

Unione europea e Islanda: *questo matrimonio non s'ha da fare*

Andrea Circolo*

1. È di pochi giorni fa la notizia che il referendum islandese sulla riapertura dei negoziati di adesione all'Unione europea si è concluso con la vittoria del no (52,8% contro il 47,2% dei favorevoli)¹.

La prospettiva di una “nuova” adesione dell'Islanda all'Unione era tornata a occupare una posizione centrale nel dibattito politico nazionale in seguito alla vittoria, nelle elezioni generali del dicembre 2024, di una coalizione europeista². Subito dopo l'insediamento, il governo Frostadóttir aveva dichiarato che un referendum per la riapertura dei relativi negoziati si sarebbe tenuto entro il 2027; il 6 marzo di quest'anno è stato poi annunciato che la consultazione si sarebbe tenuta il 29 agosto.

Dopo il primo processo di adesione, formalmente avviato nel 2009 e definitivamente interrotto nel marzo 2015 a seguito di una mutata volontà politica del governo islandese³, non ve ne sarà, dunque, almeno per il momento, un secondo. L'esito del referendum, reso ancor più significativo dall'elevata affluenza alle urne (circa l'82,5%, superiore persino a quella registrata nelle ultime elezioni parlamentari, pari all'80,2%⁴), segna così una nuova – forse definitiva – battuta d'arresto nel percorso di ingresso dell'Islanda

* RTDb in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ *L'Islanda dice No all'Europa: bocciata al referendum la riapertura dei negoziati per l'adesione*, in *rainews.it*, 30 agosto 2026; Government of Iceland, *Referendum outcome: Iceland not to resume accession negotiations with the European Union*, 1st September 2026, disponibile qui: www.government.is/news/article/?documentId=a2d2cf4c-652f-4a2a-97a6-773cf070cbf6.

² *Iceland's New Government Formed, Priorities Unveiled*, in *grapevine.is*, 23 December 2024.

³ Government of Iceland, *Government considers Iceland no longer an EU candidate*, 12 March 2015, disponibile qui: www.government.is/news/article/2015-03-12-Government-considers-Iceland-no-longer-an-EU-candidate/.

⁴ Statistics Iceland, General elections 30 November 2024, www.statice.is/publications/news-archive/elections/general-elections-2024/.

nell'Unione e offre lo spunto per alcune brevi riflessioni che si intende qui condividere.

2. Nell'immediato seguito del voto, la premier islandese Frostadóttir ha osservato come, nel corso della campagna referendaria, fosse emerso che gli elettori schieratisi per il “no” avessero maturato tale scelta perché «molto soddisfatti dell'accordo sullo SEE e degli assetti che [l'Islanda ha] oggi con l'Unione europea»⁵.

Pertanto, il primo spunto di riflessione concerne l'attrattività esercitata dai modelli di cooperazione con l'Unione europea alternativi all'adesione, che sembrano oggi porsi in concorrenza con la prospettiva di una partecipazione piena e diretta al processo di integrazione.

A tal proposito, è bene noto come, ancorché non sia un Paese membro, l'Islanda intrattenga da lungo tempo rapporti significativi con l'UE. Infatti, subito dopo l'adesione all'EFTA, avvenuta nel 1970, l'Islanda ha concluso un Accordo di libero scambio con la CEE (1972)⁶, proiettando la propria posizione nello scenario europeo ben oltre la mera cooperazione economica con un Paese non appartenente alla Comunità. Un passo ulteriore, e ancor più significativo, nel progressivo avvicinamento all'Unione europea ha riguardato l'ingresso dell'Islanda nello Spazio economico europeo (SEE) nel 1994⁷, che ha consentito al Paese di beneficiare delle quattro libertà fondamentali e ha comportato un evidente ravvicinamento della legislazione islandese al diritto dell'Unione in relazione a un ampio insieme di standard (in particolare, sanitari, di sicurezza e ambientali; basti pensare alla partecipazione dell'Islanda all'*EU Emissions Trading System*)⁸.

⁵ *L'Islanda dice no: quattro punti chiave sul referendum per l'adesione all'UE*, in *euronews.com*, 30 agosto 2026 e, in pari data, *Premier Islanda, 'soddisfatta per partecipazione a referendum, rispettare l'esito'*, in *ansa.it*.

⁶ Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Islanda, del 22 luglio 1972, in GU L 301 del 31 dicembre 1972, p. 2.

