



## *Brexit: avere o non avere un accordo\**

**Jacques Ziller\*\***

SOMMARIO: 1. Perché accordi sono importanti – 2. L'accordo in vigore: l'Accordo di recesso. – 3. Le sfide per il futuro: l'attuazione della dichiarazione politica. - 4. Cosa succede se non c'è un ulteriore accordo: la fiducia e il *blame game*.

1. Al momento della stesura della presente nota (11 dicembre 2020) non è possibile dire se i negoziati tra il Regno Unito e l'Unione europea (UE) avviati nel febbraio di quest'anno avranno un esito positivo, ovvero se ci sarà o meno un accordo sulle relazioni tra le due parti che potrà entrare in vigore il 1° gennaio 2021. Questa data è cruciale in quanto il 31 dicembre a mezzanotte termina il periodo di transizione durante il quale il diritto dell'UE ha continuato ad applicarsi al Regno Unito come prima del ritiro - ad eccezione delle disposizioni istituzionali.

Dal 1° febbraio 2020 il Regno Unito non è più uno Stato membro dell'UE e per questo motivo non ha più rappresentanti nelle istituzioni, negli organi, e organismi dell'UE e non partecipa più al suo sistema decisionale. Tuttavia, sulla base dell'accordo di recesso entrato in vigore il 1° febbraio 2020<sup>1</sup> fino

---

\* Una versione in lingua inglese è stata pubblicata sulla Rivista CERIDAP il 29 novembre 2020: [ceridap.eu/brexit-to-have-or-not-to-have-a-deal/](http://ceridap.eu/brexit-to-have-or-not-to-have-a-deal/).

\*\* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia: [jacques.ziller@univp.it](mailto:jacques.ziller@univp.it). Former Professeur à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne and Professor at the European University Institute, Florence.

<sup>1</sup> [Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica.](#)

alla fine del 2020, il Regno Unito è membro a pieno titolo dell'unione doganale<sup>2</sup> e del mercato interno: la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali è garantita, le regole di concorrenza sono ancora applicabili; lo stesso vale per tutte le politiche diverse dalla politica monetaria e da quelle relative all'assenza di controlli alle frontiere interne per le persone, nonché per la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, di cui il Regno Unito è stato esentato ai sensi del protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Al momento della sua entrata in vigore, l'accordo di recesso è diventato un trattato internazionale a pieno titolo tra il Regno Unito da una parte e l'UE dall'altra. Esso rimarrà in vigore a tempo indeterminato, fatti salvi i principi codificati dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, come l'articolo 62 sul cambiamento fondamentale delle circostanze. Tutte quelle disposizioni dell'accordo di recesso che non sono strettamente dedicate al recesso stesso e al periodo di transizione rimarranno in vigore e quindi il Regno Unito dovrebbe mantenere un rapporto molto speciale con l'UE, qualunque cosa accada.

Per il resto si applicherà il diritto internazionale generale, così come i trattati di cui sia il Regno Unito che l'UE sono parti, come l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), l'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), gli aspetti relativi al commercio dei diritti di proprietà intellettuale (GATS), ecc., che sono solitamente indicati come regole dell'OMC, e un numero molto importante di trattati multilaterali in settori quali la protezione dell'ambiente e il cambiamento climatico, ecc.

Qualunque cosa accada, le relazioni tra il Regno Unito e l'UE e i suoi Stati membri continueranno ad essere regolate dal diritto internazionale - trattati e diritto consuetudinario, nonché dai principi generali del diritto internazionale - e sottoposte ai meccanismi di governance e di risoluzione delle controversie del diritto internazionale. Allora perché negoziare un altro accordo? Sia l'UE che il Regno Unito hanno concordato, nella dichiarazione politica<sup>3</sup> firmata il 24 gennaio 2020 insieme all'accordo di ritiro, di essere "determinati a collaborare al fine di salvaguardare l'ordine internazionale fondato su regole, lo Stato di diritto e la promozione della democrazia, nonché gli standard elevati in materia di commercio libero ed equo e diritti dei lavoratori, la

---

<sup>2</sup> Tuttavia, come anche la Turchia, il Regno Unito non partecipa più alle decisioni che stabiliscono i dazi doganali adottate dalle istituzioni dell'UE.

