



EDITORIALE - 10 FEBBRAIO 2021

Prime considerazioni sugli accordi  
concernenti le future relazioni tra il  
Regno Unito e l'Unione europea

di Carlo Curti Gialdino

Già Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea  
Sapienza – Università di Roma



# Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea\*

**di Carlo Curti Gialdino**

Già Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea  
Sapienza – Università di Roma

**Sommario:** **1.** Brevi cenni al negoziato. **2.** L'articolazione complessiva dell'intesa e la sua base giuridica nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. **3.** La struttura degli accordi. **4.** La perdurante vigenza dell'accordo di recesso e gli accordi ulteriori tra Stati membri e Regno Unito. **5.** L'applicazione provvisoria, la sospensione, la denuncia, la durata e l'applicazione territoriale degli accordi. **6.** L'inquadramento dell'ASC nel novero degli accordi di associazione. **7.** Sintesi delle disposizioni materiali dell'ASC. **8.** La *governance* delle relazioni tra l'Unione ed il Regno Unito. **9.** La soluzione delle controversie. **10.** Il ruolo del Regno Unito nei futuri negoziati per l'adesione di Stati terzi all'Unione. **11.** Valutazioni conclusive.

## 1. Brevi cenni al negoziato

Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ha lasciato l'Unione europea (UE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) alla mezzanotte del 31 gennaio 2020 (CET), con l'entrata in vigore dell'accordo sul recesso del 18 ottobre 2019<sup>1</sup>, basato sull'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE). In forza di tale accordo ha avuto inizio un periodo transitorio durante il quale il diritto dell'Unione ha continuato ad essere applicato al Regno Unito e nel Regno Unito, che ha partecipato al mercato unico e all'unione doganale dell'UE, ha beneficiato delle politiche e dei programmi europei ed è rimasto vincolato dall'insieme degli accordi internazionali di cui l'UE è parte. Il Regno Unito, tuttavia, non è stato più rappresentato nelle istituzioni<sup>2</sup>, organi ed organismi dell'Unione e non ha più partecipato al processo

---

\* Il presente scritto è destinato al *Liber amicorum Prof. Sergio Marchisio – Inside Out: International Law and Practice Within and Beyond National Jurisdiction*.

<sup>1</sup> GUUE L 29 del 31 gennaio 2020, p. 7. Sul recesso del Regno Unito, limitandoci alle opere monografiche, si segnalano, senza ambizione di completezza, S. PEERS, *The Brexit. The Legal Framework for Withdrawal from the EU or Renegotiation of EU Membership*, Oxford, 2016; ID., *BREXIT. What Happens Next*, Oxford, 2016; K. A. ARMSTRONG, *Brexit Time. Leaving the EU – Why, How and When*, Cambridge, 2017; C. CLOSA (ed.), *Troubled Membership: Dealing with Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge, 2017; F. FABBRINI, *The Law & Politics of Brexit*, Oxford, 2017; M. VAN DER WEL, R.A. WESSEL, *The Brexit Roadmap: Mapping the Choices and Consequences during the EU/UK withdrawal and Future Relationship Negotiations*, CLEER Working Paper, 2017, n. 5; P. MARIANI, *Lasciare l'Unione europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Milano, 2018; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*<sup>2</sup>, Torino, 2019; A. ANTOINE, *Le Brexit. Une histoire anglaise*, Paris, 2020; F. FABBRINI (ed.), *The Law and Politics of Brexit. The Withdrawal Agreement*, Oxford, 2020; ID., *Brexit and the Future of the European Union. The Case for Constitutional Reforms*, Oxford, 2020.

<sup>2</sup> Fatta salva la posizione dell'avvocato generale britannico alla Corte di giustizia, Eleanor Sharpston, sulla cui decadenza, inopinatamente trascinata dalla medesima dinanzi al giudice dell'Unione, v., nella dottrina italiana, I. ANRÓ, *L'addio alla*

decisionale della stessa. Il periodo transitorio ha consentito un recesso ordinato nella situazione assolutamente inedita di uno Stato receduto dagli enti europei<sup>3</sup>, dopo un'appartenenza iniziata il 1° gennaio 1973 e durata quindi poco più di 47 anni, nonché ha garantito la certezza del diritto in settori importanti, fra cui i diritti dei cittadini, la liquidazione finanziaria e l'assenza di una frontiera fisica nell'isola di Irlanda. Il periodo transitorio avrebbe potuto essere prorogato per una volta, fino al massimo di uno o due anni, con decisione congiunta dell'Unione e del Regno Unito, da adottarsi prima del 1° luglio 2020, ma il governo di Londra ha rifiutato qualsiasi ipotesi al riguardo.

