



## Nota sulla *Brexit* e sulle nuove relazioni fra Unione europea e Regno Unito

**Giandonato Caggiano\***

SOMMARIO: 1. La firma e l'applicazione dell'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione tra Unione europea/Euratom e Regno Unito. – 2. Il percorso giuridico-istituzionale per la *Brexit* e le nuove relazioni convenzionali. – 3. La questione del confine e lo *status* dell'Irlanda del Nord. – 4. La natura giuridica dell'accordo. – 5. Le disposizioni relative alla *governance*. – 6. Un'analisi dei principali temi dell'Accordo.

1. L'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione tra Unione europea/Euratom e Regno Unito (*d'ora in poi*: Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione, o Accordo) è stato concluso entro la data prevista della fine del periodo transitorio<sup>1</sup> ed è entrato in vigore in forma provvisoria dal 1° gennaio 2021<sup>2</sup>.

---

\* Già professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Roma Tre.

<sup>1</sup> Nel caso in cui l'accordo fra UE e Regno Unito non fosse entrato in vigore al 1° gennaio 2021, le relazioni commerciali tra le due Parti sarebbero state regolate dalle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), con l'applicazione della clausola della “nazione più favorita”, secondo la quale ogni Stato si impegna ad accordare lo stesso trattamento a tutti i Paesi con cui non vi sono specifici accordi commerciali bilaterali.

<sup>2</sup> L'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, in GUUE L 444, 31 dicembre 2020, p. 14 ss. con allegati e dichiarazioni. Un accordo integrativo dell'accordo sugli scambi e la cooperazione è l'Accordo sulla sicurezza delle informazioni e per le procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni

Dopo aver partecipato all'integrazione europea per 47 anni<sup>3</sup>, il Regno Unito ha cessato di essere uno Stato membro dall'Unione europea ed è diventato uno Stato terzo. Dal primo gennaio 2021, le relazioni fra Unione europea e Regno Unito vengono regolate dall'Accordo della "vigilia di Natale". L'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione, concluso *in extremis*<sup>4</sup>, ha evitato un fallimento del lungo negoziato (*no deal*) alla fine del periodo transitorio previsto dall'Accordo di recesso<sup>5</sup>. Una tale situazione sarebbe stata certamente difficile da gestire per entrambe le parti, soprattutto in termini di caos organizzativo, anche per le restrizioni alla mobilità delle persone derivanti dalla pandemia in atto. Rispetto alla formulazione della Dichiarazione politica sulle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito del 31 gennaio 2020<sup>6</sup>, i risultati dell'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione appaiono a prima vista molto inferiori alle attese. Le conseguenze economiche saranno comunque di grande impatto sulle relazioni future per effetto della cessazione dell'appartenenza del Regno Unito non solo all'Unione anche al Mercato unico e all'Unione doganale.

Considerato il vasto ambito di partenariato, la base giuridica adottata dal Consiglio è stata l'art. 217 TFUE mentre la procedura applicabile è fissata dall'art. 218, parr. 5 e 8, co. 2 TFUE, che prevede il voto all'unanimità in seno al Consiglio. La decisione del Consiglio dell'Unione prevede l'applicazione provvisoria sino a fine febbraio 2021 ma è previsto che il Consiglio di

---

classificate, *ivi*, p. 475 ss. Parallelamente, le parti hanno concluso l'Accordo di cooperazione tra il governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Comunità europea dell'energia atomica sugli usi sicuri e pacifici dell'energia nucleare, in GUUE L 445, 31 dicembre 2020, p. 5 ss. Per un primo commento, v. S. PEERS, *Analysis 2 of the Brexit deal: EU/UK Trade and Cooperation Agreement - overview*, in *EU Law Analysis*, 31 December 2020, con link ad autori e specialisti su aspetti specifici.

<sup>3</sup> Il Regno Unito era diventato Stato membro della Comunità europea, insieme a Danimarca e Irlanda, il 1° gennaio del 1973. Il Trattato di Adesione alla Comunità Europea era stato firmato il 22 gennaio 1972, oltre che dai tre Paesi, anche dalla Norvegia che rinunciò poi all'adesione.

<sup>4</sup> Secondo indicazioni del Segretariato del Consiglio, il 23 novembre era la data ultima per raggiungere un accordo e poterlo trasmettere in tutte le lingue ufficiali al Parlamento europeo entro il 14 dicembre 2020 (primo giorno della sessione plenaria del 14-17 dicembre 2020); in seconda istanza si sarebbe potuto valutare l'ipotesi di trasmettere al PE solo la versione inglese (unica versione ad entrare in vigore il 1° gennaio 2021, mentre le altre sarebbero entrate in vigore non appena disponibili le relative traduzioni); l'ultima ipotesi, che si è poi realizzata, era quella dell'entrata in vigore dell'Accordo in via provvisoria in attesa del completamento del processo di ratifica da parte dell'UE.

<sup>5</sup> L'accordo di recesso è in GUUE L 29, 31 gennaio 2020, p. 8 ss. Per un'analisi puntuale, v. The October 2019 EU-UK Withdrawal Agreement, House of Commons, Library, Briefing Paper, Number CBP 8713, 17 October 2019, disponibile *online*. Per un commento su vari aspetti del testo, v. S. PEERS, *Analysis 2 of the Revised Brexit Withdrawal Agreement: Transition Period*, in *EU Law Analysis*, 18 October 2019; M. DOUGAN, *So Long, Farewell, auf Wiedersehen, Goodbye: The UK'S Withdrawal Package*, in *Common Market Law Review*, 2020 p. 631 ss.

<sup>6</sup> In GUUE C 34, 31 gennaio 2020, p. 1 ss.

partenariato che gestirà la governance dell'Accordo<sup>7</sup>. possa prolungare quella scadenza di entrata definitiva in vigore dell'accordo per dare maggior tempo al Parlamento europeo per la valutazione dell'accordo (probabilmente sino alla sessione di marzo 2021).

Sul versante del Regno Unito, la *House of Common* ha approvato l'accordo (521 voti a favore e 73 contrari)<sup>8</sup>; favorevole anche il voto della Camera dei Lord. Al contempo è stata adottata la legge per l'applicazione delle sue disposizioni<sup>9</sup>. La firma dell'Accordo è stata apposta dal primo ministro Boris Johnson ed ha ricevuto il *Royal Assent* della Regina.

Presupposto del partenariato è il riconoscimento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani, nonché la lotta contro i cambiamenti climatici e contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. La violazione di questi elementi essenziali consente alle parti di denunciare o sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione o di eventuali accordi integrativi. L'ambito di applicazione dell'accordo include i settori di interesse indicati nella Dichiarazione politica del 31 gennaio 2020: cooperazione commerciale ed economica, cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale, partecipazione ai programmi dell'Unione e cooperazione tematica. L'Accordo sugli scambi e la cooperazione è un testo unico che comprende disposizioni generali e istituzionali; economiche (sul commercio e sulle garanzie della parità di condizioni/*level playing field*); sulla cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale; e in materia di risoluzione delle controversie, valori di base e misure di salvaguardia<sup>10</sup>. L'Accordo non comprende

---

<sup>7</sup> V. *infra*, par. 5.

<sup>8</sup> A favore tutto il partito conservatore e gran parte del Laburisti che ha deciso di appoggiare l'accordo. Contrari decine di laburisti ribelli, oltre al Partito Nazionale scozzese, i liberal-democratici e, per motivi opposti, gli unionisti nordirlandesi (Dup). L'*ex premier* britannica, Theresa May, che non è riuscita ad ottenere un accordo con l'UE che prevedeva la permanenza nel mercato unico ed unione doganale UE, ha evidenziato i limiti del nuovo accordo.

<sup>9</sup> European Union (Future Relationship) Act 2020, 30 December 2020.

