiraglio per avanzare, ad esempio sul ruolo della Corte di giustizia europea. Ma vorremmo che il governo britannico fosse più chiaro. Siamo ancora aspettando risposte su questioni vitali, come ad esempio il mantenimento dell'Irlanda del Nord nell'unione doganale, oppure su

³³ M. VOKSHI, *Renaissance or Pudding? European reaction to Theresa May's Florence speech*, in *Open Europe*, (<https://openeurope.org.uk/today/blog/renaissance-pudding-european-reaction-theresa-mays-florence-speech/>).

³⁴ Editoriale *Germany calls May's Brexit speech 'disappointing'*, in *Reuters*, 22 settembre 2017 (<https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN1BY0QC>)

³⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Déclaration de Michel Barnier*, Bruxelles, 22 settembre 2017 (http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3427_fr.htm)

³⁶ *Brexit: necessari progressi tangibili*, Comunicato stampa del 3 ottobre 2017 (<http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20171002IPR85121/brexit-necessari-progressi-tangibili>).

³⁷ J. MILLAR, *'No cherry picking!' Snug Verhofstadt claims May admitted DEFEAT at Florence Brexit speech*, in *Express*, 22 settembre 2017 (<http://www.express.co.uk/news/politics/857653/theresa-may-florence-speech-guy-verhofstadt-brexit-eu-talks>).

come trovare un accordo speciale che impedisca l'inasprimento del confine. Per quanto riguarda invece i diritti dei cittadini e l'accordo finanziario, siamo in attesa di risposte concrete alle proposte avanzate dalla squadra negoziale dell'UE".

Più diretto il deputato CSU Manfred Weber, presidente del gruppo parlamentare del PPE, il quale, in un *tweet*, ha affermato che “*en substance, la Première ministre May n’apport[ait] pas plus de clarté quant aux positions britanniques. Je suis aujourd’hui encore plus inquiet*”³⁸.

Tra l'altro, il Parlamento europeo, lo scorso 3 ottobre, ha approvato ad amplissima maggioranza (557 voti favorevoli, 92 contrari e 29 astenuti) una risoluzione proposta dagli esponenti dei principali gruppi politici in seno al Parlamento europeo (vale a dire, oltre che dai menzionati Verhofstadt, presidente del gruppo ALDE, e Weber del PPE, anche da Gianni Pittella, Gabriele Zimmer, Philippe Lamberts e Ska Keller, rispettivamente presidenti dei gruppi S&D, GUE/NGL, co-presidenti dei Verdi/ALE) insieme alla presidente della commissione Affari costituzionali, Danuta Maria Hübner, nella quale in sostanza si prende atto della situazione stagnante nel corso del quarto ciclo di negoziati (“ritiene che non siano ancora stati raggiunti progressi sufficienti sui diritti dei cittadini, l'Irlanda e l'Irlanda del Nord e la soluzione degli obblighi finanziari del Regno Unito”) e, di conseguenza, si invita il Consiglio europeo, nella riunione del prossimo 20 ottobre, a meno che nel corso del quinto ciclo di negoziato non siano compiuti grandi avanzamenti “in linea con questa risoluzione in tutti e tre i settori”, a decidere di rinviare la sua valutazione sul se siano stati compiuti sufficienti progressi.

Dal canto suo, Jean-Claude Juncker, che arrivando a Tallinn il 29 settembre in occasione del primo Vertice digitale dell'Unione europea³⁹ aveva parlato di “un miracolo” per un avanzamento dei lavori, si è espresso dinanzi alla plenaria del Parlamento europeo, il 3 ottobre scorso, dichiarando che il discorso di Firenze non può essere una base negoziale e, sebbene siano stati compiuti progressi in merito ai diritti dei cittadini europei residenti nel Regno Unito, resta il nodo del ruolo della Corte di giustizia. Anch'egli, tuttavia, ribadisce il peso del negoziatore incaricato Barnier, che gode della legittimazione a riferire circa lo stato delle trattative.