Durante il periodo transitorio si è svolto il negoziato sulle future relazioni tra l'Unione europea ed il Regno Unito. Invero, il 25 febbraio 2020, il Consiglio ha adottato la decisione (UE, Euratom) 2020/266<sup>4</sup>, che ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con il Regno Unito per un nuovo accordo di partenariato e le ha dettato le necessarie direttive.

Come accade sovente nelle trattative complesse<sup>5</sup> per le quali è prevista una *date butoir*, anche nel caso dell'accordo tra il Regno Unito e l'Unione europea la luce verde si è accesa alla undicesima ora, quando

---

*Corte di giustizia dei suoi membri britannici*, in *Eurojus.it* 3 febbraio 2020; G. TESAURO, A. CIRCOLO, *Saturno che divora i suoi figli. La Corte di giustizia "conferma" la legittimità della decadenza dell'avvocato generale Sharpston*, *ivi*, 2020, pp. 188-204

<sup>3</sup> Il 23 giugno 2016 i cittadini del Regno Unito hanno votato a favore dell'uscita dall'UE ed il 29 marzo 2017 il governo di Londra ha notificato formalmente al Consiglio, ai sensi dell'art. 50 TUE, l'intenzione di recedere dall'Unione. L'accordo di recesso è quindi stato firmato il 18 ottobre 2019.

<sup>4</sup> GUUE L 58 del 27 febbraio 2020, p. 53.

<sup>5</sup> Il primo ciclo dei negoziati sul futuro partenariato ha avuto inizio dal 2 al 5 marzo 2020. Per l'Unione europea e la CEEA le trattative sono state condotte dalla Commissione europea, che ha nominato come capo negoziatore Michel Barnier, assistito dalla *Task Force* per le relazioni con il Regno Unito e con il concorso di tutte le direzioni generali e i servizi della Commissione, ed è stato svolto sulla base delle direttive di negoziato adottate dal Consiglio "Affari generali" il 25 febbraio 2020 e tenendo conto delle risoluzioni del Parlamento europeo. Per il Regno Unito, il negoziato è stato condotto da Lord Frost, capo della *Task force Europe*. Originariamente era stato previsto che i cicli di negoziati si sarebbero tenuti ogni due o tre settimane, alternativamente a Bruxelles e a Londra; le parti, inoltre, avrebbero fatto il punto su di essi per la prima volta, nel giugno 2020, nel corso di una riunione ad alto livello del comitato misto UE-Regno Unito sull'interpretazione e l'applicazione dell'accordo di recesso, copresieduto da Maroš Šefčovič, vicepresidente della Commissione europea e da Michael Gove, cancelliere del Ducato di Lancaster (v. *Terms of Reference on the UK-EU Future Relationship Negotiations*; HM Government, *The Future Relationship with the Union: The UK's Approach to Negotiations*, del 28 febbraio 2020); v. anche l'*Addendum to the Terms of Reference* del 12 giugno 2020. La pandemia da COVID-19 ha tuttavia fatto rinviare il secondo ciclo di negoziati, che avrebbe dovuto tenersi a Londra dal 18 al 20 marzo. Le trattative, quindi, che hanno comportato complessivamente nove cicli di riunioni in plenaria, sono riprese in modalità di videoconferenza (20-24 aprile; 11-15 maggio e 2-5 giugno), per poi tornare in presenza a partire dall'estate (Londra 20-23 luglio; Bruxelles 18-21 agosto; Londra 8-10 settembre; Bruxelles 29 settembre-1° ottobre; Londra 22-25 dicembre). Parallelamente, si sono riuniti undici gruppi di lavoro tematici. Il menzionato comitato misto ha tenuto invece quattro riunioni (in videoconferenza 20 marzo; in presenza Londra, 10 settembre; Bruxelles 18 settembre; Londra 19 ottobre). Le trattative si sono svolte per lo più in lingua inglese, eccezionalmente in francese. I testi di negoziato sono stati predisposti in inglese e successivamente tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