<sup>10</sup> La parte prima (Disposizioni comuni e istituzionali) contiene le disposizioni generali, i principi interpretativi dell'accordo sugli scambi e la cooperazione, le definizioni e il quadro istituzionale. La parte seconda (Commercio, trasporto, pesca e altre disposizioni) comprende sei rubriche: rubrica prima: commercio, composta da dodici titoli: titolo I (Scambi di merci), titolo II (Servizi e investimenti), titolo III (Commercio digitale), titolo IV (movimenti di capitali, pagamenti, trasferimenti e misure di salvaguardia temporanee), titolo V (Proprietà intellettuale), titolo VI (Appalti pubblici), titolo VII (Piccole e medie imprese), titolo VIII (Energia), titolo IX (Trasparenza), titolo X (Buone prassi di regolamentazione e cooperazione regolamentare), titolo XI (Parità di condizioni per una concorrenza aperta e leale e per la sostenibilità), titolo XII (Eccezioni); rubrica seconda: aviazione, composta da due titoli: titolo I (Trasporto aereo) e titolo II (Sicurezza aerea); rubrica terza: trasporto su strada, composto da due titoli: titolo I (Trasporto di merci su strada) e titolo II (Trasporto di passeggeri su strada); rubrica quarta: coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e visti per viaggi di breve durata; rubrica quinta: pesca; rubrica sesta: altre disposizioni.

disposizioni per la cooperazione nel settore della politica estera, della sicurezza esterna e della difesa.

Tra i molti nodi sciolti dall'intesa, ci sono quelli della pesca, della libertà di movimento, del commercio, della giurisdizione della Corte di Giustizia europea e della condivisione di informazioni. Molti altri restano irrisolti, in particolare il settore dei servizi. Si tratta di un'assenza di grande rilievo, considerato il loro impatto globale nell'economia inglese, caratterizzata dai servizi a livello globale. È auspicabile che Regno Unito e Unione raggiungano un accordo *ad hoc* in futuro su questo aspetto.

Per quanto riguarda la liquidazione finanziaria, il Regno Unito si impegna ad onorare tutti gli obblighi finanziari dovuti per la sua partecipazione all'Unione europea e, in particolare, tutti gli obblighi finanziari fino al 31 dicembre 2020, data di scadenza dell'attuale Quadro finanziario pluriennale di bilancio dell'Unione europea, nonché gli altri impegni finanziari già assunti che dovrebbero andare oltre tale data<sup>11</sup>.

Occorre ricordare che, con la fine del periodo di transizione, iniziano ad applicarsi alcune parti dell'Accordo di recesso e i suoi Protocolli (salvo alcune specifiche disposizioni già applicabili): le parti seconda (diritti dei cittadini) e terza (disposizioni relative alla separazione), come anche i Protocolli relativi a Irlanda e Irlanda del Nord e alle zone di sovranità del Regno Unito a Cipro<sup>12</sup>. In particolare, occorre sottolineare che lo *status* dei cittadini dei 27 Stati membri residenti nel Regno Unito e dei cittadini del Regno Unito residenti nei 27 Stati membri continuerà ad essere regolata dall'Accordo di recesso<sup>13</sup>. Dal 1° gennaio 2021, il Regno Unito non sarà più sottoposto alla giurisdizione della Corte di giustizia<sup>14</sup>. La Parte Quarta dell'Accordo di recesso prevedeva

<sup>11</sup> Secondo le prime stime non ufficiali, tale impegno corrisponderebbe ad una cifra tra i 45 e i 60 miliardi di euro.

<sup>12</sup> L'Accordo di recesso si articola nelle seguenti sei parti: Disposizioni comuni (articoli 1-8); Diritti dei cittadini (articoli 9-39), Disposizioni relative alla separazione (articoli 40-125), *Transizione* (artt. 126-132); Disposizioni finanziarie (articoli 133-157); Disposizioni istituzionali e finali (artt. 158-185). All'Accordo di recesso si aggiungono tre protocolli (il Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord, il Protocollo sulle zone di sovranità a Cipro, il protocollo su Gibilterra), e nove allegati (I-IX). Per un'analisi dell'Accordo e in particolare per tutto ciò che permane dopo la fine del periodo transitorio, v. N. LAZZERINI, *L'Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020.

<sup>13</sup> A. LANG, *Il diritto di soggiorno secondo l'accordo di recesso del Regno Unito dalla UE: una protezione per tutto l'arco della vita*, in *Post Annali AISDUE* (2020), Focus Brexit, n. 1. V., anche, E. SPAVENTA, *The Rights of Citizens under the Withdrawal Agreement: A Critical Analysis*, in *European Law Review*, 2020, p. 193 ss.

<sup>14</sup> Eventuali controversie circa l'interpretazione e l'applicazione dell'Accordo di recesso seguono una procedura tipica del diritto internazionale per la soluzione di controversie. In primo luogo, le Parti devono cercare di risolverle tramite consultazioni in buona fede fra di loro; qualora non si trovi un'intesa, la questione va discussa in un apposito comitato misto ed eventualmente sottoposta ad un collegio arbitrale. Le decisioni di quest'ultimo sono vincolanti

che nel periodo di transizione (ora scaduto) il Regno Unito fosse pienamente soggetto al diritto dell'Unione e la Corte di giustizia mantenesse la sua giurisdizione, con competenza a interpretare e attuare, oltre alle norme dell'Unione, anche quelle dell'Accordo di recesso. È tuttavia ancora previsto che la Commissione possa avviare procedure di infrazione contro il Regno Unito anche nei quattro anni successivi, purché si tratti di infrazioni commesse entro il 31 dicembre 2020.

2. Le tappe principali del processo di *Brexit* meritano di essere ricordate nella loro successione istituzionale pur se, in questi quattro anni e mezzo, sono state alla ribalta delle cronache di attualità e del dibattito politico dell'integrazione europea e non solo<sup>15</sup>.

Il referendum del 23 giugno 2016 ha ottenuto una maggioranza del 51,9 % a favore dell'uscita dall'Unione. Di conseguenza, il governo del Regno Unito ha notificato, il 29 marzo 2017, l'intenzione di recedere dall'UE a norma dell'art. 50 TUE. Successivamente, il Primo ministro Theresa May ha siglato una bozza di accordo di recesso con l'Unione, concordato fra i negoziatori<sup>16</sup>, in cui la questione irlandese era disciplinata nell'Allegato dal titolo "Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord"<sup>17</sup>. Il Regno Unito sarebbe rimasto all'interno dell'Unione doganale, finché non fosse stato trovato un accordo per evitare il ritorno di una frontiera fisica tra Repubblica d'Irlanda e Irlanda del Nord che sarebbe rimasta anche all'interno del Mercato unico (soluzione di salvaguardia o *backstop*). Le conclusioni del Consiglio europeo del 13 dicembre 2018, dopo il vertice dei capi di Stato e di governo<sup>18</sup>, hanno chiarito che l'accordo sull'Irlanda non era rinegoziabile.

---

per le Parti e, ove non correttamente eseguite, possono determinare l'applicazione di sanzioni pecuniarie (Titolo III della Parte Sesta dell'Accordo).

<sup>15</sup> A9-0004/2020, 23 gennaio 2020, Raccomandazione sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, Commissione per gli affari costituzionali, Relatore: Guy Verhofstadt.

<sup>16</sup> TF50 (2018) 55, Commission to EU27 14 November 2018, Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018.

<sup>17</sup> Ivi, p. 302 ss., Protocol on Ireland/Northern Ireland.

<sup>18</sup> EUCO XT 20022/18, 13 dicembre 2018, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (Articolo 50) (13 dicembre 2018) – Conclusioni. Il Consiglio europeo sottolinea altresì che, qualora si dovesse comunque ricorrere alla soluzione "di salvaguardia", questa si applicherebbe in via temporanea, salvo e fintanto che non sia sostituita da un accordo successivo che garantisca che la frontiera fisica sia evitata. In tale eventualità l'Unione si adopererebbe al massimo – e lo stesso si aspetterebbe dal Regno Unito – per negoziare e concludere tempestivamente un accordo successivo che sostituisca la soluzione "di salvaguardia", cui si ricorrerebbe pertanto solo per il tempo strettamente necessario.