⁷ In argomento, v. B. BJARNASON, *Iceland and the EEA*, in *regjeringen.no*, February 2024. Più in generale, sull'accordo SEE, v. F. ARNESEN, H.H. FREDRIKSEN, H.P. GRAVER, O. MESTAD, C. VEDDER (eds.), *Agreement on the European Economic Area: EEA Agreement. A commentary*, München, 2018; A. LANG, *L'Accordo sullo Spazio economico europeo e la compatibilità con il diritto comunitario*, in *DCI*, 1992, p. 575 ss.; sul rapporto tra SEE e diritto dell'Unione, v. P. MARIANI, *La partecipazione esterna al mercato interno: ripensare ai modelli di cooperazione economica in Europa con Stati che non intendono aderire al progetto europeo*, in *EJ*, n. 4, 2022, p. 74 ss.

⁸ Le normative citate in testo non sono le uniche che testimoniano l'intensità delle relazioni esistenti tra le due parti. Tra le altre, l'Islanda ha sottoscritto l'Accordo di Schengen nel 1996 e ne applica integralmente le disposizioni dal 2001, consentendo ai cittadini dell'Unione di recarsi nel Paese senza controlli alle frontiere interne; partecipa a diverse agenzie dell'UE – attive, tra l'altro, nei settori della transizione verde, del digitale, della ricerca e dell'innovazione

È, dunque, evidente come, pur non essendo uno Stato membro dell'Unione, l'Islanda sia già soggetta a una parte considerevole della normativa europea e risulti, al contempo, pienamente inserita in numerose dinamiche proprie del processo di integrazione⁹. Purtuttavia, una forma di integrazione così avanzata resta cosa ben distinta dalla partecipazione diretta all'Unione¹⁰. Da un lato, infatti, l'Islanda conserva un notevole grado di autonomia nell'esercizio delle proprie competenze, con tutti i vantaggi che ne derivano; ad esempio, essa rimane libera di condurre una propria politica commerciale e non è tenuta ad applicare una tariffa esterna comune, come avviene invece per gli Stati membri nell'ambito dell'unione doganale. Dall'altro lato, però, la soluzione “intermedia” della partecipazione al Mercato unico unicamente tramite lo SEE la priva di numerosi benefici – come i meccanismi di sostegno in tempi di crisi – e conduce, sostanzialmente, a una situazione di “regulation without representation”, essendo l'Islanda tenuta a recepire gli atti adottati dall'UE nei settori rilevanti ai fini dell'Accordo SEE senza poter partecipare direttamente al processo decisionale europeo¹¹. Sotto questo profilo, ad es., l'adesione all'UE avrebbe consentito allo Stato islandese di avere propri

– nonché a numerosi programmi europei, quali Horizon 2020, Erasmus+ e Creative Europe. Ancora oggi, inoltre, l'Islanda partecipa al sistema di Dublino in materia di asilo (v. l'art. 4 dell'Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro oppure in Islanda o in Norvegia).

⁹ In questo senso, v. K. A. ELIASSEN, M. SJØVAAG MARINO, E. BERGMANN, *The Study of the European Union from Outside: European Integration Studies in Norway and Iceland 1990-2010*, in F. BINDI, K. A. ELIASSEN (eds.), *Analyzing European Union Politics*, Bologna, 2011, spec. p. 387).

¹⁰ Come è stato già notato in altra sede, l'adesione dell'Islanda all'UE avrebbe comportato necessariamente l'accettazione del sistema di attuazione del diritto dell'Unione nell'ordinamento nazionale, quale stabilito nei Trattati e nella giurisprudenza della Corte di giustizia (A. CIRCOLO, *Exploring the Reopening of EU-Iceland Accession Negotiations: the Mackerel Dispute & Other Stories*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2024, spec. p. 128 ss.). Tale scenario avrebbe rappresentato un mutamento significativo per l'ordinamento giuridico islandese (...e, per alcuni, un grave svantaggio in termini di perdita di sovranità). Infatti, sebbene – come già ricordato – una parte consistente del diritto dell'Unione sia già vincolante attraverso l'Accordo SEE, resta il fatto che il meccanismo di adattamento previsto da quest'ultimo non sia automatico, in quanto ciascun atto dell'UE deve essere sottoposto all'approvazione del Comitato misto SEE e del Parlamento islandese prima di poter diventare applicabile (sul punto, v. E. BERGMANN, *Iceland and the EEA, 1994-2010 Europe's Half Way House*, Rapport No. 7, Europautredningen, Oslo, 2011, p. 19).

