



Il Regno Unito: figliol prodigo dell'EFTA? L'ampliamento del "mercato interno UE" ai Paesi terzi.

I distinti approcci: accordi *SEE* e *bilateralismo settoriale*

Adabella Gratani

1. Profili generali

Ad oggi, le modalità a cui ricorrono gli Stati, che soddisfano i requisiti per entrare o permanere nell'Unione europea e desiderano beneficiarne dei rapporti commerciali restandone fuori, sono l'investitura dello status di "affiliato"¹, sull'orma dei Paesi aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) e lo strumento del "bilateralismo settoriale", ricalcando l'approccio svizzero².

Trattasi di due modelli che si sono affacciati negli anni '90 e che presentano profili complessi e di continuo interscambio di sovranità sostanziali, tali da stimolare di volta in volta l'impulso delle autonomie decisionali degli Stati interessati.

L'assetto istituzionale e le procedure decisionali delineate dall'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) hanno comportato e conducono tutt'ora ad una sostanziale perdita di "sovranità" per i paesi

¹ Diego Praino Processo di integrazione europea e sovranità. Indicazioni provenienti dalle altre forme di affiliazione con l'UE, in Osservatorio Costituzionale, Fascicolo 2/2016, del 19 luglio 2016.p.4. Tale vicenda risente della questione relativa al rapporto integrazione-sovranità

² Vedere *infra paragrafo 3*. Vd anche l'Accordo di libero scambio transatlantico (cd. il TTIP) che nel giugno 2013, gli Stati Uniti e la Commissione europea hanno inteso intraprendere con l'intento di creare le basi per la libertà di commercio e di investimento da privilegiare prima di qualsiasi altro interesse e tutela. Cfr. Paolo Ferrero, Elena Mazzoni, Monica Di Sisto, TTIP. L'accordo di libero scambio transatlantico quando lo conosci lo eviti Copertina flessibile – 14 apr 2016.

EFTA (eccetto la Svizzera che non aderisce al SEE), senza che a loro venga garantita una partecipazione effettiva in sede di legislazione UE, giacché l'interazione non comporta una espressione diretta di questi paesi nel processo decisionale europeo³.

Gli accordi bilaterali, laddove abbiano effetti diretti all'interno degli ordinamenti delle parti contraenti comportano anch'essi reciproche concessioni di sovranità, unite ad una completa compartecipazione al processo deliberativo.

Gli accordi bilaterali appaiono più idonei a mantenere la singola sovranità legislativa e giurisdizionale nei rapporti con l'UE. Tuttavia l'equilibrio delle forze di fronte alle varie fasi del processo d'integrazione è garantito di volta in volta attraverso l'adeguamento autonomo del diritto del singolo Paese al diritto UE per settori rilevanti. A fronte delle lunghe e complesse procedure decisionali, detti accordi costituiscono strumenti rigidi e carenti di quella necessaria flessibilità per adeguarsi ai continui cambiamenti e aggiornamenti della realtà sociale.

2. L' EFTA : la risposta all'UE nel 1960

L'*European Free Trade Association - Associazione europea di libero scambio* -(EFTA)⁴ rappresenta un ambito in cui alcuni paesi (Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein e Svizzera) hanno inteso armonizzare le politiche del mercato ovvero degli scambi economici di merci, capitali, servizi e persone.

L'EFTA è nata nel 1960 su iniziativa dei paesi non aderenti all'allora Comunità economica europea (CEE), come alternativa e controbilanciamento a quest'ultima⁵. Tale organizzazione si prospetta autonoma, con propria personalità, proprie monete (quella dei singoli stati : Corona islandese, Corona norvegese, Franco svizzero) e con proprie istituzioni comuni⁶, tale da stipulare in modo indipendente accordi sia con l'UE (in virtù degli accordi SEE), sia con i paesi e organizzazioni differenti.⁷

³ Vedere *infra* paragrafo 2

⁴ Cfr. acronimo: AELS (Associazione europea di libero scambio), AELE (Association européenne de libre-échange).

