

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2020

LA CONSERVAZIONE DEI DIRITTI DI SOGGIORNO IN TEMPO DI BREXIT

di Alessandra Lang

***Abstract:** Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea causa la perdita del diritto di soggiorno per i cittadini del Regno Unito negli Stati membri e per i cittadini dell'Unione nel Regno Unito. Garantire la conservazione del diritto di soggiorno a tali persone è preoccupazione sia dell'Unione, sia del Regno Unito, che ha portato alla redazione della parte seconda dell'accordo di recesso. Per il caso in cui il recesso si fosse verificato senza l'approvazione dell'accordo (c.d. hard Brexit), l'Italia aveva predisposto, come gli altri Stati dell'Unione, un regime speciale per i cittadini britannici. L'articolo analizza la disciplina applicabile in entrambi gli scenari, con particolare riguardo all'Italia e ai cittadini del Regno Unito in Italia.*

***Abstract:** The withdrawal of the United Kingdom from the European Union will undermine the rights of residence of UK nationals in the Member States and EU nationals in the United Kingdom. Both the Union and the United Kingdom are aware of the risk and are committed to avoid it. This aim will be attained by the Withdrawal Agreement. The present article analyses the relevant provisions of the Withdrawal Agreement, paying special attention to Italy and to UK nationals in Italy.*

LA CONSERVAZIONE DEI DIRITTI DI SOGGIORNO IN TEMPO DI BREXIT

di Alessandra Lang*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Brexit in sintesi. – 3. L'accordo di recesso. – 4. La conservazione dei diritti di soggiorno secondo l'accordo di recesso. Il periodo di transizione. – 4.1. Il regime applicabile al termine del periodo di transizione. – 4.2. I beneficiari del regime. – 4.3. Le formalità amministrative per la conservazione dei diritti di soggiorno. – 4.4. I diritti connessi al soggiorno. – 5. La conservazione dei diritti di soggiorno nello scenario *hard* Brexit. – 6. Le disposizioni del d.l. n. 22/2019 applicabili ai cittadini del Regno Unito in Italia. La conservazione dei diritti di soggiorno nello scenario *hard* Brexit. – 6.1. Le altre disposizioni applicabili anche in caso di recesso con accordo. – 7 Conclusioni.

1. Premessa

I cittadini dell'Unione residenti nel Regno Unito e i cittadini del Regno Unito residenti da lungo tempo negli altri Stati dell'Unione sono le vittime della Brexit: ne subiscono le conseguenze, senza aver avuto alcuna responsabilità nel produrle¹. Costoro, infatti, non hanno potuto partecipare al referendum del 23 giugno 2016 da cui tutto ebbe inizio. La causa è nel diritto britannico, in quanto il diritto dell'Unione non attribuisce ai cittadini dell'Unione diritti elettorali nelle votazioni politiche nello Stato di residenza, né impone che i cittadini dello Stato che indice una consultazione popolare possano partecipare anche se residenti all'estero². Il Regno Unito ha consentito ai propri cittadini residenti all'estero di votare, ma solo se assenti da meno di 15 anni³.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università degli Studi di Milano.

1. Già C. Rieder, *The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 147 ss., commentando l'art. 50 TUE ben prima della Brexit, rifletteva sul recesso come causa di perdita involontaria della cittadinanza dell'Unione e sulla possibilità di applicare a favore di chi fosse stato privato del diritto di partecipare alla decisione perché non avente la nazionalità o perché minore di età, del principio secondo quale uno *status civitatis* non può essere tolto da un voto a maggioranza. Si v. anche D. Kochenov, *EU citizenship and withdrawal from the Union: How inevitable is the radical downgrading of rights?*, in *Secession from a Member State and withdrawal from the European Union: troubled membership*, edited by C. Closa, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 257 ss.

2. Sui diritti elettorali del cittadino dell'Unione, v. F. Fabbrini, *The Political Side of EU Citizenship in the Context of EU Federalism*, in *The essence of EU citizenship. The role of rights*, edited by D. Kochenov, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 271 ss.

3. L. Montanari, *I limiti al diritto di voto per il referendum sulla Brexit alla luce della cittadinanza europea*, in *Eurojus*, 8.6.2016. Alcuni cittadini del Regno Unito, residenti da lungo tempo in vari Stati dell'Unione, hanno impugnato la decisione con la quale il Consiglio ha deciso l'avvio dei negoziati dell'accordo di recesso (su cui *infra* nel testo), che, secondo loro, li priverebbe della qualità di cittadini dell'Unione dopo il recesso, sul quale non hanno potuto esprimersi, a causa della legislazione britannica. Il Tribunale ha respinto il ricorso perché irricevibile, in quanto la

Le conseguenze del recesso per le vittime della Brexit sono molto significative, perché perdendo la cittadinanza dell'Unione, perderanno i connessi diritti di soggiorno, che essi hanno già esercitato. Tra i vari diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione⁴, interessa in questa sede ricordare quello di soggiornare negli altri Stati dell'Unione. Il cittadino dell'Unione ha infatti il diritto di uscire dal proprio Stato di origine, di entrare negli altri Stati dell'Unione e di soggiornare, cioè di trasferirsi, in uno qualunque degli Stati membri, senza dover ottenere alcuna autorizzazione, né precedente, né successiva all'acquisto della residenza, e senza che i motivi per i quali si trasferisce (lavoro, studio, scelte di vita) abbiano alcuna rilevanza. Il diritto deve essere esercitato alle condizioni previste dal diritto dell'Unione, che richiede il possesso di alcuni requisiti (che saranno richiamati più oltre nel testo), e secondo i limiti posti dallo stesso diritto, che giustificano il perdurare del potere dello Stato ospite di espellere il cittadino dell'Unione in certi casi.

Se tutti i cittadini dell'Unione perdono il diritto di trasferirsi in uno Stato che ha lasciato l'Unione, lo speciale gruppo qui in considerazione perde diritti che ha effettivamente esercitato e su cui ha fondato scelte di vita che rischiano di essere seriamente compromesse dalla perdita della cittadinanza dell'Unione. Passando da cittadini dell'Unione a cittadini di un Paese terzo, il loro soggiorno rischia di non rispettare i requisiti previsti dalla legislazione nazionale sull'immigrazione. Così il cittadino del Regno Unito che vive in uno Stato dell'Unione, potrebbe essere considerato in condizione irregolare, dal momento che il suo soggiorno non è (stato) autorizzato dallo Stato ospite (in quanto al momento dell'inizio del soggiorno l'autorizzazione non era necessaria). Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 2008/115 (c.d. direttiva rimpatri), infatti, per «soggiorno irregolare» si intende «la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un Paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5 del codice frontiere Schengen o altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro». Lo straniero il cui soggiorno è irregolare deve essere rimpatriato, fatte salve le deroghe previste⁵. Speculare, anche se

decisione impugnata, pur produttiva di effetti giuridici per gli Stati e la Commissione, non produce direttamente effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti. La sentenza del Tribunale del 26.11.2018, causa T-458/17, *Shindler e a. c. Consiglio*, è stata confermata dalla Corte di giustizia, con ordinanza 19.3.2019, causa C-755/18P. Gli stessi ricorrenti hanno in seguito avviato un'azione in carenza nei confronti della Commissione, che accusano di non aver adottato misure vincolanti a tutela dei loro diritti (ricorso T-627/19, in *GUUE* C 383 dell'11.11.2019, p. 66 ss.).

4. In generale, sui diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, si v. C. Morviducci, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, Giappichelli, 2017.

5. In generale, sul tema, si v. F. Spitaleri, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

sulla base del diritto britannico e non del diritto dell'Unione, sarebbe la situazione del cittadino dell'Unione che vive nel Regno Unito⁶.

Non è quindi un caso se l'Unione (ma anche il Regno Unito) ha posto al centro delle sue preoccupazioni la salvaguardia dei diritti di soggiorno di coloro che hanno esercitato la libera circolazione delle persone⁷. Questo obiettivo sembra essere raggiunto: l'accordo di recesso, in vigore dal 1° febbraio 2020, contiene infatti una apposita disciplina. Ma anche qualora il recesso si fosse verificato senza l'approvazione dell'accordo di recesso (c.d. *hard Brexit*), i diritti di soggiorno sarebbero stati salvaguardati non già dal diritto dell'Unione o dal diritto internazionale, bensì dalle disposizioni legislative appositamente adottate dagli Stati membri.

Il presente articolo è strutturato come segue: il secondo paragrafo ripercorre le tappe essenziali della Brexit, per riepilgarne il travagliato svolgimento, il terzo esamina l'accordo di recesso, il quarto analizza la disciplina convenzionale sulla conservazione dei diritti di soggiorno, il quinto accenna al regime che sarebbe stato applicabile in caso di *hard Brexit*, il sesto analizza le disposizioni pertinenti del d.l. n. 22/2019, con cui l'Italia da un lato ha regolato la conservazione dei diritti di soggiorno dei cittadini britannici, ma dall'altro ha dettato disposizioni applicabili ai cittadini britannici dopo il recesso, quale ne sia la modalità, per terminare con alcune considerazioni conclusive.

2. La Brexit in sintesi

Il percorso che ha portato all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea prende avvio formalmente con la comunicazione al Consiglio europeo della intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione, trasmessa con lettera del 29 marzo 2017⁸. È a partire da quel momento che è iniziato “il conto alla rovescia” che l'art. 50 TUE prevede. Infatti, il recesso produce effetti dall'entrata in vigore dell'accordo di recesso (in seguito anche AR) oppure due anni dopo la notifica⁹. La notifica è avvenuta nove mesi dopo il referendum in cui è stato chiesto ai cittadini del Regno Unito di scegliere tra *Leave* e *Remain* nell'Unione

6. Sulla legislazione britannica in materia di immigrazione, si v. I. Macdonald, R. Toal, *Immigration law and practice in the United Kingdom*, London, LexisNexis, 2014, 9th ed.

7. Assicurare attraverso l'accordo di recesso la salvaguardia dei diritti dei cittadini è stato obiettivo condiviso dell'Unione e del Regno Unito. Per l'Unione ha assunto una dimensione speciale, perché progressi su questo fronte hanno scandito le tappe dei negoziati. Si v. Consiglio europeo (art. 50), «Dichiarazione sulla notifica del Regno Unito», del 29.3.2017, 159/17, che considera la questione come la «prima priorità» dei negoziati.

8. Tutti i documenti relativi al recesso sono raccolti nella sezione *Special coverage: Brexit*, del sito europa.eu e sul sito del Governo inglese <https://www.gov.uk/brexit>.

9. Si v. anche P. Eeckhout, E. Frantziou, *Brexit and Article 50 TEU: a Constitutionalist Reading*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 695 ss.

europea¹⁰. Il referendum, privo di *quorum* costitutivo o deliberativo, faceva seguito alla rinegoziazione dell'appartenenza del Regno Unito all'Unione che era stata sancita nella *Nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*¹¹, rispecchiando così le modalità di un analogo referendum che si svolse nel 1975, quando i britannici espressero la volontà di rimanere nella CEE alle condizioni rinegoziate dal Primo Ministro Wilson¹². Ma come si sa la storia non si ripete (se non come farsa: previsione quanto mai ficcante nel caso presente).

All'indomani del voto, i presidenti delle quattro istituzioni politiche dell'Unione pubblicarono un comunicato stampa in cui si rammaricavano dell'esito del referendum e dichiaravano di rimanere in attesa della decisione del Regno Unito¹³. Il voto referendario, infatti, impegnava il Governo, ma come darvi seguito rimaneva nella sua discrezionalità. Sennonché il Governo si espresse a favore di dare immediata attuazione alla decisione popolare, senza prima compiere uno studio sull'impatto che essa avrebbe prodotto. Tradurre in pratica questa risoluzione (sintetizzata nella formula «*Brexit means Brexit*» del nuovo Primo Ministro Theresa May) richiese tempo, sia perché il Regno Unito non aveva elaborato un piano per dare attuazione al referendum, sia per problemi costituzionali interni, relativi all'identificazione dell'autorità competente a decidere sul recesso¹⁴. Lo scenario in cui si poneva il Regno Unito era comunque quello della *soft* Brexit, cioè le

10. Il quesito era il seguente: «Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?». Il «Leave» prevalse con il 51,9% dei voti. Sulla legge istitutiva del referendum e sulla votazione, si v. C. Martinelli, *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, p. 803 ss.; F. Rosa, *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, p. 819 ss.; S. Suteu, *Brexit and the Courts: The Uncertain Fate of Constitutional Referendums in the UK*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 751 ss.