La bozza di accordo di recesso è stata però respinta dalla *House of Commons* in tre votazioni successive<sup>19</sup>. Il loro esito ha evidenziato come vi fosse una netta maggioranza contro l'uscita dall'Unione senza un accordo (diversamente detto: favorevole alla conclusione un *deal*). Tuttavia, mancava una maggioranza positiva a favore di qualsiasi opzione alternativa, tra cui quella di un'unione doganale con l'Unione o quella di un *referendum* di conferma dell'accordo di recesso<sup>20</sup>.

Dopo sei cicli di negoziati e molte altre riunioni a livello negoziale e tecnico, i negoziatori hanno siglato una nuova bozza d'intesa sul recesso. Il Consiglio ha adottato la decisione (UE) 2019/274 dell'11 gennaio 2019<sup>21</sup> relativa alla firma dell'accordo, nonché il progetto di decisione relativa alla conclusione dell'accordo. I negoziatori dell'Unione hanno chiarito che l'accordo di recesso non poteva essere rinegoziato senza individuare una soluzione giuridicamente accettabile per evitare una frontiera fisica.

Dopo le dimissioni di Theresa May per l'impossibilità di trovare un'intesa sul recesso<sup>22</sup>, il nuovo primo ministro Boris Johnson ha proposto alla Regina la chiusura del Parlamento per ridurre il tempo a disposizione del fronte trasversale dei deputati contrari al *No deal*<sup>23</sup>. A fine settembre 2019, la Corte

---

<sup>19</sup> La data della *Brexit* è stata spostata tre volte: 29 marzo 2019, 31 ottobre 2019, concretizzandosi il 31 gennaio 2020 dopo la seconda proroga del termine di uscita del Regno Unito. Per tre volte erano naufragate le intese fra il premier Theresa May e il capo negoziatore europeo Michel Barnier. Il primo voto negativo sull'intesa *House of Commons* è slittato al 15 gennaio 2019. Anche dopo aver trovato una diversa intesa con Bruxelles, è stata bocciato per la seconda volta la proposta della Primo ministro May. Infine, la Camera dei comuni ha votato, il 13 marzo 2019, anche contro l'opzione di una *Brexit* "no deal".

<sup>20</sup> Il Regno Unito ha presentato all'UE tre richieste consecutive di proroga del termine previsto all'articolo 50, paragrafo 3 TUE. La prima proroga è stata concessa fino al 12 aprile 2019 (decisione (UE) 2019/476 del Consiglio europeo), la seconda fino al 31 ottobre 2019 (decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo) e l'ultima fino al 31 gennaio 2020 (decisione (UE) 2019/1810 del Consiglio europeo).

<sup>21</sup> Decisione (UE) 2019/274 del Consiglio, dell'11 gennaio 2019, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea e della Comunità europea dell'energia atomica, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GUUE L 47, 19 febbraio 2019, p. 1). Il testo dell'accordo di recesso accluso alla decisione (UE) 2019/274 è stato pubblicato nella GUUE C 66, 19 febbraio 2019, p. 1.

<sup>22</sup> Il 24 maggio 2019 annunciava le sue dimissioni, lasciando formalmente l'incarico il 24 luglio 2019.

<sup>23</sup> The EU Withdrawal (No.2) Act (Benn Act) del 7 settembre 2019 prevedeva che il primo ministro avrebbe dovuto chiedere all'Unione una proroga del periodo di negoziazione dell'art. 50, per evitare una *Brexit* senza accordo. Se i parlamentari non avessero trovato un'intesa "significativa" o avessero approvato l'uscita dall'Unione senza un accordo entro il 19 ottobre 2019, il primo ministro avrebbe dovuto inviare una lettera (espressamente formulata nella legge) al presidente del Consiglio europeo chiedendo un'estensione dell'art. 50 fino al 31 gennaio 2020.

Suprema ha giudicato illegale tale richiesta sospensione<sup>24</sup> ma tale bocciatura non ha portato alle dimissioni da Primo ministro.

Il Consiglio europeo ha approvato il 17 ottobre 2019 l'accordo di recesso modificato e il testo riveduto della dichiarazione politica<sup>25</sup>. Si è infine pervenuti a un accordo sulla revisione del protocollo sull'Irlanda/Irlanda del Nord accluso alla bozza di accordo di recesso e sui necessari adeguamenti tecnici (articoli 184 e 185). Pertanto, le sue disposizioni principali si riferiscono ai diritti dei cittadini, alla liquidazione finanziaria dovuta dal Regno Unito ed alla disciplina del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord<sup>26</sup>.

A seguito delle nuove elezioni del 12 dicembre 2019 e della enorme maggioranza conquistata del partito conservatore<sup>27</sup>, la *House of Commons* ha approvato, il 31 gennaio 2020, in seconda lettura (358 voti a favore e 234 contrari) il *Withdrawal Agreement*<sup>28</sup> per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, in base all'accordo raggiunto tra il Primo ministro Boris Johnson e i negoziatori europei.

Di conseguenza, il Consiglio ha adottato la decisione (UE, Euratom) 2020/266 del 25 febbraio 2020 sull'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per un accordo di partenariato<sup>29</sup>. La decisione del Consiglio comprendeva anche un *addendum* con le direttive di

---

<sup>24</sup> La Corte Suprema del Regno Unito si è pronunciata su due ricorsi di Gina Miller, la cui richiesta iniziale di illegittimità è stata respinta dall'Alta Corte di Inghilterra e Galles, e un altro del governo di Johnson che ha perso in un procedimento promosso dal membro del Parlamento Joanna Cherry e altri legislatori presso la Court of Session scozzese. A seguito di tali ricorsi, la Corte Suprema del Regno Unito ha stabilito, il 24 Settembre 2019, che il primo ministro Boris Johnson ha agito illegalmente quando ha consigliato alla regina di sospendere il Parlamento. [2019] UKSC 41, On appeals from: [2019] EWHC 2381 (QB) and [2019] CSIH 49, Judgment R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent); Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland) Before Lady Hale, President Lord Reed, Deputy President Lord Kerr; Judgement given on 24 September 2019.

<sup>25</sup> Con le decisioni (UE) 2019/1750 del 21 ottobre 2019 e (UE) 2020/48 del 21 gennaio 2020, il Consiglio ha modificato il suo progetto di decisione relativa alla conclusione dell'accordo di recesso, v. XT 21105/3/18 REV 3, Progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, documento del Consiglio.

<sup>26</sup> Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, GUUE C 384, 12 novembre 2019, p.1 (entrato in vigore il 1° febbraio 2020).

<sup>27</sup> Il partito conservatore ha ottenuto 365 seggi sui 650 del Parlamento, e una maggioranza di 80 seggi. I laburisti hanno ottenuto 203 seggi, gli indipendentisti scozzesi del Snp hanno ottenuto 48 seggi, mentre i Liberal-democratici hanno ottenuto 11 seggi.

<sup>28</sup> European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 (c. 1), 23 gennaio 2020.

<sup>29</sup> Decisione (UE, Euratom) 2020/266 del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per un nuovo accordo di partenariato. Per la posizione, v. P9\_TA(2020)0033, Risoluzione del 12 febbraio 2020 sulla proposta di mandato per i negoziati per un nuovo partenariato con il Regno Unito.

negoziato per un nuovo partenariato con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (“direttive di negoziato”)<sup>30</sup>.

In modo inaspettato, il governo britannico ha presentato, il 9 settembre 2020, un progetto di legge (*UK Internal Market Bill*), finalizzato al mantenimento e alla protezione dell’integrità del mercato interno britannico. Durante la riunione straordinaria del Comitato misto del 10 settembre 2020, il Vicepresidente della Commissione europea Maroš Šefčovič ha evidenziato le possibili violazioni che il progetto di legge avrebbe determinato<sup>31</sup>: un’evidente violazione dell’accordo di recesso e, in particolare, del Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord. Secondo la Commissione, le incompatibilità con il Trattato di recesso riguardavano il principio di buona fede. Infatti, il disegno di legge intendeva modificare alcuni punti del protocollo speciale, ridefinendo le modalità di commercio all’interno della Gran Bretagna.