È opportuno rammentare che, durante tutto il corso dei negoziati, la Commissione europea ha promosso un dialogo democratico inclusivo, organizzando riunioni periodiche con i 27 Stati membri, con il Parlamento europeo, con i parlamenti nazionali, nonché con gli organi consultivi dell'UE e con i portatori di interesse, garantendo il massimo livello possibile di apertura e trasparenza, sicuramente il più ampio, a quanto è dato conoscere, nel caso di un negoziato internazionale di questa portata.

cioè il negoziato, basato sulla dichiarazione politica<sup>6</sup>, che definisce il quadro delle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito, del 17 novembre 2019, adottata dai *leader* dell'UE e dal primo ministro Johnson, era all'insegna del più nero pessimismo e le prospettive di un *no deal* si erano fatte davvero molto concrete. Il cambio di passo si è avuto dopo la decisione, presa durante il colloquio telefonico del 12 dicembre 2020 tra la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ed il *premier* britannico Boris Johnson, di prorogare le trattative, oltre l'ultima data di scadenza, fissata per il giorno successivo, cioè a meno di venti giorni dalla fine del periodo transitorio, stabilito dall'accordo di recesso per il 31 dicembre 2020, concedendo in tal modo ai negoziatori il c.d. miglio extra e andando ai tempi supplementari per sciogliere i nodi residui. Questi, ormai da tempo, si erano ridotti sostanzialmente a tre: le condizioni di parità del mercato (c.d. *level playing field*), quanto agli *standard* ed agli aiuti di Stato alle imprese, in modo che, nel medio-lungo termine, le imprese britanniche non potessero fare concorrenza sleale a quelle europee; l'accesso dei pescatori europei alle acque britanniche e la quantità di pescato e, infine, il meccanismo di soluzione delle controversie in caso di divergenze sull'interpretazione e sull'applicazione dell'accordo.

Il “regalo di Natale”, come molti commentatori hanno subito definito l'intesa, raggiunta alle 15:30 della Vigilia del Natale 2020 - da cui il titolo “*Hallelujah! It's A Merry Brexmas*”, utilizzato dal *Daily Mail* e frutto della sincrasi di *Brexit* con *Christmas* - ha quindi richiesto nove mesi di complesse trattative; essa vede come contraenti i due enti europei sovranazionali, l'UE e l'Euratom, da un lato, ed il Regno Unito, dall'altro, e non - come abitualmente accade quando si tratta di relazioni di analoga portata con gli Stati terzi - l'Unione e i suoi Stati membri, da una parte, e lo Stato terzo, dall'altra (v. *infra*, par. 3 e 6).

Negli ultimi quindici giorni di trattative vi è stata una interlocuzione telefonica quotidiana tra Ursula von der Leyen e Boris Johnson, dato che i contatti di persona erano preclusi dalla pandemia da COVID-19, resa più aggressiva proprio dalla c.d. variante inglese, scoperta mentre il negoziato era nella fase finale. La pandemia, tuttavia, e paradossalmente, ha giocato pure in favore della fine del negoziato, allorché la Francia ha bloccato i porti e la frontiera tra Dover e Calais e la lunga fila di camion ha fatto comprendere *de visu* a Londra la prospettiva di un *no-deal*.

L'accelerazione imposta dai *leader* ha quindi facilitato la chiusura delle trattative, cosicché è stato possibile discutere e approvare gli accordi da parte del Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri che si è riunito, molto probabilmente per la prima volta nella sua storia, nella mattinata del giorno di Natale. Gli accordi sono stati resi pubblici il 26 dicembre e, contestualmente, è stata aperta dal Consiglio dell'Unione una procedura scritta di approvazione, che si è conclusa alle 15:00 del 29 dicembre 2020, registrando il voto positivo unanime di tutti gli Stati membri sia sul testo degli accordi sia sulla decisione

---

<sup>6</sup> GUUE CI 348 del 12 novembre 2019, p. 178.

del Consiglio di firma e di applicazione provvisoria degli stessi. Gli accordi, infine, sono stati firmati il 30 dicembre, prima a Bruxelles, a nome dell'UE e dell'Euratom, dal presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, e dalla presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, e, successivamente, a Londra, dove sono stati trasportati a cura della *Royal Air Force*, dal primo ministro Boris Johnson, a nome del Regno Unito.