11. Adottata dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, (in *GUUE*, C 69 I del 23.2.2016, p. 1 ss.), avrebbe dovuto prendere effetto nel caso in cui il referendum sull'appartenenza all'Unione si fosse concluso con la decisione di rimanere. Per una breve descrizione dell'Intesa, si v. J. Snell, *A New Settlement for the United Kingdom: Undermining the Euro by Limiting Free Movement*, in *European Law Review*, 2016, p. 145 ss. Si v. anche C. Martinelli, *Il referendum Brexit come «asso nella manica» di Cameron nel negoziato con l'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, p. 111 ss.

12. Sul referendum del 1975, si v. D. Lasok, *Some Legal Aspects of Fundamental Renegotiations*, in *European Law Review*, 1976, p. 375 ss.

13. Dichiarazione congiunta di Schulz, Tusk, Rutte e Juncker (rispettivamente Presidente del Parlamento europeo, Presidente del Consiglio europeo, Presidente del Consiglio e Presidente della Commissione) sul risultato del referendum, 24.6.2016. In tale dichiarazione si specifica che l'Intesa citata nella nota 11 non avrebbe prodotto effetti ma avrebbe cessato di esistere.

14. Il Governo si riteneva competente, ma i giudici inglesi hanno ritenuto che l'autorizzazione del Parlamento fosse necessaria (sentenza della High Court del 3.11.2016, nel caso *Miller*, confermata dalla Supreme Court il 24.1.2017). Si v. J. Frosini, *Non ci resta che sperare nei Lords...la Corte Suprema conferma che l'invocazione dell'Art. 50 deve essere approvata dal Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2017, p. 148 ss. L'autorizzazione fu concessa con lo *European Union (Notification of Withdrawal) Act* del 13.3.2017.

modalità del recesso avrebbero dovuto essere concordate con l'Unione¹⁵, e non della *hard* Brexit, cioè del recesso senza accordo.

Immediatamente dopo la notifica dell'intenzione di recedere, le istituzioni dell'Unione adottarono gli atti necessari, ai sensi dell'art. 50 TUE, per avviare i negoziati dell'accordo di recesso¹⁶. Il Consiglio europeo definì la metodologia da seguire per i negoziati, alla quale le parti si sono attenute: durante la prima fase, avrebbero dovuto essere affrontate le questioni fondamentali (cioè i diritti dei cittadini dell'Unione nel Regno Unito e del Regno Unito negli altri Stati membri, dopo il recesso; l'impatto del recesso e della reintroduzione di una frontiera tra Irlanda e Irlanda del Nord sulla situazione peculiare dell'isola; la definizione del contributo finanziario che il Regno Unito deve corrispondere all'Unione); la redazione dell'accordo di recesso nonché la discussione delle altre questioni sarebbero state affrontate durante la seconda fase, alla quale passare solo quando i progressi sulle questioni fondamentali fossero stati significativi.

I negoziati sono incominciati solo il 19 giugno 2017¹⁷, si sono svolti tra molte difficoltà e si sono conclusi a novembre 2018 con un accordo di recesso e una dichiarazione politica sulle future relazioni¹⁸.

L'accordo di recesso si compone di sei parti, tre protocolli e nove allegati. La parte prima contiene le definizioni e i concetti essenziali (*Disposizioni comuni*: artt. 1-8), la seconda regola la conservazione dei diritti di soggiorno dei cittadini dell'Unione nel Regno Unito e del Regno Unito negli Stati membri (*Diritti dei cittadini*: artt. 9-36, sulla quale si tornerà *infra*), la terza – la più corposa – definisce le regole applicabili alle questioni pendenti alla fine del periodo di transizione (*Disposizioni relative alla separazione*: artt. 40-125), la quarta stabilisce un periodo di transizione durante il quale il diritto dell'Unione continuerà ad applicarsi al Regno Unito nonostante esso sia un Paese terzo (*Transizione*: artt. 126-132), la quinta regola le pendenze finanziarie tra Unione e Regno Unito (*Disposizioni finanziarie*: artt. 133-157¹⁹), la sesta istituisce gli organi e le

15. Si v. *The United Kingdom's exit from and new Partnership with the European Union*, 2.2.2017.

16. Consiglio europeo, «Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE», del 29.4.2017, EUCO 34/17; Consiglio dell'UE, «Direttive per negoziare con il Regno Unito e l'Irlanda del Nord un accordo volto a definire le modalità del suo recesso dall'Unione europea», del 22.5.2017, XT 21016/17 ADD 1 REV 2. Ai sensi dell'art. 50, par. 4, TUE, il rappresentante del Regno Unito nel Consiglio europeo e nel Consiglio non ha partecipato al voto.

17. Il ritardo è stato dovuto alla necessità di attendere gli esiti delle elezioni per il rinnovo della Camera dei comuni, indette dal Governo britannico, per avere un più chiaro e solido mandato popolare per negoziare le condizioni del recesso. A sorpresa, la maggioranza del partito conservatore si è invece ridotta. Si v. J. Frosini, *Cronache costituzionali: Regno Unito*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 775 ss.

18. Approvati dal Consiglio europeo il 25.11.2018. L'accordo di recesso e la dichiarazione sono pubblicati in *GUUE* C 66 I del 19.2.2019, rispettivamente a p. 1 e a p. 185.

19. Per un primo commento, si v. A. Potteau, *Le règlement financier du retrait ordonné du Royaume-Uni*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 503 ss.

procedure per il funzionamento dell'accordo e regola l'entrata in vigore dell'accordo (*Disposizioni istituzionali e finali*: artt. 158-185). I protocolli riguardano rispettivamente Irlanda/Irlanda del Nord, le zone di sovranità del Regno Unito a Cipro, e Gibilterra.

Per entrare in vigore, l'accordo deve essere approvato dal Regno Unito e dall'Unione.

Il Parlamento britannico²⁰ negò l'approvazione, quando mancavano poche settimane alla scadenza del termine di due anni dalla data della notificazione dell'intenzione di recedere. I motivi avevano a che fare non con l'accordo di recesso in sé, ma con il Protocollo su Irlanda del Nord/Irlanda²¹ (non rilevante per il presente articolo): per una parte dei deputati, la soluzione raggiunta era penalizzante per il Regno Unito, per altri, all'opposto, era poco coraggiosa.

Per la prima volta, si prospettò un rischio reale di *hard Brexit*, che fu scongiurato dalla richiesta del Regno Unito, accolta dal Consiglio europeo²², di prorogare il termine del recesso: ai sensi dell'art. 50 TUE, il termine di due anni dalla notifica può essere esteso dal Consiglio europeo all'unanimità, d'intesa con lo Stato recedente. Il prolungamento della qualità di membro dell'Unione del Regno Unito mirava a concedere al Regno Unito qualche giorno ulteriore per approvare l'accordo. Per vincere le resistenze del Parlamento, May e Juncker concordarono un'integrazione alla dichiarazione politica²³.

Il recesso (*Brexit day*) era dunque differito al 22.5.2019, se l'accordo di recesso fosse stato approvato la settimana successiva a quella in cui la menzionata decisione del Consiglio europeo fu adottata; invece, nel caso di mancata approvazione dell'accordo, la proroga sarebbe stata limitata al 12 aprile. Le date non erano casuali: il 22 maggio era la vigilia delle elezioni al Parlamento europeo che si sarebbero tenute il 23-26 maggio, e il 12 aprile era il termine ultimo perché il Regno Unito potesse pubblicare l'avviso di convocazioni delle elezioni al Parlamento europeo. Se il Regno Unito fosse rimasto nella UE, avrebbe dovuto indire le elezioni²⁴. Nonostante gli sforzi profusi, il Parlamento britannico rifiutò nuovamente di approvare l'accordo di recesso, e si ripropose il rischio di

20. La necessità del coinvolgimento del Parlamento britannico è stata affermata di giudici inglesi nel caso *Miller* cit. *supra* nella nota 14.

21. Si v. J. Frosini, *Cronache costituzionali: Regno Unito*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 507 ss. Si v. anche, dello stesso autore, *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del Regno Unito?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, p. 831 ss., per alcune considerazioni sull'impatto del recesso sulla questione irlandese, formulate prima che la questione diventasse il *casus belli* di fronte al Parlamento.

22. Decisione 2019/476 del Consiglio europeo, adottata d'intesa con il Regno Unito, del 22.3.2019, che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, in *GUUE* L 80 I, del 22.3.2019, p. 1 ss.

23. La dichiarazione congiunta integrativa, approvata dal Consiglio europeo il 21.3.2019, è contenuta nel documento XT 21018/19, accessibile tramite la banca dati dei documenti del Consiglio.

24. P. Manzini, *Lo strano caso delle elezioni europee nel Regno Unito in tempo di Brexit*, in *Rivista Eurojus.it*, 2019, p. 97 ss.

uno scenario *hard* Brexit, evitato *in extremis* con la concessione di un ulteriore rinvio, fino al 31.10.2019²⁵. Il Regno Unito dovette però indire le elezioni al Parlamento europeo.

Nell'estate 2019 il Primo Ministro fu costretto alle dimissioni e sostituito da Boris Johnson, sostenitore della *hard* Brexit, che da scenario da evitare si trasformava così in soluzione accettata, qualora il Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord non fosse stato modificato. L'Unione, ferma nella decisione di non riaprire i negoziati sull'accordo di recesso, alla fine accettò la proposta britannica di modificare il Protocollo sull'Irlanda del Nord e la Dichiarazione sulle future relazioni²⁶. L'accordo di recesso modificato fu dunque presentato al Parlamento britannico per l'approvazione, ma il Parlamento non lo votò, per spingere il Primo Ministro a chiedere una ulteriore proroga all'Unione. *Obtorto collo*, il Primo Ministro chiese una proroga, che il Consiglio europeo concesse fino al 31.1.2020, oppure alla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso, se precedente²⁷. Subito dopo aver ottenuto il rinvio, il Primo Ministro indisse elezioni generali per il 12 dicembre. A quel punto, il Parlamento britannico, anche se lo avesse voluto, non avrebbe più potuto approvare l'accordo di recesso.

Il risultato delle elezioni diede il Primo Ministro una maggioranza più ampia e l'accordo di recesso fu alla fine approvato e ottenne il sigillo reale il 23.1.2020.

Per quanto riguarda l'Unione europea, la conclusione dell'accordo di recesso richiede una decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo²⁸. Il Parlamento europeo diede il suo assenso il 29.1.2020²⁹ e il Consiglio approvò l'accordo il giorno successivo³⁰. L'accordo di recesso entrò così in vigore il 1.2.2020.

25. Decisione 2019/584 del Consiglio europeo, adottata d'intesa con il Regno Unito, dell'11.4.2019, in *GUUE* L 101 dell'11.4.2019, p. 1 ss. Se l'accordo di recesso fosse stato approvato prima del 31.10.2019, il recesso avrebbe prodotto effetti dall'entrata in vigore dell'accordo stesso.

26. Approvati dal Consiglio europeo il 17.10.2019, in *GUUE* C 384 I del 12.11.2019, rispettivamente p. 1 e 178.

27. Decisione del Consiglio europeo (UE) 2019/1810 adottata d'intesa con il Regno Unito del 29.10.2019 che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, in *GUUE* L 278 I del 30.10.2019, p. 1 ss.

28. La procedura di conclusione degli accordi internazionali dell'Unione è disciplinata all'art. 218 TFUE, reso applicabile all'accordo di recesso dall'art. 50, par. 2, TUE. Di solito, il negoziatore degli accordi dell'Unione è la Commissione europea. In questo caso, però, l'incarico è stato attribuito a persona estranea alle istituzioni (anche se è stato membro della Commissione europea nel passato e ministro francese e a tale titolo ha partecipato alle riunioni del Consiglio). Sulla procedura di conclusione degli accordi dell'Unione, si v. R. Mastroianni, G. Strozzi, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, Giappichelli, 8 ed., 2019, p. 192 ss.

29. Risoluzione legislativa del 29.1.2020, P9_TA-PROV(2020)0018, approvata con 621 voti a favore, 49 contrari e 13 astensioni.