In violazione degli articoli 5 e 10 del Protocollo, tale disegno di legge avrebbe consentito un accesso illimitato delle merci provenienti dall’Irlanda del Nord nel mercato britannico, conferendo, a tal proposito, ai ministri il potere di modificare o disapplicare le regole di esportazione per le merci dalla Gran Bretagna all’Irlanda del Nord; consentirebbe la disapplicazione delle norme sugli aiuti di Stato dell’UE, che invece continueranno ad applicarsi in Irlanda del Nord; conferirebbe pieni poteri di spesa al governo britannico, consentendo ai ministri di progettare e attuare schemi di sostituzione per i programmi di spesa dell’UE; garantirebbe in modo identico l’applicazione delle norme che regolano la produzione e la vendita di beni e servizi in ogni parte del Paese<sup>32</sup>. Come consentito durante il periodo di transizione dall’accordo di recesso (art. 131), la Commissione europea ha intrapreso la procedura di infrazione inviando al Regno Unito, in data 1° ottobre 2020, una lettera di messa in mora<sup>33</sup>. Tuttavia, l’*Internal Market Act 2020* è stato

---

<sup>30</sup> 5870/20 ADD 1 Rev 3, 25 febbraio 2020, Allegato, Addendum (direttive di negoziato) alla decisione del Consiglio che autorizza l’avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per un nuovo accordo di partenariato.

<sup>31</sup> European Commission, Statement by the European Commission following the extraordinary meeting of the EU-UK Joint Committee, London, 10 September 2020, Statement 20/1607.

<sup>32</sup> Il Vicepresidente Maroš Šefčovič, nel corso della terza riunione ordinaria del 28 settembre 2020 del Comitato misto UE-GB, sollecitava il governo britannico a dare seguito alle richieste dell’Unione. Tuttavia, il governo britannico confermava la propria volontà di portare avanti il progetto di legge in parola senza apportare alcuna modifica, nonostante l’incoerenza o incompatibilità dello stesso con gli obblighi derivanti dal Protocollo, v. European Commission, Press statement by Vice-President Maroš Šefčovič following the third meeting of the EU-UK Joint Committee, Brussels, Statement 20/1766, 28 September 2020.

<sup>33</sup> G. L. TOSATO, *Violazione dell’Accordo Di Recesso, Cosa aspettarsi dalla procedura di infrazione contro il Regno Unito*, in *affariinternazionali.it*, 9 ottobre 2020, disponibile online.



ugualmente approvato, il 17 dicembre 2020, dal Parlamento del Regno Unito<sup>34</sup>.

Nella più recente fase dei negoziati, il Capo negoziatore per l'Unione, Michel Barnier ha affermato che l'Unione avrebbe dovuto tenersi pronta per tutti gli scenari, compreso quello che non si raggiungesse nessun accordo (*no deal*). Per mitigare l'impatto di un mancato accordo (a condizione dell'adozione di misure equivalenti da parte del Regno Unito), la Commissione europea ha presentato, il 10 dicembre 2020, quattro proposte di regolamento (misure di *contingency*) su: trasporto stradale di merci e passeggeri su strada per sei mesi<sup>35</sup>; trasporti e sicurezza aerea, al fine di garantire la fornitura di servizi aerei per sei mesi e di validità dei certificati di sicurezza degli aeromobili<sup>36</sup>; quadro giuridico in materia di pesca o per la continuità di accesso reciproco delle navi alle rispettive zone di pesca<sup>37</sup>.

Infine, l'intesa è stata raggiunta nel pomeriggio della Vigilia di Natale. Il testo dell'accordo di principio, discusso dai Rappresentanti permanenti nella mattinata di Natale, è stato reso noto, il giorno dopo. Firmato e autorizzato all'entrata in vigore provvisoria da tutti i 27 Capi di Stato e di governo è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2020. La decisione 2020/2252 del Consiglio del 29 dicembre 2020 relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'Accordo<sup>38</sup>, stabilisce che esso si fonda "sulla base giuridica che prevede l'istituzione di

---

<sup>34</sup> United Kingdom Internal Market Act 2020, UK Public General Acts, 2020, c. 27, 17 December 2020.

<sup>35</sup> COM(2020) 826 final, 10 dicembre 2020, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme comuni atte a garantire i collegamenti di base per il trasporto di merci e di passeggeri su strada dopo la fine del periodo di transizione di cui all'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica.

<sup>36</sup> COM(2020) 827 def., 10 dicembre 2020, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme comuni atte a garantire la connettività di base del trasporto aereo dopo la fine del periodo di transizione di cui all'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica; COM(2020) 828 def., 10 dicembre 2020 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a determinati aspetti della sicurezza aerea in relazione alla fine del periodo di transizione di cui all'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica.

<sup>37</sup> COM(2020) 830 def., 10 dicembre 2020, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/2403 per quanto riguarda le autorizzazioni di pesca per i pescherecci dell'Unione nelle acque del Regno Unito e le operazioni di pesca dei pescherecci del Regno Unito nelle acque dell'Unione

<sup>38</sup> Decisione (UE) 2020/2252 del Consiglio del 29 dicembre 2020 relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate.

un'associazione che consente all'Unione di assumere impegni in tutti i settori contemplati dai trattati". L'accordo è stato firmato dal presidente del Consiglio europeo e dalla presidente della Commissione europea a nome dell'Unione europea<sup>39</sup>. L'accordo avrà bisogno solo della ratifica del Consiglio e del Parlamento europeo in quanto coinvolge solo le competenze esclusive dell'UE<sup>40</sup>.

3. Come abbiamo già visto, una *conditio sine qua non* della *Brexit* ha riguardato la questione dei rapporti dell'Unione e l'Irlanda del Nord. Una seconda partita politica si apre con la possibile richiesta di indipendenza della Scozia e di un suo ingresso nell'Unione.

Dopo lunghi e ripetuti scontri diplomatici, la soluzione giuridica della situazione speciale del confine fra Irlanda e Irlanda del Nord è stata trovata nel Protocollo riveduto del 31 gennaio 2020 che evita una frontiera fisica tutelando l'accordo del Venerdì Santo (accordo di Belfast). L'intesa conserva l'Irlanda del Nord nell'orbita del diritto dell'Unione, con la quale continuerà a essere allineata rispetto a molte regole e *standard* europei per quanto riguarda la legislazione sulle merci, le norme sanitarie e fitosanitarie ("norme SPS"), le norme sulla produzione/commercializzazione dei prodotti agricoli, sull'IVA e sulle accise sulle merci e le norme in materia di aiuti di Stato. L'Irlanda del Nord resta però nel territorio doganale del Regno Unito in modo che possa beneficiare di futuri accordi di libero scambio (ALS) che il Regno Unito concluderà con Paesi terzi. In contropartita saranno introdotti nuovi controlli sulle merci che entrano in Irlanda del Nord dal resto del Regno Unito e i controlli doganali si svolgeranno nel Mare d'Irlanda anziché sul confine terrestre con la Repubblica d'Irlanda (EIRE). In questo modo si eviteranno i controlli doganali sull'isola d'Irlanda. Sulle merci che entrano in Irlanda del Nord dal resto del Regno Unito saranno svolti i controlli e le verifiche necessari, ad esempio i controlli presso i posti d'ispezione frontalieri, per garantire il rispetto delle misure sanitarie e fitosanitarie.