⁵ Vd. Convenzione di Stoccolma firmata il 4 gennaio 1960 da sette stati: Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. Nel 1970 aderì all'Efta anche l'Islanda, nel 1986 la Finlandia e infine, nel 1991, il Liechtenstein. Con il tempo, i paesi aderenti all'Efta che sono diventati membri della CEE - e, successivamente, dell'Unione Europea (UE) - hanno lasciato l'organizzazione, che attualmente è formata solo da quattro paesi: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Versione consolidata dell'Accordo di Vaduz del 21 giugno 2001, Approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre 2001, Istrumenti di ratificazione depositati dalla Svizzera il 12 aprile 2002. Entrata in vigore 1° giugno 2002.

⁶ Cfr. il *Comitato misto* SEE (che include un Commissario UE e tre ambasciatore dei tre paesi EFTA) che adotta le decisioni per l'integrazione delle normative dell'UE nell'accordo SEE; il *Consiglio SEE* (include membri del Consiglio UE e della Commissione oltre ai ministri degli Esteri del SEE dei tre paesi EFTA) che definisce la direzione strategica dell'accordo e le linee guida per il Comitato misto SEE, il *Comitato consultivo* SEE



3. IL SEE. Le interazioni tra i 3 stati EFTA e l'UE dal 1992.

L' *European Economic Space* - **Spazio economico europeo** - (SEE) rappresenta un ambito territoriale ampio quanto gli Stati aderenti e tale da comprendere i 28 aderenti all'UE ai quali si aggiungono 3 **Paesi Terzi (Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein) dell'Efta**. In tale "spazio" è instaurato un mercato di libero scambio, nel quale trovano applicazione le quattro libertà presenti all'interno dell'UE.

Gli stati, che hanno aderito all'accordo SEE, hanno inteso creare un'associazione operativa, di fatto, fondata *sull'acquis communautaire*, ovvero sui diritti primari e sui trattati dell'UE e sul diritto secondario concernente principalmente le cosiddette "**quattro libertà**" del "**mercato interno**" (libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali) e le relative politiche (concorrenza, trasporti, energia nonché cooperazione economica e monetaria).

L'accordo include anche le **politiche orizzontali** strettamente correlate alle quattro libertà quali: le politiche in materia di protezione dei consumatori, ambiente, statistica e diritto societario; nonché una serie di politiche di accompagnamento come quelle relative alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, che non sono basate sull'acquis dell'UE o su atti giuridicamente vincolanti, ma sono attuate mediante attività di cooperazione.

Il SEE rappresenta la prima estensione del "mercato interno UE"⁸, -che si realizza subito dopo la firma (7 febbraio 1992) del Trattato di Maastricht-⁹, e si propaga al di là del confine europeo (da intendersi, con tale termine, quello dell'Unione Europea e non quello del continente Europa).

(composto da membri del Comitato economico e sociale europeo e membri del Comitato consultivo EFTA), *il Comitato parlamentare misto SEE* (comprende membri del Parlamento UE e membri dei parlamenti nazionali dei tre paesi dell'EFTA) che vigila ed esamina le politiche e le decisioni pertinenti al SEE; *l'Autorità di vigilanza EFTA* che assicura il rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo SEE; *la Corte EFTA* che delibera sui ricorsi presentati dall'Autorità di vigilanza EFTA contro un paese dell'EFTA riguardanti l'attuazione, l'applicazione o l'interpretazione delle norme SEE.

Vd. Daniele Gallo, I limiti del dialogo tra Tribunali Regionali, Corte EFTA, Corte U.E., ed esaurimento del diritto di marchio, in Collana di Studi sull'integrazione Europea, L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie, a cura di P. Pennetta, Ed, Cacucci 2010, p. 149. http://www.academia.edu/29096725/Corte_EFTA_e_marchio

⁷ Efta ha stretto relazioni commerciali a vari livelli con Canada, Corea del Sud, Singapore e Turchia, accordi commerciali, ancora in attesa di ratifica con i paesi del Consiglio per la cooperazione del Golfo, India e Thailandia.

