

LA BREXIT E LE SUE IMPLICAZIONI NELL'AVIAZIONE CIVILE*Marta Lazzaroni* *

SOMMARIO: 1. Le competenze europee nel settore dell'aviazione civile: mercato interno, relazioni *extra*-europee, competenze tecniche – 2. *Brexit*: a che punto siamo? – 3. Risvolti *Brexit* nel settore dell'aviazione civile – 4. Considerazioni finali.

1. – L'Unione europea, essendo entità giuridica di derivazione convenzionale, trae le proprie origini dalla cessione di sovranità degli Stati membri in suo favore limitatamente a determinate materie: ciò significa che sono gli Stati membri, attraverso i Trattati stipulati, a conferire all'Unione europea il potere di azione, che è dunque derivato e non originario. Architrave di tale sistema giuridico è il principio di attribuzione *ex art. 5 tr. UE*¹, il quale indica esplicitamente che l'Unione europea, per il tramite delle sue Istituzioni, è legittimata ad agire solo in presenza di una precisa base giuridica che le conferisca tale potere², con il conseguente limite di non poter estendere le pro-

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Brescia.

¹ Art. 5 tr. UE: "1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri".

² Se il principio di attribuzione è la pietra angolare su cui poggia il sistema giuridico dell'Unione europea, non meno importanti sono gli altri principi ad esso connessi, quali il principio di sussidiarietà *ex art.5(1)* e il principio di proporzionalità *ex art. 5(4)*. Meritano di essere rammentati anche l'art. 352 tr. FUE disponente la clausola di flessibilità e la teoria dei poteri impliciti di origine giurisprudenziale. Per un approfondimento generale relativo a titolo argomento si veda R. Adam-A.Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, 411 s.; A. Kaczorowska, *European Union Law*, Londra, 2013, 163 s.; U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2009, 52 s.; M. Fragola, *Nozioni di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012, 88 s.; F. Pocar, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010,



prie competenze oltre quanto esplicitamente o implicitamente conferitole³. Il Trattato di Lisbona, in maniera innovativa rispetto al passato, chiarisce e definisce esplicitamente le competenze che vengono attribuite all'Unione europea, individuandone tre tipologie:

- competenza esclusiva: in tali settori⁴ il potere di legiferare – e conseguentemente adottare atti vincolanti – spetta unicamente all'Unione europea, mentre gli Stati membri possono intervenire solo per dare esecuzione agli atti prodotti a livello dell'Unione oppure agire se debitamente autorizzati da quest'ultima;

- competenza concorrente: in tali settori⁵ – elencati in modo non tassativo nel Trattato – sia l'Unione europea sia gli Stati membri hanno il potere di legiferare e di adottare atti vincolanti. L'Unione dispone, però, di un diritto di prelazione nel senso che gli Stati membri possono esercitare le proprie competenze soltanto nella misura in cui l'Unione non abbia ancora agito oppure abbia revocato le sue iniziative in materia;

- competenza complementare: in tali settori⁶ l'Unione europea può in-

98 s.; V. M. Sbrescia, *Le competenze dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2008; G. Tesaro, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2014, 94 s.; U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2014, 63 s.

³ È utile sottolineare che per la prima volta nella storia dell'Unione europea, il Trattato costitutivo prevede la possibilità per gli Stati membri di ridurre le competenze assegnate all'Unione europea, come si legge *ex art.48(2) tr. UE*.

⁴ Art. 3(1) tr. FUE: "L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune".

⁵ Art. 4 tr. FUE: "1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i Trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6. 2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente Trattato; c) coesione economica, sociale, territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente Trattato".

⁶ Art. 6 tr. FUE: "L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e)

tervenire solo per sostenere, coordinare e, al limite, integrare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza e senza poter armonizzare le disposizioni nazionali.

Con riferimento al settore che qui interessa, l'aviazione civile ⁷, esso è tra quelli che maggiormente sono stati interessati dalla *competence creep* ⁸ ossia dalla compressione dei poteri normativi, sia interni sia esterni, degli Stati membri a favore dell'Unione europea, in un'ottica di progressiva armonizzazione, se non addirittura unificazione, del diritto. Il trasporto aereo si è infatti tradizionalmente sviluppato sotto gli auspici e il controllo delle Autorità nazionali e dei rispettivi Stati e tale impostazione si è generalmente tradotta nel monopolio dei vettori aerei nazionali e nella proprietà/gestione pubblica degli aeroporti. La frammentazione in mercati nazionali – favorita dalla ritrosia degli Stati rispetto alla cessione di parte della propria sovranità in un settore tanto strategico quale quello dell'aviazione – e l'assenza di un'effettiva concorrenza erano però sempre meno in linea non solo con l'espansione economica e il relativo innalzamento del tenore di vita, che favoriva l'aumento della domanda di servizi di trasporto aereo, ma anche con l'obiettivo esplicitato dall'allora Trattato costitutivo di creazione di una politica comune. Punto di svolta in tale contesto è rappresentato dalla sentenza della Corte di giustizia del 1985 ⁹ con cui l'Istituzione giurisdizionale, dopo aver riconosciuto l'inerzia del Consiglio, lo ha esortato a operare secondo quanto previsto nel Trattato. Ne seguì che sul finire degli anni Ottanta si avviò in Europa

istruzione, formazione professionale, gioventù, sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa⁷.

⁷ L'aviazione civile rientra nel settore dei trasporti, fondamentale per lo sviluppo economico locale, regionale, statale, europeo e globale, che mira a coniugare le concrete esigenze di movimento con la riduzione delle esternalità negative, con il doppio obiettivo sia di garantire una mobilità efficiente per le persone e per le merci sia di contrastare l'aumento del traffico e i conseguenti costi, incidenti stradali, danni ambientali, in un'ottica di "mobilità sostenibile". Il Trattato di Lisbona dedica al settore il Titolo VI, artt. 90-100.

⁸ L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, 421; T. Konstadinides, *Division of Powers in European Union Law. The delimitation of International Competence between the EU and the Member States*, Alphen aan den Rijn, 2009.

⁹ Ceg. C-13/83, *Parlamento europeo e Commissione delle Comunità europee vs. Consiglio delle Comunità europee*, 22 maggio 1985: "Il Consiglio ha ommesso, in violazione del Trattato, di garantire la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti internazionali e di stabilire le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro".

la cosiddetta “liberalizzazione dei cieli”¹⁰: tramite l’emanazione di tre diversi pacchetti di misure regolamentari¹¹ nel giro di un decennio l’aviazione civile fu radicalmente trasformata e, gradualmente, si passò da un’economia amministrata a un’economia di mercato, fino a giungere alla creazione dell’odierno “mercato unico europeo dell’aviazione civile”, attualmente regolato da un sistema normativo europeo penetrante¹². In particolare il terzo pacchetto – ora sostituito totalmente dal vigente reg. (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità¹³ – rappresenta il completamento di tale processo di liberalizzazione, soprattutto per l’innovazione simbolica dell’introduzione della nozione di “vettore aereo comunitario” in luogo di “vettore aereo nazionale”, cui si collega la possibilità per tutti vettori delle compagnie aeree che hanno sede in territorio europeo di godere di tutte le nove libertà dell’aria¹⁴ e dunque di accedere a tutte le rotte interne senza il bisogno di richiedere permessi o autorizzazioni¹⁵, es-

¹⁰ Sulla scia dell’*Airline Deregulation Act*, Legge Federale degli Stati Uniti datata 1978 con cui l’Amministrazione Carter favorì la deregulation dell’industria dell’aviazione domestica.

¹¹ Il primo pacchetto risale al 1987: reg. CEE n. 3975/87, O. J. L 374/1; reg. CEE n. 3976/87, O. J. L 374/9; dir. 87/601/CEE, O. J. L 374/12; dec. 87/602/CEE, O. J. L 374/19. Il secondo pacchetto è datato 1990: reg. CEE n. 2342/90, O. J. L 217/1; reg. CEE n. 2343/90, O. J. L 217/8; reg. CEE n. 2344/90, O. J. L 217/15. Il terzo pacchetto risale al 1992: reg. CEE n. 2407/92, O. J. L 240/1; reg. CEE n. 2408/92, O. J. L 240/8; reg. CEE n. 2409/92, O. J. L 240/15.

¹² Si veda I. H. Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law*, Alphen aan den Rijn, 2012, 85 s.; R. Lo Bianco, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, 131 s.; S. Zunarelli-A. Pullini, *I servizi di trasporto aereo*, in S. Zunarelli (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, 11 s.

¹³ O. J. L 293/3.

¹⁴ Le libertà dell’aria sono: 1. Attraversare il territorio altrui senza atterrare. – 2. Atterrare nel territorio altrui per ragioni non commerciali (ossia senza sbarcare passeggeri–merci). – 3. Sbarcare nel territorio altrui passeggeri–merci imbarcati nel Paese di cui l’aereo ha la nazionalità. – 4. Imbarcare nel territorio altrui passeggeri–merci destinati a sbarcare nel Paese di cui l’aereo ha la nazionalità. – 5. Sbarcare nel territorio altrui passeggeri–merci destinati imbarcati nel Paese di cui l’aereo ha la nazionalità (terza libertà) + imbarcare passeggeri–merci destinati a sbarcare in un altro Paese. – 6. Volare da uno Stato estero in un altro Stato estero passando per lo Stato di cui l’aereo ha la nazionalità. 7. Volare da uno Stato estero in un altro Stato estero senza passare per lo Stato di cui l’aereo ha la nazionalità. – 8. Imbarcare nel proprio territorio passeggeri–merci destinati a sbarcare in un altro Paese, trasportando poi il traffico locale tra due punti nello stesso Stato (cabotaggio consecutivo). – 9. Volare solo all’interno di uno Paese straniero (cabotaggio totale).