Al fine di evitare controlli doganali tra Irlanda e Irlanda del Nord, tutte le merci che entrano nel territorio dell'Irlanda del Nord saranno soggette al

---

<sup>39</sup> CM 5525/20 29 December 2020, Statement by the Council, End of written procedure Statements for the minutes of the Council: "Delegations are informed that the written procedure, opened by CM 5523/20 on 28 December 2020, was successfully completed at 15.00 on 29 December 2020. All delegations: voted in favour of the adoption of the Council Decision". In allegato le dichiarazioni: Austria, Paesi Bassi, Cipro; la Commissione europea sull'art. 4 della Decisione relativa alla firma, sull'Euratom, sulle competenze, su Gibilterra. L'avviso relativo all'applicazione provvisoria dei tre accordi è stato pubblicato in GUUE L 1, 1° gennaio 2021, p. 1.

<sup>40</sup> Nel caso di accordo misto, avrebbe richiesto l'approvazione da parte dei singoli Stati tramite la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali.

codice doganale dell'UE, ma i dazi doganali europei si applicheranno alle merci in ingresso dal Regno Unito o da Paesi terzi nell'Irlanda del Nord solo se tali merci rischiano di entrare nel mercato unico dell'UE<sup>41</sup>.

A seguito di intense discussioni tra l'Irlanda e il Regno Unito, l'UE e il Regno Unito hanno convenuto di creare un nuovo meccanismo "di consenso" che darà all'Assemblea dell'Irlanda del Nord una voce decisiva sull'applicazione a lungo termine del diritto dell'UE pertinente. Il meccanismo di consenso riguarda le questioni sostanziali dell'allineamento normativo in materia di merci e dogane, mercato unico dell'energia elettrica, IVA e aiuti di Stato. Al termine del periodo di quattro anni, l'Assemblea potrà decidere se mantenere in vigore tale regime per altri quattro anni (a maggioranza semplice) o per altri otto anni (con la maggioranza "cross-community" cioè di tutte e due le comunità, unionista e nazionalista, dell'Assemblea). Nel caso in cui l'Assemblea si esprima contro il proseguimento di tale regime, le disposizioni del Protocollo continueranno comunque ad applicarsi per altri due anni mentre ove non fosse, invece, in grado di deliberare, si continuerebbe comunque ad applicare le disposizioni in parola.

La Corte di giustizia europea eserciterà ancora un ruolo nell'Irlanda del Nord perché continua a vigilare sull'applicazione di alcune regole commerciali dell'Unione.

La posizione attuale pro-Unione della Scozia apre una questione politica complessa in direzione opposta a quella della *Brexit*. Con il 62% dei voti degli scozzesi favorevoli a rimanere nell'UE nel 2016, il Partito nazionale scozzese (SNP) aspira a riconquistare la maggioranza assoluta al parlamento scozzese durante le elezioni regionali del maggio 2021 in modo da poter richiedere un altro referendum sull'indipendenza nei cui sondaggi si manifesta una solida maggioranza favorevole. Secondo l'Accordo, il Regno Unito sarà consultato sui nuovi paesi che chiedono di aderire all'Unione, per l'influenza che può determinare sulle disposizioni che potrebbero essere modificate alla luce dell'allargamento. Non si tratta di un veto perché il Regno Unito non potrà,

---

<sup>41</sup> I controlli sul rispetto del diritto dell'Unione europea per le merci in ingresso in Irlanda del Nord da altre parti del Regno Unito saranno esercitati dalle autorità del Regno Unito con un meccanismo di supervisione da parte dell'Unione. In materia di IVA viene stabilito che sarà l'autorità britannica (HMCR) a modificare le aliquote del proprio sistema in Irlanda del Nord per allinearle a quelle europee relativamente ai soli beni, e saranno le autorità britanniche responsabili della riscossione dell'imposta. In senso diverso, le esenzioni e aliquote ridotte in vigore in Irlanda potranno essere applicate anche in Irlanda del Nord al fine di "evitare distorsioni" del regime fiscale sull'isola irlandese. La valutazione del rischio delle merci in transito in Irlanda del Nord sarà affidata ad un Comitato misto EU-Regno Unito (*Joint Committee*). Nel caso in cui il dazio doganale europeo sia superiore a quello del Regno Unito è previsto un sistema di rimborso da parte del Regno Unito agli operatori dell'Irlanda del Nord.

ad esempio, impedire per questa via alla Scozia di entrare nell'UE. L'eventuale veto potrà venire dalla Spagna che decidesse di non creare precedenti per la Catalogna. Non sono da minimizzare le questioni dell'abbandono della sterlina e la difficoltà dell'opinione pubblica ad entrare in un nuovo tunnel negoziale dopo quello appena concluso con un qualche risultato.

Un effetto di *Brexit* può considerarsi ormai definito. L'accordo tra Regno Unito e Spagna su Gibilterra, firmato il 31 dicembre u.s (ma non ancora divulgato), sembra prevedere l'abolizione dei controlli di frontiera e la libera circolazione con il territorio spagnolo.

4. Per quanto riguarda la natura giuridica dell'accordo di libero scambio e commercio, la dichiarazione politica rivista del 17 ottobre 2019 si riferiva ad un accordo di associazione<sup>42</sup>, che avrebbe creato uno quadro istituzionale unico coerente e meccanismo di applicazione per mantenere il rapporto con il partner commerciale anche su questioni non commerciali<sup>43</sup>. Diversa e più sfumata la posizione del Regno Unito sul contenuto del possibile accordo sulle future relazioni Regno Unito-Unione<sup>44</sup>.

In effetti, l'accordo pur denominato di "libero scambio e cooperazione" ha una tale ampiezza di ambiti materiali coinvolti e di risvolti politici da costituire un accordo di associazione. Nel testo vi sono riferimenti al partenariato, che ben esprime la parità delle parti di un accordo, mentre la terminologia di "associazione" evoca paradossalmente la posizione di uno

---

<sup>42</sup> TF50 (2019) 65 – Commission to EU 27, 17 October 2019 Part IV: Institutional and Other Horizontal Arrangements. I. Structure: 118. The future relationship should be based on an overarching institutional framework covering chapters and linked agreements relating to specific areas of cooperation, while recognising that the precise legal form of this future relationship will be determined as part of the formal negotiations. Where appropriate, the Parties may establish specific governance arrangements in individual areas. 119. The Parties may also decide that an agreement should sit outside of the overarching institutional framework, and in those cases should provide for appropriate governance arrangements. 120. The Parties note that the overarching institutional framework could take the form of an Association Agreement. 121. The Parties should provide for the possibility to review the future relationship.

<sup>43</sup> Cons, 5870/20 ADD 1 REV 3, 25 febbraio 2020, Allegato della Decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per un nuovo accordo di partenariato: "The aim of the negotiations is to establish a new partnership between the Union, and Euratom where relevant, and the United Kingdom that is comprehensive and covers the areas of interest outlined in the Political Declaration: trade and economic cooperation, law enforcement and judicial cooperation in criminal matters, foreign policy, security and defence and thematic areas of cooperation. The envisaged partnership should form a coherent structure and be embedded in an overall governance framework (par. 7). V. anche European Commission, Future EU-UK Partnership: Question and Answers on the negotiating directives, 25 February 2020.

<sup>44</sup> *The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to negotiation*, 27 February 2020.

Stato terzo in stato di preadesione<sup>45</sup>. In quanto accordo di libero scambio, l'accessibilità reciproca al mercato è limitata quasi esclusivamente alle merci. Peraltro, dal punto di vista della politica commerciale dell'Unione l'ambito di applicazione ha un'estensione più ridotta dell'Accordo di commercio economico globale CETA con il Canada<sup>46</sup> e dell'Accordo di partenariato economico con il Giappone<sup>47</sup>.