30. Decisione 2020/135, in *GUUE* L 29 del 31.1.2020, p. 1 ss. Nella stessa *GUUE* è pubblicato anche l'Accordo di recesso, p. 8 ss. La dichiarazione politica è invece pubblicata in *GUUE* C 34 del 30.1.2020, p. 1 ss.

3. L'accordo di recesso

L'accordo di recesso, secondo l'art. 50 TUE, regola le modalità del recesso. È un accordo dell'Unione, perché concluso dall'Unione con lo Stato recedente (in altri termini, non è un accordo misto, che deve essere concluso dall'Unione e dagli Stati membri). Netta è quindi la differenza rispetto all'accordo di adesione: uno Stato diviene membro non per sua semplice espressione di volontà, ma con l'entrata in vigore dell'accordo di adesione, che è concluso tra gli Stati membri e lo Stato aderente, al termine di una procedura complessa in più fasi in cui sono coinvolte le istituzioni dell'Unione (art. 49 TUE). L'adesione ha quindi bisogno dell'assenso degli Stati (già) membri, mentre il recesso è "subito" dagli Stati (ancora) membri, che hanno manifestato il loro consenso in termini generali e astratti al momento della ratifica del Trattato di Lisbona, che ha introdotto l'art. 50 nel Trattato sull'Unione europea.

L'accordo di recesso ha natura diversa per il Regno Unito e per gli altri Stati membri. Per gli Stati membri (che non sono parti contraenti) esso è vincolante in forza dell'art. 216, par. 2, TFUE e costituisce un atto delle istituzioni³¹. Da ciò derivano alcune conseguenze: il mancato rispetto dell'accordo integra una violazione del Trattato e può costituire oggetto di una procedura di infrazione³². L'interpretazione dell'accordo può essere chiesta in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, la decisione di conclusione può essere impugnata per annullamento³³ o la sua invalidità può essere contestata in via incidentale (nell'ambito di un rinvio pregiudiziale oppure attraverso una eccezione di illegittimità). Nella gerarchia delle fonti dell'Unione, gli accordi dell'Unione occupano una posizione particolare: sono subordinati al diritto primario (Trattati, Carta dei diritti fondamentali e principi generali), ma prevalgono sul diritto derivato³⁴. La prevalenza porta all'annullamento dell'atto di diritto derivato contrastante, se l'accordo ha effetto diretto e le sue disposizioni sono chiare, precise e incondizionate. Benché la tradizionale giurisprudenza sia in fase di revisione³⁵, è sufficiente ricordare che la Corte si attiene a quanto stabilito sul punto nell'accordo stesso³⁶. L'art. 4, par. 1, AR prevede proprio che le

31. Sentenza 30.4.1974, causa 181/73, *Haegemann*, punti 3-5.

32. Si v. P. Eeckhout, *EU external relations law*, Oxford, Oxford University press, 2nd ed., 2011, p. 300 ss. Manca però una prassi: la Commissione ha portato alla Corte inadempimenti relativi ad accordi misti, non ad accordi puramente dell'Unione.

33. Si v., a titolo di esempio, sentenza della Corte, 9.8.1994, causa C-327/91, *Francia c. Commissione*.

34. Sulla posizione degli accordi nella gerarchia delle fonti dell'Unione, si v. R. Mastroianni, G. Strozzi, *op. cit.*, p. 271 ss.

35. Sull'effetto diretto delle disposizioni degli accordi internazionali e sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, si v. A. Semertzi, *The preclusion of direct effect in the recently concluded EU free trade agreements*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1125 ss.

36. Sentenza del 26.10.1982, causa 104/81, *Kupferberg*.

norme abbiano effetto diretto, quando soddisfano i requisiti previsti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Quindi si tratta di accordo che per sua natura è idoneo a produrre effetti diretti. L'annullamento dell'atto contrastante può essere evitata laddove l'interpretazione conforme all'accordo consenta di conciliare i due testi³⁷.

Per quanto riguarda il Regno Unito, invece, l'accordo di recesso è un trattato internazionale e gli attribuisce diritti e obblighi che la controparte (l'Unione europea) può far valere sulla base del diritto internazionale. Le conseguenze della violazione dell'accordo e il suo valore giuridico sono definite nell'accordo stesso. In assenza, troverebbero applicazione norme del diritto internazionale generale. Di qui l'importanza delle disposizioni dell'accordo sul punto. Circa il valore dell'accordo di recesso, le sue disposizioni, se chiare, precise e incondizionate, godono di effetto diretto (sono idonee a creare posizioni giuridiche azionabili dai giudici nazionali) e prevalgono sul diritto interno contrastante (il giudice deve disapplicare la norma interna) (art. 4, par. 2, AR). Quanto ai meccanismi di controllo sull'applicazione, l'accordo di recesso è particolarmente elaborato, se confrontato con altri accordi dell'Unione³⁸. Durante il periodo di transizione, la Commissione conserverà il potere di avviare azioni di infrazione e la Corte quello di deciderle, nonché di ricevere rinvii pregiudiziali. Dopo la fine del periodo di transizione, i meccanismi applicabili dipenderanno dall'oggetto della controversia. La parte seconda dell'accordo, sui diritti dei cittadini contiene meccanismi particolari (di cui si dirà oltre). Per il resto, è previsto che qualunque controversia relativa all'accordo possa essere portata al Comitato misto³⁹ per una composizione diplomatica (art. 169 AR). Nel caso non si addivenga ad una soluzione, potrà essere istituito un Tribunale arbitrale con il compito di risolvere la controversia (art. 170 AR) con decisione vincolante per le parti (art. 175 AR), la cui mancata attuazione può portare all'adozione di misure correttive (art. 178 AR). Qualora, durante il procedimento arbitrale, debba essere decisa una controversia che «solleva una questione di interpretazione di un concetto di diritto dell'Unione», il Tribunale arbitrale potrà proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, alla cui sentenza si dovrà attenere (art. 174 AR).

Se il Regno Unito non garantisse l'effetto diretto dell'accordo di recesso o la prevalenza delle disposizioni sui diritti dei cittadini o non predisponesse i meccanismi di

37. Si v. sentenza della Corte di giustizia 10.9.1996, causa C-61/94, *Commissione c. Germania*, par. 52.

38. Si v. P. Mariani, *Brexit e il Sistema di soluzione delle controversie nell'accordo di recesso dall'Unione europea: quale ruolo per la Corte di giustizia?*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2018, p. 441 ss. Sui meccanismi di soluzione delle controversie negli accordi dell'Unione, si v. E. Ruffer, *Interpretation, implementation and enforcement of association agreements: institutional structures, dispute settlement mechanisms and the jurisdiction of the Court of Justice of the EU*, in *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, edited by N. Šišková, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 41 ss.

39. Il Comitato misto sarà composto da rappresentanti del Regno Unito e dell'Unione, ai sensi dell'art. 164 AR.

controllo dell'attuazione della parte seconda, violerebbe l'accordo. La controversia che ne nascerebbe potrebbe essere oggetto della procedura di soluzione delle controversie prevista dall'accordo che ha natura esclusiva (art. 168 AR). Il rispetto dell'accordo (e il suo buon funzionamento) però riposa in ultima istanza sulla buona volontà del Regno Unito, il cui diritto interno non assicura la prevalenza degli accordi internazionali sulle leggi del Parlamento⁴⁰. Nell'ipotesi in cui, sorta una controversia, il Regno Unito non collaborasse così da rendere impossibile l'esperimento delle procedure descritte, commetterebbe una violazione dell'accordo che potrebbe far sorgere la sua responsabilità internazionale nei confronti dell'Unione europea, in base al diritto internazionale generale⁴¹.

4. La conservazione dei diritti di soggiorno secondo l'accordo di recesso. Il periodo di transizione

I diritti di soggiorno dei cittadini dell'Unione saranno conservati secondo le regole stabilite dalla parte seconda dell'accordo di recesso, applicabile al termine del periodo di transizione, che si estende fino al 31.12.2020⁴² (art. 126 AR) ed è prorogabile di uno o due anni, con una decisione del Comitato misto da adottare prima del 1.7.2020 (art. 132, par. 1, AR)⁴³.

Dalla data del recesso, per tutto il periodo di transizione, il quadro giuridico del trattamento dei cittadini dell'Unione non subirà modifiche e continuerà ad essere costituito dal diritto dell'Unione⁴⁴. Durante tale periodo, infatti, al Regno Unito continuerà ad applicarsi il diritto vigente alla vigilia del recesso (art. 127 AR), come interpretato dalla

40. Su punto, si v. per tutti J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 9th ed., 2019, p. 59 ss.

41. Con l'accordo di recesso, Unione e Regno Unito assumono obblighi retti dal diritto internazionale. Ogni controversia relativa a tali obblighi deve essere risolta in base ai meccanismi previsti dall'accordo, ma la violazione dell'obbligo di esperire in buona fede tali meccanismi può far sorgere la responsabilità internazionale, secondo i principi codificati nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale. Sulla responsabilità internazionale, si v. S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, Giappichelli editore, 5 ed., 2016, p. 269 ss.

42. La data coincide con la fine del quadro finanziario pluriennale. Nonostante le proroghe del *Brexit day*, il termine del periodo di transizione è rimasto invariato. Durante il periodo di transizione dovrebbe essere negoziato un nuovo accordo per regolare le relazioni tra Unione e Regno Unito. È irrealistico pensare che 11 mesi siano sufficienti a questo fine, ma anche 23 mesi sono considerati un periodo insufficiente. L'accordo di recesso non prevede una procedura di revisione, ma nulla impedisce alle parti di concordare una proroga, per mezzo di un accordo internazionale apposito.

43. Ma v. la clause 33 del *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* (la legge britannica di esecuzione dell'accordo di recesso): «A Ministry of the Crown may not agree in the Joint Committee to an extension of the implementation period».

44. L'art. 185 AR regola l'entrata in vigore dell'accordo e l'applicabilità delle sue diverse parti. La parte seconda si applicherà dalla fine del periodo di transizione, con due eccezioni: l'art. 19, sul rilascio dei documenti di soggiorno durante il periodo di transizione e l'art. 34, par. 1, che conferisce al Regno Unito lo *status* di osservatore nella commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, istituita con reg. 883/2004.

Corte di giustizia. I cittadini del Regno Unito continueranno ad essere trattati come i cittadini dell'Unione per quanto riguarda l'ingresso e il soggiorno, così come il Regno Unito dovrà garantire ai cittadini nell'Unione diritti corrispondenti⁴⁵. Non solo chi è già presente avrà diritto di continuare a risiedere, ma sarà garantito anche il diritto di ingresso e soggiorno a chi non l'ha ancora esercitato.

Inoltre, il controllo sull'applicazione delle norme e l'uniformità interpretativa sarà garantita dalla Commissione e dalla Corte di giustizia (art. 131 AR), come se il Regno Unito fosse ancora membro dell'Unione, benché le due istituzioni non comprenderanno componenti di nazionalità britannica. La Commissione continuerà, infatti, a vigilare sulla corretta applicazione del diritto dell'Unione da parte del Regno Unito e potrà avviare un'azione di infrazione, per fatti compiuti prima del recesso e durante il periodo di transizione. La Corte potrà conoscere di tali azioni di infrazione e potrà essere adita in via pregiudiziale dai giudici del Regno Unito⁴⁶. Le modifiche al diritto vigente intercorse durante il periodo di transizione saranno vincolanti anche per il Regno Unito, nonostante non abbia concorso alla loro adozione.

4.1. Il regime applicabile al termine del periodo di transizione

Al termine del periodo di transizione, la parte seconda dell'accordo sarà dunque applicabile. Essa non riguarda solo la conservazione dei diritti di soggiorno, ma anche altri temi non esaminati nel presente contributo. La parte seconda è infatti divisa in diversi titoli: il primo contiene le disposizioni generali (artt. 9-12), il secondo i diritti e gli obblighi (il titolo è diviso ulteriormente in: capo 1 – Diritti connessi al soggiorno, documenti di soggiorno (artt. 13-23), capo 2 – Diritti dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi (artt. 24-26), capo 3 – Qualifiche professionali (artt. 27-29)); il terzo le disposizioni sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (artt. 30-36), il quarto altre disposizioni miscellanee (artt. 37-39).