¹⁵ Come previsto anche dal nostro cod. nav. ex art. 776 “Servizi aerei intracomunitari”: “Sal-

sendo l'unico limite l'assegnazione di bande orarie e fatta eccezione per le rotte particolari per le quali gli Stati membri possono imporre oneri di servizio pubblico.

La potestà normativa dell'Unione europea non è limitata alla sola produzione di atti a valenza interna; gli Stati membri, tramite il Trattato di Lisbona, le hanno infatti attribuito personalità giuridica *ex art. 47 tr. UE*, rendendola soggetto di diritto internazionale dotato del cosiddetto "*treaty making power*". Fin dove possa spingersi tale diritto-potere di azione è ricavabile dal principio definito "parallelismo dei poteri interni ed esterni"¹⁶, ricavabile sia dalla lettura combinata degli artt. 3(2) tr. FUE¹⁷ e 216 tr. FUE¹⁸, sia dalle varie pronunce giurisprudenziali che si sono susseguite nel corso del tempo¹⁹. Se ne ri-

vo quanto disposto al Capo III, sono ammessi a effettuare a titolo oneroso servizi di trasporto aereo di passeggeri, posta o merci, di linea e non di linea, su rotte intracomunitarie, I vettori aerei che hanno ottenuto una licenza di esercizio, nonché, preventivamente, una certificazione quale operatore aereo, secondo le disposizioni di cui al presente Capo e alla normativa comunitaria".

¹⁶ L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, cit., 449 s.; U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, cit. 52 s.; S. Saluzzo, *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea e Stati terzi*, Milano, 2018, 191 s.; U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, cit., 223 s.

¹⁷ Art. 3(2) tr. FUE: "L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata".

¹⁸ Art. 216 tr. FUE: "1. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata. 2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri".

¹⁹ Tra le quali spicca la nota sentenza *AETS* (Ceg. C-22/70, 31 marzo 1971, *Commissione delle Comunità europee vs. Consiglio delle Comunità europee*) in tema di politica dei trasporti, con cui la Corte ha statuito che se l'Unione europea ha già adottato, sul piano interno, atti aventi ad oggetto la stessa materia dell'accordo internazionale, la stessa Unione europea vede avvocato a sé il diritto di concluderlo. Nello specifico, la Corte ha sentenziato che "la Comunità può stabilire dei rapporti contrattuali con gli Stati terzi per l'intera gamma degli scopi enunziati nel Trattato. Questa competenza non è espressamente prevista dal Trattato, ma può desumersi anche da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle istituzioni della Comunità. In particolare, tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere, nè individualmente nè collettivamente, di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidono su dette norme o ne alterino la portata.

cava che l'Unione è dotata di competenza esterna nei seguenti casi: i) la conclusione dell'accordo è previsto dai Trattati – definita competenza esterna normativamente prevista; ii) la conclusione dell'accordo è necessaria per la realizzazione degli obiettivi del Trattato – definita competenza parallela preventiva; iii) la conclusione dell'accordo è prevista da un atto giuridico vincolante – definita competenza parallela successiva; iv) la conclusione dell'accordo incide su norme comuni già adottate internamente, potendone alterare la portata – definita competenza parallela successiva. Con riferimento alle relazioni internazionali nel settore dell'aviazione civile è innegabile quanto il trasporto aereo abbia assunto sempre più rilevanza per i passeggeri, per le imprese e per l'economia nel suo complesso, poiché quanto più una città, una regione o un Paese sono collegati per via aerea ad altre destinazioni – tanto in Europa quanto in altre parti del mondo – tanto maggiore è la crescita economica che tale connessione può generare. Terminata l'opera di liberalizzazione a livello interno che ha portato alla creazione del mercato unico europeo dell'aviazione civile, l'aviazione civile *extra*-europea continuava tuttavia a basarsi su accordi bilaterali tra Stati membri e Stati terzi e ciò costituiva un significativo handicap per un'entità giuridica quale l'Unione europea che ambiva a presentarsi al mondo esterno come soggetto unico. Ancora una volta si è rivelato prezioso il contributo della giurisprudenza: le sentenze cosiddette “*Open Skies*”²⁰ pronunciate dalla Ceg. il 5 novembre 2002 hanno infatti segnato il punto di avvio di una politica estera comune dell'allora Comunità europea in materia di aviazione civile. La sentenza in oggetto ha chiarito che gli Stati membri non avrebbero più potuto considerarsi, essere considerati e agire come attori unici in almeno tre aree che erano oramai da considerare di competenza esclusiva della Comunità, avendo la stessa interamente coperto tali campi tramite la propria normazione ed essendosi quindi avocata il diritto di legiferare: i) i sistemi telematici di prenotazione²¹; ii) le tariffe intracomunitarie²²; iii) le

Nell'attuare le disposizioni del Trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne”.

²⁰ Ceg. 5 novembre 2002, cause riunite C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 e C-476/98.

²¹ Normata dal reg. (CEE) n. 2299/1989, abrogato dal vigente reg. (CE) n. 80/2009 relativo a un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione – O. J. L 35/47.

²² Normata dal reg. (CEE) n. 2409/1992, abrogato dal vigente reg. (CE) n. 1008/2008, già citato.

bande orarie²³. Per sviluppare e favorire questa nuova complementarità tra gli Stati membri e la Comunità si è intrapresa una progressiva azione programmatica fondata su diversi pilastri.

Il primo pilastro è rappresentato dalla necessità modificare i circa 2000 accordi bilaterali esistenti tra i singoli Paesi membri e i Paesi terzi, rendendoli conformi al diritto comunitario ed eliminando l'incertezza giuridica che era stata conclamata e cristallizzata con le sentenze "*Open Skies*".

Al fine di raggiungere tale obiettivo, sono stati adottati due differenti approcci:

- negoziazioni bilaterali tra ogni Stato membro e i singoli Paesi terzi²⁴. In relazione a tale aspetto è stato emanato il reg. (CE) n. 847/2004 relativo alla negoziazione e all'applicazione di accordi in materia di servizi aerei stipulati dagli Stati membri con Paesi terzi – O. J. L 157/1 (2007), non solo per delineare un preciso quadro legislativo, ma anche per definire una chiara procedura di cooperazione tra Commissione e Stati membri. Gli Stati membri hanno ancora la possibilità di negoziare e stipulare accordi bilaterali con Stati terzi, ma sono obbligati a inserire clausole standard²⁵ – redatte di concerto da Commissione e Stati membri, tra le quali si rinviene la clausola di nazionalità comunitaria – che assicurino la compatibilità con il diritto comunitario²⁶. Tale libertà di azione è esercitabile solo fino a quando il Consiglio non

²³ Normata dal reg. (CEE) n. 95/1993 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità – O. J. L 14/1.

²⁴ Si faccia riferimento al nostro cod. nav.: art. 784 "Dei servizi aerei extracomunitari": "Fatte salve le competenze dell'Unione europea in materia di stipulazione di Convenzioni internazionali di scambio di diritto di traffico, i servizi aerei di trasporto aereo di linea di passeggeri, posta o merci che si effettuano, in tutto o in parte, all'esterno del territorio comunitario, sono disciplinati da accordi internazionali con gli Stati in cui si effettuano, la cui Autorità per l'aviazione civile abbia un sistema regolamentare di certificazione e di sorveglianza tecnica per lo svolgimento dei servizi di trasporto aereo atta a garantire un livello di sicurezza conforme a quello previsto dalla Convenzione internazionale per l'aviazione civile (...)". Art. 788 "Diritti di traffico": "I diritti di traffico relativi a rotte internazionali destinate a territori esterni all'Unione europea sono attribuiti dall'ENAC nel rispetto dei principi della libera concorrenza e con l'intento di assicurare il massimo livello di qualità del servizio affidato, secondo criteri trasparenti e non discriminatori (...)".

²⁵ Il modello è disponibile *online* https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/international_aviation/doc/draft_horizontal_agreement_en.pdf.

²⁶ Per l'Italia si veda l'art. 784, cod. nav., come sostituito dal d. lgs. n. 96/2005 e dal d. lgs. n. 151/2006: "Fatte salve le competenze dell'Unione europea in materia di stipulazione di con-

fornisce alla Commissione l'autorizzazione a procedere per negoziare a livello comunitario un *Horizontal Agreement* che sostituisca, o quanto meno modifichi, quelli stipulati dai singoli Stati membri con un Paese terzo determinato.

- stipula dei precedentemente citati *Horizontal Agreements* ossia di Accordi internazionali negoziati dalla Commissione europea – in veste di unico attore agente su mandato del Consiglio e per conto degli Stati membri – al fine di modificare in blocco tutti gli Accordi bilaterali sui servizi aerei di linea esistenti tra i Paesi europei e un singolo Paese terzo, rendendoli conformi al diritto europeo.

Il secondo pilastro è rappresentato dalla graduale estensione del mercato unico dell'aviazione civile ai Paesi vicini – differenziandoli tra un primo gruppo di Stati impegnati in una cooperazione paneuropea in un'ottica di pre-adesione alla Comunità e un secondo gruppo che riguarda i Paesi mediterranei con i quali sussistono strette relazioni internazionali. Tale politica mira alla creazione di uno spazio aereo senza frontiere, a condizione che gli Stati *extra*-europei coinvolti rispettino e attuino progressivamente tutte le pertinenti e necessarie norme dell'Unione europea.

Nello specifico tale estensione è avvenuta con modalità differenti, come di seguito descritto.

a) La Svizzera è uno Stato terzo rispetto all'Unione europea ma è membro dell'EFTA²⁷. Nonostante il rifiuto del Paese di entrare a far parte della EEA *European Economic Area*²⁸, i rapporti con l'Unione europea si sono in-

venzioni internazionali di scambio di diritti di traffico, i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri, posta o merci che si effettuano, in tutto o in parte, all'esterno del territorio comunitario, sono disciplinati da accordi internazionali con gli Stati in cui si effettuano (...).

