



Le questioni territoriali post Brexit: Gibilterra e le basi militari di Akrotiri e Dhekelia a Cipro

DI MICHELE VELLANO*

Sommario: 1. Le implicazioni del recesso del Regno Unito dall'Unione europea rispetto alle questioni territoriali in sospeso. – 2. Il caso di Gibilterra. – 3. Il caso delle basi militari di Akrotiri e Dhekelia a Cipro. – 4. L'orologio della storia che va al contrario.

1. Le implicazioni del recesso del Regno Unito dall'Unione europea rispetto alle questioni territoriali in sospeso.

Gli esiti del referendum del 2016 e quanto ne è seguito fino al perfezionamento del recesso del Regno Unito dall'Unione europea, attraverso l'Accordo sul recesso (in vigore dal 1.2.2020)¹ e l'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (ASCC)² (in vigore, in via provvisoria, dal 1.1.2021), hanno inevitabilmente prodotto conseguenze rilevanti rispetto a questioni territoriali e rivendicazioni di indipendenza che, almeno in parte, sembravano, se non superate, almeno sopite.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla questione dell'Irlanda del Nord e alle pretese della Scozia. Le prime sono entrate in maniera particolarmente significativa nel negoziato per il recesso tra il Regno Unito e l'Unione europea, le seconde, benché dense di implicazioni rilevanti, sono rimaste sullo sfondo, riguardando una rivendicazione di autodeterminazione interna al Regno Unito. Vi sono, però, da considerare due ulteriori questioni che riguardano territori d'oltremare britannici in Europa e di cui diremo tra breve.

La regolazione degli effetti del recesso del Regno Unito dall'Unione europea, rispetto al confine con la Repubblica di Irlanda, ha costituito, in particolare, l'ostacolo di natura territoriale

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino.

¹ L'Accordo sul recesso è stato pubblicato sulla GU L, n. 29, del 31 gennaio 2020, 1.

² L'ASCC è stato pubblicato su GU L, n. 444, del 31 dicembre 2020, 14.

di gran lunga più significativo da superare nei negoziati per la definizione dei nuovi rapporti sia politici che commerciali, tanto da ritardarne considerevolmente la conclusione e da rappresentare l'incognita più significativa rispetto alla loro effettiva tenuta nel tempo³.

Il mandato negoziale, chiaramente impresso almeno da parte dell'Unione europea, è stato, fin dall'avvio, quello di evitare di tornare indietro nel tempo consentendo la ricostituzione di una frontiera fisica con la Repubblica di Irlanda e dando così evidenza di una separazione sofferta e densa di implicazioni politiche per gli abitanti dell'isola, specialmente per quelli residenti nelle sei contee, a maggioranza protestante, rimaste nel Regno Unito con la denominazione di Irlanda del Nord.

Desta, del resto, una certa impressione la circostanza che esattamente un secolo fa si raggiunse l'apice delle rivendicazioni indipendentiste irlandesi accolte, infine, nel trattato di pace del 6 dicembre 1921 che sancì l'indipendenza dell'isola (a parte le sei contee dell'Ulster). Le successive vicende, collegate alle azioni dell'IRA per ricongiungere il territorio rimasto sotto la corona britannica alla Repubblica di Irlanda, sono tanto note da potere essere qui semplicemente evocate, così come l'accordo del Venerdì Santo (o accordo di Belfast) che vi ha posto sostanzialmente termine⁴.

La sofferta soluzione, raggiunta attraverso il combinato disposto del contenuto dell'Accordo sul recesso e dell'ASCC, costituisce il risultato di un complesso iter di reciproche concessioni negoziali e forse proprio per questo motivo suscita non poche perplessità e giustifica forti preoccupazioni rispetto alla sua effettiva applicazione. Una soluzione che costituisce, probabilmente, un vero e proprio *vulnus* rispetto al complesso delle relazioni giuridiche post Brexit⁵.