Com'è noto, gli accordi commerciali dell'Unione con Stati terzi variano a seconda del loro contenuto<sup>48</sup>. L'accordo di libero scambio e cooperazione consentirà lo scambio di merci tra il Regno Unito e l'UE ma il commercio sarà comunque di natura molto diversa da quanto consentito sinora dall'Unione doganale e dal mercato unico. In un contesto di libero scambio, si applicheranno le regole di origine e le formalità doganali; tutte le importazioni dovranno essere conformi alle regole della parte importatrice e saranno soggette a controlli per la sicurezza, la salute e altri scopi di politica pubblica. Ora, il Regno Unito è libero di impostare la propria politica commerciale e può negoziare accordi con altri Paesi. Sono in corso colloqui con Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda, paesi che attualmente non hanno accordi di libero scambio con l'UE.

L'accordo contiene molte clausole di sospensione e risoluzione che possono portare, nel tempo, ad un affievolimento delle relazioni tramite ritorsioni per eventuali controversie irrisolte. Al contempo, a seconda dell'evoluzione degli interessi comuni delle parti, la struttura dell'accordo

---

<sup>45</sup> Per approfondimenti, v. G. CAGGIANO, *Principi e modelli per gli accordi internazionali dell'Unione europea nel dopo-Brexit*, in M. C. BARUFFI, M. ORTINO (a cura di), *Dai trattati di Roma a Brexit e oltre*, Bari, 2018, p. 73 ss.; P. MARIANI, G. SACERDOTI, *Brexit and Trade Issues*, in *European Journal of Legal Studies, Special Issue*, October 2019, p.187 ss. Sulle diverse posizioni di Unione e Regno Unito circa il contenuto delle future relazioni, v. il Commento della Rivista LIEI, *From the Board: The EU-UK Future Relationship: A Trade or Governance Agreement?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, p. 105 ss.

<sup>46</sup> L'Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, riguarda beni e servizi. Entrato in vigore in via provvisoria il 21 settembre 2017, prima di entrare pienamente in vigore, dovrà essere approvato dai parlamenti nazionali e, in alcuni casi, anche da quelli regionali dei paesi dell'UE.

<sup>47</sup> L'accordo di partenariato economico (APE) tra l'UE e il Giappone è stato firmato il 17 luglio 2018 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2019. Tale accordo apre anche i mercati dei servizi, in particolare dei servizi finanziari, del commercio elettronico, delle telecomunicazioni e dei trasporti. Alla stessa data del 1° febbraio 2019 è iniziata l'applicazione provvisoria di una parte rilevante dell'accordo di partenariato strategico tra l'Unione europea e il Giappone, sottoscritto insieme all'accordo di partenariato economico, che rafforza il partenariato globale fornendo un contesto più ampio per una collaborazione politica e settoriale rafforzata e azioni congiunte su questioni di comune interesse, comprese le sfide regionali e globali. L'accordo entrerà in vigore una volta ratificato da tutti gli Stati membri dell'Unione.

<sup>48</sup> Per una recente panoramica in relazione alla politica dell'Unione sugli accordi misti, v. P. CONCONI, C. HERGHELEGIU, L. PUCCIO, *EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the Question*, in *World trade review*, forthcoming.

consente di rafforzare il rapporto bilaterale in forme più strette di associazione con l'Unione.

5. La parte prima dell'Accordo di libero scambio e cooperazione contiene le disposizioni relative alla *governance* e all'attuazione dell'Accordo e istituisce organi di *governance* misti (il consiglio di partenariato, il comitato commerciale di partenariato, i comitati commerciali specializzati e altri comitati specializzati).

La parte prima, titolo III, dell'Accordo istituisce un consiglio di partenariato incaricato di sovrintendere al conseguimento degli obiettivi dell'accordo stesso e degli eventuali accordi integrativi. Il consiglio di partenariato è composto di rappresentanti dell'Unione e del Regno Unito a livello ministeriale che si riuniranno almeno una volta l'anno per sorvegliare e facilitare l'attuazione e l'applicazione dell'accordo e degli eventuali accordi integrativi, come ad esempio l'accordo sulla sicurezza delle informazioni.

Il consiglio di partenariato può adottare decisioni su qualunque materia prevista dall'accordo sugli scambi e la cooperazione o da un eventuale accordo integrativo. Può adottare decisioni ed emanare raccomandazioni soltanto di comune accordo fra Unione e Regno Unito. L'Unione e il Regno Unito possono decidere, tramite il consiglio di partenariato o i comitati specializzati, di modificare determinati aspetti dell'accordo sugli scambi e la cooperazione o di qualsiasi accordo integrativo soltanto nei casi ivi previsti specificamente. Quando le parti approvano una decisione in tal senso, questa deve essere soggetta all'osservanza dei rispettivi obblighi e adempimenti interni applicabili.

Il consiglio di partenariato sarà assistito dal comitato di partenariato commerciale, a sua volta coadiuvato dai comitati commerciali specializzati e da altri comitati specializzati. L'accordo sugli scambi e la cooperazione assegna al consiglio di partenariato e ai comitati specializzati un ruolo nella risoluzione delle controversie (parte sesta, titolo I, dello stesso accordo). L'accordo sugli scambi e la cooperazione istituisce o scioglie, se del caso, i comitati commerciali specializzati e i comitati specializzati che lo assisteranno nell'espletamento dei suoi compiti.

Il consiglio di partenariato può riunirsi in varie formazioni a seconda delle materie discusse. Il consiglio di partenariato ha i poteri seguenti: (a) adotta decisioni su qualunque materia nei casi previsti dall'accordo o eventuale accordo integrativo; (b) rivolge alle parti raccomandazioni sull'attuazione e applicazione del presente accordo o eventuale accordo integrativo; (c) adotta,

mediante decisione, le modifiche del presente accordo o eventuale accordo integrativo nei casi ivi previsti<sup>49</sup>.

La fine della giurisdizione della Corte di giustizia europea è stato uno degli aspetti più dibattuti del negoziato<sup>50</sup>. I britannici hanno ottenuto che i giudici europei non saranno competenti nel garantire il rispetto degli accordi per la *Brexit*. Le disposizioni generali sulla risoluzione delle controversie assomigliano ampiamente alle regole dell'accordo di recesso ma con alcune differenze. Ad esempio, non vi è alcun coinvolgimento della Corte di giustizia, né direttamente (tranne che per i programmi dell'UE) né tramite i riferimenti degli arbitri che le pongono domande sul diritto dell'Unione. La Corte europea però avrà ancora giurisdizione nell'Irlanda del Nord, che conserverà uno *status* speciale facendo parte del mercato unico europeo.

Per essere sicuri che nessuna delle due parti abbia un vantaggio ingiusto, entrambe devono rispettare alcune regole e *standard* condivisi sui diritti dei lavoratori, così come molti normative ambientali (*level playing field*)<sup>51</sup>. Sebbene rimangano libere di stabilire la loro politica nei settori delle sovvenzioni, del lavoro e della politica sociale o della politica in materia di clima e ambiente, l'accordo prevede principi e meccanismi di "parità di condizioni" al fine di evitare la possibilità di meccanismi di *dumping* o concorrenza sleale da parte del Regno Unito. Ciò distingue le relazioni con il Regno Unito da quelle con il Canada o dal Giappone, con cui l'UE ha accordi commerciali, dove gli accordi prevedono disposizioni relativamente limitate sulla parità di condizioni.

---

<sup>49</sup> Articolo INST.5 - Cooperazione parlamentare 1. Il Parlamento europeo e il Parlamento del Regno Unito possono istituire un'Assemblea parlamentare di partenariato composta di membri del Parlamento europeo e membri del Parlamento del Regno Unito.