## 2. L'articolazione complessiva dell'intesa e la sua base giuridica nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale

All'evidenza, non è possibile in questa sede procedere ad un esame approfondito dei detti accordi<sup>7</sup>, che occupano ben 1510 pagine di due numeri successivi della serie "Legislazione" della *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*<sup>8</sup> e neppure diffondersi su quello più rilevante, che è senza dubbio l'accordo sugli scambi e la cooperazione (ASC)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Finora, nella dottrina italiana, scarseggiano contributi dedicati alla lettura "a caldo" dell'insieme degli accordi. Si segnala, peraltro, non solo per la tempestività ma, soprattutto, per la profondità delle osservazioni, G. CAGGIANO, *Nota sulla Brexit e sulle nuove relazioni fra Unione europea e Regno Unito*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), *aisdue.eu*, Focus "Brexit", n. 5, 31 dicembre 2020, pp. 49-69. V., altresì, il perspicuo lavoro di un noto studioso francese, che da parecchi anni insegna nell'Università di Pavia, J. ZILLER, *The New Brexit Deal: Predictable Outcome of a Lose-Lose Negotiation. A First Glance Assessment of the EU-UK Trade Agreement, 24.12.2020 (second episode)*, in *Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche* (di seguito: *Rivista del CERIDAP*), 29 dicembre 2020, fasc. 4/2020, pp. 232-240. V., ancora, sempre sui profili generali delle intese, A. ANTOINE, *Une prouesse diplomatique et juridique à éprouver avec le temps*, in *Observatoire du Brexit*, 28 dicembre 2020; S. FELLA et al., *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation*, House of Commons Library, Briefing Paper, n. 09106, 29 dicembre 2020; S. PEERS, *Analysis 2 of the Brexit deal: EU/UK Trade and Cooperation Agreement overview*, in *EU Law Analysis. Expert insight into EU law developments*, 31 dicembre 2020; R. NIGIDO, *Le relazioni Unione Europea-Regno Unito dopo Brexit*, in *Lettera diplomatica*, n. 1290, 12 gennaio 2021; J. L. DA CRUZ VILAÇA, *Acordo comercial reino unido-união europeia. Traços gerais*, in *Rivista del CERIDAP*, 14 gennaio 2021; M. KONSTANTINIDIS, V. POULA, *From Brexit to Eternity: The institutional landscape under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, in *European Law Blog*, 14 gennaio 2021; P. SOLDATOS, *L'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le R.-U.: la primauté, chez les Britanniques, du discours du vraisemblables sur l'analyse du réel*, in *fenêtre sur l'europe*, 5 febbraio 2021; A. ŁAZOWSKI, *Mind the Fog, Stand Clear of the Cliff! From the Political Declaration to the Post-Brexit EU-UK Legal Framework*, in *European Papers*, 2020, n. 3, pp. 1105-1141; O. Herstermeyer, *Levelling the playing field? Welcome to the TCA!*, in *EU Lawlive*, 30 gennaio 2021, pp. 2-8; THE EDITORIAL BOARD, *The Trade and Cooperation Agreement with the UK: A Hard Brexit in Sheep's Clothing*, *ivi*, pp. 9-14. V., infine, la raccolta di segnalazioni, pubblicata nella *Newsletter* della rivista *eurojus.it*, 10 febbraio 2021, contenente brevi analisi, settore per settore, dell'accordo UE-Regno Unito: C. CURTI GIALDINO (*Aspetti formali e istituzionali*); D. DIVERIO (*La disciplina della circolazione delle merci*); G. PERONI, (*La disciplina dei servizi*); A. BIONDI (*La disciplina delle sovvenzioni*); F. ROSSI DAL POZZO, (*la disciplina dei trasporti*); S. MARINAI (*La disciplina della circolazione delle persone e il coordinamento dei meccanismi di sicurezza sociale*); C. FIORAVANTI (*La disciplina della pesca*); L. SALAZAR (*La disciplina della cooperazione giudiziaria in materia penale*); L. DANIELE (*La disciplina della risoluzione delle controversie*); A. LANG (*L'Accordo e l'allargamento dell'Unione*).

<sup>8</sup> GUUE L444 e L445 del 31 dicembre 2020.