Qualche giorno dopo il discorso di Firenze, il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk si è recato a Londra per incontrare Theresa May. Secondo il suo giudizio, pur nella considerazione che la *Brexit* sia comunque da ritenersi un evento dannoso, è emerso un ammorbidimento dei toni da parte britannica (la stessa percezione che ha avuto Nigel Farage), in quanto il governo britannico avrebbe finalmente rinunciato alla ormai proverbiale filosofia del “*have a cake and eat it*”, mostrando maggiore disponibilità e toni più realistici⁴⁰.

Cosa ne sia stato di queste presunte aperture verso un dialogo più fattivo sarà oggetto delle valutazioni conclusive che seguono.

³⁸ S. DELESALLE-STOLPE, *Brexit : Theresa May conciliante mais encore très vague*, in *Libération*, 22 settembre 2017 (http://www.liberation.fr/planete/2017/09/22/brexit-theresa-may-conciliante-mais-encore-tres-vague_1598243).

³⁹ *Le président Juncker participe au sommet numérique à Tallinn*, 29 settembre 2017 (https://ec.europa.eu/commission/news/president-juncker-attends-digital-summit-tallinn-2017-sep-29_fr).

⁴⁰ *Remarks by President Donald Tusk after his meeting with Prime Minister of the United Kingdom Theresa May* (<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/09/26-tusk-remarks-may-london/>).

10. I primi riscontri nel quarto e quinto round di trattative

Il discorso fiorentino doveva segnare, per quanto detto, un punto di svolta nel negoziato tra Londra e Bruxelles. Ci si attendeva che la posizione della May, meno rigida e più dialogante rispetto alle *red lines* del passato, fosse tradotta dai negoziatori britannici in proposte concrete. Per di più, il quarto *round* di trattative era stato fatto slittare di una settimana proprio per permettere questa operazione.

I risultati, tuttavia, sono stati estremamente modesti. Michel Barnier, il 28 settembre, nella conferenza stampa al termine del quarto ciclo di trattative, pur sottolineando che si era creata “una nuova dinamica” negoziale e l’avesse attribuita all’effetto del discorso fiorentino della May, ha anche affermato che “potrebbero servire settimane o anche mesi per poter dire che sono stati fatti progressi sufficienti” prima che i colloqui sulla *Brexit* passino alla fase successiva. Invero i progressi, benché confermati da entrambe le parti, non sono stati giudicati sufficienti.

Il quinto incontro, infine, è iniziato in sordina il 9 ottobre scorso con un’agenda «alleggerita», rispetto a tutti i *round* precedenti. Non vi è stato, infatti, né l’incontro preliminare fra i capi negoziatori, Michel Barnier e David Davis, né la loro conferenza stampa congiunta di apertura; inoltre, nessuna discussione è stata programmata per la giornata di mercoledì e gli incontri sono stati prevalentemente dedicati a dipanare taluni aspetti tecnici delle questioni prioritarie. Non prevista in agenda, si è comunque svolta nella seconda giornata dei lavori una colazione tra i capi negoziatori nella residenza del rappresentante britannico presso l’UE⁴¹.

Come era lecito attendersi, trattandosi dell’ultimo *round* negoziale prima del Consiglio europeo del 20 ottobre, che è chiamato a valutare i progressi della trattativa, le dichiarazioni rese dai capi negoziatori delle due parti nella conferenza stampa comune a chiusura degli incontri sono state particolarmente approfondite e degne quindi di attenta valutazione.

Michel Barnier⁴² ha esordito e terminato il suo dire riconoscendo che il discorso fiorentino di Theresa May “*has given these negotiations much needed momentum*” e che “*since Florence, there is a new dynamic*”. Ciò ha contribuito a porre in essere un lavoro costruttivo, che ha permesso di chiarire taluni aspetti delle questioni in discussione. Tuttavia – ha aggiunto subito Barnier – neppure in questa occasione sono stati compiuti passi avanti decisivi. Il chiaro obiettivo dell’UE è quello di pervenire ad un accordo che consenta un recesso ordinato del RU dall’Unione. Ma restano sulle tre questioni prioritarie notevoli distanze.

Sullo *status* dei cittadini appare essenziale che l’accordo di recesso sia redatto in modo tale da conferire alle sue disposizioni il carattere della diretta efficacia e che sia attribuito alla Corte di giustizia il ruolo di garante di una interpretazione coerente ed uniforme non solo nell’UE, come ovvio, ma anche nel RU. Si registrano ancora delle divergenze, in particolare, in tema di ricongiungimento familiare e di esportazione delle prestazioni sociali, nel senso che i cittadini dell’UE che vivono nel Regno Unito si devono veder riconoscere dalle autorità britanniche i medesimi diritti di cui godono i cittadini del RU nell’Unione.