Per quanto riguarda la conservazione del diritto di soggiorno⁴⁷, viene istituito un regime speciale, per dare stabilità alla residenza dei beneficiari, e viene regolato l'accesso a tale regime. Le norme saranno le stesse per tutti gli Stati membri e per il Regno Unito,

45. Ai sensi dell'art. 127, par. 1, lett. b), durante il periodo di transizione non saranno applicabili al Regno Unito né nel Regno Unito le disposizioni sul diritto di iniziativa legislativa di cui agli artt. 11, par. 4, TUE e 24 TFUE, e i diritti elettorali, di cui agli art. 20, par. 2, lett. b), 22 TFUE, 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali.

46. Se alla fine del periodo di transizione i ricorsi pregiudiziali o di infrazione saranno ancora pendenti, la Corte rimarrà competente a deciderli (art. 86 AR). Ai sensi dell'art. 87 AR, la Commissione avrà ancora 4 anni per portare alla Corte gli inadempimenti commessi dal Regno Unito prima della fine del periodo di transizione.

47. Per un primo commento, S. Peers, *Analysis 4 of the revised Brexit withdrawal agreement: citizens' rights*, in *EU Law Analysis*, 10.10.2019. Si v. anche O. Porchia, *Citizens' rights in the post Brexit scenario*, in *ERA Forum*, 2019, p. 585 ss.

anche se la loro applicazione potrà essere diversificata, perché l'accordo lascia certi margini di discrezionalità agli Stati, soprattutto nella definizione delle procedure amministrative, e perché il contesto nel quale le norme si collocano è diverso per gli Stati membri e per il Regno Unito, come è stato evidenziato nel par. 3. Lo scopo della parte seconda è quello di assicurare a chi soggiorna in base al diritto dell'Unione in uno Stato che non sarà più membro dopo il recesso (o viceversa, di chi soggiorna a titolo del diritto dell'Unione in uno Stato membro e diventerà cittadino di Paese terzo dopo il recesso) la conservazione dei diritti e del conseguente soggiorno, alle stesse condizioni previste dal diritto dell'Unione. La definizione dei beneficiari è dunque intesa a ricomprendere i casi in cui un cittadino dell'Unione soggiorna in base al diritto dell'Unione in uno Stato di cui non ha la cittadinanza. Il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia, attribuisce un diritto di soggiorno anche in casi diversi da quelli contemplati dall'accordo di recesso e segnatamente ai familiari, cittadini di Paesi terzi, del cittadino dello Stato ospite (del cittadino dell'Unione stanziale, cioè che mai ha lasciato lo Stato di cittadinanza, oppure del cittadino dell'Unione che ritorna nello Stato di origine dopo aver esercitato i diritti di libera circolazione)⁴⁸. Tali diritti non saranno salvaguardati nel Regno Unito, anche se di questa giurisprudenza potranno beneficiare i cittadini del Regno Unito nei Paesi membri, quando saranno transitati alla condizione di cittadini di Paesi terzi⁴⁹.

Il regime previsto dalla parte seconda è costituito in parte da un rinvio alla direttiva 2004/38, in parte da disposizioni materiali autonome. Il fatto di identificare il diritto applicabile attraverso un richiamo espresso al diritto UE è particolarmente importante: benché la lettura e la comprensione dell'accordo ne possano risultare ostacolate, la tecnica ha il vantaggio di assicurare l'uniformità di interpretazione. Il diritto dell'Unione

48. In estrema sintesi, e citando solo il caso capostipite da cui discende l'affermazione del diritto di soggiorno, poi dettagliato e specificato dalla Corte di giustizia nella giurisprudenza successiva, hanno diritto di soggiorno: a) i membri della famiglia del cittadino dell'Unione che ritorna nello Stato di origine dopo aver esercitato la libera circolazione soggiornando in un altro Stato membro (sentenza 7.7.1992, causa C-370/90, *Surinder Singh*); b) i membri della famiglia del cittadino dell'Unione che non ha mai lasciato lo Stato in cui vive, nel caso in cui non concedere loro un diritto di soggiorno ostacolerebbe il cittadino dell'Unione nell'esercizio (potenziale o effettivo) del diritto di offrire in modo transfrontaliero le proprie prestazioni (sentenza 11.7.2002, causa C-60/00, *Carpenter*); c) i genitori del minore in tenera età, cittadino dello Stato in cui vive, se non concedere un diritto di soggiorno produce come conseguenza che il minore sia obbligato a lasciare il territorio dell'Unione per seguire i genitori (sentenza 8.3.2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*); d) il familiare, se non concedere un diritto di soggiorno produce come conseguenza che l'adulto, cittadino dello Stato in cui vive, sia obbligato a lasciare lo Stato di cui è cittadino, perché dipende dal familiare (sentenza 8.5.2018, causa C-82/16, *K.A.*).

49. La parte seconda si applica solo ai cittadini dell'Unione nel Regno Unito, non al cittadino del Regno Unito nel Regno Unito. È interessante ricordare che dei quattro casi menzionati nella nota precedente, due derivano da un rinvio pregiudiziale del giudice inglese. La legislazione inglese sul ricongiungimento familiare è più restrittiva del diritto dell'Unione: di qui l'interesse delle parti a cercare di far rientrare il loro caso nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Su tale prassi, si v. C. Costello, *Metock: free movement and "normal family live" in the Union*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 587 ss.

richiamato nell'AR deve essere interpretato in base ai criteri ermeneutici ad esso propri e applicato alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia. Ovviamente, tale previsione è rilevante per il Regno Unito, non per gli altri Stati membri, giacché per questi ultimi l'accordo di recesso è diritto dell'Unione e la giurisprudenza della Corte è vincolante in quanto essa è interprete qualificato dell'ordinamento giuridico del quale sono parte. Il Regno Unito trae invece dall'accordo di recesso l'obbligo di applicare il diritto dell'Unione (a cui non sarebbe altrimenti vincolato) alla luce della giurisprudenza della Corte, che se precedente alla fine del periodo di transizione, sarà vincolante per l'interprete, se successiva, dovrà essere tenuta in debita considerazione (art. 4 AR). I giudici inglesi avranno poi la possibilità di rinviare alla Corte in via pregiudiziale le questioni interpretative (art. 158 AR) rilevanti per la soluzione di un caso pendente, per un periodo di ulteriori 8 anni. La sentenza della Corte avrà lo stesso valore di quelle rese ai sensi dell'art. 267 TFUE. Il controllo sull'applicazione della parte seconda non sarà più svolto dalla Commissione (che però continuerà a essere garante dei diritti dei cittadini del Regno Unito negli Stati membri dell'Unione, perché potrà sorvegliare l'applicazione del parte seconda negli Stati membri), ma da una apposita autorità che il Regno Unito dovrà istituire, alla quale i singoli potranno rivolgersi e che potrà «avviare sulla scorta di tali denunce un'azione legale dinanzi a un giudice competente nel Regno Unito in una procedura giudiziaria appropriata al fine di ottenere un rimedio adeguato» (art. 159 AR)⁵⁰. Il mancato rispetto di questo obbligo comporta una violazione dell'AR che potrà essere oggetto della procedura di soluzione delle controversie prevista dalla parte sesta dell'accordo stesso.

Il diritto di soggiorno, alle condizioni e secondo i limiti previsti dal diritto dell'Unione, è dunque riconosciuto ai beneficiari di cui all'art. 10 AR, dall'art. 13 AR, disposizione dotata di effetto diretto (si ricorda che anche il Regno Unito è obbligato a garantire l'effetto diretto alle disposizioni dell'accordo di recesso). È possibile il cambiamento del titolo di soggiorno, per es. da studenti a lavoratori o viceversa (art. 17 AR). Il beneficiario che ha maturato cinque anni di soggiorno legale e continuativo (art. 15 AR), eventualmente cumulando i periodi di soggiorno precedenti e successivi alla fine del periodo di transizione (art. 16 AR), può acquisire il diritto di soggiorno permanente, quale disciplinato dall'art. 16 ss. della direttiva 2004/38. Tale diritto di soggiorno non è più legato al soddisfacimento di condizioni o al mantenimento delle condizioni cui il diritto di soggiorno è inizialmente subordinato.

50. Il Parlamento europeo ha espresso dubbi sull'indipendenza dell'Autorità che il Regno Unito progetta di istituire: si v. Risoluzione del 15.1.2020 sull'attuazione e il monitoraggio delle disposizioni relative ai diritti dei cittadini nell'accordo di recesso, P9_TA-PROV(2020)0006.

A questo proposito, è necessario mettere in evidenza una importante peculiarità dell'accordo di recesso rispetto alla direttiva 2004/38: l'accordo di recesso prevede che i cinque anni di soggiorno siano avvenuti in conformità al diritto dell'Unione, mentre per la direttiva il soggiorno deve soddisfare le condizioni previste dalla direttiva stessa. Tale differenza non mancherà di sollevare problemi di discriminazione rispetto ai cittadini dell'Unione: la formula usata dalla direttiva esclude dal computo del soggiorno legale tutte le forme di soggiorno conformi al diritto dell'Unione, ma non alla direttiva. L'AR consentirà quindi ad una persona che soggiorna in base al diritto dell'Unione e che non avrebbe potuto ottenere il diritto di soggiorno permanente di cui alla direttiva 2004/38, di acquisire il diritto di soggiorno nel Regno Unito o negli Stati membri dell'Unione. Si verificherà una diversità di trattamento, più favorevole alle "vittime della Brexit" (tra cui anche *ex* cittadini dell'Unione) che agli altri cittadini dell'Unione. Benché comprensibili, le ragioni di tale differenza di trattamento sono tuttavia difficilmente accettabili. La differenza di trattamento ben potrebbe essere colmata dalla Corte di giustizia, attraverso un'interpretazione della direttiva orientata alla tutela sostanziale del cittadino dell'Unione⁵¹.

Una volta acquisito, il diritto di soggiorno permanente si perderà solo dopo un'assenza di durata superiore a cinque anni. Il cittadino del Regno Unito potrà godere del diritto di soggiorno solo nello Stato ospite e non avrà diritto alla libera circolazione negli altri Stati dell'Unione, se non alle condizioni previste dal diritto sull'immigrazione dell'Unione o nazionale. Il diritto di soggiorno ha infatti valore territoriale.

4.2. *I beneficiari del regime*⁵²

Per poter beneficiare dello speciale regime *ad personam*, che potrà essere conservato per tutta la vita, a condizione di continuare a soddisfare le condizioni previste (art. 39 AR), i cittadini del Regno Unito e i loro familiari devono rientrare in una delle categorie di cui all'art. 10 AR.

a) I cittadini del Regno Unito

In via preliminare, si deve ricordare che la legislazione britannica sulla cittadinanza è complessa e prevede diversi tipi di cittadinanza ai quali sono connessi diritti diversi⁵³. Ai

51. Bisogna però ammettere che tale auspicio rischia di rimanere non inascoltato, poiché è proprio la Corte ad aver interpretato in modo letterale la direttiva: si v. la sentenza 8.5.2013, causa C-529/11, *Alarape*.

52. Nell'esaminare la disciplina sulla conservazione del soggiorno, si assumerà la prospettiva dell'Italia e dei cittadini del Regno Unito in Italia. Solo laddove sia utile ai fini espositivi, si aggiungeranno considerazioni circa il Regno Unito e i cittadini dell'Unione nel Regno Unito.

53. Sulla cittadinanza britannica, si v. per tutti *Fransman's British nationality law*, 3 ed., Bloomsbury Professional, 2011.

fini dell'accordo di recesso, l'art. 2, lett. d) così definisce il cittadino del Regno Unito: «il cittadino quale definito nella nuova dichiarazione del Governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, del 31 dicembre 1982, relativa alla definizione del termine “cittadini” e nella dichiarazione n. 63 allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona»⁵⁴.

Ai sensi dell'art. 10 AR, beneficiano del regime previsto i «cittadini del Regno Unito che hanno esercitato il diritto di soggiorno in [Italia] in conformità del diritto dell'Unione prima della fine del periodo di transizione e che continuano a soggiornarvi dopo la fine del periodo di transizione», nonché i «cittadini del Regno Unito che hanno esercitato i diritti di lavoratori frontalieri in uno o più Stati membri in conformità del diritto dell'Unione prima della fine del periodo di transizione e che continuano a esercitarvi tali diritti dopo la fine del periodo di transizione». Da tali definizioni si ricava che il beneficiario può sia soggiornare sia esercitare attività di lavoro dipendente o autonomo⁵⁵ in Italia, oppure soggiornare in Italia e esercitare attività di lavoro dipendente o autonomo in altro Stato, oppure esercitare attività di lavoro dipendente o autonomo in Italia e soggiornare in un altro Stato. La conservazione dei diritti di soggiorno riguarderà i primi due casi, non il terzo. L'Italia sarà però tenuta a garantire i diritti, diversi da quelli di soggiorno, di cui al capo 2 del titolo 2, che sono connessi all'esercizio dell'attività economica (si v. oltre) anche al frontaliere.