In base agli accordi raggiunti il territorio dell'Irlanda del Nord, pur rimanendo parte integrante del Regno Unito e parte del suo territorio doganale anche al fine di godere dei futuri accordi di libero scambio conclusi con Paesi terzi, non sarà diviso dal resto dell'isola da una frontiera fisica, ossia presidiata per svolgere controlli alle merci e alle persone che l'attraversano. Questa scelta, considerata irrinunciabile rispetto alla chiusura complessiva dei negoziati, non potrà che generare inevitabilmente molte complicazioni per quanto riguarda l'esercizio del controllo sul flusso di merci, rispettivamente, proveniente dalla Repubblica di Irlanda (e, per suo tramite, dal resto dell'Unione europea) nell'Irlanda del Nord e dal Regno Unito in Irlanda del Nord e, eventualmente, verso la Repubblica di Irlanda. In concreto, le attività ispettive e di controllo verranno esercitate essenzialmente nei porti di Belfast e in quelli britannici di imbarco e sbarco delle merci sotto la responsabilità dell'Amministrazione doganale del Regno Unito sia pure con la possibilità di una supervisione da parte dell'Unione

³ Esiste ormai un'ampia e articolata produzione di articoli al riguardo. Limitandoci a uno dei contributi pubblicati in Italia sull'argomento, si rinvia agli approfondimenti di F. MARONGIU BUONAIUTI, F. VERGARA CAFFARELLI, *La Brexit e la questione del confine irlandese*, in *Federalismi.it*, 19.12.2018. In precedenza, sebbene ormai risalente ma non superato, il contributo di A. TANCREDI, *La questione nord-irlandese tra autodeterminazione ed integrità territoriale*, in *La Comunità internazionale*, 1996, 528 e ss.

⁴ Per chi desidera approfondire, si rinvia, da ultimo, alla ricostruzione contenuta nel contributo di E. STRADELLA, *L'Irlanda del Nord: lo specchio del centralismo britannico dalla repressione alla Brexit, attraverso la devolution "intermittente"*, in *Federalismi.it*, 14.6.2017.

⁵ La precarietà dell'equilibrio raggiunto è testimoniata dalla circostanza che il 1° ottobre 2020 la Commissione ha formalmente contestato al Regno Unito la violazione di taluni contenuti dell'Accordo sul recesso (art. 5) e del Protocollo dedicato all'Irlanda del Nord (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1800).

europea. L'Irlanda del Nord sarà un territorio sottoposto inevitabilmente a un regime doganale *sui generis* di cui è per il momento difficile intravedere l'incidenza, in negativo o in positivo, sull'economia locale e sul benessere della popolazione⁶.

A differenza di quella del Nord Irlanda, affrontata espressamente durante il negoziato tra il Regno Unito e l'Unione europea, un'altra questione, e non di poco conto, è, per ora, rimasta sullo sfondo ma potrebbe acquistare concretezza nei prossimi anni. Già all'esito del referendum del giugno del 2016, quando il 62% dei voti scozzesi fu espresso *to remain*, è apparso chiaro che la Scozia avrebbe preso in considerazione ogni mezzo legale per rimanere nell'Unione europea. Non vi è dubbio, però, che dal 1° gennaio 2021 le aspirazioni della Scozia potrebbero trovare attuazione molto più difficilmente. Solo il preventivo perfezionarsi della secessione dal Regno Unito consentirebbe, infatti, alla Scozia di avanzare domanda di ingresso nell'Unione europea. Scenario che, al momento, appare lontano dal realizzarsi anche in considerazione delle inevitabili contrapposizioni che si produrrebbero all'interno dell'isola britannica con la necessità di prevedere la creazione di una frontiera interna con tutte le complicazioni già evidenziate con riferimento al caso del Nord Irlanda.

Probabilmente consapevole delle lacerazioni, effettive e potenziali, prodotte all'interno del Regno Unito a seguito della Brexit, il Premier Boris Johnson, a cui certo non difetta l'inventiva e che non teme le sfide impegnative, ha chiesto uno studio di fattibilità per la costruzione di un ponte o, in alternativa di un canale sottomarino, tra la Scozia e l'Irlanda del Nord. Si tratta, evidentemente, anche di un forte segnale politico di unità nazionale nei confronti della Scozia con le sue velleità di indipendenza e dell'Irlanda del Nord alle prese con la prospettiva, sebbene a lungo termine, di una riunificazione con la Repubblica irlandese.

Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha riportato all'attenzione altre due questioni territoriali rimaste a lungo in sospeso e poco note all'opinione pubblica. Si tratta di questioni collegate a territori che si trovano al di fuori dei confini del Regno Unito, ma pur sempre in Europa: la prima riguarda Gibilterra e la seconda le basi militari britanniche sul territorio di Cipro, rispettivamente, a Akrotiri e Dhekelia. Anche in questi casi entra in gioco il delicato e controverso tema della ricostruzione o meno di una frontiera fisica e, più in generale, le conseguenze sulla mobilità delle persone, specialmente dei lavoratori transfrontalieri. A differenza del caso dell'Irlanda del Nord, il governo britannico, specialmente sotto la guida del Premier Boris Johnson, ha dimostrato, durante e a esito del negoziato di recesso, maggiore accondiscendenza rispetto a soluzioni di compromesso. Alle due questioni territoriali dedicheremo i successivi paragrafi onde evidenziarne la peculiarità e le implicazioni problematiche rispetto agli anni a venire.

2. Il caso di Gibilterra.

La Rocca di Gibilterra (in inglese: Gibraltar), territorio di appena 6,8 km² e abitato da 34.000 individui, si trova nel sud della Spagna, e si affaccia proprio dove il mar Mediterraneo

⁶ Per questo motivo gli Accordi riconoscono all'Assemblea dell'Irlanda del Nord l'ultima parola in merito al mantenimento, dopo quattro anni di prova, di questo regime speciale in materia doganale, di aiuti di Stato, di IVA e di mercato unico dell'energia.

incontra l'oceano Atlantico e, di conseguenza, transitano le navi in entrambe le direzioni⁷. Il Trattato di Utrecht del 1713, a conclusione della Guerra di successione spagnola, dispose che «...la piena e intera proprietà della città e del castello di Gibilterra, unitamente al porto, alle mura, e ai forti circostanti... per sempre, senza eccezioni o impedimenti di sorta» passassero al Regno Unito⁸.

Nonostante i tentativi spagnoli, attuati anche attraverso infruttuosi assedi, la situazione è rimasta invariata nei decenni nel corso di una disputa internazionale sottratta ai diretti interessati, ossia agli abitanti della Rocca⁹. Questi ultimi, nel corso di un referendum tenutosi nel 1967, si espressero a favore dello *status quo*, ossia scelsero di mantenere la condizione di territorio d'oltremare del Regno Unito sotto la corona britannica¹⁰.

L'ingresso del Regno Unito, nel 1973, e, successivamente, della Spagna, nel 1986, nella Comunità economica europea ridimensionarono notevolmente la disputa, posto che Gibilterra si trovò a beneficiare di rapporti sempre più integrati tra i due Stati e, allo stesso tempo, di un regime assolutamente speciale e, per molti versi, privilegiato. A tale riguardo, ha trovato applicazione una disposizione, l'art. 355 TFUE, concepita, in origine, per tutt'altra situazione (la disputa sul territorio della Saar tra Francia e Germania) e tornata utile, invece, proprio in relazione al caso di Gibilterra¹¹. In base a tale articolo: «Le disposizioni dei trattati si applicano ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero». Applicazione, in realtà, soggetta a molte eccezioni concesse, tramite l'art. 28 dell'Atto di adesione del Regno Unito alla Comunità economica europea, su richiesta del governo locale, rispetto, in particolare, all'applicazione della tariffa esterna comune, alla politica agricola comune e all'imposta sul valore aggiunto, nonché al regime di pesca. Il regime di deroga riferito alle merci non ha, per lo più, riguardato, invece, le persone e i servizi. Da qui una situazione assolutamente peculiare rispetto all'applicazione del diritto dell'Unione europea che non ha mancato di sollevare questioni interpretative, piuttosto delicate, davanti alla Corte di Giustizia¹².

⁷ Per un inquadramento, si veda S. IZZO, *La "questione Gibilterra" nella prospettiva della Brexit*, in *DPCE on line*, 2/2019. Si vedano anche: M. MUT BOSQUE, *Ten Different Formulas for Gibraltar Post-Brexit*, in *DCU Brexit Institute - Working paper* n. 6 – 2018 e L. MEINEN, *A 'Frictionless' Border for Gibraltar: Stumbling Blocks and Solutions Following Brexit*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2018, 397 ss.