²⁷ L'EFTA *European Free Trade Association* (Associazione di libero scambio) è un'Organizzazione interstatale con sede a Ginevra creata allo scopo di favorire il libero scambio e l'integrazione economica. Inizialmente istituita da sette Paesi – Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera, Regno Unito – attualmente l'Organizzazione è composta da Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Secondo l'art. 56: “*Any State may accede to this Convention, provided that the Council decides to approve its accession, on such terms and conditions as may be set out in that decision*”.

²⁸ La EEA *European Economic Area* nasce da un Accordo siglato a Oporto il 2 maggio 1992 ed entrato in vigore il 2 maggio 1994 tra gli allora 7 Stati membri dell'EFTA, la Comunità europea e i suoi 12 Stati membri. La Svizzera rifiutò tale accordo a seguito dell'esito negativo del Referendum indetto il 6 dicembre 1992. Nel gennaio 1995 tre Stati EFTA (Austria, Finlandia e Svezia) entrarono nell'Unione europea. Attualmente l'EEA *Agreement* vede come protagonisti l'Unione europea e i tre Stati EFTA (Norvegia, Liechtenstein e Islanda). Tale Accordo si basa

tensificati nel corso degli anni attraverso la stipula di oltre 120 Accordi bilaterali, tra cui gli interconnessi e settoriali Bilaterali I del 1999²⁹, seguiti dai Bilaterali II nel 2004³⁰. Tali Accordi instaurano un accesso esteso e reciproco ai rispettivi mercati interni e sono la base per una stretta collaborazione, senza che ciò comporti la perdita di indipendenza istituzionale da parte della Svizzera. Nello specifico, dei Bilaterali I fa parte l'Accordo sul trasporto aereo, che estende al Paese terzo il relativo *acquis* comunitario, con conseguente introduzione del divieto di discriminazione e del principio di reciprocità per quanto concerne l'accesso al mercato liberalizzato del trasporto aereo in Europa. Grazie alla concessione graduale dei diritti di traffico le compagnie aeree svizzere, pur non godendo di tutte e nove le libertà dell'aria, si ritrovano sostanzialmente a pari livello delle concorrenti europee.

b) Creazione della vera e propria ECAA *European Common Aviation Area*, identificabile come un'estensione del mercato unico europeo dell'aviazione civile. L'Accordo multilaterale ECAA – firmato il 9 giugno 2006 ed entrato in vigore l'1 dicembre 2017 e che attualmente interessa 36 Paesi³¹ e

sulla realizzazione delle quattro libertà considerate il pilastro dell'Unione europea: libertà di circolazione di persone, servizi, merci, e capitali. Esso inoltre si estende ad aree politiche ad esse correlate: istruzione, ricerca, affari sociali, protezione dei consumatori, diritto aziendale, ambiente e anche trasporti (agricoltura e pesca sono escluse). Come contropartita al godimento del mercato unico gli Stati EFTA hanno il dovere di adottare la legislazione europea prodotta nei settori di cui godono dei benefici derivanti dall'essere parte del mercato europeo. Essi non sono coinvolti formalmente nel processo legislativo dell'Unione europea, ma possono partecipare ai lavori preparatori e presentare osservazioni; quando un atto normativo viene adottato a livello europeo, il Comitato misto SEE (*Joint Committee*) valuta il suo impatto sullo "Spazio Economico Europeo" e, in caso di parere positivo, il Segretariato EFTA redige un progetto al fine di emendare l'Accordo allegandovi la normativa prodotta sotto forma di Protocolli e/o di Allegati: si parla infatti di dinamismo dell'Accordo EEA. Una volta integrati, questi devono essere recepiti nel diritto nazionale dei Paesi EFTA aderenti allo S.E.E., tramite un atto di natura squisitamente tecnica.

²⁹ Libera circolazione delle persone; Ostacoli tecnici al commercio; Appalti pubblici; Agricoltura; Trasporti terrestri; Trasporto aereo; Ricerca. Tale Accordo multidisciplinare è stato firmato il 21 giugno 1999 ed è entrato in vigore l'1 giugno 2002.

³⁰ Schengen/Dublino; Fiscalità del risparmio; Lotta contro la frode; Prodotto agricoli trasformati; Ambiente; Statistica; MEDIA; Pensioni; Educazione. Tale Accordo multidisciplinare è stato firmato nel 2004 ed è entrato in vigore, progressivamente, nel periodo compreso tra il 2005 e il 2009.

³¹ Ossia i 28 Paesi dell'Unione europea più l'Islanda e la Norvegia (per la loro adesione allo SEE Spazio Economico europeo), l'Albania, la Bosnia-Herzegovina, la Macedonia, la Serbia, il Montenegro e il Kosovo. Nello specifico per i Paesi EFTA, il reg. (CE) n. 1008/2008 è stato al-

circa 500 milioni di persone – ha come obiettivo la creazione di uno spazio aereo comune europeo che integri i Paesi territorialmente vicini nel mercato interno del trasporto aereo, composto dai 28 Paesi membri, nonché dagli Stati EFTA, a eccezione della Svizzera. Esso prevede non solo una logica collaborazione economica, ma anche l'implementazione della normativa europea prodotta nei vari campi – quali accesso al mercato, *security*, *safety* (con contestuale supervisione dell'EASA), ATM, ambiente, diritti dei consumatori, regolazione aeroporti, *social labour issues* – oltre all'accettazione e al riconoscimento del ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea.

c) Creazione della EMAA *Euro-Mediterranean Aviation Agreement*, obiettivo che ha comportato la negoziazione di diversi Accordi: il 12 dicembre 2006 con il Marocco (attualmente si attende l'entrata in vigore), il 15 dicembre 2010 con la Giordania (ancora in corso di approvazione) e il 10 giugno 2013 con Israele (ancora in corso di approvazione).

Il terzo pilastro della politica estera in tema di trasporto aereo civile consiste nell'avvio di negoziati³² volti a raggiungere ambiziosi accordi globali – chiamati *Comprehensive Agreements-Global Partners* – con le principali Regioni e i principali Stati, allo scopo di rafforzare le relazioni commerciali, aumentare le possibilità di accesso al mercato, promuovere l'industria e la normativa europea e contribuire allo sviluppo e alla riforma dell'aviazione civile globale³³.

legato all'Accordo SEE, in vigore tra l'Unione europea e i tre Stati appartenenti all'EFTA: Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Dunque, oltre alla Svizzera, anche gli Stati EFTA si possono considerare membri del mercato unico europeo dell'aviazione civile. Si veda P. Bombay-M. Gergely, *The 2006 ECAA Agreement; Centrepiece of the European Community's Aviation Policy Towards its Neighbours*, in *Air & Space Law*, Vol. 333, n. 3, 2008, 214 s.; M. Cremona, *The Single Market as a Global Export Brand: Exporting the Single Market*, in *European Business Law Review*, Vol. 21, n. 5, 2010, 663 s.; A. S. Thorsteinsson, *Air Transport and the Agreement on the European Economic Area*, in *Air & Space Law*, Vol. 40, n. 4/5, 2015, 299 s.

³² Per il tramite della Commissione europea cui i Paesi membri, in sede di Consiglio, rilasciano un mandato a negoziare (cosiddetto *Vertical Mandate*) contenente le necessarie direttive allo svolgimento delle trattative e tutti i vincoli ritenuti opportuni.

³³ L'obiettivo principale era la creazione di una *OOA Open Aviation Area* ossia un mercato unico del trasporto aereo tra Unione Europea e USA. Il 30 aprile 2007 a Washington è stato siglato il primo accordo UE-USA, con applicazione dal 2008 e in sostituzione dei precedenti accordi bilaterali, il quale prevede l'apertura di tutte le rotte transatlantiche per le compagnie aeree europee e statunitensi (si veda dec. 2007/339/CE – O. J. L 134/1). L'Accordo, che prevede la reciproca concessione delle 7 libertà dell'aria, ha subito i cambiamenti appor-

L'aspetto economico dell'aviazione civile è fondamentale, ma non è l'unico cui attribuire rilievo essenziale. L'aviazione è infatti un'attività notoriamente caratterizzata da una penetrante regolamentazione tecnica e ciò perché il quadro normativo è fondamentale per stabilire le necessarie condizioni affinché l'industria del trasporto aereo possa crescere in sicurezza. Il completamento del mercato interno negli anni Novanta ha conseguentemente imposto l'attuazione parallela di una serie di norme tecniche comuni obbligatorie destinate a garantire un livello uniforme ed elevato di sicurezza, intesa nella doppia accezione di *security* e *safety*. Gli Stati membri, tramite il Regolamento (CE) n. 1502/2002³⁴, successivamente abrogato dal Regolamento (CE) n. 216/2008³⁵, a sua volta abrogato dal recente Regolamento (UE) 2018/1139³⁶, non solo hanno voluto creare un quadro giuridico tecnico co-

ti, nel 2010, dal Protocollo di modifica dell'accordo sui trasporti aerei (O. J. L 223/3). Si veda R. Abeyratne, *Effects of United States/European Union Open Skies on Competition*, in *Journal of World Trade*, Vol. 40 n. 6, 2006, 1099 s.; J. Balfour, *EC External Aviation Relations: The Community's increasing role, and the new EC/US Agreement*, in *Common Market Law Review*, Vol. 45, n. 2, 2008, 443 s.; A. L. M. Sia, *L'Unione europea e i nuovi accordi globali sul trasporto aereo*, in *Riv. dir. nav.*, Vol. 43, n. 2, 2014, 807 s. Per un quadro generale sugli accordi *Open Skies* si visiti il sito dell'Unione europea https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/global_partners_en.