«Soggiornare in conformità al diritto dell'Unione» è concetto giuridico, definito non con riferimento all'adempimento di un obbligo amministrativo, ma alla conformità alle norme materiali dell'Unione (ma si veda oltre, in relazione all'art. 18 AR). Il significato del concetto si può ricavare dall'art. 13 AR, che così recita: «I cittadini dell'Unione e i cittadini del Regno Unito hanno il diritto di soggiornare nello Stato ospitante fatte salve le limitazioni e le condizioni di cui agli articoli 21, 45 o 49 TFUE e all'articolo 6, paragrafo 1, all'articolo 7, paragrafo 1, lettere a), b) o c), all'articolo 7, paragrafo 3, all'articolo 14, all'articolo 16, paragrafo 1, o all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE». *A contrario*, può essere utile riepilogare in quali casi le disposizioni cui l'articolo fa rinvio garantiscono un diritto di soggiorno. Per semplicità espositiva, si seguirà un ordine diverso da quello indicato nell'accordo. Ciò in quanto la direttiva 2004/38 definisce le condizioni alle quali i cittadini dell'Unione possono soggiornare in uno Stato membro

54. La disposizione è corredata di due note a pie' di pagina, con i luoghi di pubblicazione delle dichiarazioni: la prima è in *GUCE C 23* del 28.1.1983, p. 1, la seconda in *GUUE C 306* del 17.12.2007, p. 270.

55. Ai sensi dell'art. 9, lett. b) AR, sono lavoratori frontalieri «i cittadini dell'Unione o del Regno Unito che esercitano un'attività economica conformemente all'articolo 45 o 49 TFUE in uno o più Stati in cui non soggiornano».

diverso dal proprio, in attuazione del Trattato⁵⁶, e le disposizioni del Trattato sono applicabili solo ai casi non disciplinati dalla direttiva.

L'art. 6, par. 1, della direttiva 2004/38 conferisce al cittadino dell'Unione il diritto di soggiorno per periodi non superiori a tre mesi⁵⁷, l'art. 7, par. 1, lettere a)-c) il diritto di soggiorno per periodi superiori a tre mesi al lavoratore, allo studente e alla persona economicamente autosufficiente⁵⁸, l'art. 7, par. 3, riguarda la conservazione della qualità di lavoratore (e il conseguente diritto di soggiorno a tale titolo) in caso di perdita del lavoro; l'art. 14, intitolato «Mantenimento del diritto di soggiorno», riguarda il soggiorno come conseguenza dell'inespellibilità delle persone che cercano un'occupazione, «fino a quando [...] possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo»; l'articolo 16, par. 1, riguarda il diritto di soggiorno permanente, che si acquisisce dopo cinque anni di soggiorno legale e continuativo, e l'art. 17 riguarda le ipotesi in cui il diritto di soggiorno permanente si acquisisce nonostante il soggiorno sia durato meno di cinque anni.

L'art. 45 TFUE, invece, attribuisce espressamente un diritto di soggiorno al lavoratore dipendente, sia nei casi disciplinati dalla direttiva 2004/38, sia in altri. Nella sentenza *Saint Prix*, la Corte di giustizia ha infatti ricavato dalla disposizione in esame il diritto di soggiorno di una lavoratrice che ha cessato di lavorare nei mesi finali della gravidanza, in una ipotesi in cui la direttiva 2004/38 non era applicabile⁵⁹. L'art. 49 TFUE, a differenza dell'art. 45 TFUE, non conferisce direttamente un diritto di soggiorno al lavoratore autonomo (compreso il libero professionista), ma è stato interpretato nel senso che il diritto di soggiorno è un corollario del diritto di esercitare un'attività economica a titolo stabile in uno Stato diverso da quello di origine. Se di regola le condizioni per il soggiorno del lavoratore autonomo sono disciplinate dalla direttiva 2004/38, la norma del Trattato può essere fonte di un diritto di soggiorno in casi residui: con la sentenza *Dankneviute*⁶⁰, la Corte di giustizia ha in sostanza esteso il principio espresso con la sentenza *Saint Prix* anche alla lavoratrice autonoma.

56. Per un'analisi della direttiva 2004/38, sia consentito rinviare a A. Lang, *Il soggiorno del cittadino dell'Unione europea in Italia*, Milano, Giuffrè, 2017. Si v. anche C. Morviducci, *I diritti dei cittadini europei*, cit.

57. Tale diritto di soggiorno non è subordinato ad alcuna condizione, ma può cessare laddove il cittadino dell'Unione diventi un onere per le finanze dello Stato ospite.

58. Il lavoratore deve solo provare l'esistenza del rapporto di lavoro; gli studenti l'iscrizione ad un corso di studio, la disponibilità di risorse economiche di livello sufficiente per non diventare un onere per le finanze dello Stato durante il soggiorno e un'assicurazione malattia onnicomprensiva; le persone economicamente autosufficienti di disporre di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia.

59. Sentenza della Corte di giustizia del 19.6.2014, causa C-507/12. Sulla pronuncia, si v. S. Currie, *Pregnancy-related employment breaks, the gender dynamics of free movement law and curtailed citizenship: Jessy Saint Prix*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 543 ss.

60. Sentenza 19.9.2019, causa C-544/18.

L'art. 21, infine, riguarda il diritto di soggiorno del cittadino dell'Unione, che non rientra nel campo di applicazione di nessun'altra disposizione del Trattato. Tale disposizione può essere in particolare utile al cittadino del Regno Unito che soggiornasse in Italia ma svolgesse la propria attività come frontaliero in Svizzera, perché potrebbe avvalersi della giurisprudenza *Baumbast* della Corte di giustizia⁶¹. Il ricorrente nella causa principale, cittadino tedesco residente nel Regno Unito, lavorava in Paesi terzi. Egli non poteva soggiornare come lavoratore, ai sensi del diritto dell'Unione, perché non prestava la sua attività in uno Stato membro, ma il suo diritto di soggiorno poteva fondarsi direttamente sull'art. 21 TFUE, se disponeva di risorse per non essere un onere a carico delle finanze dello Stato.

Benché la Corte di giustizia le abbia riconosciuto i caratteri dell'effetto diretto e l'idoneità a conferire un diritto di soggiorno ai cittadini dell'Unione, la giurisprudenza più recente tende a minimizzare il richiamo alla disposizione in questione. Infatti, se nel caso *Baumbast* garantire l'effetto utile all'art. 21 comportava la necessità di interpretare in modo flessibile i requisiti cui il diritto derivato subordina il soggiorno, nei più recenti casi *Dano* e *Alimanovic*⁶², la Corte afferma che chi non soddisfa le condizioni previste dalla direttiva 2004/38 non può invocare il diritto dell'Unione. In altri termini, la Corte esonera il giudice nazionale dall'obbligo di effettuare una valutazione della situazione personale dell'interessato, per accertarsi se un diritto di soggiorno possa essere comunque fondato su altre disposizioni del diritto dell'Unione.

In aggiunta ai casi appena passati in rassegna, il cittadino del Regno Unito può soggiornare in conformità del diritto dell'Unione anche in qualità di familiare, *ex art. 7*, par. 1, lett. d) della direttiva 2004/38. L'accordo di recesso tratta separatamente dei familiari e così si farà anche nel presente commento.

Il cittadino del Regno Unito deve non solo soggiornare in Italia in conformità del diritto dell'Unione, ma anche «continuare a soggiornare», concetto giuridico e non meramente di fatto: l'art. 11 AR opportunamente precisa che la continuità del soggiorno non è inficiata da periodi di assenza qualificata, come definiti all'art. 15, par. 2, AR. L'art. 15, par. 2, rinvia a due disposizioni della direttiva 2004/38, l'art. 16, par. 3 e l'art. 21, relativi al diritto di soggiorno permanente. Il primo recita: «La continuità della residenza non è pregiudicata da assenze temporanee che non superino complessivamente sei mesi all'anno né da assenze di durata superiore per l'assolvimento degli obblighi militari né da un'assenza di dodici mesi consecutivi al massimo dovuta a motivi rilevanti, quali

61. Sentenza 17 17.9.2002, causa C-413/99, *Baumbast e R.*, in *Racc.*, p. I-7091.

62. Sentenze della Corte di giustizia dell'11.11.2014, causa C-333/13, *Dano*, e del 15.9.2015, causa C-67/14, *Alimanovic*.

gravidanza e maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o il distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo»; il secondo: «La continuità del soggiorno, ai fini della presente direttiva, può essere comprovata con qualsiasi mezzo di prova ammesso dallo Stato membro ospitante. La continuità del soggiorno è interrotta da qualsiasi provvedimento di allontanamento validamente eseguito nei confronti della persona interessata». Ne consegue che la persona può non essere fisicamente presente in Italia alla data della fine del periodo di transizione ma rientrare nel campo di applicazione della parte seconda e beneficiare della conservazione del diritto di soggiorno.

b) i familiari del cittadino del Regno Unito

Ai familiari del cittadino del Regno Unito sono dedicate numerose disposizioni, intese a mappare le varie situazioni in cui soggiornano in un altro Stato membro in conformità del diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia. Per beneficiare del regime di conservazione dei diritti, il familiare deve rientrare, in primo luogo, nella definizione di cui all'art. 9, lett. a) e, in secondo luogo in una delle ipotesi di cui all'art. 10, par. 1, lett. e) e f). Le condizioni sono dunque cumulative. La complessità del quadro normativo e l'esigenza di disciplinare in grande dettaglio l'ambito di applicazione personale del regime, derivano dal fatto che per i familiari la nazionalità non è rilevante: come ben noto, i familiari di un cittadino dell'Unione beneficiano del diritto di soggiorno, anche se sono cittadini di Paesi terzi. Il legame familiare con il cittadino dell'Unione vale a sottrarli all'ambito di applicazione della normativa sull'immigrazione e ad assoggettarli alla più favorevole disciplina sulla libera circolazione⁶³. Di qui l'estrema cautela nel definirli.

In primo luogo, sono familiari del cittadino del Regno Unito le persone definite all'art. 2, punto 2, della direttiva 2004/38. Si tratta: a) del coniuge⁶⁴; b) del partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante⁶⁵; c) dei discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b); d) degli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b). In aggiunta, l'art. 9, lett. a), ii), comprende «le persone diverse da quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della

63. Sul tema, si v. C. Berneri, *Family reunification in the EU: the movement and residence rights of third country national family members of EU citizens*, Oxford, Hart publishing, 2017.

64. L'orientamento prevalente in Italia, secondo il quale anche il coniuge dello stesso sesso è ammesso al ricongiungimento in base alla direttiva 2004/38, trova conferma nella sentenza della Corte di giustizia 5.6.2018, causa C-673/16, *Coman*.

65. La disposizione non riguarda l'Italia, che non equipara convivenza a matrimonio. Per ulteriori riflessioni sul punto, sia consentito rinviare a A. Lang, *Il soggiorno*, cit., p. 141 ss.

direttiva 2004/38/CE, la cui presenza accanto a cittadini [...] del Regno Unito sia necessaria al fine di non privare tali cittadini del diritto di soggiorno concesso in virtù della presente parte». Le persone di cui all'art. 3, par. 2, della direttiva 2004/38 sono «a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'articolo 2, punto 2, se è a carico o convive, nel Paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente; e b) il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata». La formula criptica dell'art. 9, lett. a), ii) AR è intesa a comprendere tra i beneficiari i familiari che soggiornano in base alla giurisprudenza *Chen* e *Teixeira*. Tale interpretazione si basa sulle discussioni intercorse tra le parti durante la negoziazione dell'accordo⁶⁶. Nel caso *Chen*⁶⁷, si tratta del genitore affidatario di un minore in tenera età, cittadino dell'Unione che soggiorna in uno Stato diverso dal proprio, grazie alle risorse economiche poste a sua disposizione dal genitore; nel caso *Teixeira*⁶⁸, si tratta del genitore del figlio del lavoratore migrante che segue una formazione scolastica in uno Stato membro diverso da quello di origine, e che, occupandosi del figlio, gli consente di proseguire gli studi. Ad una prima lettura, sembrerebbe che anche i beneficiari della giurisprudenza *Ruiz Zambrano* siano compresi nella definizione; tuttavia, la disposizione deve essere letta congiuntamente all'art. 10, che limita ai familiari di un cittadino del Regno Unito in uno Stato membro (e viceversa) il suo ambito di applicazione.