⁸ La disposizione è stata oggetto di successive dispute interpretative, posto che si parla di cessione della proprietà di beni immobili e non esplicitamente di cessione di sovranità rispetto al territorio in questione. Inoltre, è previsto un diritto di prelazione a favore della Corona di Spagna, in caso di alienazione (per vendita o donazione) dei predetti beni immobili. Per una ricostruzione di tale disputa si rinvia a S.J. LINCOLN, *The legal Status of Gibraltar: whose rock is it anyway?*, in *Fordham Int'l L. J.*, 1994, 285 e ss.

⁹ Il Regno Unito, a partire dal 1830, ha riconosciuto a Gibilterra lo *status* di *Crown Colony* ("British Overseas Territory") e tale è rimasto negli anni a seguire. Oggi Gibilterra è una straordinaria città cosmopolita dove si incontrano le culture e le storie inglesi, spagnole, genovesi e nordafricane. Al riguardo, si può leggere E. BRADFORD, *Gibraltar. The History of a Fortress*, New York, 2014.

¹⁰ La scelta non fu indolore perché fu seguita, due anni dopo, la chiusura della frontiera terrestre, dello spazio aereo e il blocco delle telecomunicazioni. Una scelta dell'allora regime franchista che si protrasse per ben 13 anni, con conseguenze pesanti per i lavoratori transfrontalieri e per l'intera economia dell'area.

¹¹ Per un commento a tale articolo si rinvia a A. LANG, *art. 355 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, II ed., Padova, 2014, 1568 e ss. Per un approfondimento in proposito, si leggano anche le considerazioni di D. KOCHENOV, *The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries and Territories after the Entry into force of the Treaty of Lisbon*, in *Mich. State Int'l L. Rev.*, 2012, 669 e ss.

¹² Si vedano, in particolare, le sentenze della Corte di Giustizia, rispettivamente, del 23.9.2003, C-30/01 e del 13.6.2017, C-591/15. La prima preceduta dalle conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano e la seconda dell'Avvocato generale Maciej Szpunar.

Nel novembre 2002 si tenne un ulteriore referendum sulla proposta di condivisione della sovranità tra Regno Unito e Spagna con esito nettamente sfavorevole al suo accoglimento.

Durante i negoziati per il recesso del Regno Unito, a seguito del referendum del giugno 2016¹³, è stato chiaro fin dall'inizio che la questione di Gibilterra sarebbe stata risolta bilateralmente tra il Regno Unito e la Spagna e così è stato. Sebbene all'Accordo sul recesso sia stato allegato un apposito Protocollo dedicato a Gibilterra¹⁴, la questione del futuro regime doganale di Gibilterra è rimasta in sospeso e ha trovato soluzione separatamente e dopo che è stato raggiunto un accordo tra il Regno Unito e l'Unione europea sulle reciproche future relazioni commerciali. L'Accordo durerà quattro anni e pone le basi per una futura intesa fra Unione europea e Regno Unito su Gibilterra.

L'aspetto di maggiore preoccupazione ha riguardato il destino di circa 12 mila transfrontalieri (pari a più di un terzo della popolazione residente) che, provenendo dalle località andaluse, attraversano giornalmente i confini di Gibilterra¹⁵. L'accordo raggiunto prevede la collocazione del territorio di Gibilterra nell'area Schengen con effetti piuttosto paradossali, visto che la Spagna ne è parte mentre il Regno Unito no. Entro sei mesi è prevista la scomparsa della Verja, nome spagnolo che indica l'attuale frontiera tra Gibilterra e la città andalusa in provincia di Cadice, Línea de la Concepción. La frontiera, per quanto riguarda i controlli, arretra, dunque, verso il Regno Unito: nessun controllo alla frontiera con la Spagna e, invece, controlli su chi arriva all'aeroporto di Gibilterra dal Regno Unito ovvero dalla Rocca negli aeroporti britannici e così pure nei rispettivi porti¹⁶.