Ciò sinteticamente ricostruito risulta importante sottolineare che mentre per il mercato *extra*-europeo correttamente si fa riferimento all'assegnazione dei cosiddetti "diritti di traffico", i quali trovano il loro fondamento negli Accordi che vengono stipulati a livello politico-diplomatico tra i Paesi interessati con la partecipazione delle rispettive Autorità aeronautiche e ai quali seguono procedure trasparenti in territorio nazionale per la loro assegnazione (si veda la Circolare ENAC EAL-14A del 19 dicembre 2009 "Designazione delle compagnie aeree per l'accesso al traffico extracomunitario), in riferimento al mercato unico europeo risulta improprio e ridondante parlare di assegnazione di "diritti di traffico", esistendo il mercato unico ed essendo il traffico interno completamente liberalizzato, incontrando le compagnie aeree, come unico limite, la disponibilità di *slots* aeroportuali, assegnati secondo quanto previsto dal reg. (CEE) n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità – O. J. L 14/1.

³⁴ Reg. (CE) n. 1592/2002 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea – O. J. L 240/1.

³⁵ Reg. (CE) n. 216/2008 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea e che abroga la dir. 91/670/CEE del Consiglio, il reg. (CE) n. 1592/2002 e la dir. 2004/36/CE – O. J. L 79/1.

³⁶ Reg. (UE) 2018/1139 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea e che modifica i reg. (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le dir. 2014/30/UE e 2014/53/UE, e abro-

mune³⁷ destinato ad essere completato e implementato da successivi specifici Regolamenti di secondo livello, ma hanno anche dato origine all'EASA *European Aviation Safety Agency*, organismo deputato alla supervisione e al mantenimento della sicurezza aerea cui gli Stati membri hanno delegato le prerogative esercitate dalle proprie Autorità Aeronautiche nazionali. Le regole sono state concepite per agevolare la libera circolazione delle persone, delle merci e delle imprese nel mercato interno, passando attraverso il sistema del reciproco riconoscimento di autorizzazioni e certificazioni.

L'attività dell'Agenzia non è tuttavia limitata ai soli territori europei: la necessità di volare in modo sicuro non conosce confini e proprio per tale motivo l'Agenzia si occupa anche di gestire le relazioni internazionali, collaborando con le Autorità Aeronautiche di Paesi terzi e con le Organizzazioni internazionali e regionali, al fine non solo sostenere a livello globale la libera circolazione di prodotti e di servizi europei, ma anche e soprattutto di promuovere standard di sicurezza aerea comuni. Tale azione a livello internazionale si concretizza sottoscrivendo diverse tipologie di Accordo: *BASA Bilateral Aviation Safety Agreements* – Accordi firmati tra l'Unione europea e un Paese terzo con un contenuto più o meno ampio allo scopo di facilitare e attuare la reciproca accettazione delle rispettive certificazioni³⁸; *Working Arrangements* – Accordi che sono firmati tra l'EASA e l'Autorità Aeronautica di un Paese *extra-europeo* o un'Organizzazione e che coprono precise questioni di natura prettamente tecnica senza che la cooperazione che si instaura tra le parti conduca alla realizzazione del sistema del reciproco riconoscimento; *Technical Cooperation* – Accordi attraverso cui l'EASA fornisce input, assistenza e competenze tecniche a Paesi, Regioni e Organizzazioni tendenzialmente meno sviluppati allo scopo di migliorare le loro capacità normative e di gestione.

Il quadro istituzionale della sicurezza aerea si articola in diversi livelli di potere:

ga i reg. (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 e il reg. (CEE) n. 3922/91.

³⁷ A sua volta fondato sulle norme e raccomandazioni adottate dall'ICAO *International Civil Aviation Organization*. Si veda M. Milde, *International Air Law and ICAO*, The Hague, 2012.

³⁸ Fino ad oggi l'Unione europea ha stipulato 3 BASA: con gli Stati Uniti d'America, entrato in vigore l'1 maggio 2011; con il Canada, entrato in vigore il 26 luglio 2011; con il Brasile, entrato in vigore il 27 agosto 2013.

i) il primo livello è rappresentato dall'Unione europea, che riceve dagli Stati membri parte della loro sovranità nel campo della sicurezza aerea tecnica. A tal fine l'Unione europea, conscia della specificità della materia, ha creato, attraverso un cosiddetto *Basic Regulation* (Regolamento base), non solo un quadro giuridico comune, ma anche un'Agenzia deputata alla gestione e al coordinamento del settore.

ii) il secondo livello è rappresentato anch'esso dall'Unione europea, seppur sotto un ulteriore aspetto. L'Unione europea, al fine di garantire lo sviluppo del settore in un'ottica di uniformità, attraverso le prescritte procedure legislative produce atti normativi vincolanti – atti di *HARD LAW* – i quali sono Regolamenti di secondo livello ossia Regolamenti prodotti a seguito e completamento del Regolamento base. Essi risultano costituiti da un articolato normativo contenente i principi e, soprattutto, le modalità attuative e sono frequentemente corredati da Allegati chiamati *Parts*, divisi a loro volta in due sezioni: *Section A* dedicata ai requisiti che devono essere soddisfatti dai soggetti aeronautici; *Section B* per le procedure dedicate alle NAA *National Aviation Authorities*.

iii) il terzo livello corrisponde alla competenza assegnata all'Agenzia perché fornisca supporto alla Commissione per la produzione dei precedentemente citati atti di secondo livello; ciò avviene attraverso l'emanazione di *Opinions*, con la precisazione che "(...) Qualora si tratti di norme tecniche, in particolare concernenti la costruzione, la progettazione e gli aspetti operativi, la Commissione non può modificare il loro contenuto senza previa coordinazione con l'Agenzia." limitando così il potere di azione dell'Istituzione europea.

iv) il quarto livello corrisponde al potere dell'ED *Executive Director* dell'Agenzia di emettere, per conto dell'Agenzia e sotto forma di *Decisions*, le norme cosiddette di *Soft Law*, le quali sono strettamente tecniche e forniscono indicazioni non *compulsory*, ma utili allo scopo di raggiungere la conformità alla normativa.

2. – Dopo aver accennato l'evoluzione delle competenze europee nel campo dell'aviazione, appare utile ripercorrere le tappe maggiormente significati-

ve della *Brexit* che trovano la propria base giuridica nell'art. 50 tr. UE³⁹ ⁴⁰, il quale non solo introduce la clausola di recesso per gli Stati membri, ma ne stabilisce anche la procedura applicabile. Preme chiarire un aspetto che non emerge esplicitamente dalla lettura del dato normativo ossia che due sono gli Accordi che dovrebbero essere sottoscritti e che, seppur tra loro connessi, non devono essere confusi: il primo Accordo, cosiddetto "Accordo di recesso", riguarda il come regolare i rapporti giuridici tra le Parti coinvolte nel periodo di tempo compreso tra il momento in cui il Paese esce definitivamente dall'Unione europea e quello in cui entra in vigore il successivo Accordo verterente sulle future relazioni. Tale Accordo di recesso deve essere negoziato secondo quanto previsto dall'art. 218(3) tr. FUE: esso assume la forma di un Trattato internazionale e non necessita di essere ratificato dagli Stati membri, ma solo dal Consiglio dell'Unione europea a maggioranza qualificata (a 27) previa approvazione del Parlamento europeo che si esprime a maggioranza semplice. La sua sottoscrizione non è tuttavia obbligatoria ed è proprio per tale motivo che sussiste la possibilità che si verifichi un'uscita del Paese membro senza intesa, con la conseguenza che in tale eventualità il diritto pri-

³⁹ Art. 50 tr. UE: "1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. 2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. 3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine. 4. Ai fini dei paragrafi 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano. Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. 5. Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49".

⁴⁰ Paradossalmente tale articolo è stato introdotto per la prima volta dal vigente Trattato di Lisbona. Precedentemente la possibilità di recesso non era prevista in alcuna disposizione e, per tale motivo, vigeva la disciplina contenuta nella Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, che prevede la possibilità di recedere: o per consenso di tutte le parti, o qualora la situazione cambi in modo drastico trasformando radicalmente gli obblighi dei firmatari.

mario e il diritto derivato cesserebbero di essere applicabili allo Stato uscito, causando un indesiderabile disordine normativo; il secondo Accordo – da trattare solo a partire dal momento in cui il Paese diventa terzo rispetto all'Unione europea – riguarda i rapporti, soprattutto commerciali, che l'Unione europea e lo Stato da essa uscito vorranno avviare e instaurare tra loro. A differenza dell'Accordo di recesso la base giuridica di tale secondo Accordo non è l'art. 50 tr. UE e deve essere ratificato da tutti gli Stati membri ⁴¹.

Principali passaggi Brexit

23 Giugno 2016: con un Referendum, il primo nella storia dell'Unione europea, cui hanno partecipato il 71.8% degli aventi diritto al voto, i cittadini del Regno Unito hanno votato a maggioranza (51,89% *vs* 48,1%) a favore dell'uscita del loro Paese dall'Unione europea. A seguito di tale risultato l'allora *Premier* David Cameron, che aveva fatto campagna elettorale per il “*Remain*” pur avendo egli stesso promosso la consultazione popolare, ha annunciato le sue dimissioni. Gli è succeduta Theresa May, conservatrice favorevole alla cosiddetta *Soft-Brexit*, intendendosi con tale locuzione l'uscita del Regno Unito dal sistema istituzionale europeo ma la sua permanenza, seppur ridotta rispetto a quella attualmente vigente, all'interno del mercato unico.

29 Marzo 2017: seguendo i dettami dell'art. 50 tr. UE è stata attivata la procedura di recesso volontario dall'Unione europea tramite consegna della lettera di notifica da parte del Governo inglese ⁴² al Presidente del Consiglio

⁴¹ Quattro sono dunque le possibili combinazioni, con tutte le varianti del caso dovute agli svariati possibili contenuti dei due Accordi: 1) uscita senza Accordo – mancato o tardivo Accordo per le relazioni future; 2) uscita senza Accordo – Accordo relativo alle future relazioni stipulato in breve tempo; 3) uscita con Accordo – mancato o tardivo Accordo per le relazioni future; 4) uscita con Accordo – Accordo relativo alle future relazioni stipulato in breve tempo.