¹¹ Come è stato giustamente sottolineato, l'assenza di un “formal say” nel processo decisionale dell'UE equivale a «receive the rules [...] governing the single European market via email without being able to directly influence [it]»: H. HILMARSSON, *The Nordic Baltic Region and European Integration: Economic, Political and Security Concerns*, in *Journal of Applied Management and Investments*, vol. 8, n. 3, 2019, p. 152; dello stesso autore v. anche *Should Iceland seek European Union and Euro area membership?*, in *Regional Formation and Development Studies*, vol. 21, n. 1, 2017, p. 61.

funzionari in tutte le istituzioni europee, ivi compreso il “triangolo istituzionale” (Commissione, Parlamento e Consiglio), e, di conseguenza, di contribuire alla formazione degli atti legislativi dell’Unione destinati ad applicarsi nel suo ordinamento.

Nondimeno, l’esito della consultazione appena svoltasi sembra indicare che, agli occhi della maggioranza degli elettori islandesi, i benefici correlati ad un’adesione “incompleta” all’Unione prevalgano sui vantaggi che potrebbero conseguirsi con una piena integrazione.

In quest’ottica, è opportuno rilevare come la possibilità di costruire forme di cooperazione differenziate e calibrate sulle caratteristiche del singolo Paese terzo consenta sì all’Unione di mantenere rapporti saldi anche con Stati europei che desiderino rimanere al di fuori – come dimostra, seppure in termini profondamente diversi, la progressiva ridefinizione delle relazioni con il Regno Unito *post-Brexit* –, ma è altrettanto vero che il successo di tali modelli potrebbe finire per incidere sull’interesse stesso degli Stati membri a far parte dell’Unione. In tal senso, non vanno affatto sottovalutate le possibili ricadute che tanto l’esito del referendum islandese, quanto lo sviluppo della nuova *partnership* tra Regno Unito e Unione europea¹², potrebbero produrre sull’opinione pubblica di tali Stati e, più in generale, sulla tenuta del processo di integrazione. Un sistema di relazioni privilegiate con gli Stati terzi vicini può risultare sostenibile soltanto finché la piena partecipazione degli Stati membri all’Unione continui ad apparire maggiormente conveniente. Al contrario, il consolidamento della percezione che sia possibile beneficiare di una parte significativa dei vantaggi dell’integrazione europea senza essere soggetti ad una parte altrettanto considerevole di obblighi potrebbe contribuire, nel medio-lungo periodo, ad alimentare nuove spinte verso il recesso da parte di taluni Stati membri¹³.

¹² V. GOV UK, Press release “Statement by the President of the European Commission and the Prime Minister of the United Kingdom on Enhancing Strategic Cooperation”, 2 October 2024, dove le parti hanno evidenziato «the importance of the *unique* relationship between the European Union and the United Kingdom» (www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-the-president-of-the-european-commission-and-the-prime-minister-of-the-united-kingdom-on-enhancing-strategic-cooperation-2-october--2, corsivo aggiunto); nonché European Commission, Statement “A renewed agenda for European Union – United Kingdom cooperation Common Understanding”, 19 May 2025, dove si legge «[EU and UK] explored areas with the potential to strengthen bilateral cooperation between the European Union and the United Kingdom» (ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1267, par. 1).

¹³ È questa, del resto, una delle principali critiche mosse nei confronti del famoso Report franco-tedesco “Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century” (18 settembre 2023), che vedeva nell’integrazione differenziata e nell’“Europa a cerchi concentrici” una delle strade percorribili per il futuro dell’integrazione e dell’allargamento

3. Le osservazioni appena svolte aprono immediatamente un nuovo interrogativo, ovvero come mai numerosi Paesi candidati continuino a considerare l'adesione all'Unione, al contrario dell'Islanda, un obiettivo prioritario rispetto alla costruzione di un rapporto di cooperazione privilegiato dall'esterno. La risposta sembra risiedere, volendo semplificare all'estremo, nei due principali incentivi che inducono attualmente gli Stati terzi a perseguire l'adesione all'Unione: l'uno di carattere economico, l'altro di carattere geopolitico, spesso intrecciati tra loro. Guardando al caso islandese, tuttavia, nessuno dei due fattori si è rivelato incisivo al punto da orientare il Paese verso l'adesione.