<sup>3</sup> [Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione Europea e il Regno Unito.](#)

protezione dei consumatori e dell'ambiente e la cooperazione contro le minacce interne ed esterne ai valori e interessi delle parti" e quindi di stabilire un "partenariato ambizioso, ampio, approfondito e flessibile che abbraccia una cooperazione commerciale ed economica imperniata su un accordo di libero scambio globale ed equilibrato, attività di contrasto e giustizia penale, politica estera, sicurezza e difesa e settori più ampi di cooperazione".

In assenza di uno specifico accordo di libero scambio (ALS) tra il Regno Unito e l'UE si applicheranno solo le regole dell'OMC, il che significa, tra l'altro, che i dazi doganali e le restrizioni quantitative al commercio applicati tra i membri dell'OMC si applicheranno al commercio di beni e servizi tra le due parti, il che comporterebbe costi supplementari sia per i consumatori che per le imprese, a volte molto importanti. Inoltre, non appena gli standard per la protezione dell'ambiente, la salute, la sicurezza, la protezione, ecc. e gli standard tecnici saranno modificati sia nell'UE che nel Regno Unito, la divergenza normativa che ne risulterà creerà nuovi ostacoli al commercio.

Per il ripristino delle politiche dell'UE a cui il Regno Unito ha partecipato, l'interdipendenza dovuta all'intreccio di attori pubblici e privati in reti sempre più istituzionalizzate si spezzerà con le divergenze normative se il Regno Unito non parteciperà più a importanti meccanismi di governance.

La mancanza di accordi tra le due parti su tutte queste questioni creerà incertezza giuridica, che sarà dannosa per le imprese dei cittadini, le associazioni, ecc. fintantoché non saranno concordate di comune accordo nuove regole settoriali. In tutti quei campi in cui non esistono accordi internazionali tra il Regno Unito da un lato e l'UE o i suoi Stati membri dall'altro, l'incertezza giuridica sarà molto più elevata che nei rapporti con altri Stati non UE.

2. Qualunque cosa accada nelle prossime settimane, accordo o non accordo, il primo accordo - quello concordato nel 2019 dal Consiglio e dal Parlamento europeo e dai governi guidati da Theresa May e Boris Johnson - rimarrà in vigore: l'accordo di recesso.

Vale la pena sottolineare che l'unica modifica tra il testo concordato da Theresa May e quello firmato da Boris Johnson riguarda il meccanismo per garantire che non si debbano organizzare controlli alle frontiere tra l'Irlanda del Nord e il resto dell'Irlanda. Nella versione concordata da Theresa May, ma che non ha ottenuto il necessario sostegno della Camera dei Comuni, la soluzione tecnica alle difficoltà derivanti dalla necessità di istituire controlli doganali tra UE e Regno Unito - anche in assenza di dazi doganali - è stata rinviata alle trattative che sarebbero iniziate dopo il ritiro, con una rete di sicurezza (*backstop*) nel caso in cui non fosse stato possibile raggiungere un

accordo. I sostenitori di un “*hard Brexit*” hanno usato questa clausola come pretesto per rifiutare l’accordo, che i partiti dell’opposizione hanno rifiutato anche perché promosso dalla coalizione a sostegno di Theresa May. Invece del “*backstop*” il Protocollo sull’Irlanda contiene quindi un meccanismo complesso che in pratica significa che il controllo doganale deve essere effettuato sul suolo britannico per le merci la cui destinazione finale non è l’Irlanda del Nord prima di attraversare il mar d’Irlanda. Ciò che è stato presentato da Boris Johnson come una grande vittoria in pratica crea un confine tra l’Irlanda del Nord e l’Inghilterra, la Scozia e il Galles e il Primo Ministro britannico si sta dando da fare per spiegarlo.