Circa la frontiera nord-irlandese si sono fatti significativi passi avanti, in quanto è comune l’obiettivo di salvaguardare, da un lato, la *Common Travel Area* e, dall’altro, l’accordo

⁴¹ D, BOFFEY, *Donald Tusk raises prospect of ‘no-deal’ Brexit scenario*, in *The Guardian*, 10 ottobre 2017 (<https://www.theguardian.com/politics/2017/oct/10/brexit-no-game-michel-barnier-ball-in-his-court>).

⁴² STATEMENT/17/3921 (http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3921_en.htm?locale=FR).

del Venerdì Santo. Molti aspetti tecnici, tuttavia, richiedono ancora un serio approfondimento.

Il *punctum dolens* resta il regolamento delle pendenze finanziarie. Sebbene a Firenze Theresa May abbia affermato che il RU onorerà gli obblighi assunti nella qualità di membro dell'UE – e Barnier riconosce trattarsi di un impegno importante – in questo quinto incontro, come era accaduto nel precedente, il RU ha ribadito di non essere ancora in condizione di precisare la portata dei detti obblighi. Il negoziato si trova quindi in una grave *impasse*, e ciò “*is extremely worrying for European taxpayers and those who benefit from EU policies*”.

In queste condizioni Barnier ha annunciato di non essere nella condizione di proporre al Consiglio europeo l'apertura delle trattative sulle relazioni future tra RU e UE. Per procedere in tal senso occorre che si crei un reale rapporto di fiducia tra le parti e questa fiducia potrà esserci solo se ci sarà chiarezza e rispetto “*de tous les engagements que nous avons pris ensemble à 28*”. L'indispensabile volontà politica è la condizione preliminare per realizzare dei progressi significativi nei prossimi due mesi.

Il capo negoziatore dell'UE ha terminato facendo riferimento ad una domanda che gli era stata posta durante una precedente conferenza stampa, chiarendo che l'accordo che si sta cercando di costruire non prevede “concessioni” dell'UE al RU o viceversa. Invero, “*we have shared objectives, we have shared obligations, we have shared duties, and we will only succeed with shared solutions*”.

Molto diverso è stato il tono delle dichiarazioni di David Davis⁴³, che ha voluto mettere l'accento sui progressi effettuati nelle trattative iniziate a giugno, ritenuti particolarmente significativi, pur riconoscendo che “*there is still work to be done, much work to be done*”.

Dalla sua esposizione, infatti, emergono ulteriori criticità. Così, con riguardo alla condizione dei cittadini delle due parti si comprende che, oltre agli aspetti evocati da Barnier, restano da chiarire altresì le modalità per il riconoscimento delle qualifiche professionali e per assicurare il diritto di voto alle elezioni locali. In proposito, Davis ha annunciato una imminente dichiarazione scritta del governo di Londra, relativa ai futuri diritti dei cittadini UE, che la Commissione potrà trasmettere ai 27 Stati membri.

Sulla questione nord-irlandese, Davis ha riconosciuto che “*there is more work to do here*” per chiarire il funzionamento effettivo della futura cooperazione Nord-Sud dopo il recesso del RU dall'UE.

Viene invece confermata in tutta la sua ampiezza la distanza delle rispettive posizioni sulle pendenze finanziarie. Invero, Davis, pur menzionando l'impegno preso nel discorso fiorentino di Theresa May, ha ammesso candidamente che “*this is not a process of agreeing specific commitments - we have been clear this can only come later*”, confermando la grave criticità segnalata da Barnier.

Inoltre, rispetto ad ulteriori aspetti da inserire nell'accordo di recesso, Davis ribadisce che “*these issues are dependent on discussions on our future relationship*”.

In conclusione, il capo negoziatore britannico ha espresso l'auspicio che il prossimo Consiglio europeo di ottobre riconosca i progressi che sono stati raggiunti e “*take a step forward in the spirit of the Prime Minister's Florence speech*”, conferendo a Barnier il mandato di passare al negoziato sulle future relazioni RU-UE.