<sup>50</sup> P. MARIANI, *Brexit e il sistema di soluzione delle controversie nell'accordo di recesso dall'Unione europea: quale ruolo per la Corte di giustizia?*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2018, p. 441 ss.; C. MAUBERNARD, *Le règlement des différends entre l'Union européenne et le Royaume-Uni après son retrait: un voyage vers l'inconnu*, in *Revue de l'Union européenne*, 2020, p. 417 ss.,

<sup>51</sup> EUCO XT 20001/18 European Council (Art. 50) (23 March 2018) – Guidelines: "Given the UK's geographic proximity and economic interdependence with the EU27, the future relationship will only deliver in a mutually satisfactory way if it includes robust guarantees which ensure a level playing field. The aim should be to prevent unfair competitive advantage that the UK could enjoy through undercutting of levels of protection with respect to, *inter alia*, competition and state aid, tax, social, environment and regulatory measures and practices. This will require a combination of substantive rules aligned with EU and international standards, adequate mechanisms to ensure effective implementation domestically, enforcement and dispute settlement mechanisms in the agreement as well as Union autonomous remedies, that are all commensurate with the depth and breadth of the EU- UK economic connectedness (par.12) 5870/20, ADD 1 REV 3, 25 February 2020, Annex to Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement

Per le controversie, la parte sesta dell'Accordo comprende tre titoli: risoluzione delle controversie (titolo I), base della cooperazione (titolo II) e adempimento degli obblighi e misure di salvaguardia (titolo III). L'accordo prevede la possibilità che le parti adottino misure rapide, autonome e operative per tutelare i loro interessi, in particolare nei settori della parità di condizioni (ossia misure di riequilibrio, misure correttive) e della pesca (ossia misure compensative, misure correttive). Per quanto riguarda la risoluzione delle controversie, se non è possibile trovare una soluzione tra le parti, è prevista l'istituzione di un collegio arbitrale indipendente che può emanare una decisione vincolante. Questo meccanismo di risoluzione delle controversie si applica alla maggior parte dei settori contemplati dall'accordo, tra cui la parità di condizioni (*level playing field*) e la pesca. Sono inoltre previsti meccanismi di applicazione, quali misure di ritorsione nello stesso o in altro settore economico quando l'altra parte non si conformi alle decisioni del collegio arbitrale. Ciascuna parte può inoltre prendere opportune misure di salvaguardia unilateralmente in caso di gravi difficoltà economiche, sociali o ambientali di natura settoriale o regionale.

Il potere di sospendere alcuni obblighi derivanti dall'accordo sugli scambi e la cooperazione è conferito alla Commissione europea<sup>52</sup>. In forza dell'allegato sui prodotti biologici e dell'allegato sui medicinali la Commissione può adottare decisioni atte a sospendere i benefici riconosciuti al Regno Unito, dopo aver informato i rappresentanti degli Stati membri, che con una minoranza di blocco possono opporsi.

6. In questa sede non è possibile un'analisi completa dell'accordo che richiederà nei prossimi mesi numerosi contributi.

La prima osservazione riguarda l'esclusione di tariffe o quote sulle merci tra il Regno Unito e l'UE, ma verranno introdotti nuovi controlli alle frontiere, come i controlli di sicurezza e le dichiarazioni doganali. Le imprese possono autocertificare il rispetto delle regole di origine concordate ma sono richieste le formalità doganali e all'importazione si applicano l'IVA e alcuni altri dazi. Esistono disposizioni intese a limitare gli ostacoli tecnici al commercio

---

<sup>52</sup> In conformità delle seguenti disposizioni: articolo GOODS.19 [Misure in caso di violazione o elusione della normativa doganale], articolo LPFOFCS.D.3.12 [Misure correttive per la parità di condizioni], articolo ROAD.11 [Misure correttive nel trasporto su strada], articolo AIRTRN.8 [Rifiuto, revoca, sospensione o limitazione della licenza di esercizio nel trasporto aereo], articolo FISH.14 [Misure correttive nella pesca], articolo FISH.9 [Misure compensative in caso di revoca o limitazione dell'accesso], articoli UNPRO.3.1 e UNPRO.3.20 [Sospensione e cessazione della partecipazione del Regno Unito a un programma UE] e articolo INST.24 [Misure correttive temporanee], ovvero il potere di adottare le opportune misure di salvaguardia in virtù dell'articolo INST.36.



(TBT), sulla base dell'accordo dell'OMC. Le imprese dovranno prepararsi per nuove procedure nei porti ed una documentazione incompleta potrebbe causare blocchi alla circolazione delle merci. Se una delle parti si allontanerà troppo dalle attuali regole sugli *standard* di prodotto, potranno essere imposti dazi (oneri sulle importazioni) su alcuni beni.

La parte seconda dell'Accordo stabilisce la politica commerciale. Entrambe le parti si impegnano a rispettare *standard* comuni elevati in settori quali le norme sociali e del lavoro, la protezione ambientale, la lotta contro i cambiamenti climatici che comprende la fissazione del prezzo del carbonio, e le norme pertinenti in materia di elusione fiscale e trasparenza fiscale. Contiene inoltre principi in materia di sovvenzioni per evitare che una delle parti conceda sovvenzioni che incidono in modo rilevante sugli scambi o sugli investimenti tra le parti. Tali norme e principi concordati sono associati ai meccanismi interni di applicazione e di risoluzione delle controversie per assicurare che le imprese dell'UE e del Regno Unito competano in condizioni di parità. Si prevede che ciascuna parte possa adottare misure unilaterali adeguate per tutelarsi dagli effetti sugli scambi o sugli investimenti derivanti da sovvenzioni o da divergenze rilevanti fra i rispettivi sistemi di controllo delle sovvenzioni o i rispettivi livelli di protezione del lavoro o di protezione sociale, dell'ambiente o del clima.

Per quanto riguarda lo scambio di merci, le disposizioni della parte seconda vanno al di là dei recenti accordi di libero scambio conclusi dall'UE con partner come il Canada e il Giappone, prevedendo tariffe e contingenti zero su tutte le merci. Per beneficiare di queste preferenze eccezionali, le imprese devono garantire che i loro prodotti siano originari dell'Unione o del Regno Unito. Tali "norme di origine" sono essenziali per garantire l'integrità del mercato dell'Unione. L'accordo sugli scambi e la cooperazione agevolerà, nella misura consentita dal codice doganale dell'Unione, le formalità doganali che si applicano a qualsiasi Paese terzo al di fuori dell'unione doganale. Esso eliminerà anche gli inutili ostacoli tecnici agli scambi, pur nel rispetto degli elevati *standard* normativi dell'Unione, anche per quanto riguarda la qualità dei prodotti alimentari (ad esempio le norme sanitarie e fitosanitarie) e la sicurezza dei prodotti.

Per quanto riguarda i servizi, le imprese (banche, società di architettura e di contabilità) perderanno il diritto automatico di accesso ai mercati dell'Unione e dovranno affrontare alcune restrizioni, ma sono anche previsti alcuni vantaggi rispetto alle disposizioni di base dell'accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) dell'OMC. I prestatori di servizi del Regno Unito che intendono offrire servizi nell'Unione dovranno soddisfare tutti gli opportuni requisiti ma non riceveranno un trattamento meno favorevole

rispetto agli operatori dell'Unione nei settori contemplati dall'accordo sugli scambi e la cooperazione. Gli investitori del Regno Unito potranno anche istituire persone giuridiche nell'Unione per offrire servizi in tutto il mercato unico e viceversa. Non ci sarà più riconoscimento automatico delle qualifiche professionali ma è previsto un quadro di futuri negoziati al riguardo. Per facilitare la fornitura transfrontaliera di servizi sono previste norme in determinati settori, come i servizi digitali (anche per quanto riguarda le norme sulla protezione dei dati), gli appalti pubblici, i viaggi d'affari e il distacco di dipendenti altamente qualificati.

In materia di energia, l'accordo non garantisce al Regno Unito tutti i benefici del mercato unico, dal momento che non fa più parte del mercato dell'energia e del sistema di scambio di quote di emissioni. L'accordo afferma però la necessità di una cooperazione normativa e tecnica, oltre a riconfermare gli obiettivi climatici dell'accordo di Parigi. L'accordo crea un nuovo quadro di cooperazione bilaterale per assicurare un approvvigionamento energetico efficiente sotto il profilo dei costi, pulito e sicuro, con meccanismi di cooperazione in materia di energie rinnovabili, in particolare nel Mare del Nord e nella lotta ai cambiamenti climatici. L'accordo contiene inoltre disposizioni sostanziali in materia di parità di condizioni e di liberalizzazione, anche in termini di condizioni per le sovvenzioni nel settore dell'energia.