L'altro tema che sta particolarmente a cuore alla popolazione di Gibilterra riguarda la regolazione dei servizi finanziari in considerazione del grande rilievo che essi rivestono per l'economia locale. In particolare, le banche con sede legale a Gibilterra, come tutte quelle britanniche, hanno perso, almeno per il momento, il c.d. passaporto UE, secondo cui le autorizzazioni concesse da uno Stato membro consentono l'accesso ai mercati del credito di

¹³ La popolazione di Gibilterra si esprime per il 95,91% a favore della permanenza del Regno Unito nell'Unione europea a riprova della piena consapevolezza dei vantaggi che quella appartenenza aveva portato alla popolazione della Rocca. La condizione fiscale degli abitanti della Rocca è, infatti, a dire poco privilegiata visto che contribuisce a generare un reddito pro capite di 38 mila sterline annue mentre il reddito medio è fermo, nella contigua regione andalusa, ad appena 18 mila euro pro capite.

¹⁴ Il Protocollo dedicato a Gibilterra consta di sei articoli dedicati a vari temi, quali i diritti dei cittadini, la normativa sui trasporti aerei, la fiscalità e la tutela degli interessi finanziari, la tutela dell'ambiente e la pesca, la cooperazione di polizia e doganale e le funzioni di un comitato misto. Sono disposizioni che contengono scarse previsioni immediatamente applicabile e che fanno per lo più rinvio a successive intese tra il Regno Unito e la Spagna. Il Protocollo è pubblicato, in calce all'Accordo sul recesso, in GU C 384, 12.11.2019, 143 e ss.

¹⁵ Non a caso a ridosso della scadenza per trovare un accordo, otto sindaci di Comuni vicini allo stretto (Algeciras, La Línea, San Roque, Jimena, Tarifa, Los Barrios, Castellar e San Martín del Tesorillo) hanno chiesto ai Governi di Madrid e Londra di tener conto di questa situazione per gli abitanti dei rispettivi municipi.

¹⁶ Dando seguito all'Accordo raggiunto con il Regno Unito, la Spagna dovrà trovare un'intesa con il Governo autonomo di Gibilterra su come rendere operativo l'inserimento del territorio della Rocca nell'ambito dell'area Schengen. Sulla base di quanto fin qui ipotizzato, si utilizzerà un sistema di "doppia chiave" o "doble llave", come la chiamano gli spagnoli: Gibilterra deciderà se autorizzare l'ingresso a visitatori stranieri nel proprio territorio, utilizzando una propria base dati. La Spagna, a sua volta, deciderà in seguito se eventualmente negare l'entrata nell'Area Schengen, utilizzando la base dati Schengen. Per entrare nella Rocca serviranno, dunque, entrambi i permessi. All'interno dell'aeroporto di Gibilterra gli ufficiali spagnoli e di Gibilterra coopereranno alla stregua dell'intesa e con il coinvolgimento dell'Agenzia europea Frontex. L'aspetto più delicato è probabilmente proprio quest'ultimo. Infatti, la Spagna svolgerà una funzione di garante per Gibilterra nella zona Schengen, in quanto Gibilterra non è, evidentemente, uno Stato contraente. Potrà farlo solo esercitando controlli nel porto e nell'aeroporto di Gibilterra e questa prospettiva non piace al Governo della Rocca che teme di perdere progressivamente la propria autonomia.

tutti gli altri Stati membri. Il timore di creare un vuoto normativo improvviso, con riferimento a un settore evidentemente delicatissimo, ha consigliato l'adozione di provvedimenti normativi ponte volti a prorogare la situazione in essere in attesa di raggiungere un'intesa rispetto ai singoli aspetti, magari collegandola al dossier, ancora integralmente da definire, dei servizi finanziari¹⁷.

Infine, per quanto riguarda la fiscalità, il Protocollo allegato all'Accordo di recesso si affida alla cooperazione amministrativa tra le autorità competenti, volta a conseguire la piena trasparenza in materia fiscale e di lotta alla frode, al contrabbando e al riciclaggio. Il Regno Unito si impegna a vigilare sul rispetto a Gibilterra delle pertinenti norme contenute in convenzioni internazionali a cui è parte¹⁸. In particolare, il Regno Unito applicherà un apposito sistema di tracciabilità e di misure di sicurezza per i prodotti del tabacco. Per gli alcolici e la benzina il Regno Unito s'impegna ad assicurare che sia in vigore a Gibilterra un sistema fiscale inteso a prevenire le frodi.