Le persone che soddisfano la definizione di familiare appena esaminata devono anche rientrare in una delle ipotesi contemplate all'art. 10 AR. In particolare devono soggiornare in conformità al diritto dell'Unione (cioè come familiari) in Italia prima della fine del periodo di transizione e continuare a risiedere dopo quella data. Tale ipotesi riguarda quindi la famiglia che è già formata e vive in Italia, anche se la coabitazione non è necessaria⁶⁹. Se la famiglia non risiede in Italia alla data rilevante, beneficia comunque del regime di conservazione dei diritti, a condizione che il vincolo di parentela preceda tale data (quindi, deve trattarsi dei genitori, del coniuge già unito in matrimonio⁷⁰, dei figli già

66. Per un esame dei lavori preparatori della parte seconda dell'accordo di recesso, sia consentito rinviare a A. Lang, *Brexit e cittadinanza europea*, in *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, a cura di M.C. Baruffi, M. Ortino, Bari, Cacucci editore, 2018, p. 51 ss.

67. Sentenza della Corte di giustizia del 19.10.2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*.

68. Sentenza della Corte di giustizia del 23.2.2010, causa C-480/08, *Teixeira*.

69. Si v. le sentenze della Corte 8.11.2012, causa C-40/11, *Iida*, punto 58; e 10.7.2014, causa C-244/13, *Ogieriakhi*.

70. Non sarà quindi applicabile la giurisprudenza *Metock*, secondo la quale beneficia del diritto di soggiorno come familiare del cittadino dell'Unione, il coniuge che prima del matrimonio soggiornava in modo irregolare nello Stato ospitante: sentenza del 25.7.2008, causa C-127/08, in *Racc.*, p. I-6241

nati o già adottati. Per il partner, v. par. 4 dell'art. 10). Per i figli nati o adottati dopo la fine del periodo di transizione la disciplina è ancora più articolata. Ciò è conseguente al compromesso raggiunto tra le diverse posizioni delle parti contraenti: l'Unione avrebbe voluto che il ricongiungimento familiare fosse disciplinato dal diritto dell'Unione anche dopo il recesso, mentre il Regno Unito avrebbe voluto che la materia fosse regolata dal diritto interno. Ha prevalso la posizione del Regno Unito, mitigata dalla previsione in esame: il figlio nato o adottato dal beneficiario ha, in certi casi, un diritto di soggiorno retto dal diritto dell'Unione⁷¹, ma non in altri.

I familiari del cittadino del Regno Unito rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 10 AR anche se risiedono in Italia a titolo autonomo, ossia in conformità al diritto dell'Unione ma senza il cittadino dell'Unione stesso. In questo caso, la persona potrà continuare a vivere in Italia benché il suo congiunto, cittadino del Regno Unito dal quale all'inizio derivava il diritto di soggiorno, non viva più qui. Il diritto di soggiorno autonomo sorge nei casi di cui ai seguenti articoli della direttiva 2004/38: 12 (decesso o partenza del cittadino dell'Unione), 13 (divorzio o annullamento del matrimonio o dell'unione registrata), 16, par. 2 (diritto di soggiorno permanente), 17 e 18 (diritto di soggiorno permanente acquisito prima dei cinque anni).

c) Altri beneficiari

Infine, le altre persone di cui all'art. 3, par. 2 della direttiva 2004/38 (citato *supra*), alle quali l'Italia ha concesso un titolo di soggiorno (senza esserne obbligata dal diritto dell'Unione, ma in forza del potere discrezionale di cui dispone), conserveranno il diritto di soggiorno, se continuano a soggiornare dopo il periodo transitorio o se hanno chiesto l'autorizzazione al soggiorno prima della fine del periodo di transizione. Da notare che la Corte di giustizia ha fondato sull'art. 3, par. 2, della direttiva, il diritto al ricongiungimento familiare del minore affidato in *kafalah* ad un cittadino dell'Unione⁷².

71. Il figlio, nato o adottato dopo la fine del periodo di transizione, beneficia della parte seconda se entrambi i genitori sono cittadini del Regno Unito o dell'Unione europea che soggiornano prima del termine del periodo di transizione e continuano a soggiornare in seguito; oppure se uno dei genitori è un cittadino del Regno Unito o dell'Unione, che soggiorna prima del termine del periodo di transizione e continua a soggiornare in seguito, e l'altro è cittadino dello Stato ospitante; oppure se uno dei genitori è un cittadino del Regno Unito o dell'Unione, che soggiorna prima del termine del periodo di transizione e continua a soggiornare in seguito, «ed è titolare di un diritto di affidamento esclusivo, congiunto o condiviso del minore, in conformità delle norme del diritto di famiglia applicabili in uno Stato membro o nel Regno Unito, comprese le norme di diritto internazionale privato applicabili in base alle quali i diritti di affidamento stabiliti in forza del diritto di uno Stato terzo sono riconosciuti nello Stato membro o nel Regno Unito, in particolare per quanto riguarda l'interesse superiore del minore, e fatto salvo il normale funzionamento di tali norme applicabili di diritto internazionale privato».

72. Sentenza 26.3.2019, causa C-129/18, *SM* (su rinvio pregiudiziale del giudice inglese).

4.3. Le formalità amministrative per la conservazione dei diritti di soggiorno

Cruciale è l'art. 18 AR, sulle formalità amministrative di cui lo Stato può richiedere l'adempimento, come condizione per poter godere del diritto di soggiorno. È una facoltà dello Stato decidere se richiedere agli interessati di presentare una domanda per ottenere la certificazione del diritto di soggiorno, oppure no, ma il Regno Unito ha già dichiarato che vuole avvalersene. In altri termini, esso intende vagliare la situazione di ciascuno dei tre milioni e mezzo circa di cittadini dell'Unione che si trovano sul suo territorio. Quanto all'Italia, dovrà decidere se avvalersi della facoltà in esame oppure no. In assenza di decisione, il diritto di soggiorno sussisterà comunque e nessuna procedura potrà avere valore costitutivo. L'art. 18, par. 4, AR stabilisce che se lo Stato ospitante non prevede una procedura apposita, rilascerà un documento di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38, corredato da una dichiarazione attestante che è stato rilasciato in conformità all'accordo di recesso.

Se lo Stato ospite impone la richiesta di un permesso di soggiorno apposito⁷³, il beneficiario che soddisfa le condizioni ha diritto al soggiorno e al rilascio del permesso, ma ha l'onere di chiedere il rilascio dell'unico documento che è in grado di accertare l'esistenza del suo diritto. L'istanza dovrà essere presentata entro il termine stabilito dallo Stato ospite, ma che non può essere inferiore a sei mesi. Nelle more dell'esame dell'istanza, l'interessato ha diritto a soggiornare. È difficile stimare quanto tempo occorrerà all'amministrazione per ricevere, esaminare e decidere tutte le domande.

Scaduto il termine che lo Stato membro abbia fissato per presentare istanza di certificazione del diritto di soggiorno, senza che l'interessato abbia presentato istanza (e salvo casi particolari in cui l'inazione possa essere giustificata), il diritto di soggiorno si estingue. La persona si troverebbe quindi in situazione irregolare e potrebbe essere allontanata.

L'art. 19 AR, applicabile sin dall'entrata in vigore dell'accordo (quindi anche durante il periodo di transizione), prevede che uno Stato possa iniziare ad esaminare la situazione personale degli interessati anche prima della fine del periodo di transizione, benché gli effetti della relativa decisione potranno prodursi solo in seguito. La disposizione è importante anche per gli interessati perché li garantisce in caso di modifica della decisione stessa, attribuendo loro diritti azionabili in giudizio.

73. L'art. 5 della decisione 2020/135 del Consiglio, relativa alla conclusione dell'accordo di recesso cit., attribuisce alla Commissione il compito di adottare con atti di esecuzione le disposizioni relative al periodo di validità, al formato e agli elementi di sicurezza, nonché alla dicitura comune dei documenti che gli Stati membri rilasceranno ai sensi dell'art. 18 AR.

L'art. 18 AR mira a limitare la discrezionalità dello Stato che intende verificare la situazione di ciascun richiedente. A questo fine, specifica quali sono i documenti necessari per provare di aver soddisfatto le condizioni richieste. Si tratta, in sostanza, delle stesse modalità di prova della direttiva 2004/38, con l'importante precisazione che nessun'altra condizione potrà essere imposta. Da segnalare però che, a differenza di quanto prescrive la direttiva, lo Stato può chiedere che la cittadinanza sia provata con la carta di identità o il passaporto in originale, che potrà essere trattenuto dall'amministrazione.

Per molti dei richiedenti, la procedura di certificazione del diritto di soggiorno sarà assai onerosa e complessa, perché essi dovranno recuperare documenti per dimostrare fatti che al momento in cui sono avvenuti non era necessario provare. In sostanza, gli interessati dovranno dimostrare di aver soddisfatto i requisiti per il soggiorno durante tutti i cinque anni, senza poter contare su presunzioni. I periodi di soggiorno dovranno essere tutti conformi al diritto dell'Unione, ma potranno avere titolo diverso: la stessa persona potrebbe aver soggiornato prima come studente, poi come lavoratore e infine come familiare di un cittadino dell'Unione, o viceversa. I singoli periodi saranno valutati in base alle diverse condizioni richieste a seconda del motivo del soggiorno. Particolarmente importante sarà la giurisprudenza *L.N.*: una persona che al tempo stesso lavora e studia va considerata come un lavoratore e dovrà solo provare l'esistenza del rapporto di lavoro, non anche il possesso di risorse sufficienti e di assicurazione sanitaria⁷⁴. Peraltro, il Regno Unito ha dichiarato che valuterà con tolleranza il requisito dell'assicurazione sanitaria. Particolarmente problematiche potrebbero essere la situazione di chi pur non avendo mai chiesto prestazioni sociali, non ha avuto un lavoro stabile ed è stato sostanzialmente tollerato dalle autorità, nonché la posizione dei familiari, cittadini dell'Unione, di cittadini del Regno Unito, nel Regno Unito. Inoltre, non è specificato quale sia il quinquennio in relazione al quale gli interessati dovranno dimostrare di aver soggiornato regolarmente. Tenendo conto che, in base al diritto dell'Unione, il diritto di soggiorno permanente si acquisisce automaticamente e non si perde se non in caso di assenze di durata superiore a due anni, si dovrebbe desumere che l'interessato debba provare la regolarità dei primi cinque anni di soggiorno, non quella degli ultimi cinque anni. Laddove sia trascorso molto tempo dall'inizio del soggiorno e per coloro che sono nati nello Stato ospite, potrebbe essere materialmente complesso fornire adeguata prova.

Di ciascuno, poi, lo Stato ospite potrà verificare sistematicamente i precedenti penali e effettuare un controllo di sicurezza. Si tratta di possibilità non offerta agli Stati dalla direttiva 2004/38. I precedenti penali dovranno però essere valutati alla luce del diritto

74. Sentenza del 21.3.2013, causa C-46/12, *L.N.*

dell'Unione. Ciò significa che non potranno costituire di per sé motivi di diniego dello *status*, ma indizi, da confermare, della pericolosità dell'interessato per la collettività.

4.4. *I diritti connessi al soggiorno*

I beneficiari del regime di conservazione del diritto di soggiorno godranno di un trattamento particolare, diverso da quello previsto per gli stranieri, e definito dall'accordo di recesso stesso.