⁴² Inizialmente il Governo inglese era deciso a sfruttare i propri *prerogative powers* per attivare la procedura per il recesso al fine di poter procedere senza che fosse necessario ottenere una previa autorizzazione del Parlamento. Contro tale volontà è stato proposto ricorso, giunto fino alla Corte Suprema, con cui i ricorrenti sostenevano che tale scelta sarebbe stata contraria alla regola ben stabilita secondo la quale tali *prerogative powers* non possono estendersi agli atti che comportano una modifica del diritto nazionale britannico, cosa che indiscutibilmente si realizzerebbe con il ritiro dello Stato dai Trattati UE. La Corte Suprema inglese, con sentenza del 24 gennaio 2017, ha stabilito la necessità per il Governo inglese di ottenere previamente l'autorizzazione del Parlamento perché “ (...) involves a unilateral action by the relevant constitutional bodies which effects a fundamental change in the constitutional arrangements of the United Kingdom. (...)”, sentenza disponibile online <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196->

europeo Donald Tusk.

Chiari sono i ruoli assunti dalle Istituzioni europee coinvolte durante i negoziati: - il Consiglio europeo (a 27) mantiene il controllo politico; - la Commissione europea ha la funzione di negoziatore dell'Unione europea, nella persona di Michel Barnier; - il Consiglio europeo nella sua formazione Affari generali (a 27) ricopre un ruolo centrale, non solo perché è l'Istituzione di riferimento per la valutazione delle intese raggiunte, ma anche perché è l'istituzione deputata alla ratifica dell'Accordo di recesso per conto dell'Unione europea e di tutti i suoi Paesi membri.

26 Giugno 2018: in territorio inglese ha ottenuto il *Royal Assent* lo *European Union Withdrawal Act 2018* o *Great Repeal Bill*, il quale prevede, in sintesi: - l'abrogazione dello *European Communities Act* del 1972 a partire dalla data effettiva di uscita; - la richiesta di approvazione parlamentare per qualsiasi Accordo di recesso negoziato; - l'assorbimento della legislazione europea nel territorio inglese come norme britanniche, con la conseguente possibilità per il Parlamento inglese di modificarle; - la non produzione di atti validi da parte dell'Unione europea nei confronti del Regno Unito dopo la sua uscita.

25 Novembre 2018: formalizzazione e approvazione definitiva da parte del Consiglio europeo a 27, seppur con riserva di ratifica⁴³, sia del testo definitivo dell'Accordo di recesso⁴⁴ – che cristallizza i risultati raggiunti nel

judgment.pdf.

⁴³ “L'Unione sostiene tale Accordo e intende procedere con la sua ratifica. L'Accordo non è rinegoziabile. L'Unione europea firmerà l'Accordo di recesso non appena il Parlamento del Regno Unito avrà espresso un voto significativo”.

⁴⁴ Il *Withdrawal Agreement* è composto da sei parti (Introduzione – Parte I: Disposizioni iniziali – Parte II: Partenariato economico – Parte III: Partenariato per la sicurezza – Parte IV: Disposizioni istituzionali e altre disposizioni orizzontali – Parte V: Prossime tappe.). Secondo quanto previsto dall'art. 126 a decorrere dalla data di entrata in vigore si attiverà il cosiddetto *Transition or Implementation Period*, che avrà vigenza fino al 31 dicembre 2020, ma che potrà essere rinnovato di comune accordo una sola volta, prima del primo luglio 2020, per un periodo di uno o massimo di due anni. Ne consegue che il termine massimo possibile in relazione alla durata di tale periodo di transizione è rappresentato dal giorno 31 dicembre 2022. Secondo quanto previsto dall'art. 127, durante tale lasso temporale – nonostante il Regno Unito non sarà più membro dell'Unione europea e non parteciperà alle Istituzioni europee – la legislazione europea così come esistente al momento dell'uscita dall'UE, compresi gli Accordi internazionali e lo stesso Accordo di recesso, si applicherà al Regno Unito con gli stessi effetti prodotti attualmente ossia diretta applicabilità e principio del primato del diritto europea, consentendo alle

corso dei negoziati – sia della “Dichiarazione politica sulle future relazioni tra Unione Europea e Regno Unito”⁴⁵, in cui emerge l’allora esistente ferma volontà di entrambe le parti coinvolte di voler instaurare un futuro partenariato quanto più stretto possibile.

29 Marzo 2019: data significativa in cui il Regno Unito sarebbe dovuto diventare ufficialmente, secondo quanto previsto dall’art. 50(3) tr. UE, Paese terzo rispetto all’Unione europea. Tuttavia tale data rappresenta più una frattura morale che reale e ciò è dovuto al fatto che il Parlamento inglese –

parti non solo di dare certezza ai rapporti giuridici esistenti tra loro e nei confronti di terzi, ma anche di avere maggior tempo a disposizione per prepararsi al giorno in cui il diritto europeo cesserà effettivamente e definitivamente di applicarsi nei confronti del Regno Unito. La previsione di tale periodo di transizione è stata inserita per concedere alle Parti coinvolte il tempo necessario a negoziare e cristallizzare un Accordo globale sulle future relazioni.

⁴⁵ Per quanto concerne le future relazioni tra Unione europea e Regno Unito, l’attuale “Dichiarazione sulle future relazioni tra Unione Europea e Regno Unito” mostra la volontà da ambo le parti di tenere conto dell’elevato livello di integrazione raggiunto e dei benefici da questo portati, ma come ogni divorzio che si rispetti tra le dichiarazioni non belligeranti e la realtà dei fatti non sempre esiste piena corrispondenza. I nodi più affannosi e complicati di questo imminente divorzio intorno ai quali le parti coinvolte hanno faticato e faticano a trovare delle convergenze riguardano due aspetti che sono peraltro fondamentali per il settore dell’aviazione civile: i) la libera circolazione – da cui il Regno Unito vuole uscire – “*take back our borders*” è il leitmotiv dei rappresentanti del Governo – e che invece è elemento imprescindibile del mercato comune – e, soprattutto, ii) il futuro ruolo della Corte di giustizia dell’Unione europea. Come dice Mariani, tale Istituzione è il “convitato di pietra” (Si veda P. Mariani, *Lasciare l’Unione europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Milano, 2018, 172). L’evento *Brexit* palesa infatti anche e soprattutto la volontà inglese di porre fine a quella che viene considerata un’invasione eccessiva da parte della Corte di giustizia dell’Unione europea, Istituzione percepita come estranea al sistema nazionale. Le posizioni delle parti in causa sono opposte: il Regno Unito auspica e persegue il ritorno a due entità giuridiche nettamente distinte con ordini legali separati e autonomi: “*take back our laws*”. Se infatti, consapevole della necessità di dover scendere a compromessi, ha accettato il (quasi) pieno ruolo della Corte di giustizia per tutta l’eventuale durata del periodo transitorio, in relazione al futuro Accordo di partenariato sostiene invece la necessità di un meccanismo di risoluzione delle controversie che sia alternativo alla Ceg. – nello specifico la creazione di un *Joint Committee* misto formato da personalità provenienti sia dall’Unione europea sia dal Regno Unito – asserendo che non sussistono precedenti né alcun obbligo giuridico perché tali questioni debbano rientrare nella sua giurisdizione diretta. Piuttosto un tale accordo sarebbe “incompatibile con il principio di avere un mezzo giusto e neutrale per risolvere le controversie, nonché con il principio del rispetto reciproco per la sovranità e l’autonomia legale delle parti dell’accordo”. L’Unione europea si pone in antitesi rispetto a questa visione: partendo dal presupposto che un futuro Accordo di partenariato sarà inevitabilmente incentrato sul diritto europeo, non ne si può affidare l’interpretazione e l’applicazione a Organismi terzi. Si veda P.

pur avendo votato il 13 marzo 2019 una mozione non vincolante contro il “*no deal*” partendo dal presupposto che un’uscita ordinata è di enorme interesse per entrambe le parti – ha bocciato per tre volte il testo di Accordo di recesso e le Dichiarazioni sul quadro delle future relazioni presentati dalla *Premier* Theresa May, nonostante la stessa abbia tentato di persuadere i parlamentari offrendo in cambio le sue dimissioni e, addirittura, la possibilità di nuovo Referendum. A seguito di tale insuccesso la *Premier* May, per evitare che si verificasse un’uscita “*no deal*”, si è trovata costretta ad avanzare la richiesta all’Unione europea di estensione del periodo di due anni, così come consentito dall’art. 50 tr. UE ⁴⁶.

10 Aprile 2019: il Consiglio europeo, nella sua formazione a 27, pur ribadendo che quanto cristallizzato nel *Withdrawal Agreement* non potrà in nessun caso essere rinegoziato, ha accolto la richiesta avanzata dal *Premier* inglese acconsentendo alla proroga dei due anni: attualmente il Regno Unito è ancora Stato membro dell’Unione europea con pieni diritti e doveri. Tale proroga – che avrà durata alternativamente o fino al 31 ottobre 2019, o fino al primo giorno del mese successivo a quello in cui l’Accordo di recesso entrerà in vigore (e comunque entro la precedente data indicata) – è stata concessa a condizione che il Regno Unito partecipasse alle elezioni europee del 26 maggio 2019. In caso contrario il Paese sarebbe stato obbligato a lasciare l’Unione europea entro il primo giugno 2019: non è infatti possibile essere Stato membro dell’Unione europea senza che vi siano rappresentanti del popolo presso il Parlamento.

24 Maggio 2019: il giorno successivo a quello in cui si sono tenute le elezioni europee il *Premier* inglese e *leader* dei Conservatori Theresa May ha annunciato le sue dimissioni da *Downing Street*. È rimasta in carica come Primo Ministro fino al 23 luglio 2019.

24 Luglio 2019: A Theresa May è succeduto il conservatore Boris Johnson ⁴⁷, fervente sostenitore della *Hard-Brexit*, intendendosi con tale

Mariani, *Brexit e il sistema di risoluzione delle controversie nell’accordo di recesso dall’Unione europea: quale ruolo per la Corte di Giustizia*, in *Diritto comm. Internaz.*, XXIII, n. 2, 2018, 441 s.