Appositi comitati di coordinamento, dedicati ai temi più rilevanti in cui sarà indispensabile attuare una stretta cooperazione (per quanto riguarda, ad esempio, la gestione dei rifiuti, la qualità dell'aria, la ricerca scientifica e la pesca), riferiranno a un comitato specializzato che riporterà, a sua volta, a un comitato misto paritetico a livello politico che ha la responsabilità complessiva di applicazione del Protocollo allegato all'Accordo di recesso¹⁹.

Nel complesso, la Brexit sembra riportare indietro nel tempo un piccolo lembo di territorio del Vecchio Continente e di attualità l'antica leggenda secondo la quale, proprio sulla Rocca calcarea, alta 426 metri, era posta una delle colonne di Ercole che segnava, insieme a quella di Jebel Musa in Marocco, il limite estremo del mondo conosciuto e per Dante l'inizio della navigazione per raggiungere il monte del Purgatorio.

3. Il caso delle basi militari di Akrotiri e Dhekelia a Cipro.

La seconda questione territoriale sollevata dal recesso del Regno Unito dall'Unione europea riguarda le basi militari britanniche sul territorio di Cipro²⁰. Akrotiri e Dhekelia sono due enclave territoriali rimaste sotto la corona britannica con lo *status* di territorio d'oltremare britannico in base ai Trattati di Londra e Zurigo del 1959 sottoscritti dai governi di Regno Unito, Grecia e Turchia in vista dell'istituzione dello Stato indipendente della Repubblica di Cipro²¹.

¹⁷ È il caso della decisione della Commissione europea 21.9.2020 con la quale è stata temporaneamente sancita (fino al 30.6.2022) l'equivalenza della normativa britannica a quella dell'Unione europea in materia di compensazione centrale dei prodotti finanziari derivati. In proposito, si vedano le considerazioni di G. PERONI, *La disciplina dei servizi*, in *Eurojus*, 9.2.2021.

¹⁸ Si tratta, in particolare, della convenzione quadro per la lotta al tabagismo adottata a Ginevra il 21 maggio 2003 e del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti del tabacco adottato a Seoul il 12 novembre 2012.

¹⁹ In questi comitati è prevista la presenza di rappresentanti locali, di rappresentanti del Regno Unito, della Spagna e della Commissione europea. Non sfugge la circostanza che il rischio di scarsa efficienza di questo meccanismo di coordinamento è particolarmente alto.

²⁰ Sull'argomento si veda, tra i pochi commenti pubblicati in proposito, quelli di N. SKOUTARIS, N. HADJIGEORGIOU, *The Status of the Sovereign Base Areas in Cyprus Following Brexit*, in *PRIO Occasional Paper Series* 3, 2019.

²¹ L'art. 1 dell'Accordo, là dove cita espressamente «the Akrotiri Sovereign Base Area and the Dhekelia Sovereign Base Area», è stato oggetto di interpretazioni divergenti in merito alla sua portata. Sarebbe forse stato possibile risolvere anche questa vertenza al momento dei negoziati dell'ingresso di Cipro nell'Unione europea ma il Regno

Quella di Akrotiri si trova nelle vicinanze di Limassol, mentre quella di Dhekelia si trova a nord-est di Larnaca. Entrambi i territori ospitano basi militari della *Royal Air Force* e una popolazione di circa 7.000 ciprioti e 7.500 persone tra militari e personale britannico distribuiti su di una superficie di 254 km² (pari a circa il 3% del territorio complessivo dell'isola). Si tratta, dunque, di un territorio, complessivamente considerato, ben più esteso di quello di Gibilterra, sebbene meno densamente abitato, in cui sono presenti non solo strutture militari ma anche abitazioni civili, scuole, ospedali, negozi e piccole imprese. Sebbene sottratti alla maggior parte delle regole dell'Unione europea a tali territori trovano applicazione, come conseguenza dell'apposito Protocollo annesso all'Accordo di adesione di Cipro all'Unione europea, talune disposizioni dei trattati istitutivi e delle norme di diritto derivato relative ai settori delle dogane, dell'agricoltura e della pesca²². Abbastanza curiosamente nei territori in questione viene utilizzato l'euro dopo l'ingresso della Repubblica di Cipro nell'area della moneta unica a partire dal 2008 e il conseguente abbandono della lira cipriota (detta anche sterlina cipriota)²³.