⁸ Sulla nozione di "mercato interno" vi sono fiumane di elaborati dottrinali che prendono a riferimento principalmente l'AUE, il libro bianco del 1985 ed oggi la Parte Terza del TFUE intitolata "Politiche e Azioni Interne dell'Unione" che rubrica il TITOLO I con *MERCATO INTERNO* e all'art. 26 comma 2 (già art. 14 TCE) si legge una definizione non statica ma prognostica, in divenire quale: <<2. Il mercato interno **comporta** uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati>>.

⁹ GUCE del 29 luglio 1992, C 191 p.1 Il Trattato è entrato in vigore il 1° novembre 1993.



L'accordo del 2 maggio 1992¹⁰, che ha dato origine al SEE nel 1994, vedeva partecipare altresì la Confederazione elvetica¹¹, che aveva chiesto anche di entrare a far parte dell'UE. Di poi il referendum nazionale svizzero spinse Svizzera a non ratificare il SEE.

I Paesi che aderiscono all'UE, aderiscono automaticamente al SEE¹².

Così quando leggiamo tutti gli quegli atti ex art. 288 TFUE che recano la scritta << (Testo rilevante ai fini del SEE)>> sappiamo che trattasi di una normativa indirizzata e vincolante anche per alcuni Paesi terzi che beneficiano del libero mercato europeo, senza una loro formale adesione.

La legislazione dell'UE relativa al "mercato interno" diventa parte della legislazione dei paesi SEE¹³.

L'attuazione e la concreta applicazione sono assoggettate al controllo di appositi organismi EFTA e di un Comitato parlamentare misto.

¹⁰ Nel 1992 gli allora sette membri dell'EFTA negoziarono un accordo concluso nel 1994 che consentiva loro di partecipare all'ambizioso progetto del mercato interno della Comunità europea, avviato nel 1985 e completato alla fine del 1992. Cfr. Decisione 94/1/CE, CECA del Consiglio e della Commissione, del 13 dicembre 1993, relativa alla conclusione dell'accordo sullo Spazio economico europeo tra le Comunità europee, i loro Stati membri e la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica (GU L 1 del 3.1.1994, pag. 1). Il numero dei membri EFTA/SEE era destinato a diminuire nel giro di breve tempo: l'Austria, la Finlandia e la Svezia aderirono all'Unione europea nel 1995 e la Svizzera scelse di non ratificare l'accordo a seguito dell'esito negativo di un referendum in materia. Rimanevano così nel SEE solo l'Islanda, la Norvegia e il Liechtenstein.

¹¹ Accordo sullo Spazio Economico Europeo, composto da 129 articoli e 49 protocolli e 22 allegati. L'accordo sottoscritto il 2 maggio 1992, entra in vigore il 1° gennaio 1994, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. L 001 del 03.01.1994. Nel Preambolo si leggono gli stati e le organizzazioni internazionali contraenti: LA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, LA COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO, IL REGNO DEL BELGIO, IL REGNO DI DANIMARCA, LA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, LA REPUBBLICA ELLENICA, IL REGNO DI SPAGNA, LA REPUBBLICA FRANCESE, L'IRLANDA, LA REPUBBLICA ITALIANA, IL GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO, IL REGNO DEI PAESI BASSI, LA REPUBBLICA PORTOGHESE, IL REGNO UNITO DI GRAN BRETAGNA E IRLANDA DEL NORD, E LA REPUBBLICA D'AUSTRIA, LA REPUBBLICA DI FINLANDIA, LA REPUBBLICA D'ISLANDA, IL PRINCIPATO DEL LIECHTENSTEIN, IL REGNO DI NORVEGIA, IL REGNO DI SVEZIA, LA CONFEDERAZIONE SVIZZERA.