⁴³ David Davis' closing remarks at the end of the fifth round of EU exit negotiations in Brussels (<https://www.gov.uk/government/news/david-davis-closing-remarks-at-the-end-of-the-fifth-round-of-eu-exit-negotiations-in-brussels>).

11. *Valutazioni conclusive*

Come si è cercato di dimostrare, il discorso della May, nella sostanza, conferma le posizioni già manifestate e contiene ben poche novità, tra l'altro formulate in maniera non particolarmente chiara. Il ragionamento, peraltro, è tutto volto a tentare di trasmettere un ottimismo, che alla prova dei fatti si è dimostrato più che altro di maniera, se non fuori luogo.

Allo stato, la trattativa sulla *Brexit* appare seriamente incagliata. Verosimilmente il Consiglio europeo del 20 ottobre, nella composizione "Articolo 50", riterrà che finora non sono stati raggiunti "sufficienti progressi" nella definizione delle tre questioni prioritarie. Di conseguenza, non darà il via libera formale al Consiglio perché esso approvi nuove direttive di negoziato alla Commissione europea relative alla seconda fase delle trattative concernente il quadro delle future relazioni⁴⁴. D'altra parte, la convergenza di tutte le istituzioni sul punto è palese, dato che lo stesso Parlamento europeo si è espresso nei medesimi termini e con una maggioranza amplissima, approvando la menzionata risoluzione del 3 ottobre scorso. L'appuntamento per l'eventuale passaggio alla seconda fase è quindi rinviato al Consiglio europeo previsto per il 14-15 dicembre prossimi, il quale sarà chiamato a valutare l'avanzamento del negoziato.

Tuttavia, i segnali che si percepiscono sono assai poco incoraggianti. Theresa May è uscita notevolmente indebolita dal congresso annuale dei *Tory*. Le divisioni nel suo partito e, di riflesso, nel suo governo non si registrano soltanto sul diagramma *Soft, Hard e Long Brexit*, ma sono ormai a livello personale. Del discorso tenuto dalla May a Manchester il 4 ottobre, alla chiusura del congresso, si ricorderanno probabilmente solo gli aspetti grotteschi⁴⁵: il raffreddore e la tosse che affliggono il primo ministro e che ne rendono difficoltoso l'eloquio, le lettere che compongono lo *slogan* del congresso ("*Building a country that works for everyone*"), che, mano a mano, cominciano a staccarsi dalla scenografia alle sue spalle, fino all'incursione di un comico, volto noto della *Bbc*, che consegna alla May una lettera di licenziamento, dichiarando che gli è stata commissionata da Boris Johnson⁴⁶.

Un disastro di comunicazione politica e di immagine personale. Tanto da far apparire realistica e non più soltanto sprezzante la motivazione della scelta di Firenze da parte della May quale risulta dalle parole di Guy Verhofstadt pronunciate qualche giorno prima

⁴⁴ Il Consiglio europeo, peraltro, nell'ottica del passaggio alla seconda fase negoziale e per essere "*fully ready for such a scenario*" potrebbe invitare il Consiglio "Articolo 50" ed il negoziatore dell'UE "*to start internal preparatory discussions*". Questo è quanto si legge nella nota inviata il 12 ottobre 2017 dal Segretario generale del Consiglio al COREPER, contenente il progetto di conclusioni del Consiglio europeo del 20 ottobre 2017, predisposte da Donald Tusk, in stretta cooperazione con la presidenza estone del Consiglio ed il presidente della Commissione europea (XT 21058/17/LIMITE/BXT/70/ CO EUR-PREP 46). Il documento è stato allegato a R. HEATH, *EU to start internal plans for Brexit trade talks, says draft Council document*, in *Politico*, 12 ottobre 2017 (<http://www.politico.eu/article/brexit-donald-tusk-european-council-eu-to-start-internal-plans-for-brexit-trade-talks-says-draft-council-document/>).

⁴⁵ F. LEFEBVRE D'OVIDIO, *Theresa May o Boris Johnson?* in *mente politica*, anno 4, uscita 74, 11 ottobre 2017 (<https://www.mentepolitica.it/articolo/theresa-may-o-boris-johnson/1251>).