<sup>9</sup> Vale anche la pena di ricordare che, considerato che i negoziati sono terminati il 24 dicembre 2020 e che le versioni linguistiche degli accordi sono state rese disponibili soltanto il successivo 27 dicembre, non si è materialmente proceduto alla revisione giuridico-linguistica finale di tutte le 24 versioni linguistiche dei testi degli accordi prima della loro firma e pubblicazione. Di conseguenza, un avviso al lettore pubblicato sulla *GUUE*, che riprende il considerando n. 18 della decisione 2020/2252 del 29 dicembre 2020 del Consiglio di firma e applicazione provvisoria dell'ASC e dell'accordo sullo scambio di informazioni ed il considerando n. 4 della decisione 2020/2255, della Commissione, di conclusione e di applicazione provvisoria dell'accordo sull'energia nucleare avverte che i testi possono contenere errori tecnici e imprecisioni, che saranno corretti nei prossimi mesi a seguito di revisione giuridico-linguistica finale, cosicché i testi

Per quanto concerne la *struttura complessiva dell'intesa*, essa comprende, in particolare *tre accordi internazionali*: a) l'accordo sugli scambi e la cooperazione; b) l'accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (di seguito: "accordo sulla sicurezza delle informazioni"), che si configura come un accordo integrativo dell'ASC, intrinsecamente collegato a quest'ultimo, in particolare per quanto riguarda le date di entrata in vigore e le modalità di denuncia<sup>10</sup>; c) l'accordo sugli usi pacifici e sicuri dell'energia nucleare (di seguito: "accordo sull'energia nucleare")<sup>11</sup>.

Quanto alla *base giuridica* degli accordi nel diritto dell'Unione europea essa si fonda, relativamente all'ASC e all'accordo sulla sicurezza delle informazioni sull'art. 217, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che concerne gli accordi di associazione<sup>12</sup>, utilizzato come base giuridica materiale, in combinato disposto con la base giuridica procedurale dell'art. 218, parr. 6, 7 e 8, secondo comma, TFUE; tali norme affidano al Consiglio il potere di adottare la decisione relativa alla firma e all'applicazione provvisoria degli accordi, ma nel contempo gli consentono di abilitare il negoziatore (in questo caso la Commissione europea) ad approvare, a nome dell'Unione, le modifiche degli accordi quando, come nel caso in esame, questi ultimi prevedono che esse siano adottate mediante una procedura semplificata o da parte del consiglio di partenariato istituito dagli accordi medesimi. L'entrata in vigore definitiva richiede una ulteriore decisione del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo. Per quanto riguarda, invece, l'accordo sull'energia nucleare, la base giuridica è costituita dall'art. 101, secondo comma, del trattato Euratom, che conferisce alla Commissione il potere di concludere accordi internazionali nonché di decidere in merito alla firma e all'applicazione provvisoria, previa l'approvazione del Consiglio.

Sempre in merito alla conclusione degli accordi, va altresì sottolineato come il Consiglio<sup>13</sup>, accogliendo la proposta avanzata dalla Commissione europea, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>14</sup>, abbia ritenuto che essi riguardino materie di competenza esclusiva dell'Unione o concorrente dell'Unione e degli Stati membri e non pure incidenti sulla competenza riservata a questi ultimi. Effettuando, quindi, una chiara scelta politica, ha optato per la conclusione solo a titolo dell'Unione, secondo la formula "EU

---

facenti fede e definitivi degli accordi, risultanti da tale revisione, saranno scambiati tra le parti mediante note diplomatiche e saranno pubblicati nella *GUUE* entro il 30 aprile 2021 sostituendo *ab initio* le versioni firmate degli accordi. A riprova della fretta redazionale si consideri che i testi, in particolare l'ASC, presentano una numerazione provvisoria degli articoli.

<sup>10</sup> *GUUE* L444 del 31 dicembre 2020.

<sup>11</sup> *GUUE* L445 del 31 dicembre 2020. L'accordo prevede, sulla falsariga degli accordi conclusi dall'Euratom con Stati terzi, un'ampia cooperazione in materia di sicurezza nucleare e di usi pacifici dell'energia nucleare, basata sul rispetto degli obblighi internazionali di non proliferazione, sul mantenimento del livello attuale di sicurezza nonché favorendo lo scambio di informazioni radiologiche urgenti in caso di incidenti (utilizzando le piattaforme ECURIE e EURDEP).