Un apposito Protocollo collegato all'Accordo sul recesso del Regno Unito prevede il riconoscimento dei diritti in capo ai cittadini ciprioti di residenza e transito senza aggravii burocratici²⁴. Come per il caso di Gibilterra con la Spagna, la sistemazione definitiva dei molteplici aspetti contemplati nel Protocollo è rimessa a successive intese bilaterali tra il Regno Unito e, in questo caso, la Repubblica di Cipro²⁵.

Intanto, le zone di sovranità britanniche continueranno, sulla base del Protocollo, a fare parte del territorio doganale dell'Unione europea. A tal fine, alle zone di sovranità e nelle zone di sovranità troveranno applicazione le disposizioni del diritto dell'Unione europea sulle dogane e sulla politica commerciale comune, comprese le disposizioni del diritto dell'Unione europea che prevedono controlli doganali di merci specifiche o per scopi specifici. Le merci prodotte nelle zone di sovranità e immesse sul mercato nel territorio doganale dell'Unione europea saranno considerate merci in libera pratica²⁶.

Inoltre, nelle basi britanniche di Akrotiri e Dhekelia si potranno perseguire attività meramente militari e non commerciali, se non da parte di cittadini ciprioti, di talché eventuali

Unito ha preferito di no ed anzi ha chiesto, e ottenuto, che Cipro riconoscesse, nell'atto di adesione, di accettare "again" l'esistenza delle basi militari britanniche. Su questi aspetti si rinvia a A. PELLET, *The British Sovereign Base Area*, in *Cyprus YIL*, 2012, 57 ss. Si veda anche, E. YIOLITIS, *Back to base: what does Brexit mean for UK sovereign bases in Cyprus?*, in *Harneys article*, 2016, 10 ss.

²² Tra i pochi contributi dedicati all'argomento si veda quello di R. VANHOLME, *Brexit's obscure impacts: the borders of Cyprus*, in *Eyes on Europe*, 1.4.2018, <https://www.eyes-on-europe.eu/brexit-impacts-cyprus/>

²³ In proposito sia consentito rinviare a M. VELLANO, *Il caso di Cipro come epilogo, ovvero prologo, dell'ultima fase della crisi dell'area euro*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013, 227 e ss.

²⁴ Il Protocollo dedicato alle basi di Akrotiri e Dhekelia è composto da 13 articoli e si occupa di regole doganali, fiscalità, franchigia, sicurezza sociale, pesca, agricoltura, controllo delle persone in ingresso nelle basi. In una delle sue premesse si legge «dell'impegno del Regno Unito a non creare posti di controllo doganale o altri sbarramenti di frontiera tra le zone di sovranità e la Repubblica di Cipro e a non stabilire porti marittimi o aeroporti civili o commerciali».

²⁵ Il Protocollo conferisce alla Repubblica di Cipro la responsabilità di attuare ed eseguire il diritto dell'Unione in relazione alla maggioranza degli ambiti ivi contemplati, salvo le questioni militari e di sicurezza.

²⁶ In base all'art. 3 del Protocollo, alle zone di sovranità e nelle zone di sovranità si applicano le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle accise e ad altre forme di imposizione indiretta adottate a norma dell'articolo 113 TFUE. Ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), delle accise e di altre forme di fiscalità indiretta, le operazioni in provenienza o a destinazione delle zone di sovranità sono equiparate a operazioni in provenienza o a destinazione della Repubblica di Cipro.

merci di provenienza britannica, non destinate a uso militare, dovranno passare necessariamente dagli aeroporti civili ciprioti e sottostare a controllo doganale.

In quanto rilevanti, si continueranno ad applicare le disposizioni del diritto dell'Unione europea in materia di agricoltura e pesca di cui alla parte terza, titolo III, del TFUE e gli atti dell'Unione europea adottati in virtù di tali disposizioni, nonché la normativa veterinaria e fitosanitaria adottata in particolare in virtù dell'articolo 168, paragrafo 4, lettera b), TFUE.