⁴⁶ Nel modello P45, quello della burocrazia britannica, c'erano tutti i dati del primo ministro, "residente al numero 10 di Downing Street", e anche le motivazioni con cui vengono richieste le sue dimissioni: perché il suo governo "non è forte né stabile", come invece il *premier* afferma di continuo, e perché "siamo un po' preoccupati per Jezza [il nomignolo del *leader* laburista Jeremy Corbyn, N.d.R.]".

davanti agli studenti della *London School of Economics and Political Science*⁴⁷. L'ex primo ministro belga - la cui candidatura alla presidenza della Commissione europea, nel 2004, fu bocciata da Tony Blair⁴⁸ - aveva perfidamente rilevato che Theresa May “*chose Florence because Florentine politics in the 15th century made her feel at home I think - backstabbing, betrayal, noble families fighting for power and so on. So, I think it is an environment that she recognised very well.*”⁴⁹.

E non è tutto. Nello *Statement* ai Comuni del 9 ottobre 2017 circa lo stato del negoziato sulla *Brexit*⁵⁰, il primo in una sede istituzionale dopo il discorso fiorentino, la May ne ha ripreso i principali concetti, compresa la richiesta di un periodo transitorio, ed ha ribadito la necessità di uno sforzo creativo. Il primo ministro ha anche usato una metafora sportiva rilevando che “*as we look forward to the next stage, the ball is in their court. But I am optimistic it will receive a positive response*”. A stretto giro è però pervenuta la gelida risposta della controparte europea. Dapprima il portavoce della Commissione, Margaritis Schinas ha affermato nettamente che “La palla è interamente nel campo del Regno Unito”. È seguita, l'indomani, la lapidaria risposta “La Brexit non è un gioco”, che il responsabile UE per i negoziati sul recesso del Regno Unito, Michel Barnier, ha dato ai cronisti che gli chiedevano in quale parte del campo fosse la palla⁵¹.

Intanto, il Regno Unito sembra concretamente prepararsi all'eventualità che l'accordo di recesso non venga mai concluso. Una prospettiva che la May nel menzionato *Statement* non ha escluso, quando ha affermato che, “*while I believe it is profoundly in all our interests for the negotiations to succeed, it is also our responsibility as a government to prepare for every eventuality. So that is exactly what we are doing*”. Contestualmente, il governo di Londra ha pubblicato due ulteriori *White papers* in materia doganale e di politica commerciale, che per la May “*support that work, including setting out steps to minimise disruption for businesses and travellers*”.

Che il clima sia estremamente teso lo si avverte concretamente. Pure una “colomba” come il solitamente misurato cancelliere dello Scacchiere Philip Hammond, in una dichiarazione a *Sky News* del 13 ottobre, nella quale intendeva reagire alle accuse mosse dai suoi stessi compagni di partito e li invitava a serrare le fila, dato che “*we are all going to the same place, we all have the same agenda*”, si è lasciato sfuggire che “*the enemy, the opponents, are out there on the other side of the table*”. E perché non vi fossero dubbi sul suo dire ha precisato che “*those are the people that we have to negotiate with*”. Anche se, a stretto giro, Hammond, in una serie di *tweet* si è scusato per aver usato “*poor choice of words*” ed ha aggiunto che “*we will work with our friends and partners in the EU on a mutual beneficial Brexit deal*”⁵², resta il fatto che

⁴⁷ G. VERHOFSTADT, *The Future of Europe Post-Brexit*, 28 settembre 2016 (<https://www.youtube.com/watch?v=CZ8E5uhNRmU>).

⁴⁸ H. MAHONY, *UK against Verhofstadt for Commission president*, in *euobserver*, 11 maggio 2004 (<https://euobserver.com/institutional/15596>), il quale riferisce che il veto fu dovuto al profondo disaccordo fra i due *premier* registrato durante il Consiglio europeo del dicembre 2003 dedicato al progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

⁴⁹ S. MORRISSON, *Brexit is a 'waste of time and energy', Gny Verhofstadt tells London students*, in *Evening Standard*, 28 settembre 2017 (<https://www.standard.co.uk/news/politics/brexit-is-a-waste-of-time-and-energy-guy-verhofstadt-tells-london-students-a3646366.html>).