⁴⁶ L’art. 50(3) tr. UE non prevede alcun limite in termini numerici rispetto alla prevista possibilità che lo Stato che desidera uscire dall’UE avanzi richieste di proroga del termine di due anni previsto dallo stesso art. 50(3).

⁴⁷ Nel governo di Theresa May Boris Johnson – che durante la propaganda per il Referendum è stato il principale portavoce della campagna pro “*Leave*” – ha ricoperto la carica di Segre-

locuzione l'uscita netta e totale del Regno Unito dall'Unione europea: secondo l'ex sindaco di Londra ciò che serve davvero al suo Paese è staccarsi dall'Unione europea, “*no matter what, do or die*”.

19 Agosto 2019: Il Segretario di Stato per l'uscita dall'Unione europea Stephen Barclay ha firmato il provvedimento per cancellare lo *European Communities Act* del 1972, abrogando di fatto la legislazione europea nel Regno Unito. L'annullamento entrerà in vigore il giorno in cui il Regno Unito lascerà l'Unione europea, indipendentemente dall'esistenza o meno di un Accordo di recesso ratificato.

28 Agosto 2019: Il Primo Ministro Boris Johnson ha prorogato la sospensione del Parlamento dal 12 settembre al 14 ottobre, riducendo il numero dei giorni in cui i deputati britannici avranno la possibilità di affrontare la questione. Tale decisione aumenta la probabilità che si verifichi un'uscita senza Accordo di recesso ⁴⁸.

Allo stato dei fatti vi sono differenti possibili esiti, alcuni improbabili, tra i quali: approvazione dell'Accordo di recesso così come formulato, inverosimile sia perché il testo è invisibile all'attuale *Premier* Johnson, sia perché è stato rigettato tre volte dal Parlamento inglese; negoziazione per un nuovo Accordo di recesso – irrealizzabile perché l'Unione europea ritiene l'attuale Accordo di recesso l'unico possibile; revoca unilaterale da parte del Regno Unito della decisione di recedere, così come ipotizzato dalla Corte di giustizia europea in seduta plenaria tenutasi il 10 dicembre 2018 relativamente alla causa C-621/18, *Andy Wightman et Others vs. Secretary of State for Exiting the European Union* concernente un rinvio pregiudiziale relativo all'interpretazione dell'art. 50 tr. UE: “L'articolo 50 TUE deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui uno Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo, ai sensi di detta disposizione, la propria intenzione di recedere dall'Unione europea, la menzionata disposizione consente a tale Stato membro, fintanto

tario di Stato agli Affari Esteri, dal quale si è dimesso sia perché riteneva stagnante la situazione sia perché considerava troppo morbida la posizione assunta da Theresa May.

⁴⁸ Riassumendo: il voto in territorio inglese si è tenuto mentre il Paese anglosassone era guidato da David Cameron, esponente del “*Remain*”, cui è succeduta Theresa May, rappresentante della fronda *Soft-Brexit*, la quale durante il suo mandato è riuscita a raggiungere un Accordo con l'Unione europea, Accordo che però non è stato ratificato dal Parlamento inglese, portando ciò alle sue dimissioni e all'investitura come Primo Ministro di Boris Johnson, esponente del “*Leave*” a qualsiasi condizione.

che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra detto Stato membro e l'Unione europea o, in mancanza di siffatto accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto al paragrafo 3 del medesimo articolo, eventualmente prorogato in conformità di tale paragrafo, di revocare unilateralmente la notifica, in maniera univoca e incondizionata, mediante comunicazione scritta al Consiglio europeo, dopo che lo Stato membro interessato abbia assunto la decisione di revoca conformemente alle sue norme costituzionali. La revoca in parola è finalizzata a confermare l'appartenenza dello Stato membro di cui trattasi all'Unione europea in termini immutati per quanto riguarda il suo status di Stato membro e pone fine alla procedura di recesso” – improbabile perché, a detta degli esponenti di entrambi i principali partiti politici inglesi, pur partendo da punti di vista differenti e puntando a scopi differenti, “*Brexit means Brexit*”; in caso contrario non verrebbe infatti rispettata la volontà popolare. Altre opzioni risultano essere invece maggiormente plausibili: ulteriore proroga al termine di due anni così come concesso e previsto dall'art. 50 tr. UE; uscita dal Regno Unito dall'Unione europea senza Accordo di recesso il 31 ottobre 2019; convocazione di nuove elezioni politiche.

3. – Il settore dell'aviazione civile è un pilastro fondamentale per l'economia europea; qualche dato può essere certamente utile a comprenderne la portata: oggigiorno l'aviazione europea rappresenta il 26% del mercato mondiale e il suo contributo al prodotto interno lordo europeo ammonta a 510 miliardi di euro all'anno; inoltre da essa dipendono 9,3 milioni di posti di lavoro in Europa ⁴⁹. Per quanto riguarda il Regno Unito, esso è tra gli attori principali di questo settore: basti sapere che l'aeroporto di Heathrow dal 1993 è quello che registra il maggior traffico passeggeri con circa quasi 80 milioni di passeggeri in arrivo o in partenza e 1,5 milioni di tonnellate cargo, anche verso destinazioni *extra-UE* ⁵⁰. Il lungo e complesso cammino della *Brexit* e l'impasse politica generatasi hanno messo in evidenza la profondità dei legami giuridici, amministrativi, economici e sociali che più di qua-

⁴⁹ Si veda COM(2017)286 “Aviazione: un'Europa aperta e connessa”, disponibile *online* <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-286-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

⁵⁰ Si visiti il sito https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics_it.

rant'anni di partecipazione del Regno Unito al processo di integrazione hanno determinato, e quanto sia difficile reciderli. È pertanto facile immaginare che eventuali modifiche, di qualunque genere e portata esse siano, a un settore così integrato destabilizzerebbero l'intero comparto, con significative ripercussioni in differenti aree, tra le quali: sicurezza (doppiamente intesa *safety-security*), mercato interno e accordi internazionali, senza tralasciare la gestione del traffico aereo, l'assegnazione degli slots, il sistema di handling aeroportuale, la gestione delle frontiere, l'ambiente, il lavoro, i diritti dei passeggeri, il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nelle righe a seguire si affronteranno tre tematiche in particolare: – i) partecipazione del Regno Unito all'EASA; ii) partecipazione del Regno Unito al mercato interno europeo; iii) i rapporti con gli Stati terzi. Dapprima si descriverà la situazione giuridica attuale e, in seguito, si tenterà di ipotizzare quali possibili futuri rapporti potrebbero sorgere⁵¹, con la consapevolezza che per entrambi gli aspetti non vi è alcuna certezza e che, per quanto riguarda in particolare le future relazioni, i singoli settori saranno solamente un'estensione del più ampio futuro Accordo commerciale, il quale però non potrà essere discusso se non a partire dal momento in cui l'uscita si sarà concretizzata.

EASA - Stato attuale

Nel caso in cui il Regno Unito uscisse dall'Unione europea senza un Accordo di recesso ratificato e vigente, il sistema della *safety aviation* subirebbe pesanti ripercussioni perché tutta la normativa europea perderebbe valore in territorio inglese, in particolare il sistema del reciproco riconoscimento: i certificati rilasciati dall'EASA a persone e organizzazioni che hanno sede in territorio inglese non sarebbero più validi, così come i certificati emessi prima della data del ritiro dalle Autorità competenti del Regno Unito in virtù del Regolamento base e dei collegati Regolamenti di esecuzione (es. licenze dei piloti). Inoltre, gli operatori aerei con sede nel Regno Unito sarebbero considerati operatori di un Paese terzo e per tale motivo necessiterebbero di un'autorizzazione che certifichi il loro rispetto dei criteri di sicurezza *ex art.* 60 e 82(1) del reg. (UE) 2018/1139, così come gli aeromobili immatricolati nel Regno Unito sarebbero considerati aeromobili immatricolati in un Paese terzo. Sia il Regno Unito sia l'Unione europea si

⁵¹ “Nei tentativi più nobili è glorioso anche fallire”.

sono prodigati per contrastare l'evidente caos normativo che genererebbe un'eventuale uscita "no deal": il Regno Unito, usufruendo del sostegno fornito dalla CAA *Civil Aviation Authority* e del Ministero dei Trasporti, si sta adoperando per sostituire i BASA *Bilateral Aviation Safety Arrangements* che l'Unione europea, in rappresentanza dei suoi Stati membri (e quindi anche del Regno Unito), ha stipulato negli anni passati con USA, Canada, Brasile: ciò consentirà agli operatori dei Paesi coinvolti la prosecuzione degli scambi con minime modifiche all'attuale regime di sorveglianza (a titolo di esempio non ci saranno cambiamenti nella supervisione della manutenzione, con la continua accettazione da parte del Regno Unito e di USA, Canada e Brasile delle reciproche approvazioni per la manutenzione dell'aviazione; o, ancora, eventuali prodotti e parti attualmente fabbricati da società britanniche o da società statunitensi, canadesi e brasiliane continueranno ad essere reciprocamente accettati; o, ancora, i processi di convalida saranno simili a quelli attualmente previsti nel BASA esistente tra UE e USA, tranne per il fatto che la domanda verrà presentata alla CAA del Regno Unito; inoltre qualsiasi aeromobile progettato negli Stati Uniti e precedentemente convalidato dall'EASA continuerà a essere accettato dalla CAA così da poter essere utilizzato dalle compagnie britanniche).