L’accordo di recesso in sé è a lungo termine più importante dei protocolli sull’Irlanda, Gibilterra e la base sovrane britanniche a Cipro. Mentre questi ultimi riguardano principalmente il mantenimento di una circolazione fluida di beni e persone tra alcuni territori del Regno Unito e dell’UE, le disposizioni dell’accordo di recesso che non si limitano a gestire il recesso stabiliscono la permanenza di uno status molto specifico del Regno Unito in relazione al diritto dell’UE. Per farla breve, i diritti dei cittadini dell’UE che sono stati stabiliti nel Regno Unito e dei cittadini britannici che sono stati stabiliti nell’UE il 31 gennaio 2020 rimarranno gli stessi di quelli previsti dal diritto dell’UE prima di tale data *ad vitam*, il diritto di circolare e risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri dell’UE e del Regno Unito, come garantito dal diritto primario e secondario dell’UE, in primo luogo e soprattutto dalla direttiva 2004/384. Al fine di evitare divergenze nell’interpretazione di tali disposizioni, l’accordo di recesso prevede inoltre la possibilità per le corti del Regno Unito di continuare ad adire la Corte di giustizia dell’UE fino al 31 dicembre 2028.

Qualunque cosa accada nelle prossime settimane, i diritti dei cittadini residenti non cambieranno. Per quanto riguarda i cittadini britannici che si stabiliscono nell’UE dal 1° febbraio 2020, saranno sottoposti alla legislazione degli Stati membri e dell’UE sui cittadini di paesi terzi, tra cui la direttiva 2003/109 sui residenti di lungo periodo<sup>5</sup> a partire da cinque anni dopo il loro insediamento. I cittadini dell’UE che vogliono stabilirsi nel Regno Unito saranno sottoposti alla nuova legislazione britannica che istituirà un sistema di migrazione a punti. Le trattative in corso non si stanno occupando della

---

<sup>4</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

<sup>5</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo.

questione, ed è quindi probabile che la situazione dei cittadini dell'UE per quanto riguarda l'immigrazione nel Regno Unito sarà peggiore di quella di un certo numero di cittadini di altri Stati con cui il Regno Unito avrà un accordo speciale. I cittadini irlandesi sono protetti da accordi di lunga data con il Regno Unito.

3. Le trattative in corso, iniziate all'inizio di febbraio 2020 e notevolmente rallentate dalla pandemia di Covid-19, dovrebbero prevedere uno o più accordi per l'attuazione della Dichiarazione politica, ovvero un ALS e una serie di accordi settoriali che potrebbero essere contenuti in un unico trattato o in più accordi diversi.

Se le trattative avranno successo nei prossimi giorni, sembra a prima vista che non ci sarà un unico accordo di partenariato tra il Regno Unito e l'UE, perché alcuni dei settori interessati richiederanno uno o più "accordi misti" che dovranno essere ratificati non solo dal Regno Unito e dall'UE, ma anche da tutti gli Stati membri dell'UE; tali ratifiche sono impossibili da realizzare prima del 31 dicembre 2020.

Detto questo, una soluzione tecnica esiste, purché vi sia buona volontà e fiducia. Come è successo con il Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) tra il Canada e l'UE, che è un accordo misto già ratificato dal Canada, dall'UE e da nove dei ventisette Stati membri e quindi non è ancora entrato in vigore. Come codificato nell'articolo 25 della Convenzione di Vienna sull'applicazione provvisoria, il CETA contiene clausole di applicazione provvisoria per prepararne l'entrata in vigore. Qualsiasi accordo tra l'UE e il Regno Unito potrebbe contenere clausole di applicazione provvisoria, in particolare il mantenimento dell'assenza di restrizioni quantitative e dazio zero che si applicano alla circolazione delle merci fino al 31 dicembre, nonché disposizioni sulla governance.

Va sottolineato che, con o senza accordo, i controlli doganali dovranno essere istituiti il più presto possibile dopo il 1° gennaio, sia che si tratti di merci provenienti da paesi terzi in libera pratica.