¹² Vd. I dieci nuovi Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 sono diventati automaticamente anche membri del SEE, così come la Bulgaria e la Romania quando hanno aderito all'Unione nel 2007 e la Croazia nel 2013. Nel giugno 2009, anche l'Islanda si è candidata ad aderire all'UE come via d'uscita dalla crisi finanziaria globale del 2008. Il Consiglio ha accettato la candidatura dell'Islanda il 17 giugno 2010 e i negoziati sono iniziati nel giugno 2011. Tuttavia, a seguito delle elezioni parlamentari dell'aprile 2013, la nuova coalizione ha interrotto i negoziati subito dopo il suo insediamento nel maggio 2013. Nel marzo 2015, il governo di coalizione ha comunicato al Consiglio dell'Unione europea, che l'Islanda non era interessata all'adesione all'UE. Sebbene il governo non avesse ufficialmente ritirato la candidatura, la presidenza del Consiglio dell'Unione europea ha preso atto della lettera, e taluni adeguamenti pratici hanno avuto luogo nell'ambito del Consiglio e della Commissione. Di conseguenza, l'UE non tratta attualmente l'Islanda come paese candidato.

¹³ L'accordo SEE non riguarda: la politica agricola comune e la politica comune della pesca (sebbene l'accordo contenga disposizioni in materia di scambi commerciali di prodotti agricoli e ittici); l'unione doganale; la politica commerciale comune; la politica estera e di sicurezza comune; il settore della giustizia e degli affari interni (anche se tutti i paesi EFTA fanno parte dello spazio Schengen); o l'unione economica e monetaria (UEM).



4. Il Principio di Integrazione della legislazione dell'UE. Recepimento e controllo.

La collaborazione UE e paesi EFTA¹⁴ all'interno del SEE avviene attraverso un monitoraggio costante delle normative riguardanti il "mercato interno" dell'UE e il supporto del Consiglio SEE, composto da rappresentanti del Consiglio dell'UE e dai ministri degli esteri dei paesi EFTA/SEE, che si riunisce almeno due volte l'anno per fornire orientamenti politici.

Dal punto di vista formale **l'integrazione** della legislazione avviene mediante aggiunta degli atti interessati agli elenchi di protocolli e allegati dell'accordo SEE. Con tale sistema sono integrate nell'accordo SEE diverse migliaia di atti.

Dal punto di vista sostanziale, le normative UE e gli orientamenti del Consiglio SEE sono esaminati da un comitato misto SEE, composto dai rappresentanti dell'UE e dei tre paesi EFTA/SEE. Si tratta di un organismo che si riunisce una volta al mese e decide quali normative — e, più in generale, quali atti dell'UE (azioni, programmi, ecc.) — debbano essere integrati nel SEE.

È espressamente prevista la partecipazione dei paesi EFTA all'elaborazione degli atti dell'UE¹⁵, nella fase iniziale della procedura legislativa, la cosiddetta "formazione delle decisioni", senza la possibilità di partecipazione alla procedura di voto nel Consiglio dell'UE o nel Parlamento europeo.

Una volta deciso quali normative UE integrare nell'accordo SEE, esse devono essere recepite nel diritto nazionale dei paesi EFTA/SEE. Il recepimento può avvenire sotto forma di semplice decisione del governo oppure può necessitare dell'approvazione del parlamento.

Il recepimento e la concreta applicazione sono assoggettati al controllo dell'autorità di vigilanza dell'EFTA e della Corte EFTA.

Sia il Parlamento europeo, sia i parlamenti nazionali dei paesi EFTA/SEE sono strettamente coinvolti nel controllo relativo all'accordo SEE. L'articolo 95 dell'accordo SEE, istituisce il Comitato parlamentare misto (CPM) SEE, che si riunisce due volte l'anno. Il Parlamento europeo e i

¹⁴ Con l'eccezione della Svizzera.