Quanto all'ingresso nell'Unione come fattore di crescita e stabilità economica, è noto come la grave crisi finanziaria del 2008 abbia rappresentato una delle ragioni di maggior peso nella domanda di adesione presentata dal governo islandese nel 2009¹⁴; domanda poi arenatasi, non da ultimo, per effetto del superamento della crisi stessa. A circa un ventennio di distanza, il quadro è profondamente mutato. L'Islanda registra oggi uno dei più elevati PIL pro capite al mondo¹⁵ e ha acquisito una crescente importanza strategica anche in ragione dell'eccezionale patrimonio di risorse naturali di cui dispone, con particolare riguardo all'acqua e alle fonti di energia rinnovabile¹⁶.

Quanto alle ragioni di carattere geopolitico, diversamente da alcuni Paesi candidati che guardano all'adesione all'Unione anzitutto per rafforzare le proprie garanzie di sicurezza (leggasi Ucraina), l'Islanda, pur non disponendo

dell'Unione. In questo senso, v. J. CLOOS, *A Critical Look at the Report of the FrancoGerman Working Group on EU Institutional Reform*, in *TEPSA Commentary*, n. 11, 2023, p. 7: «What is problematic, however, is the recommendation to envisage the future of European integration as four distinct tiers, each with a different balance of rights and obligations. That is the wrong approach in my view. It was tried in the past and it always failed. For quite a simple reason: candidate countries, or indeed existing Member States, will not accept the idea of second-class membership. Differentiation as a tool to manage some policies is fine. Differentiation as a structural feature is not».

¹⁴ Sul ruolo della crisi finanziaria del 2008 come fattore propulsivo della prima domanda di adesione, v. G. AVERY, A. J. K. BAILES, B. THORHALLSSON, *Iceland's Application for European Union Membership*, in *Studia Diplomatica*, vol. 64, n. 1, 2011, p. 96. La crisi costrinse il governo, tra l'altro, a nazionalizzare i tre principali gruppi bancari islandesi.

¹⁵ Secondo i dati disponibili sul sito della Banca Mondiale per il biennio 2024/2025, l'Islanda si piazza al nono posto mondiale (98,323.50 dollari; data.worldbank.org).

¹⁶ Circa l'85% dell'approvvigionamento energetico primario complessivo proviene da fonti rinnovabili (energia geotermica e idroelettrica): v. Government of Iceland, Energy, disponibile qui: www.government.is/topics/business-and-industry/energy/. In dottrina, v. S. BJÖRNSDÓTTIR, *Iceland's Integration into the EU Energy policy*, University of Twente, 2012, spec. p. 4.

di un proprio esercito¹⁷, è già membro della NATO e, inoltre, può contare, in caso di attacchi esterni, sull'intervento dell'esercito statunitense, in forza di un accordo bilaterale di difesa concluso nel 1951¹⁸.

L'esistenza di un articolato sistema di garanzie di sicurezza contribuisce, dunque, a spiegare perché la dimensione della difesa non abbia rappresentato, nel dibattito islandese, un argomento decisivo a favore dell'adesione all'Unione. Neppure le recenti rivendicazioni avanzate dal Presidente degli Stati Uniti nei confronti della Groenlandia, territorio danese di particolare rilevanza strategica, sembrano aver modificato in misura determinante tale percezione¹⁹. Invero, gli elettori islandesi non paiono aver ravvisato in quelle vicende una minaccia suscettibile di estendersi al proprio Paese, né aver attribuito un peso decisivo all'ulteriore garanzia rappresentata dalla clausola di difesa reciproca di cui all'art. 42, par. 7, TUE, che impegna gli Stati membri a prestare aiuto e assistenza, con tutti i mezzi in loro possesso, qualora uno di essi subisca un'aggressione armata nel proprio territorio²⁰.

4. Le percentuali relative al voto restituiscono un ulteriore dato degno di attenzione. Analogamente a quanto avvenuto in occasione della *Brexit*, il referendum islandese ha fatto emergere in maniera netta la frattura “geografica” del voto tra centri urbani e aree rurali²¹. Delle sei circoscrizioni elettorali individuate, le uniche due ove ha prevalso il sì sono entrambe riconducibili all'area della capitale Reykjavík (circoscrizione Reykjavík sud 54,5% sì; circoscrizione Reykjavík nord 57,5% sì); diversamente, nelle restanti quattro circoscrizioni meno urbanizzate, il no ha superato il 60% delle preferenze²².