Gli artt. 22 e 23 AR riproducono *verbatim* e mediante rinvio gli artt. 23 e 24 della direttiva 2004/38, e riguardano l'uno il diritto di accesso alle attività economiche come lavoratori dipendenti o autonomi senza discriminazioni in base alla nazionalità e l'altro la parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospite (anche se lo Stato ospite può prevedere un termine di tre mesi prima di concedere l'accesso alle prestazioni sociali alle persone che non sono lavoratori, e può concedere di borse di studio o prestiti per studenti solo a coloro che abbiano maturato il diritto di soggiorno permanente). Gli artt. 24 e 25 AR prevedono diritti specifici per i lavoratori dipendenti e autonomi⁷⁵. Essi devono essere riconosciuti anche ai lavoratori frontalieri: tali disposizioni, dunque, non sono destinate solo allo Stato ospitante, ma anche allo Stato di lavoro.

I beneficiari del diritto di soggiorno ai sensi dell'accordo di recesso godono anche di protezione contro l'allontanamento: potranno essere espulsi solo per i motivi previsti dalla direttiva 2004/38. L'art. 20 AR precisa che i comportamenti posti in essere prima della fine del periodo di transizione saranno valutati secondo i criteri previsti dal capo VI della direttiva 2004/38, mentre quelli posti in essere in seguito, saranno valutati in base al diritto nazionale. In questo modo, viene meno l'uniformità di trattamento tra cittadini dell'Unione nel Regno Unito e cittadini del Regno Unito negli Stati membri: la rilevanza del medesimo comportamento potrebbe variare anche significativamente. Differente potrebbe essere anche la valutazione tra Stati membri, in assenza di regole uniformi applicabili.

5. **La conservazione dei diritti di soggiorno nello scenario *hard* Brexit**

Gli Stati membri dell'Unione si erano preparati a garantire la conservazione dei diritti di soggiorno dei cittadini britannici nel caso in cui il recesso del Regno Unito si fosse

75. I primi sono modellati sul regolamento 479/2011. I secondi sono modellati sullo stesso regolamento, ma non sono previsti in altro atto dell'Unione.

verificato senza l'approvazione dell'accordo di recesso (scenario *hard* Brexit)⁷⁶. Per mitigare il passaggio repentino dalla condizione di cittadini dell'Unione a quella di stranieri, la Commissione europea, dando seguito all'invito del Consiglio europeo⁷⁷, si era adoperata per predisporre gli strumenti normativi necessari a livello dell'Unione, e per assistere e coordinare gli Stati nell'adottare quei provvedimenti connessi al recesso che rientravano nelle competenze statali⁷⁸.

Benché una competenza dell'Unione ad adottare un provvedimento in materia avrebbe potuto rinvenirsi nell'art. 79 TFUE⁷⁹, la soluzione promossa dalla Commissione si è concretizzata in un'azione di coordinamento degli Stati membri, che hanno quindi emanato provvedimenti nazionali specifici⁸⁰. Nonostante le differenze, elemento comune a tutti gli Stati, suggerito dalla Commissione, era la previsione di un periodo transitorio durante il quale garantire l'ultrattività dei titoli di soggiorno e assicurare il passaggio ad uno *status* disciplinato dal diritto nazionale sull'immigrazione, possibilmente quello di soggiornante di lungo periodo. La previsione di un periodo transitorio era indispensabile per assicurare l'adeguamento amministrativo necessario: una domanda dell'interessato diretta a modificare il titolo di soggiorno sarebbe o prematura o tardiva, *tertium non datur*. Se presentata prima della data del recesso, la domanda non avrebbe potuto essere accolta, perché la persona non rientrava nell'ambito di applicazione della legislazione sull'immigrazione; se presentata dopo, la domanda avrebbe potuto non essere accolta per

76. Per ragioni di completezza si segnala che una parte della dottrina discute della possibilità di salvaguardare i diritti di soggiorno, a prescindere da ogni concessione dello Stato, invocando le disposizioni della CEDU. Sul punto, si v. G. Marrero González, *'Brexit'. Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 795 ss.

77. Orientamenti del Consiglio europeo (Articolo 50), 23.3.2018, EUCO XT 20001/18, punto 16.

78. La Commissione ha adottato una serie di comunicazioni sul tema: COM/2018/556, *Prepararsi al recesso del Regno Unito dall'Unione europea il 30 marzo 2019*; COM/2018/880, *Prepararsi al recesso del Regno Unito dall'Unione europea del 30 marzo 2019: un piano d'azione per ogni evenienza*; COM/2018/890, *Prepararsi al recesso del Regno Unito dall'Unione europea il 30 marzo 2019 - Attuazione del piano d'azione predisposto dalla Commissione per ogni evenienza*; COM/2019/195, *Affrontare le conseguenze di un recesso del Regno Unito dall'Unione senza accordo: la strategia coordinata dell'Unione*; COM/2019/276, *Stato attuale dei preparativi delle misure di emergenza in vista del recesso del Regno Unito dall'Unione europea*; COM/2019/394, *Ultimare i preparativi per il recesso del Regno Unito dall'Unione europea del 1° novembre 2019*. Ovviamente, la Commissione poteva cercare di coordinare le azioni degli Stati membri, ma nulla poteva per quanto riguarda i diritti dei cittadini dell'Unione nel Regno Unito, il cui destino restava nelle mani del Regno Unito.

79. Si v. la proposta elaborata da S. Peers, *UK Citizens in the EU after Brexit: Securing unilateral guarantees after a 'no deal' Brexit*, in *EU Law Analysis*, 3.8.2018. La Commissione ha inoltre considerato ammissibili e registrato tre iniziative dei cittadini, per la adozione di misure fondate sull'art. 79 TFUE a favore dei cittadini degli Stati che recedono: «Cittadinanza dell'UE per gli europei: uniti nella diversità al di là di *jus soli* e *jus sanguinis*», ECI(2017)000003, in *GUUE* L 81 del 28.3.2017, p. 18 ss.; «Mantenimento della cittadinanza europea», ECI(2017)000005; «Cittadinanza permanente dell'Unione europea», ECI(2018)000003, in *GUUE* C 264 del 26.7.2018, p. 4 ss. (tutte archiviate per sostegno insufficiente).

80. La Commissione pubblica informazioni sulle legislazioni nazionali, fornite dagli Stati membri, all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/citizens-rights_en.

manca dei requisiti. Un periodo transitorio appariva dunque indispensabile per eliminare un fattore di incertezza gravemente pregiudizievole per persone residenti da lungo periodo.

6. Le disposizioni del d.l. n. 22/2019 applicabili ai cittadini del Regno Unito in Italia. La conservazione dei diritti di soggiorno nello scenario *hard* Brexit

L'Italia ha adottato il d.l. n. 22/2019⁸¹, convertito in legge con modificazioni con l. 2019 n. 41⁸², per affrontare alcune questioni relative al recesso del Regno Unito, che alla data di adozione del decreto legge, sembrava imminente. In particolare, l'art. 14 riguardava la conservazione dei diritti di soggiorno in caso di *hard* Brexit e avrebbe regolato la transizione dello *status* dei cittadini del Regno Unito, da cittadini dell'Unione, il cui diritto di soggiorno è regolato dal d.lgs. n. 30/2007⁸³, a stranieri extracomunitari, di cui al d.lgs. n. 286/1998⁸⁴ (d'ora innanzi anche TU immigrazione)⁸⁵.

I cittadini del Regno Unito che alla data del recesso fossero iscritti in anagrafe ai sensi dell'art. 9, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 30/2007, e i loro familiari, cittadini di un Paese terzo e titolari di una carta di soggiorno *ex* art. 10 o art. 17 del medesimo decreto legislativo⁸⁶, avrebbero dovuto chiedere⁸⁷ al questore della provincia di dimora un permesso di soggiorno entro il 31.12.2020. Il soggiorno in Italia successivo alla scadenza indicata senza che l'interessato avesse richiesto un permesso di soggiorno sarebbe stato irregolare e avrebbe comportato l'applicazione degli art. 6, co. 3 (arresto fino a un anno e ammenda fino a duemila euro), e 13 (espulsione amministrativa) del TU immigrazione.

81. D.l. 25.3.2019 n. 22, Misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea, in *GURI* 25.3.2019, n. 71.

82. L. 20.5.2019, n. 41, in *GURI* 24.5.2019, n. 120.

83. D.lgs. 6.2.2007 n. 30, Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

84. D.lgs. 25.7.1998 n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

85. Per un'analisi della disciplina qui solo sinteticamente riassunta, sia consentito rinviare a A. Lang, *Da cittadini UE a stranieri: la soluzione italiana per garantire la conservazione del diritto di soggiorno dei cittadini del Regno Unito in caso di recesso senza accordo*, in *Eurojus*, n. 3-2019, p. 125 ss.

86. La carta di soggiorno *ex* art. 10 viene rilasciata al familiare non comunitario che soggiorna per un periodo superiore a tre mesi; il documento di cui all'art. 17 è denominato «carta di soggiorno permanente per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro», ed è rilasciato al familiare che abbia maturato il diritto di soggiorno permanente. Nulla era previsto per le carte di soggiorno che fossero venute a scadenza durante il periodo transitorio.

87. L'art. 14, par. 1, usa il verbo «potere», non «dovere» («i cittadini del Regno Unito [...] possono chiedere [...]»), ma è evidente che si tratta di un obbligo, perché ai sensi del par. 6, alla scadenza del termine si applica la sanzione dell'art. 6, co. 3, del TU immigrazione e si procede all'espulsione amministrativa ai sensi dell'art. 13 del TU nei confronti del cittadino del Regno Unito che era iscritto in anagrafe ma non ha chiesto il rilascio del permesso di soggiorno. Quindi, non bisogna leggere la disposizione come attributiva di una facoltà, ma come impositiva di un obbligo, salvo che l'interessato preferisca lasciare l'Italia.

Il tipo di permesso di soggiorno che il cittadino del Regno Unito avrebbe potuto richiedere dipendeva dalla durata del soggiorno pregresso: il «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», se pari o superiore a cinque anni, il permesso di soggiorno «per residenza», della validità di cinque anni e rinnovabile, negli altri casi.

L'art. 14 del d.l. n. 22/2019 nulla disponeva per il caso dei familiari cittadini del Regno Unito o di un altro Stato dell'Unione. I familiari con cittadinanza dell'Unione sarebbero rientrati nella più ampia categoria dei cittadini del Regno Unito iscritti in anagrafe. Infatti, tra i motivi che giustificano il soggiorno per periodi superiori a tre mesi e la conseguente iscrizione in anagrafe, è annoverato l'essere un familiare di un cittadino dell'Unione (v. art. 7, co. 1, lett. d, d.lgs. n. 30/2007).

Più complesso sarebbe stato il caso del familiare che avesse la cittadinanza di uno Stato diverso dall'Italia o dal Regno Unito (es. il coniuge francese di un cittadino del Regno Unito). Per quanto riguarda questo secondo caso, il familiare avrebbe potuto, se del caso, cambiare il proprio titolo di soggiorno e soggiornare come lavoratore, studente o persona economicamente autosufficiente⁸⁸. Invece, nell'ipotesi in cui il familiare, cittadino dell'Unione, non avesse soddisfatto le condizioni per soggiornare a titolo principale (neppure grazie alle risorse eventualmente poste a sua disposizione dal cittadino del Regno Unito), allora avrebbe dovuto ottenere un permesso di soggiorno come familiare dell'*ex* cittadino dell'Unione, ma questa ipotesi non era espressamente regolata.

Ugualmente non prevista era l'ipotesi in cui il cittadino del Regno Unito fosse familiare di un cittadino italiano. Egli/ella non avrebbe dovuto chiedere un permesso di soggiorno, bensì una carta di soggiorno *ex* d.lgs. n. 30/2007, dal momento che tale provvedimento normativo si applica ai familiari del cittadino italiano «se più favorevole». Non c'è dubbio che soggiornare in base ad una carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione sia più favorevole che soggiornare in base ad un permesso di soggiorno disciplinato dal TU immigrazione.

6.1. Le altre disposizioni applicabili anche in caso di recesso con accordo

Se l'art. 14 del d.l. n. 22/2019 non è applicabile nel caso di recesso con accordo, non così alcune altre disposizioni dello stesso provvedimento normativo, che meritano una breve considerazione.