¹⁵ Quando la Commissione UE elabora una nuova proposta legislativa in una materia che rientri nell'ambito di applicazione dell'Accordo SEE, essa consulta anche esperti provenienti da Norvegia, Islanda e Lichtenstein, e tali Stati ricevono copia della proposta quando avanzata. La forma partecipativa al disegno di legge può consistere nella partecipazione degli esperti SEE dell'EFTA alle commissioni comunitarie o alla presentazione di commenti EEA EFTA, nonché l'adozione di risoluzioni in risposta alle iniziative della Commissione. In ciò si sostanzia l'unica partecipazione al processo decisionale UE. La garanzia agli esperti dei paesi EFTA di "una partecipazione quanto più ampia possibile [...] alla fase preparatoria dei progetti delle misure da sottoporre successivamente ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio dei suoi poteri di esecuzione". Una volta integrati nell'Accordo, gli atti legislativi UE vanno recepiti nel diritto interno dei paesi contraenti. L'art. 104 SEE, infatti, specifica che tali paesi devono prendere tutte le misure necessarie per assicurare l'attuazione e l'applicazione delle decisioni adottate dal Comitato misto. Esiste, invero, un vero e proprio parallelismo fra l'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'UE.



parlamenti nazionali SEE ospitano tale comitato secondo un sistema di rotazione; alla presidenza del comitato si avvicendano annualmente un deputato al Parlamento europeo e un parlamentare di un paese SEE. Ciascuna delegazione è composta da 12 membri. Tutta la legislazione dell'UE che si applica al SEE è soggetta al controllo del Comitato parlamentare misto CPM SEE, i cui membri hanno il diritto di rivolgere interrogazioni orali e scritte ai rappresentanti del consiglio SEE e del comitato misto SEE nonché di esprimere i loro punti di vista attraverso relazioni o risoluzioni. La stessa procedura si applica al controllo sull'attuazione delle disposizioni di legge.

5. La Svizzera, il paese EFTA, partner solitario con l'UE dal 1972

Tra i Paesi EFTA, solo la Svizzera non ha aderito al SEE e all'UE

Un particolare approfondimento meritano i rapporti **Svizzera-UE**¹⁶.

L'Accordo di libero scambio (ALS-EFTA), concluso nel 1972¹⁷ tra la Svizzera e l'Unione europea (UE), ha creato una zona di libero scambio per i prodotti industriali e disciplina il commercio di prodotti agricoli trasformati. In virtù dell'ALS, i prodotti industriali possono circolare esenti da dazi doganali tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE se sono originari del territorio di una delle due parti contraenti. L'Accordo vieta inoltre le restrizioni quantitative all'importazione (contingenti) e le misure di effetto equivalente (p. es. modalità di vendita discriminatorie).

L'interesse della Svizzera ad una maggiore integrazione al contesto UE è dovuto non solo alla sua peculiare collocazione geografica, ma anche alla circostanza che in qualità di membro dell'EFTA, ha partecipato ai negoziati e firmato l'accordo il 2 maggio 1992 del testo SEE/UE, avendo l'intenzione di aderire all'Unione europea, domanda presentata lo stesso mese (22 maggio 1992). Il referendum dello stesso anno (6 dicembre 1992) ha portato il Paese a declinare la partecipazione al SEE¹⁸.

Ad oggi, il Consiglio federale svizzero non ha più perseguito l'adesione del paese all'UE e al SEE.

Da allora, la Svizzera ha mantenuto lo status di osservatore all'interno del SEE. Ciò consente ai parlamentari dell'Assemblea federale svizzera di assistere alle riunioni del Parlamento UE, senza intervenire.

La Svizzera ha sviluppato le proprie relazioni con l'UE attraverso accordi bilaterali, al fine di salvaguardare la sua integrazione economica con l'UE.

¹⁶www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/FS-Bilaterale_it.pdf. Nel 2016 circa il 54% delle esportazioni svizzere erano dirette verso l'UE e, inversamente, il 72% delle importazioni svizzere provenivano dall'UE.