Un apposito comitato specializzato delle questioni relative all'attuazione del Protocollo sulle zone di sovranità a Cipro è stato istituito ai sensi dell'articolo 165 dell'Accordo di recesso e svolgerà funzioni di controllo e di proposta per la soluzione di eventuali controversie in fase di applicazione del contenuto del Protocollo.

Le basi di Akrotiri e Dhekelia sono considerate troppo importanti e strategiche per gli interessi militari del Regno Unito in quell'area da immaginare che il territorio che le ospita passi, almeno nel medio termine, sotto la sovranità di Cipro, magari in occasione di una sempre auspicata riunificazione dell'intera isola in un'unica comunità statale. Il governo di Nicosia non ha mai, del resto, espresso rivendicazioni irredentiste, volte al ricongiungimento del territorio delle basi al resto del Paese, anche in considerazione della consapevolezza che esse giocano un ruolo di garanzia rispetto alla velleità della Turchia sull'isola²⁷. Di sicuro, però, la perdurante presenza di queste basi su un territorio d'oltremare britannico costituisce un'anomalia nell'anomalia cipriota. Ancora più evidente dopo la Brexit.

Come nel caso di Gibilterra, anche in questo angolo del Mediterraneo che, secondo la mitologia greca, ha dato i natali ad Afrodite, le lancette dell'orologio della storia sono state così riportate indietro di cinquant'anni.

4. L'orologio della storia che va al contrario.

Ciò che accomuna le vicende di Gibilterra e quella delle basi militari di Akrotiri e Dhekelia è l'impatto del recesso del Regno Unito dall'Unione europea, in primo luogo, sulla popolazione di piccole, ma non per questo irrilevanti, enclave territoriali collocate, rispettivamente, in un lembo del continente europeo e sulla terza isola, per superficie, del Mediterraneo.

Le soluzioni post Brexit, sebbene utili a non pregiudicare i diritti degli abitanti dei territori interessati hanno carattere provvisorio (quella passata attraverso un'Intesa tra il Regno Unito e la Spagna scadrà tra quattro anni) e non risolvono in modo definitivo i molti aspetti problematici sorti come conseguenza del recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

Il destino di Gibilterra e dei territori sottratti alla sovranità di Cipro è, indubbiamente, legato all'atteggiamento che terranno in futuro, rispettivamente, la Spagna e la Repubblica di Cipro. La prima non sembra rassegnata completamente all'idea che una sia pure minima porzione territoriale (il Peñón come lo chiamano gli spagnoli) della penisola iberica resti sotto

²⁷ Le basi rivestono un ruolo strategico anche rispetto al crescente coinvolgimento della Federazione Russa a Cipro. È ampiamente noto come molti oligarchi russi, a partire da metà degli anni Novanta, abbiano preso residenza nelle città costiere come Limassol (divenuta nota come Limassolgrad) e Pafos, per sfruttare i benefici fiscali dell'isola (oltre che per il suo clima e l'accoglienza turistica). Da quel momento, la Repubblica di Cipro è stata per diversi anni il Paese con la maggior quantità di investimenti diretti esteri dalla Russia e viceversa fino alla drammatica crisi del 2013 da cui gli istituti bancari ciprioti si stanno riprendendo solo di recente.

la Corona britannica. D'altra parte, la circostanza che proprio la Spagna detenga l'enclave collocata sull'altra sponda dello stretto, ossia Ceuta, addirittura nel Continente africano, indebolisce la tesi contraria ai possedimenti territoriali fuori dai propri confini geografici²⁸. Nel caso delle basi di Akrotiri e Dhekelia, una sistemazione del loro regime giuridico non potrà che comporsi nel quadro della definizione complessiva dell'isola di Cipro quale unità statale unitaria.

Per il momento, le lancette della storia sembrano essere tornate a indicare retaggi della strategia imperiale marittima di Sua Maestà "hubs and spokes" del secolo scorso e ancor prima.

²⁸ Come noto i possedimenti della Spagna sono in realtà due: oltre a Ceuta anche la città di Melilla, anch'essa affacciata sul Mediterraneo e circondata dal territorio del Marocco.