Secondo l'articolo 29 del TFUE: "I prodotti provenienti da un paese terzo sono considerati in libera pratica in uno Stato membro se le formalità di importazione sono state espletate e se i dazi doganali o le tasse di effetto equivalente dovuti sono stati riscossi in tale Stato membro e se non hanno beneficiato di un rimborso totale o parziale di tali dazi o tasse". Ciò significa che i prodotti cinesi o statunitensi, ad esempio quelli importati nel Regno Unito, devono pagare dazi alla dogana britannica (o viceversa per l'UE); i dazi riscossi nei porti, negli aeroporti e in altri punti di entrata dell'UE sono trasferiti dall'amministrazione doganale dello Stato membro alla

Commissione perché sono risorse proprie tradizionali del bilancio UE. Pertanto, se le merci entrano nel Regno Unito da paesi terzi, sono disponibili due tecniche: in primo luogo, le autorità britanniche non riscuotono i dazi e garantiscono la libera circolazione alla frontiera in modo che i dazi siano riscossi quando il bene entra nel territorio dell'UE: ciò richiede controlli alle frontiere. In alternativa, le autorità britanniche riscuotono i dazi e li pagano alla Commissione europea. In entrambi i casi, la questione delle merci in transito in Gran Bretagna, la cui destinazione finale è l'Irlanda, è particolarmente difficile.

Il 7 marzo 2019 la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione contro il Regno Unito nella causa C-213/19 perché “avendo ommesso di computare gli importi corretti dei dazi doganali e non avendo messo a disposizione l'importo corretto delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA relative ad alcune importazioni di prodotti tessili e calzature provenienti dalla Repubblica popolare cinese”, le autorità britanniche hanno generato una perdita per il bilancio dell'UE: “496.025.324,30 EUR nel 2017 (fino all'11 ottobre 2017 incluso); 646.809.443,80 EUR nel 2016; 535.290.329,16 EUR nel 2015; 480.098.912,45 EUR nel 2014; 325.230.822,55 EUR nel 2013; 173.404.943,81 EUR nel 2012; 22.777.312,79 EUR nel 2011”. La data dell'udienza è stata fissata all'8 dicembre 2020. Se la Commissione ha ragione, ci sono solo tre possibili spiegazioni a quanto accaduto: la corruzione degli agenti doganali del Regno Unito, l'azione intenzionale del governo guidato da David Cameron, o la mancanza di risorse umane e la considerazione che l'azione in questione non era una priorità - la mia ipotesi è che quest'ultima sia la spiegazione pertinente.

Questa procedura d'infrazione accende i riflettori sull'ingrediente essenziale per concordare un accordo e poi gestirlo: la fiducia. Se, retrospettivamente, non ci si può fidare del governo Cameron per la gestione delle frontiere, che ne sarà del governo Johnson?

4. Per quanto riguarda le informazioni disponibili da due settimane almeno, la sostanza di un accordo tra il Regno Unito e l'UE esiste sotto forma di un testo completo, con disposizioni finali mancanti solo su tre questioni. La prima e più importante questione è la cosiddetta “parità di condizioni” prevista dalla dichiarazione politica. La posta in gioco è evitare divergenze normative tra l'UE e il Regno Unito sulla sostanza della regolamentazione applicabile a beni e servizi, comprese le norme sulla concorrenza, in particolare quelle sugli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE. L'UE richiede disposizioni vincolanti scritte sulla sostanza e sulla governance, ma il governo britannico

insiste sul fatto che le disposizioni vincolanti non rispettano la sovranità e che è sufficiente un *gentleman's agreement* in materia. La seconda questione è quella della pesca: l'UE vuole un accordo pluriennale che mantenga l'accesso dei pescatori dell'UE alle acque del Regno Unito e viceversa; il governo britannico dice che rivedrà i diritti di pesca ogni anno. La terza questione è quella della *governance*, in particolare la risoluzione delle controversie: l'UE vuole un sistema in cui qualsiasi questione che comporti l'interpretazione del diritto comunitario dovrà essere trattata da un meccanismo che coinvolga la CGUE - come quello incluso nell'accordo di associazione UE-Ucraina, ad esempio; il Regno Unito non vuole che la CGUE sia coinvolta.