88. Si ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, le risorse di cui il cittadino dell'Unione deve disporre per poter essere considerato economicamente autosufficiente non devono essere proprie ma possono derivare da un familiare, anche cittadino di un Paese terzo. In questo senso, si v. sentenza del 16.7.2015, causa C-218/14, *Singh e a.*

a) Il d.l. n. 22/2019 consente di considerare come cittadini dell'Unione i cittadini del Regno Unito ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana. In base all'art. 15 del d.l. n. 22/2019, infatti, «i cittadini del Regno Unito sono equiparati, fino alla prestazione del giuramento, ai cittadini dell'Unione europea, se hanno maturato il requisito di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 [quattro anni di residenza in Italia], alla data di recesso del Regno Unito dall'Unione europea e presentano la domanda entro il 31 dicembre 2020». Il decreto legge non prevede alcun percorso di favore per la concessione della cittadinanza ai cittadini del Regno Unito, in relazione alla durata dell'istruttoria o alle condizioni per la valutazione della domanda, salva la parità di trattamento con i cittadini dell'Unione⁸⁹.

b) Più problematico è invece l'art. 17-*bis* del d.l. n. 22/2019, inserito in sede di conversione. Esso, per la parte che interessa, prevede: «Sono fatti salvi, a condizione di reciprocità, i diritti e i doveri degli studenti e dei ricercatori del Regno Unito già presenti in Italia alla data di recesso o comunque che lo saranno entro l'anno accademico 2019/2020»⁹⁰. Non solo la disposizione è redatta in modo da renderne difficile l'interpretazione, ma la sua conformità con l'accordo di recesso è dubbia.

La redazione dell'art. 17-*bis* del d.l. n. 22/2019 solleva più di un problema interpretativo. In primo luogo, non consente di identificare con sufficiente precisione chi siano le persone alle quali è applicabile. Per quanto riguarda gli studenti, non è chiaro se si tratta dei soli studenti universitari (come sembrerebbe di poter desumere dal riferimento all'anno accademico) oppure di qualunque studente. Né è chiaro se riguarda solo gli studenti a tempo pieno oppure anche quegli studenti che esercitano al contempo un'attività lavorativa⁹¹. Quanto al ricercatore, poi, è figura non definita: riguarda coloro che sono titolari di un contratto come ricercatori presso una Università, o chiunque svolga un'attività che comporta la ricerca, presso un ente privato di ricerca, presso un'impresa o come libero professionista? In secondo luogo, è incerto a quali studenti e ricercatori si applicherà: si richiede che le persone siano «già presenti in Italia» alla data del recesso, ma non si specifica quando la condizione è soddisfatta. In altri termini, possono considerarsi

89. Per un esame dell'art. 9 della legge sulla cittadinanza, si v. J. Re, *L'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione*, in *Codice di famiglia, minori, soggetti deboli*, a cura di G.F. Basini, G. Bonilini, F. Confortini, Vol. II, Assago, UTET, 2014, p. 5110 ss.

90. La disposizione prosegue richiedendo la reciprocità per il riconoscimento delle qualificazioni professionali e si conclude in questi termini: «Le politiche universitarie e della ricerca nell'ambito della collaborazione bilaterale con il Regno Unito restano finalizzate all'ulteriore sviluppo delle collaborazioni esistenti tra le istituzioni universitarie e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica».

91. Si pensi al caso deciso dalla Corte di giustizia con sentenza 21.3.2013, causa C-46/12, *L.N.*, già citata, in cui il ricorrente nella causa principale frequentava un corso di istruzione superiore e lavorava. La Corte ha ritenuto che la qualifica di lavoratore dovesse prevalere e che, di conseguenza, lo Stato ospite non potesse rifiutargli una borsa di studio, rifiuto che sarebbe stato legittimo se fosse stato considerato uno studente.

«presenti» in Italia tutti i cittadini del Regno Unito che sono giunti nel territorio nazionale in una data precedente alla vigilia del recesso, quindi tanto coloro che sono nati in Italia, quanto coloro che sono giunti dall'estero per frequentare un corso o lavorare come ricercatori. Inoltre, la disposizione sembra non avere un termine finale, neppure implicito. Ciò significa che una categoria di persone, gli studenti e i ricercatori presenti entro l'a.a. 2019/2020, sarà trattata in modo diverso dagli studenti e dai ricercatori che giungeranno successivamente a quella data, almeno fintanto che conserveranno tale qualifica. Se lo studente la perde quando conclude il ciclo di studi, al contrario il ricercatore la conserva finché non cambia lavoro o cessa di lavorare per sopraggiunti limiti d'età o per invalidità. In terzo luogo, non sono indicati quali diritti sono soggetti a reciprocità. Solo quelli connessi alla condizione di studente (es. accesso a borse di studio, a tariffe di trasporto agevolate, ecc.), oppure anche altri diritti accessibili in generale che lo studente potrebbe voler esercitare (es. accesso al lavoro, accesso all'alloggio)? Quanto ai ricercatori, i diritti e i doveri soggetti a reciprocità potrebbero essere connessi al rapporto di lavoro. In quarto luogo, non è chiaro se la mancanza di reciprocità comporta la perdita del diritto di cui la persona godeva oppure il diniego dell'accesso ad un diritto di cui ancora non gode. La formulazione della disposizione in esame è infatti diversa da quella dell'art. 16, co. 1, delle disposizioni preliminari al codice civile, che stabilisce che «Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali»: quest'ultima usa l'espressione «ammesso a godere», mentre la norma in commento ricorre alla locuzione «sono fatti salvi ... i diritti e i doveri». Infine, non è stabilito come e chi valuterà che la condizione di reciprocità sia soddisfatta.

La disposizione appare incompatibile con l'accordo di recesso. Come illustrato *supra* nei par. 4 ss., durante il periodo di transizione i cittadini britannici godranno della parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospite (nel caso di specie con i cittadini italiani). Ai sensi del diritto dell'Unione, lo Stato ospite può negare allo studente nei primi cinque anni di soggiorno l'accesso alle borse di studio, ma non ad altre prestazioni non connesse alla condizione di studente; mentre nessuna deroga è ammessa a danno del lavoratore, dipendente o autonomo. Dopo la fine del periodo di transizione, coloro che saranno presenti in Italia legalmente, beneficeranno della conservazione dei diritti di soggiorno e di conseguenza della parità di trattamento (e studenti e ricercatori rientrano *ratione personarum* nella categoria dei beneficiari). Poiché le disposizioni dell'accordo di recesso che siano chiare, precise e incondizionate prevalgono sul diritto nazionale confliggente, l'art. 17-*bis* del d.l. n. 22/2019 andrà disapplicato, salvo che se ne possa dare un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione. Una interpretazione conforme, però, appare improbabile, in quanto il concetto stesso di reciprocità è in contrasto con la parità

di trattamento che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, uno Stato deve garantire ai cittadini degli altri Stati membri presenti sul suo territorio⁹². La cittadinanza dell'Unione comporta che, agli occhi dello Stato ospite, tutti i cittadini dell'Unione siano uguali e parte di un gruppo omogeneo, quale che sia la loro nazionalità. Al contrario, l'applicazione della reciprocità richiede di valorizzare la nazionalità dello straniero e comporta una differenziazione tra stranieri. La non discriminazione in base alla nazionalità prevista dal diritto dell'Unione non implica un'uguaglianza di trattamento assoluta, ma è compatibile con differenze di trattamento legate al tipo di contatto del cittadino dell'Unione con lo Stato ospite⁹³. Infatti, come già ricordato, l'art. 24 della direttiva 2004/38, che consente allo Stato ospite di non concedere borse di studio o prestiti agli studenti prima che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente, attribuisce una facoltà allo Stato, che, se decide di avvalersene, tratterà tutti i cittadini dell'Unione in modo meno favorevole dei nazionali. Se si applicasse la reciprocità, lo Stato dovrebbe invece concedere borse e prestiti agli studenti che siano cittadini di Stati che non si sono avvalsi di tale facoltà.

È difficile capire il senso della disposizione in esame, se non la si inquadra nella volontà di proteggere gli studenti e i ricercatori italiani nel Regno Unito mostrata dal legislatore. Finora il Regno Unito ha reso noto che i cittadini dell'UE nel Regno Unito potranno continuare gli studi alle stesse condizioni applicate fino al recesso, pur riservandosi il diritto di modificarle, nell'ambito di riforme che concernano anche i cittadini del Regno Unito⁹⁴. Ogni modifica apportata dal Regno Unito a danno degli studenti italiani dovrebbe ripercuotersi, nelle intenzioni del legislatore italiano, sugli studenti del Regno Unito. Resta da capire se, al di là della sua incompatibilità con il diritto dell'Unione, la reciprocità possa essere uno strumento efficace per prevenire modifiche peggiorative alla condizione degli studenti italiani nel Regno Unito, e, qualora modifiche alla legislazione vigente dovessero intervenire, se avrebbe potuto essere in concreto applicata. La tutela dei diritti di cittadini italiani e degli altri Stati membri dell'Unione è affidata, in base all'accordo di recesso, all'Unione stessa e non ai suoi Stati membri, e potrà essere esercitata secondo le modalità previste dall'accordo di recesso.

92. Così sin dalla sentenza del 22.6.1972, 1/72, *Frilli* (relativa all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale). Per quanto riguarda l'Italia, sono state giudicate in contrasto con il diritto dell'Unione le condizioni di reciprocità per l'accesso a varie professioni (sentenza 15.10.1986, causa 168/85, *Commissione c. Italia*, e 16.5.2002, causa C-142/01, *Commissione c. Italia*, relativa ai maestri di sci).

93. Sul tema, in generale, si v. M. Dougan, E. Spaventa, *'Wish You Weren't Here...'* *New Models of Social Solidarity in the European Union*, in *Social Welfare and EU Law*, edited by M. Dougan, E. Spaventa, Oxford, Hart publishing, 2005, p. 207 ss.

94. Si v. Department for the Exiting of the European Union, *Citizens' Rights. EU citizens in the UK and UK nationals in the EU*, Policy paper, del 4.4.2019, p. 2, disponibile sul sito del Governo inglese.

7. Conclusioni

L'accordo di recesso delinea un regime che, per quanto imperfetto, garantirà la stabilità del soggiorno ai cittadini dell'Unione nel Regno Unito e per i cittadini del Regno Unito negli Stati membri dell'Unione. Le incognite deriveranno dalle formalità amministrative che il Regno Unito e gli Stati dell'Unione porranno all'accertamento del diritto e all'accesso al nuovo *status* giuridico. L'Italia dovrà decidere se prevedere una procedura particolare per verificare la sussistenza delle condizioni che giustificano la conservazione del diritto di soggiorno dei cittadini britannici. Per completezza, resta da aggiungere che i cittadini del Regno Unito coniugati o familiari di un cittadino italiano potranno ottenere una carta di soggiorno ai sensi del d.lgs. n. 30/2007.

Per la generalità delle persone, salvo quelle protette dall'accordo di recesso, la libera circolazione tra Regno Unito e Unione europea cesserà con il recesso. Le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini dell'Unione nel Regno Unito e dei cittadini del Regno Unito nell'Unione saranno disciplinate dal diritto nazionale⁹⁵. È possibile, ma assai improbabile, che saranno disciplinate dall'accordo sulle future relazioni, i cui negoziati saranno avviati all'inizio di marzo 2020. Riprendere il controllo dell'immigrazione, compresa la libera circolazione, è uno dei motivi della stessa Brexit⁹⁶. Lapidaria è la Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito, in cui si legge che «il Regno Unito ha deciso che il principio di libera circolazione delle persone tra l'Unione e il Regno Unito non si applicherà più»⁹⁷.

95. Per quanto riguarda le condizioni per l'ingresso per soggiorni di breve periodo nell'Unione europea, si v. il regolamento (UE) 2019/592 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10.4.2019, recante modifica del regolamento (UE) 2018/1806 che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, in relazione al recesso del Regno Unito dall'Unione, in *GUUE*, L 103 I del 12.4.2019, p. 1 ss. L'esenzione opera sul presupposto che anche il Regno Unito assicuri il medesimo trattamento ai cittadini dell'Unione.

96. Per una discussione circa l'aumento dell'ostilità dei britannici nei confronti degli stranieri nel corso degli anni, che non si è riusciti a contrastare efficacemente con gli strumenti giuridici esistenti e che è venuta alla luce con il referendum, si v. T. Ahmed, *Brexit, Discrimination and EU (Legal) Tools*, in *European Law Review*, 2019, p. 515 ss.

97. In *GUUE* C 34 del 30.1.2020, p. 1 ss., par. 48.