L'Unione europea ha adottato il reg. (UE) 2019/494 relativo a determinati aspetti della *safety* aerea in relazione al recesso del Regno Unito dall'Unione – O. J. L 85I/11, al fine di concedere un tempo supplementare necessario per "far fronte all'(eventuale ma sempre più probabile) uscita del Regno Unito dal sistema di sicurezza aerea dell'Unione". Nello specifico il Regolamento proroga la validità dei certificati rilasciati dall'EASA a persone fisiche o entità giuridiche con sede nel Regno Unito per un periodo di 9 mesi a partire – tranne qualche disposizione amministrativa già in vigore – dalla sua data di applicazione ossia a partire dal giorno successivo a quello in cui i Trattati UE cesseranno di applicarsi al Regno Unito a norma dell'articolo 50(3) tr. UE; se necessario, la Commissione sarà autorizzata a estendere ulteriormente questo periodo. Tale proroga consentirà agli operatori interessati e all'Agenzia europea il tempo sufficiente perché l'EASA possa continuare a rilasciare i certificati necessari così come previsto dell'art. 68 del reg. (UE) 2018/1139.

Relazioni future

Con riferimento alle future relazioni, si sottolinea la condivisibile presa di posizione del presidente IATA Alexandre de Juniac, secondo il quale è “semplicemente ridicolo che siano state proibite discussioni formali sui rapporti futuri tra EASA e CAA. È della sicurezza del trasporto aereo che stiamo parlando, la priorità assoluta per chiunque viaggi in aereo e la responsabilità principale per i governi. Comprendiamo la complessità dei problemi politici in gioco, ma la sicurezza non dovrebbe essere negoziabile”.

Varie sono le possibilità che si presentano con riferimento a questo aspetto: i) rimpatrio totale del controllo della legislazione aeronautica in capo alla CAA. Tale ipotesi risulta essere la meno accreditata perché, se è vero che il Regno Unito manterrebbe il controllo totale del settore, è altrettanto vero che questo comporterebbe un notevole aggravio di costi per lo Stato, anche e soprattutto perché bisognerebbe riformare tutto l'apparato del quale le NAA attualmente non hanno più bisogno avendo gli Stati delegato i propri compiti all'EASA; ii) stipula tra Regno Unito e Unione europea di un *BASA Bilateral Aviation Safety Agreement*; iii) permanenza del Regno Unito nell'EASA come Paese terzo. A parere di chi scrive tale ultima opzione risulta essere la più accreditata, anche perché non si pecca di presunzione nell'asserire con certezza che tutte le parti coinvolte nutrono un forte interesse nel mantenere la situazione invariata: l'EASA sia perché la cooperazione e il coordinamento a un livello superiore rispetto a quello statale permettono di raggiungere risultati più concreti, sia perché il Regno Unito ha l'aviazione più sviluppata di tutto il continente europeo la sua fuoriuscita – e quindi della CAA – comporterebbe una grossa perdita in termini di *know-how* tecnico-nozionistico; il Regno Unito perché l'esistenza di un'Ente comune, con funzioni e capacità estese, permette agli Stati di meglio comunicare e coordinarsi tra loro, realizzando i prefissati obiettivi e, contemporaneamente, di risparmiare ingenti risorse economiche⁵². Lo stesso

⁵² Esemplificative risultano essere: sia la lettura delle risposte fornite dalla Baronessa SUGG, membro della *House of Lords* e Sottosegretario al Dipartimento dei Trasporti durante il *Question Time*: “*There is precedent for non-EU States such as Switzerland and Norway to participate in the EASA system and we continue to examine the suitability of such an arrangement. We have been clear that we seek a close a collaborative relationship with the EU on a range of issues, including aviation safety. Only continuing membership of EASA will prevent huge cost, disruption and damage. Regardless our future relationship with EASA, there will be an aviation safety agreement in place between*

Regolamento base deputato alla creazione dell'Organismo *ex art.129* ammette la partecipazione anche di Paesi terzi purchè: i) siano membri dell'ICAO *International Civil Aviation Authority*; ii) siano disposti in modo perentorio ad adottare e ad applicare la normativa europea prodotta in seno all'EASA, con la consapevolezza di non poter esercitare alcuna influenza all'interno delle Istituzioni europee; iii) accettino la loro sottoposizione alla giurisdizione della Ceg., aspetto su cui il Regno Unito si mostra in questo specifico campo condiscendente e tollerante⁵³, probabilmente nella speranza che l'adesione all'EASA alle condizioni desiderate dall'Unione europea garantisca l'accesso al mercato aereo liberalizzato. In questo quadro apparentemente favorevole, un possibile freno alla partecipazione potrebbe tuttavia essere rappresentato dalla diminuzione dell'influenza del Regno Unito derivante dall'impossibilità di poter esercitare la propria autorevolezza nell'ambito dei processi decisionali interni all'Agenzia e, all'Unione europea proprio perché divenutone Paese terzo. È presumibile dunque che si giungerà alla stipula di un Accordo *sui generis* concedente delle prerogative affinché la partecipazione del Regno Unito al processo decisionale-formativo avvenga in modo completo, come previsto, in modo innovativo rispetto ai Regolamenti base precedenti, dall'odierno art.129(2): "Tali accordi

the UK and the USA and this will be influenced by our relationship with EASA." (*Brexit: Aviation Safety Regime* – 17 gennaio 2018, Volume 788); sia quanto contenuto nella "Dichiarazione politica sulle future relazioni tra Unione Europea e Regno Unito" al punto 24: "Le parti esamineranno altresì la possibilità di una cooperazione tra le Autorità del Regno Unito e le Agenzie dell'Unione, quali (...) l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)" e al punto 61: "È opportuno che le parti adottino ulteriori disposizioni per consentire una cooperazione che porti standard elevati di sicurezza aerea, anche attraverso una stretta collaborazione tra l'AESA e l'Autorità per l'aviazione civile del Regno Unito (CAA)".

⁵³ Come risulta da diversi documenti del Governo inglese, fra i quali emerge il *White paper "The future relationship between United Kingdom and the European Union"*, July 2018: "Where the UK participated in EU bodies or agencies, this would involve a number of commitments. First, it may be appropriate for the UK to make a financial contribution, the form and structure of which would depend on the type of working relationship agreed. Second, the UK would respect the rules under which those bodies or agencies operated. Third, the UK would respect the remit of the CJEU such that if there was a challenge to a decision made by an Agency that affected the UK, this could be resolved by the CJEU, noting that this would not involve giving the CJEU jurisdiction over the UK", disponibile online https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725288/

[The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union.pdf](#).

internazionali possono comprendere disposizioni che specificano, in particolare, la natura e la portata della partecipazione del paese terzo in questione ai lavori dell'Agenzia, comprese disposizioni sui contributi finanziari e sul personale. L'Agenzia può, a norma dell'articolo 90, paragrafo 2, concludere accordi di lavoro con l'autorità competente del paese terzo europeo in questione al fine di dare applicazione a tali disposizioni".

In tema di sicurezza appare utile prendere in considerazione anche l'aspetto della *security*, divenuta materia dell'EASA solo recentemente con l'emanazione del vigente reg. base (UE) 2018/1139. Nel momento in cui il Regno Unito diventerà Paese terzo non sarà ad esso più applicabile il Regolamento deputato alla sua disciplina ossia il reg. (CE) n. 300/2008 che istituisce norme comuni per la *security* aerea. Ciò avrebbe rilevanti implicazioni, in particolare per i voli di coincidenza originari del Regno Unito: ad esempio un aeromobile che arriva dal Regno Unito sarebbe sottoposto a una ricerca di sicurezza dell'aeromobile dopo lo sbarco dei passeggeri e/o lo scarico della stiva. Il problema sarebbe tuttavia facilmente bypassabile nel caso in cui il Regno Unito si allineasse agli Allegati del reg. di esecuzione (UE) 2015/1998, ottenendo il riconoscimento di Stato terzo che applica gli standard di sicurezza equivalenti agli standard di base comuni e vigenti all'interno dell'Unione europea.

Mercato unico - Stato attuale

La partecipazione al mercato unico europeo dell'aviazione civile è l'aspetto che richiede maggiori riflessioni e intensi sforzi da parte dei negozianti.

Come già anticipato lo Spazio aereo comune europeo consente alle compagnie aeree dei Paesi che ne fanno parte di godere del diritto di operare su qualsiasi rotta all'interno del mercato unico europeo senza che vi sia la necessità di una previa autorizzazione. Nel caso di un'uscita senza Accordo di recesso ratificato, il Regno Unito uscirebbe istantaneamente dall'ECAA, così come dagli Accordi negoziati dall'UE per conto dei suoi Paesi membri. Ancora una volta si denota come, nel caso di una *Brexit "no deal"*, il caos normativo sarebbe devastante, data anche l'ovvia impossibilità di raggiungere in tempi brevi un Accordo globale comprendente anche l'aspetto commerciale dell'aviazione. Ne conseguirebbe che le compagnie aeree britanniche sarebbero private dell'automatico diritto di volare verso e all'interno dei Paesi eu-

ropei (e viceversa) e necessiterebbero di autorizzazioni individuali per poter operare, con conseguenti interruzioni e/o rallentamenti dei servizi aerei di linea. Per ovviare a tale eventualità le Parti coinvolte hanno adottati i seguenti provvedimenti: alcune compagnie britanniche si sono prodigate istituendo divisioni europee, rispondendo così al principale requisito richiesto per poter accedere al mercato unico, l'essere dotate di una sede europea; l'Unione europea ha adottato il reg. (UE) 2019/502 relativo a norme comuni per garantire una connettività di base del trasporto aereo in relazione al recesso del Regno Unito dall'Unione europea – O. J. L 85I/49, contenente un insieme di misure temporanee che permettano ai vettori abilitati nel Regno Unito di continuare a eseguire i servizi di trasporto aereo tra il territorio inglese e i territori degli altri 27 Stati membri, evitando una totale interruzione del traffico e garantendo i servizi base. Inoltre l'art. 16 prevede che "Tale Regolamento si applicherà solo a decorrere dal giorno successivo a quello in cui il diritto dell'Unione cesserà di essere applicabile al Regno Unito, mentre non si applicherà se entro tale data entrerà in vigore un Accordo di recesso concluso tra Unione europea e Regno Unito. Il Regolamento cesserà di applicarsi a decorrere dalla prima delle seguenti date: a) la data di entrata in vigore o, se del caso, di applicazione in via provvisoria di un Accordo globale che disciplini la prestazione di servizi di trasporto aereo con il Regno Unito e di cui l'Unione europea è parte; oppure b) il 30 marzo 2020".