Se contestualizzato, quest'ultimo dato non è affatto casuale, né appare tantomeno inaspettato. Infatti, il voto contrario proviene principalmente dalle

¹⁷ V. A. ÍSLEIFSSON, *Brothers without Arms: Explaining Iceland's Participation in European Union CSDP Operations*, Lund University, 2014, spec. p. 47.

¹⁸ Per un approfondimento sul punto, G. R. AEGISSON, *The Icelandic European Debate: Explaining Icelandic attitudes towards EU membership*, Lund University, 2011, p. 19 ss.

¹⁹ *EU referendum: Government plays Trump card in final plea to Icelanders*, in *euractiv.com*, 28 August 2026. Sulla vicenda della Groenlandia v. *Trump insists Greenland is crucial for national security after Denmark talks*, in *theguardian.com*, 14 January 2026 e, per uno studio della dottrina, M. MAZZA, *La Groenlandia tra autonomia, accordo di associazione e piena indipendenza (con alcune osservazioni comparative)*, in *DPCE online*, n. 1, 2025, p. 67 ss.

²⁰ In argomento si erano già espressi A. J. K. BAILES, Ö. Þ. RAFNSSON, *Iceland and the EU's Common Security and Defence Policy: Challenge or Opportunity?*, in *Icelandic Review of Politics & Administration*, vol. 8, n. 1, 2012, p. 109 ss.

²¹ Le analogie, peraltro, non si esauriscono qui. Colpisce anche la notevole vicinanza tra la percentuale registrata dal *Leave* nel referendum britannico e quella ottenuta dal no all'adesione nel referendum islandese (51,89% contro 52,8%).

²² *L'Islanda dice no: quattro punti chiave sul referendum per l'adesione all'UE*, cit.

aree nelle quali l'economia della pesca riveste un ruolo centrale nella vita delle relative comunità. Ancora una volta, dunque, il tema della pesca ha assunto un peso decisivo nella scelta dell'Islanda di rimanere al di fuori dell'Unione, così come era già avvenuto all'incirca dieci anni prima.

È bene ricordare che, sebbene il brusco arresto e la successiva definitiva interruzione del primo processo di adesione siano riconducibili a una pluralità di fattori²³, non è un segreto che la causa principale cui si fa generalmente risalire il fallimento dei negoziati – o, per meglio dire, quella con maggiore rilievo simbolico – riguarda senz'altro la politica comune della pesca.

Come noto, l'Unione europea impone ai propri Stati membri limiti rigorosi circa la quantità di pesce che può essere catturata annualmente (le cosiddette “quote di pesca” o “TACs” – *total allowable catches*), in ragione, tra l'altro, della conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della PCP, che costituisce una competenza esclusiva dell'UE (art. 3, par. 1, lett. d, TFUE)²⁴.

Al contempo, l'economia islandese dipende fortemente dall'industria ittica che, negli ultimi quindici anni, ha rappresentato una quota compresa tra l'8% e il 12% del PIL; percentuale che raggiunge il 25% ove si tenga conto anche degli effetti indiretti²⁵. Come riportato dalla Banca centrale islandese, nel 2021 «il 39% delle esportazioni di beni e circa il 24% di tutti i ricavi derivanti dalle esportazioni di beni e servizi provenivano dal settore della pesca»²⁶.

Le inevitabili tensioni tra l'approccio islandese e la disciplina dell'Unione hanno trovato il loro apice nel 2011, poco prima della sospensione del primo negoziato, quando l'Islanda ha deciso unilateralmente di aumentare le proprie catture di sgombero, superando del 45% il quantitativo raccomandato dal

²³ I primi negoziati si protrassero per circa quattro anni, quando un cambiamento di governo, caratterizzato da un orientamento anti-europeista, insieme a taluni ostacoli emersi durante i negoziati, portarono l'Islanda a interrompere dapprima temporaneamente, e poi definitivamente, il processo di adesione. Al momento della sospensione dei negoziati, su 33 capitoli da discutere, 16 risultavano ancora aperti e 6 non erano stati nemmeno avviati. In dottrina v., per tutti, J. S. ELÍNARDÓTTIR, *Iceland's Accession Negotiations*, in *European Union Foreign Affairs Journal*, n. 2, 2014, spec. p. 67 ss.