In un mondo guidato dalla ragione, è abbastanza fattibile raggiungere una sorta di compromesso sulle tre questioni. Ciò significa tuttavia che le istituzioni dell'UE devono avere fiducia nel governo britannico, di cui diversi ministri hanno recentemente dichiarato che il Regno Unito violerebbe legittimamente, in una certa misura gli accordi di ritiro se fosse necessario evitare che l'UE blocchi i beni essenziali per la sua popolazione per entrare nel territorio dell'Irlanda del Nord...

In fin dei conti, ciò che conta è la scelta fatta dal Primo Ministro Boris Johnson e dal suo gabinetto dopo l'ultimo round di negoziati tra Michel Barnier per l'UE e David Frost per il Regno Unito. Come Barnier diceva sempre durante la negoziazione dell'accordo di ritiro "*The clock is ticking*".

Un parere molto interessante, che vale la pena citare, è quello dell'ex parlamentare europeo Brendan Donnelly pubblicato il 25 novembre<sup>6</sup>: "Data la scarsa preparazione alle nuove formalità frontaliere all'inizio del 2021, sembra ormai inevitabile che nella prima metà del prossimo anno ci saranno notevoli e fotogeniche perturbazioni all'interno e nei dintorni dei porti strettamente legati all'Europa continentale. Se Johnson ha firmato un accordo che si vede aver facilitato questa confusione, difficilmente potrà sottrarsi alle critiche diffuse per il suo ruolo nel caos che ne deriva. Né i benefici di qualsiasi "accordo" firmato si avvicineranno lontanamente ai presunti benefici di Brexit promessi dalla campagna Leave nel 2016. Il primo ministro sarebbe attratto da un "*no deal*" Brexit che gli consentirebbe di incolpare l'UE, almeno inizialmente, per i disordini e la scarsa preparazione del governo. L'approccio di questo governo al CV-19 ha ruotato intorno al posizionamento politico e alla prevenzione delle colpe. Non sarebbe sorprendente se si comportasse in modo simile nei momenti conclusivi dei negoziati *post-Brexit*. CV-19 e l'UE

---

<sup>6</sup> Brendan Donnelly, *Brexit Dilemma di Johnson: Nessun buon risultato in vista*, *The Federal Trust*, 25/11/2020, [fedtrust.co.uk/johnsons-brexit-dilemma-no-good-outcome-in-sight/](https://fedtrust.co.uk/johnsons-brexit-dilemma-no-good-outcome-in-sight/)  
Traduzione dell'a.

sarebbero un'attraente coppia di cattivi nell'autoesecuzione governativa l'anno prossimo”.



## ABSTRACT

L'accordo di Recesso, che regola lo status dei cittadini stabilitisi prima del 1° febbraio 2020, garantisce il mantenimento dei diritti di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'UE nel Regno Unito *ad vitam* e viceversa per i cittadini britannici stabilitisi nell'UE. Se ci saranno uno o più altri accordi vincolanti sul libero scambio e altre questioni tra il Regno Unito e l'UE che entreranno in vigore il 1° gennaio 2021 per evitare un "hard Brexit" molto dannoso dipende da variabili che sfuggono alla razionalità e sono quindi imprevedibili.

The Withdrawal agreement, which regulates the status of citizens settled before 1 February 2020 is ensuring the continuation of EU citizen's rights to free movement and residence in the UK *ad vitam* and vice-versa for the UK citizens settled in the EU. Whether there will be one or more other binding agreements on free trade and other issues between the UK and the EU to enter into force on 1 January 2021 so as to avoid a very damageable "hard Brexit" depends on variables that escape rationality and are therefore unpredictable.