¹⁷ <http://gratanipartners.net/onewebmedia/ACCORDO%20EFTA.pdf>

¹⁸ Carlo Lottieri, *Un'idea elvetica di libertà. Nella crisi dell'Europa*, 2017; Massimo Condinanzi, *Unione europea e Svizzera, tra cooperazione e integrazione*, 2012, Giuffrè; Bruno Nascimbene, *Il diritto dell'Unione europea dopo Lisbona. Diritti fondamentali e «cooperazione Schengen» nei rapporti fra l'Unione europea e la Svizzera*, 2010; F. Campello, *Accordi bilaterali Svizzera-Unione Europea*, 2009.



L'Unione europea e la Svizzera hanno firmato oltre 120 accordi bilaterali, compreso un accordo di libero scambio nel 1972 e due grandi serie di accordi bilaterali settoriali che hanno allineato una gran parte del diritto elvetico con quello dell'Unione europea al momento della firma.

Il primo pacchetto di sette accordi settoriali (noto come *Bilaterali I*) riguardano i temi della libertà di circolazione e della reciproca apertura del mercato, ed è stato sottoscritto nel 1999 ed è entrato in vigore nel 2002. Questi

Un ulteriore pacchetto di sette accordi, (*Bilaterali II*), riguardano la libera circolazione delle persone, il trasporto aereo, il trasporto terrestre, il commercio di prodotti agricoli, gli ostacoli tecnici al commercio, gli appalti pubblici e la cooperazione nella ricerca, ed è stato firmato nel 2004 ed è entrato in vigore nel 2005.

Mentre gli accordi hanno intensificato i rapporti economici, hanno anche creato una rete complessa e talvolta critica interrelazione.

Ciò è dovuto in quanto a differenza dell'accordo SEE, che ha precipue caratteristiche di aggiornamento delle normative e delle problematiche che via via si presentano, la natura degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE si presenta statica, e non facilmente modellabile in quanto non esistono meccanismi idonei ad adeguare gli accordi all'evoluzione delle fattispecie che si presentano e delle normativa dell'UE, né sono previsti strumenti di sorveglianza o efficaci meccanismi di risoluzione delle controversie.

In vista di tale approccio, il 22 maggio 2014 sono stati avviati negoziati UE-Svizzera per un accordo quadro istituzionale, nel cui ambito i negoziati sono volti a risolvere i problemi derivanti dalla natura in continua evoluzione *dell'acquis dell'UE* relativo al mercato interno¹⁹ e ad introdurre un meccanismo di risoluzione delle controversie nella rete dell'attuale trattato bilaterale²⁰.

Le relazioni bilaterali sono molto tese in seguito all'iniziativa anti-immigrazione del febbraio 2014, avente come obiettivo l'introduzione da parte della Svizzera di quote annuali per l'immigrazione proveniente dall'UE col vincolo di privilegiare i cittadini svizzeri in materia di occupazione.

La messa in atto di massimali nel campo dell'immigrazione e la preferenza dei lavoratori svizzeri si pone incompatibile con l'accordo sulla libera circolazione delle persone²¹, e il Free Movement of People Agreement (FMOP) come voluto dalla Svizzera, rischia di pregiudicare l'intera serie di accordi Bilaterali I sottoscritti con l'UE, che sono fondamentali per il funzionamento del mercato unico.

¹⁹ M. Rossi-A. Prinz, L'accordo bilaterale Svizzera-U.E. sulla libera circolazione in sintesi, Ed. Boss 2004; <https://www.unilibro.it/libro/rossi-michele-prinz-alessandra/accordo-bilaterale-svizzera-ue-libera-circolazione-sintesi/9788889093016>

²⁰ I negoziati sul quadro istituzionale sono fondamentali perché il Consiglio dell'UE è deciso a non permettere alla Svizzera qualsiasi ulteriore accesso al mercato unico (ad esempio per quanto riguarda l'elettricità) senza questo accordo quadro.