²⁴ Sulla base delle medesime esigenze, l'Unione ha adottato diversi atti normativi volti a proteggere i cetacei dalla caccia, dalla cattura o dalla detenzione in cattività, con particolare riguardo alle balene (v. decisione 82/461/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1982, relativa alla conclusione della convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica; direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat); regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio).

²⁵ V. International Monetary Fund Country Report on Iceland No. 18/319, November 2018, p. 3.

²⁶ Central Bank of Iceland, *Economy of Iceland*, 2022, p. 16 (traduzione dell'autore).

Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare²⁷. Peraltro, già in precedenza era stato sottolineato come la caccia alle balene, tuttora praticata in Islanda, si ponesse in contrasto con la richiamata normativa dell'Unione²⁸. A ciò si aggiunga che l'Islanda non rilascia permessi di pesca alle imbarcazioni straniere, limitando in tal modo la libera concorrenza a vantaggio delle produzioni nazionali²⁹.

A bene vedere, le frizioni presenti tra la regolamentazione islandese e quella europea si comprendono da sé. Ciò nondimeno, un referendum sull'adesione indetto all'esito dei negoziati – come avvenuto, ad es., per l'adesione della Croazia – anziché una consultazione *ex ante* sulla loro riapertura avrebbe posto gli elettori islandesi dinanzi al complessivo assetto risultante dalle trattative, consentendo loro di valutare con maggiore consapevolezza, anche per quanto concerne la pesca, l'opportunità dell'ingresso nell'Unione. In questo senso, va osservato come sia fisiologico, nell'ambito di un negoziato, che emergano posizioni divergenti tra le due parti e va altrettanto rimarcato che, tra le funzioni stesse dei negoziati d'adesione, vi sia proprio quella di consentirne il progressivo avvicinamento e, da ultimo, il superamento³⁰.

²⁷ La vicenda è passata alla storia come “la guerra dello sgombrò”: B. LERUTH, *Resolving Iceland's mackerel war may be crucial to the country joining the EU*, in *blogs.lse.ac.uk*, 2012. V. anche AR. LANG, G. THOMPSON, O. BENNETT, *Iceland: an overview*, UK House of Commons report, 2012, p. 14.

²⁸ V. *supra*; risoluzione del Parlamento europeo, del 7 luglio 2010, sulla domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea, 2011/C 351 E/11, par. 27. Dopo due anni di pausa, la caccia è ripresa nel giugno di quest'anno.

²⁹ La principale ragione alla base di tale limitazione risiederebbe, secondo le autorità islandesi, nell'esigenza di garantire che i benefici economici derivanti dallo sfruttamento delle risorse ittiche nazionali ricadano almeno in parte sull'economia del Paese, evitando che le imbarcazioni straniere possano pescare nelle acque islandesi, per poi sbarcare e commercializzare altrove le proprie catture. Una soluzione a tal uopo percorribile potrebbe essere rappresentata dal modello danese, che consente il rilascio di un certificato di cattura a investitori non danesi soltanto qualora il peschereccio sia «effectively administered, controlled and directed from Denmark» (Order no. 35 of 13 January 2023 issued by the Danish Maritime Authority, Chapter 12, Section 102), imponendo così l'esistenza di un effettivo legame economico con il territorio nel quale viene esercitata l'attività di pesca. Come è stato scritto, una soluzione di questo tipo consentirebbe agli operatori stranieri di accedere liberamente alle zone di pesca esclusive dell'Islanda, pur rimanendo soggetti al controllo delle relative autorità islandesi, che potrebbero così verificare che essi «sbarchino e/o trasformino una percentuale prestabilita delle proprie catture nei porti nazionali o contribuiscano, attraverso altri mezzi, al benessere economico delle regioni costiere dipendenti dalla pesca» (M. WOLF, *Iceland's Integration into the Common Fisheries Policy of the European Union*, Reykjavik University, 2013, p. 44).

³⁰ Trattasi di un processo che richiede necessariamente una paziente opera di mediazione; pazienza che, secondo i funzionari dell'UE impegnati nel primo processo d'adesione, è mancata, all'epoca, dal lato islandese: v. Iceland Chamber of Commerce, *Summary of main conclusions – Iceland's Accession Negotiations*, disponibile qui: vi.is/files/iia_iceland_eu_report_executive_summary_1818099411.pdf. V. anche J.