Il regime della protezione dei dati digitali non è più applicabile ma resterà in vigore per almeno quattro mesi (periodo eventualmente esteso a sei mesi), a condizione che il Regno Unito non modifichi le proprie norme sulla protezione dei dati. Il prolungamento della tutela dovrebbe consentire alla Commissione europea di considerare l'adozione di una decisione di adeguatezza. Nelle telecomunicazioni, gli operatori britannici non sono più soggetti al divieto di tariffe di *roaming* aggiuntive, sebbene saranno incoraggiati ad avere "tariffe trasparenti e ragionevoli" per il *roaming*. Alcune disposizioni esistenti sulla proprietà intellettuale che eccedono gli impegni TRIPS (compreso il periodo di 70 anni sul diritto d'autore) devono essere preservate nell'UE e nel Regno Unito.

Per quanto riguarda i trasporti, l'accordo sugli scambi e la cooperazione prevede una connettività aerea e stradale continua e sostenibile, nel rispetto dell'integrità del mercato unico. Comprende disposizioni volte ad assicurare che la concorrenza tra gli operatori dell'Unione e del Regno Unito avvenga in condizioni di parità, in modo da non compromettere i diritti dei passeggeri e la sicurezza dei trasporti. Nel settore dell'aviazione, i vettori dell'UE e del Regno Unito continuano a godere dell'accesso al traffico da punto a punto tra gli aeroporti dell'UE e del Regno Unito (terza e quarta libertà del volo). Ma non hanno più accesso ai reciproci mercati dell'aviazione in altro modo, anche

per quanto riguarda i voli nazionali o i voli in collegamento con altri paesi. Il Regno Unito è libero di negoziare “diritti di traffico di quinta libertà” per i voli cargo individualmente con gli Stati membri dell’UE. Esiste una cooperazione in materia di sicurezza aerea, ma il Regno Unito non partecipa più all’EASA. Allo stesso modo, nel trasporto su strada, l’accesso reciproco al mercato è generalmente limitato ai trasporti transfrontalieri da punto a punto, con un massimo di due movimenti extra nel territorio dell’altra parte.

In relazione alla cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale, la terza parte dell’Accordo ribadisce la garanzia del rispetto della democrazia e dello Stato di diritto, della protezione efficace dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone, compresi quelli sanciti dalla CEDU, nonché su elevati standard di protezione dei dati. Questa parte è sottoposta a sospensione con un preavviso di nove mesi (per qualsiasi motivo) o senza preavviso nel caso in cui il Regno Unito o uno Stato membro denunci la CEDU o i protocolli 1, 6 o 13 (gli ultimi due riguardano l’abolizione della pena di morte). Disposizioni specifiche sono previste sulla sospensione della cooperazione in caso di carenze gravi e sistemiche, nonché un apposito meccanismo di risoluzione delle controversie.

Al di fuori dello Spazio Schengen, al Regno Unito non è più consentito l’accesso alle banche dati sensibili (ad es. SIS II e le altre banche sull’immigrazione). E’ previsto invece lo scambio di dati: PNR; DNA; impronte digitali e immatricolazione dei veicoli (Prüm); informazioni operative e sui precedenti penali; cooperazione Europol e Eurojust; procedure *ad hoc* per la consegna dei criminali, in materia di diritti processuali e controllo giudiziario; assistenza reciproca, ad esempio mediante procedure semplificate, termini e infrastrutture tecnologiche in materia di congelamento e confisca dei beni; cooperazione nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Per la sicurezza sanitaria e la cibersicurezza (cooperazione tematica), la parte quarta dell’accordo prevede la cooperazione tra le parti in materia, anche attraverso la partecipazione temporanea e limitata del Regno Unito a una serie di strutture dell’Unione, solo su invito dell’Unione e a condizione che emergano specifiche minacce comuni.

Per la partecipazione ai programmi dell’Unione, la quinta parte dell’Accordo contiene disposizioni relative al proseguimento della partecipazione del Regno Unito in qualità di Paese terzo a una serie di

programmi faro dell'Unione, subordinatamente al contributo finanziario del Regno Unito al bilancio dell'Unione<sup>53</sup>.

Infine, è possibile solo accennare alla intesa sulla pesca è stato uno degli aspetti più controversi del negoziato e che nella sua tecnicità e complessità merita un approfondimento a parte. L'Unione europea intendeva far rientrare la questione nell'accordo complessivo con il Regno Unito, mentre quest'ultimo richiedeva la conclusione di un distinto accordo rinnovabile annualmente. Nell'ambito della politica comune della pesca, le flotte dei Paesi dell'UE possono attualmente pescare, nell'ambito di un regime di quote, fino a 12 miglia nautiche dalla costa del Regno Unito, che intendeva invece riprendere il controllo dei diritti di pesca fino a 200 miglia nautiche dalla propria costa<sup>54</sup>. Nei prossimi cinque anni e mezzo, il Regno Unito acquisirà gradualmente una quota maggiore del pescato nelle proprie acque. Dopo questo periodo, potrà decidere di vietare l'accesso alle acque britanniche dei pescherecci dell'Unione, che potrebbe di conseguenza introdurre tasse sul pescato britannico.

---

<sup>53</sup> L'elenco preciso di tali programmi sarà adottato in un secondo momento dal comitato specializzato per la partecipazione ai programmi dell'Unione, che può anche stilare un elenco dei servizi forniti attraverso l'attuazione dei programmi dell'Unione ai quali il Regno Unito può accedere. La base giuridica dei programmi e delle attività dell'Unione a cui il Regno Unito può partecipare non è ancora stata adottata. Tuttavia, le parti concordano sui programmi a cui il Regno Unito può partecipare e sulle condizioni specifiche a cui può farlo, previste nella base giuridica definitiva. Pertanto, una dichiarazione comune acclusa all'accordo sugli scambi e la cooperazione offre un quadro per i protocolli che saranno aggiunti a tale accordo.

<sup>54</sup> In particolare, il Regno Unito vuole una ripartizione 80-20 per cento a suo favore nella sua zona di competenza, oltre al diritto esclusivo per i pescherecci britannici nell'area tra le 6 e le 12 miglia nautiche dalla propria costa. Inoltre, il Regno Unito ha chiesto una percentuale della quota di pesce catturato da imbarcazioni UE nella zona economica esclusiva del Regno Unito del 60% mentre l'UE ha offerto tra il 15 e il 18%. Alla fine, invece ha dovuto cedere alla posizione europea e si è dovuta accontentare di un taglio del valore del pescato nelle sue acque pari al 25 per cento.

**ABSTRACT**

*Some Remarks on Brexit and the New Relations between the European Union and the United Kingdom*

The Trade and Cooperation Agreement (TCA) between European Union (EU), Euratom and United Kingdom (UK) signed on 31 December 2020 was provisionally applied immediately after the Brexit transition period. The article recalls the legal path for Brexit and the adoption of new conventional partnership relations. After explaining the complexity of the border issue and the status of Northern Ireland, the article examines the legal nature of the Agreement; the provisions relating to Agreement's governance and the main topics of the Agreement.

*Nota sulla Brexit e sulle nuove relazioni di partenariato fra Unione europea e Regno Unito*

L'Accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione tra Unione europea/Euratom e Regno Unito è stato concluso entro la data prevista della fine del periodo transitorio ed è entrato in vigore in forma provvisoria dal 1° gennaio 2021. L'articolo ricorda il percorso giuridico-istituzionale per la *Brexit* e l'adozione di nuove relazioni convenzionali di partenariato. Dopo aver spiegato la complessità della questione del confine e dello *status* dell'Irlanda del Nord, l'articolo esamina la natura giuridica dell'accordo; le disposizioni relative alla *governance* e i principali temi dell'Accordo.