²¹ L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) tra la Svizzera e i Paesi dell'Unione europea (UE) è in vigore dal 2002



L'UE ha rifiutato la rinegoziazione del FMOP al fine di introdurre quote e preferenze nazionali. Le consultazioni sulle possibili soluzioni per superare l'impasse continuano tra la Commissione e le autorità svizzere in maniera informale. I politici svizzeri si sono recentemente concentrati su una proposta denominata «leggera preferenza nazionale», ovvero un'attuazione più attenuata del risultato del voto del febbraio 2014 che prevede l'attribuzione di priorità ai cittadini svizzeri in materia di assunzione nei settori con tassi di disoccupazione sopra la media. L'UE ritiene che tale proposta costituisca un passo nella giusta direzione, poiché elimina i limiti quantitativi. Tuttavia, manifesta ancora preoccupazione per quanto riguarda la compatibilità di alcune disposizioni della proposta con il FMOP e per il fatto che l'attuazione della proposta continui a rappresentare una discriminazione nei confronti dei cittadini dell'UE non residenti in Svizzera.

6. Il caso del Regno Unito²². Figliol prodigo dell'EFTA?

E' alquanto plausibile²³ che il Regno Unito, paese co-fondatore dell'EFTA nel 1960, uscito nel '72 per aderire alla madre (CEE)UE nel '73, faccia ritorno nella casa paterna per giovare del "mercato interno" nell'ambito degli accordi dello Spazio economico europeo (SEE).

Il contesto EFTA realizza una agevole forma di integrazione europea. Di certo si tratterebbe di un approccio meno drastico rispetto a quello di arretrare del tutto e posizionarsi, al pari della Svizzera, come contraente solitario del bilateralismo settoriale con l'UE.

Non vi è dubbio che gli incontri²⁴ in essere tra il capo negoziatore dell'UE e il ministro del Regno Unito per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, sulla cd. Brexit²⁵, rappresentino proprio un approccio di quel bilateralismo settoriale idoneo a consentire al Paese uscente di continuare a beneficiare delle quattro libertà dell'UE.

A seguito della lettera di recesso ex art. 50 TUE del 29 marzo 2017, il primo ciclo di negoziati è iniziato al 18 giugno 2017. Essi comprendono un progetto di direttive²⁶, sui quattro ambiti principali.

²² Il Regno Unito è uno Stato unitario composto da 4 Nazioni fondatrici: Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord, oltre a Gibilterra e altri piccoli territori sparsi in giro per il mondo. L'Irlanda non fa parte del Regno Unito e non ha partecipato al referendum. Dublino, infatti, resta all'interno dell'Unione Europea, in cui era entrato il 1° gennaio 1973 proprio insieme al Regno Unito e alla Danimarca.

²³Daniele Capezzone e Federico Punzi Brexit. La sfida. Il ritorno delle nazioni e della questione tedesca, 13 ott. 2017; AA.VV., Il reset dell'Europa. L'Unione dopo Brexit, 26 lug. 2016.

²⁴ Cfr. Il libro bianco "The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union", adottato il 2 febbraio 2017.

²⁵ *Brexit*, parola composta dai termini "Britain" ed "exit". E' il neologismo creato per indicare l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

²⁶ Inizio della procedura dell'articolo 50, attraverso una raccomandazione che prevede un progetto di direttive di negoziato Bruxelles, 3 maggio 2017 IP/17/1170



L'Unione ha sottolineato che le quattro libertà europee (persone, merci, servizi e capitali) resteranno indivisibili.

La prima priorità negoziale è salvaguardare lo status e i diritti dei cittadini, siano essi cittadini dell'UE a 27 nel Regno Unito o cittadini britannici nell'UE a 27, e dei relativi familiari. Il passaggio alla seconda fase dei negoziati è subordinato al raggiungimento di un accordo sui principi della liquidazione finanziaria. Anche la regolamentazione degli aspetti inerenti alla risoluzione delle controversie e all'amministrazione dell'accordo di recesso dovranno essere esaminati. Attualmente è stato intrapreso il "Quinto ciclo di negoziati" a partire dal 9 ottobre 2017 a Bruxelles e conclusosi il 12 ottobre 2017.