Relazioni future

Per quanto concerne le future relazioni tra Unione europea e Regno Unito nel campo dell'aviazione civile si presume che il Regno Unito voglia continuare a garantirsi l'accesso al mercato unico dell'aviazione civile e che tale volontà non incontri eccessive resistenze, come evidenziato nella "Dichiarazione politica sulle future relazioni tra Unione Europea e Regno Unito" al punto 60: "Le parti dovrebbero garantire la connettività aerea per passeggeri e merci attraverso un accordo globale sul trasporto aereo. L'accordo globale sul trasporto aereo dovrebbe avere ad oggetto l'accesso al mercato e gli investimenti, la sicurezza aerea, la gestione del traffico aereo e disposizioni volte a garantire una concorrenza aperta e leale, comprese norme sociali e prescrizioni in materia di tutela dei consumatori appropriate e pertinenti". Sono tuttavia diverse le possibili e realizzabili opzioni attraverso le quali raggiungere

tale obiettivo: i) adesione del Regno Unito come Paese terzo all'ECAA, che potrebbe a sua volta avvenire attraverso differenti percorsi: a) adesione all'EFTA e, in seguito, sottoscrizione dell'Accordo EEA, accettando tutti gli Allegati in esso contenuti; b) stipula di un Accordo bilaterale che consenta allo Stato uscito di aderire direttamente all'ECAA⁵⁴ senza necessariamente passare attraverso l'adesione ad un'altra Organizzazione; ii) stipula di Accordi bilaterali singoli tra Regno Unito e tutti i Paesi membri dell'Unione europea – opzione da ritenere poco opportuna data la mole di lavoro che comporterebbe e l'ovvia complicità dettata dai numerosi incroci richiesti; iii) stipula di un Accordo bilaterale tra Regno Unito e Unione europea. A parere di chi scrive, tale ultima ipotesi risulta essere quella maggiormente opportuna e realizzabile e l'attuale Accordo vigente tra Svizzera e Unione europea potrebbe certamente costituire un punto di riferimento significativo.

Paesi Terzi - Stato attuale

Il Regno Unito ha singolarmente sottoscritto Accordi commerciali relativi ai servizi aerei internazionali di linea con oltre 100 Paesi. Tali Accordi non subiranno in alcun modo l'evento della *Brexit*, al contrario di quelli che sono stati stipulati, nel corso degli ultimi anni, dall'Unione europea per conto dei suoi Stati membri.

Secondo quanto previsto dal diritto internazionale, una volta che il Regno Unito uscirà dall'UE senza alcuna regolamentazione in merito, questi Accordi perderebbero valore giuridico mentre lo riacquisterebbero – con valenza solo per il Regno Unito – gli Accordi commerciali stipulati precedentemente sul modello Bermuda II, indiscutibilmente anacronistici rispetto al mercato odierno. Ciò costringerebbe il Paese divenuto terzo a rinegoziare nuovi Accordi e nuove condizioni per poter avere accesso ai mercati *extra-europei*, con la precisazione che tali patti comunque non consentirebbero alle compagnie aeree inglesi né di volare liberamente all'interno dell'Unione europea, né di volare da uno Stato europeo a uno Stato terzo e dunque il Re-

⁵⁴ Accordo ECAA, art. 32 "Allargamento dello Spazio aereo comune europeo": "Qualsiasi Stato o qualsiasi entità, che siano disposti a rendere la propria legislazione in materia di trasporti aerei e le questioni connesse compatibile con quella della Comunità e con cui la Comunità ha stabilito o ha intrapreso di stabilire un quadro di cooperazione economica stretta, come un accordo di associazione, possono essere invitati dalla Comunità europea a partecipare allo Spazio aereo comune europeo. A tal fine, le parti contraenti modificano l'accordo di conseguenza".

gno Unito dovrebbe a sua volta negoziare Accordi congiunti con l'Unione europea e con lo Stato coinvolto. Una plausibile soluzione a tali complicazioni potrebbe ravvisarsi nella partecipazione del Regno Unito all'ECAA: tale opzione consentirebbe al Regno Unito di avere accesso al mercato interno europeo dell'aviazione civile (come già visto precedentemente) e, allo stesso tempo, di godere dei vantaggi nelle relazioni *extra*-europee, meglio detto nelle relazioni *extra*-ECAA.

Attualmente il Regno Unito sta cercando di limitare tali possibili risvolti negativi sottoscrivendo nuovi Accordi in sostituzione di quelli facenti capo all'Unione Europea, in particolare con gli Stati Uniti e il Canada ⁵⁵, la Svizzera ⁵⁶, Israele, Kosovo, Marocco: i voli da e verso questi paesi continueranno come da programma *post-Brexit* ⁵⁷.

4. – Infinite sono le incertezze politiche e giuridiche che dominano la situazione attuale e, nonostante la nuova scadenza si avvicini sempre più, nessuno sa con certezza che tipo di *Brexit* sarà. Il contesto rimane così nebuloso che "l'unica cosa certa è che non esiste alcuna certezza", per rimanere in tema "*the clock is ticking and we are flying into the unknown*".

Ci si avvia alla conclusione con una brevissima riflessione, forse di carattere poco giuridico. Indipendentemente dall'essere favorevoli o contrari alla *Brexit*, indipendentemente dal ritenere la vittoria del "*Leave*" una lezione di democrazia e di orgoglio o, al contrario, un esempio di egoismo e chiusura, è innegabile che l'evento, in sé e per sé considerato, rappresenta non solo una grande sconfitta, meglio detto il peggior fallimento in questo percorso storico europeo, ma anche e soprattutto la concretizzazione di una crisi annunciata, arrivata al culmine di un rapporto che si è mostrato sin dall'inizio altalenante ⁵⁸, la risposta sbagliata a problemi realmente esistenti cui la classe politica di entrambe le parti coinvolte ha mancato nella volontà di volerli risolvere, non offrendo soluzioni concrete e dimostrandosi pertanto inadeguata.

⁵⁵ <https://www.gov.uk/government/news/transatlantic-flight-guarantee-as-uk-and-canada-agree-new-air-arrangement>; <https://www.bbc.com/news/amp/business-46380463>.

⁵⁶ <https://www.thelocal.ch/20181217/switzerland-and-britain-reach-post-brexit-aviation-deal>.

⁵⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/flights-to-and-from-the-uk-if-theres-no-brexit-deal/flights-to-and-from-the-uk-if-theres-no-brexit-deal>.

⁵⁸ Per la cronologia essenziale e schematica dell'evoluzione dell'Unione europea si veda R. Adam-A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., IXX s.

La storia evolve e non arretra ed è quindi certamente utile sia analizzare l'attuale scenario e i suoi motivi scatenanti ⁵⁹ sia ipotizzare le future relazioni, tentando in entrambi i casi di portare ordine là dove esiste realmente il pericolo che si crei uno scompiglio normativo che non avrebbe precedenti nella storia europea. Ma, a prescindere dalle forme e dalle conclusioni che questo processo avrà, l'evento ha una tale portata e importanza che è certamente destinato a influenzare profondamente il futuro dell'Unione europea e i singoli settori considerati, soprattutto quelli in cui l'azione normativa dell'Unione è maggiormente penetrante, come appunto l'aviazione civile. Oggigiorno l'Unione si sta platealmente lentamente disintegrando sotto il peso dominante degli interessi e degli egoismi nazionali – comportando questo un'acclarata crescente sfiducia nei suoi confronti, sia da parte degli altri soggetti internazionali sia da parte dei suoi stessi cittadini, nei quali alberga sempre meno un senso identitario europeo – venendo meno all'originario progetto consistente nella creazione di una casa comune. Tuttavia ciò che rischia di fallire, o quanto meno di bloccarsi, è l'Unione europea così come odiernamente articolata e governata e non l'originaria idea di Europa in cui non vi sono Paesi membri più “*superiorem non recognoscens*” di altri e in cui le speranze dei cittadini per il futuro vengono messe al centro dell'agenda politica, essendo “l'adesione profonda del popolo europeo all'obiettivo perseguito” elemento imprescindibile per la costruzione europea ⁶⁰. Tutto ciò è ancora realizzabile, ma a patto che l'Unione stessa e i suoi Stati membri, sulla spinta della *Brexit*, avviino un necessario percorso di riforme la cui pietra angolare deve essere il riconoscimento che il reale problema risiede non solo nella povertà di prospettive politiche ossia nella mancanza di una concreta e comune visione politica.

⁵⁹ Tra le principali ragioni che hanno portato il popolo inglese a votare per il “*Leave*” si elencano: i) l'assetto istituzionale, non solo troppo macchinoso e burocratico, ma che soffre di un evidente deficit democratico che acuisce lo scollamento e la fisiologica situazione di conflitto tra governanti e governati; ii) l'evidente trazione franco-tedesca a danno degli altri Paesi membri; iii) l'immigrazione, che rappresenta il problema che maggiormente mettendo in evidenza i limiti e l'incapacità dell'Unione europea; iv) le politiche economiche.

⁶⁰ T. Padoa-Schioppa, *Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea?*, Bologna, 1999.

Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione delle competenze europee nel settore dell'aviazione civile – rispetto al mercato interno, alle relazioni *extra-europee* ed alle competenze tecniche – per poi ripercorrere le tappe della *Brexit* e verificarne le possibili ripercussioni nel settore dell'aviazione civile.

The paper analyzes the evolution of the competences of the European Union in the civil aviation sector – with regard to the internal market, non-European relations and technical competences – and then retraces the stages of *Brexit* and verifies their possible repercussions in the civil aviation sector.