Oggi come allora, al fine di favorirne l'adesione, l'Unione avrebbe senz'altro potuto concedere all'Islanda un regime speciale in materia di pesca, senza con ciò cedere completamente alle richieste delle autorità islandesi che, all'epoca del primo negoziato, auspicavano di definire la propria zona economica esclusiva come «a specific management area where Icelandic authorities continue to be responsible for fisheries management»³¹.

Sotto il profilo giuridico, una simile soluzione sarebbe stata certamente percorribile attraverso il riconoscimento di uno specifico *opt-out* (come già avvenuto, seppure in ambiti differenti, per l'Irlanda rispetto all'*acquis* di Schengen o per la Polonia con riguardo alla Carta dei diritti fondamentali).

Si sarebbe potuto, ad esempio, attribuire all'Islanda, in considerazione della sua peculiare collocazione geografica, quote pesca più elevate, così da evitare che l'adesione producesse un eccessivo indebolimento dell'economia nazionale, con conseguenti ricadute negative anche sull'economia dell'Unione nel suo complesso.

D'altronde, il diritto dell'Unione già conosce forme di applicazione differenziata volte a tenere conto delle specificità geografiche di determinati territori. Si pensi, in particolare, ai regimi speciali riconosciuti alle regioni ultraperiferiche ai sensi dell'art. 349 TFUE, tra le quali figurano le Isole Canarie e Madeira, parimenti lontane dal continente europeo. In merito, la Commissione ha più volte sottolineato la necessità di assicurare a tali regioni un sostegno calibrato sulle rispettive specificità, in considerazione delle «sfide specifiche, quali l'estrema lontananza [...], ma [anche delle] risorse uniche quali la posizione strategica, condizioni ideali per le attività spaziali e una ricca biodiversità»³². Una soluzione di questo tipo, peraltro, non sarebbe stata necessariamente incompatibile con gli obiettivi di tutela perseguiti dalla PCP, considerato che l'industria ittica islandese figura tra le più avanzate al mondo sotto il profilo della salvaguardia degli ecosistemi marini.

5. Non vi è dubbio che l'esito del referendum islandese rappresenti, per l'Unione e il suo futuro allargamento, un'occasione mancata. L'adesione dell'Islanda avrebbe comportato, tra l'altro, l'ingresso di un Paese economicamente florido e ricco di risorse naturali, e, non per ultimo, di un

WARNEZ, *Bringing Iceland into the fold, or not. An investigation into Iceland's accession negotiations with the European Union*, Copenhagen Business School, 2014, spec. p. 10.

³¹ B. LERUTH, *op. cit.* (traduzione dell'autore).

³² New report shows how EU policies and funds provide tailored support to the EU's outermost regions, 3 October 2024 (traduzione dell'autore). Il report è disponibile qui: ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/10-03-2024-new-report-shows-how-eu-policies-and-funds-provide-tailored-support-to-the-eu-s-outermost-regions_en.

avamposto strategico nell'Artico (l'Islanda è membro del Consiglio artico e assiste tuttora l'UE nell'ottenere lo *status* ufficiale di osservatore presso lo stesso).

Ciò detto, occorre pure considerare che una rinuncia in questa fase può risultare preferibile rispetto all'emergere di difficoltà ben più significative una volta perfezionata l'adesione. La netta divisione emersa nella società islandese dimostra, infatti, non solo che, anche qualora avesse prevalso il sì, non vi sarebbe stata alcuna garanzia circa il buon esito di un nuovo processo di adesione, che avrebbe potuto essere sospeso o abbandonato una seconda volta dinanzi alle prime difficoltà negoziali; ma altresì che, ad adesione avvenuta, un successivo mutamento della maggioranza di governo, in senso non più europeista ma euroscettico, avrebbe potuto rimettere ancora una volta tutto in discussione o, comunque, introdurre l'ennesimo elemento di frizione allo sviluppo attuale del processo di integrazione. L'esperienza più recente ha dimostrato come, in assenza di un deciso e convinto impegno in tal senso, restare "soltanto amici" possa essere preferibile ad entrare a far parte "della famiglia". La presenza di Stati membri che contestino sistematicamente dall'interno le scelte dell'Unione e ne mettano in discussione gli stessi fondamenti rischia, invero, di produrre effetti profondamente più negativi di un mancato allargamento.