L'Unione europea e il Regno Unito condividono obiettivi comuni, in specie, sulla considerazione che l'accordo di recesso abbia effetti diretti.

L'UE deve ancora esaminare la proposta del Regno Unito relativa a una procedura amministrativa nuova e semplificata, mediante la quale i cittadini dell'UE nel Regno Unito potranno far valere i propri diritti. Numerose sono ancora le tematiche e problematiche che non hanno una risposta e una presa di posizione operativa precisa come²⁷ le modalità di corresponsione e la stima delle somme che dovranno essere versate all'Unione Europea per i diversi impegni che il paese ha preso in quanto membro dell'Unione Europea, per pagare le persone che lavorano o hanno lavorato per le istituzioni europee, il 15 per cento del budget per le pensioni dei funzionari europei, per la costruzione di varie infrastrutture in diversi paesi europei, per il Piano di investimenti per l'Europa, il cosiddetto piano Juncker introdotto nel 2014²⁸, il cui scopo è finanziare progetti nel campo dei trasporti, dell'energia, della ricerca e della formazione, etc..

La complessità del fenomeno della uscita del Regno Unito è già così di una enorme complessità, senza considerare che i 27 Paesi UE non si sono ancora espressi e non sono ancora intervenuti a porre le loro condizioni.

Il recesso del Regno Unito non è un *affair* a due.

L'UE non potrà negoziare da sola con il paese uscente a nome dei 27, considerato²⁹ i numerosi accordi misti che sono stati firmati dall'UE

²⁷ Annex 1 to the Recommendation for a COUNCIL DECISION authorising the opening of the negotiations for an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, Doc COM(2017) 218 final Brussels, 3.5.2017; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex-recommendation-uk-eu-negotiations_3-may-2017_en.pdf

²⁸ Le controversie tra i paesi europei in materia di immigrazione, di sicurezza e di gestione delle questioni esterne, hanno avuto dirette influenze sull'economia europea. L'Europa, nel 2015, ha reagito deciso di avviare il cosiddetto Piano Juncker, che prevede investimenti per un totale di 315 miliardi per superare la crisi europea. L. Paganetto (a cura di), Il piano Juncker per l'Europa in crisi. Verso industria 4.0 e crescita verde? 17 nov 2016.

²⁹ I 27 Stati membri parteciperanno da vicino alla preparazione dei negoziati impartendo indirizzi al negoziatore dell'Unione e valutando l'evoluzione dei lavori, tramite un apposito gruppo di lavoro, istituito al Consiglio, con un presidente permanente, al fine di garantire che i negoziati siano condotti in linea con gli orientamenti del Consiglio europeo e delle direttive di negoziato del Consiglio. www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ad-hoc-working-party-brexite/; https://ec.europa.eu/italy/sites/italy/files/scheda_informativa_art50.pdf



unitamente ai singoli paesi membri con paesi terzi e organizzazioni internazionali e che sono parte integrante *dell'acquis communautaire*. La Corte di giustizia europea ha precisato che l'UE deve confrontarsi continuamente con i singoli paesi membri già durante le trattative. Accadimento non ancora verificatosi.

In questo ambito, se può essere agevole la configurazione del mancato interesse dei ricorrenti inglesi a sollevare questioni pregiudiziali ex art. 267 TFUE a fronte di normative degli altri paesi, in contrasto col diritto UE, e del favor dei giudici ai rinvii³⁰ delle cause da esaminare su controversie simili, ovvero alla prevedibile declaratoria della cessazione della materia del contendere avanti alle corti inglesi ed europee, sul punto, nutriti dubbi si devono avanzare sulle sorti di quelle azioni e domande, medio tempore avanzate, dagli altri interlocutori verso la normativa pregiudizievole britannica.



³⁰ Forse in attesa di un ripensamento del Regno Unito e di una nuova procedura ex art. 49 TFUE