⁵⁰ *Oral statement to Parliament, PM statement on leaving the EU* (<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-leaving-the-eu-9-oct-2017>).

⁵¹ Non è un gioco, ma è purtroppo una tragicommedia: così, icasticamente, C. COOPER, *Brexit talks: A tragicomedy in 5 acts. A shocker! A stinker! Worse than the Tory manifesto!* in *Politico*, 12 ottobre 2017 (<http://www.politico.eu/article/michel-barnier-david-davis-theresa-may-brexit-negotiations-part-1-a-tragicomedy-in-5-acts/>).

⁵² L. ELLIOT, *Hammond says he regrets calling EU negotiators 'the enemy'*, in *The Guardian*, 13 ottobre 2017 (<https://www.theguardian.com/politics/2017/oct/13/no-brexit-deal-treasury-philip-hammond>).

definire “nemici” i negoziatori della Commissione europea, i quali stanno eseguendo pedissequamente il mandato loro conferito dai 27 Stati membri, costituisce un errore che può essere frutto soltanto di una situazione di grave smarrimento psicologico.

L'impressione è che, visti i modestissimi risultati raggiunti nei primi quattro mesi di negoziato e mentre le lancette dell'orologio che scandiscono il periodo biennale fissato dall'art. 50 TUE, girano inesorabilmente, il primo ministro ed il suo governo, mettendo le mani avanti, cominciano a preparare i loro cittadini e le imprese stabilite sul suolo britannico al “*cliff-edge*”, un salto nel precipizio ... dalle bianche scogliere di Dover.

Si tratta di una prospettiva che se è rovinosa per il RU, non lo è da meno per i 27 Stati membri e per la stessa UE. Il processo d'integrazione potrebbe subire un ulteriore *shock*. Forse è opportuno ripiegare su obiettivi meno ambiziosi dello speciale e profondo partenariato immaginato dal governo di Londra.

Con buona pace del RU, sarebbe bene concentrarsi innanzitutto sulla questione della sistemazione delle pendenze finanziarie correlate all'uscita dall'UE, che è il vero nodo su cui si è incagliato il negoziato⁵³. Qualora si delineasse un compromesso dignitoso e accettabile per entrambe le parti, operazione difficile dato che la differenza si aggira sui 50-60 miliardi di euro, si potrebbe negoziare l'accordo sul periodo transitorio, in forma mista, da firmare il 30 marzo 2019 ed applicare provvisoriamente durante il tempo in cui si perfezioneranno le ratifiche nazionali. Resterebbe forse il tempo anche per iniziare il negoziato - necessariamente lungo, come insegna la trattativa per l'accordo di libero scambio tra l'UE ed il Canada⁵⁴ - per la definizione delle future relazioni tra Londra e Bruxelles.

Ciò che appare fondamentale, a mio avviso, è che i 27 Stati membri mantengano la barra dritta, come fatto finora, e, che, sulla linea di quanto affermato da Barnier, non effettuino “concessioni” di sorta al RU, del tipo delle esenzioni dagli obblighi UE incautamente inserite nella decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, del 19 febbraio 2016, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea⁵⁵. Questo pacchetto di ulteriori misure derogatorie, peraltro, ha 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.

⁵³ A questo tema si è riferito, tra gli altri, il presidente della Commissione Juncker nella conferenza agli studenti dell'Università di Lussemburgo tenuta il giorno dopo la chiusura del quinto round di trattative. Passando dal francese all'inglese per parlare della *Brexit* – con la evidente volontà di far arrivare un chiaro messaggio a Londra - ha fatto il seguente esempio con riguardo agli aspetti finanziari: “*If you are sitting in a bar, and you are ordering 28 beers, and the suddenly some of your colleagues is [are] leaving, and he's [they're] not paying, that's not feasible, the have to pay*” (C. HARRIS, *Juncker turns to beer in bid to get Britain to cough up for Brexit*, in *euronews*, 13 ottobre 2017 (<http://www.euronews.com/2017/10/13/juncker-turns-to-beer-in-bid-to-get-britain-to-cough-up-for-brexit>)).

⁵⁴ Provvisoriamente in vigore dal 21 settembre 2017.

⁵⁵ *GUUE*, C 69I del 23 febbraio 2016, p. 1 ss.