<sup>12</sup> Questa base giuridica è stata utilizzata per l'accordo di associazione con l'Ucraina. Diversamente, nel caso degli accordi di libero scambio, come nel caso di quello con il Canada, si è fatto riferimento all'art. 207 TFUE.

<sup>13</sup> V. il parere del servizio giuridico del Consiglio, *The Brexit deal – Council legal service opinion*, in *EU Law Analysis*, cit. 27 gennaio 2021.

<sup>14</sup> Ci si riferisce, segnatamente, al parere 2/15 della Corte, del 16 maggio 2017, sul progetto di accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore.

only”, escludendo l’accordo misto, che avrebbe richiesto, invece, la ratifica dei 27 Stati membri, previa la relativa autorizzazione dei parlamenti nazionali e, in taluni ordinamenti, anche di quelli regionali, secondo le rispettive norme costituzionali. Alcuni Stati membri (Austria, Paesi Bassi e Cipro), per il tramite di dichiarazioni iscritte nel processo verbale del Consiglio, hanno tuttavia rilevato che talune disposizioni dell’ASC concernono materie rientranti nella propria competenza (ad es., quelle che si riferiscono agli accordi bilaterali tra Stati membri e Stati terzi in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale o agli accordi in materia di diritti di traffico nel trasporto aereo) ed hanno chiarito che la prassi seguita in questo caso non costituisce in alcun modo un precedente rispetto alla conclusione di accordi con Stati terzi e che, comunque, la scelta operata dal Consiglio dell’Unione debba essere interpretata restrittivamente.

La realtà è che, se si fosse scelta la strada dell’accordo misto, non ci sarebbe stata la tempistica necessaria per consentire l’entrata in vigore provvisoria il 1° gennaio 2021 degli accordi nella loro interezza, come dimostrato dalle note vicende degli accordi con l’Ucraina e con il Canada.

Gli accordi sono strumenti disciplinati dal diritto internazionale, cosicché la loro interpretazione dev’essere effettuata in buona fede, sulla base della loro accezione abituale nel loro contesto e alla luce dell’oggetto e della finalità, vale a dire secondo le regole consuetudinarie in materia, comprese quelle codificate dalla convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, e non, invece, sulla base del diritto interno dell’uno o dell’altro contraente.

Le parti hanno avuto cura di precisare che, in linea di principio e fatte salve le eccezioni espressamente indicate (così, l’articolo relativo alla tutela dei diritti soggettivi e, per quanto riguarda l’UE, la parte terza, concernente la cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale), nessuna disposizione dovrà interpretarsi in modo da conferire diritti o imporre obblighi a persone diverse dalle parti contraenti degli accordi né da consentire che questi ultimi possano essere direttamente invocati nei rispettivi ordinamenti interni. In tal modo si è voluto chiarire che, salvo i casi indicati, le disposizioni degli accordi non dispiegano effetti diretti, come normalmente avviene per i trattati internazionali, mentre, per quanto riguarda il diritto dell’Unione, com’è noto, non mancano casi in cui la Corte di giustizia ne ha affermato l’efficacia diretta<sup>15</sup>. Inoltre, i contraenti non hanno previsto, nei rispettivi ordinamenti, il diritto di agire in giudizio contro l’altra parte nel caso che essa abbia violato gli accordi stessi.

---

<sup>15</sup> Ad esempio, nella sentenza della Corte di giustizia, del 12 aprile 2005, causa C-265/03, *Simutenkov*. La disposizione menzionata nel testo non preclude, tuttavia, che la Corte di giustizia, adita in via pregiudiziale, possa riconoscere taluni effetti indiretti, che, ovviamente, varrebbero solo nell’ordinamento dell’Unione e in quello degli Stati membri e non certo nel Regno Unito. Va osservato, peraltro, che parecchie disposizioni dell’accordo di recesso - che continua, in taluni settori, a regolare i rapporti tra l’Unione e il Regno Unito - dispiegano effetti diretti (v. Part. 4 dello stesso).

Sempre con riferimento ad istituti internazionalistici, l'ASC prende atto che, dal 1° gennaio 2021, il Regno Unito è uno Stato costiero indipendente; conseguentemente, le parti eserciteranno i loro diritti sovrani come Stati costieri a fini di esplorazione, sfruttamento, conservazione e gestione delle risorse biologiche delle loro acque, in conformità dei principi del diritto internazionale, tra cui la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982.

### 3. La struttura degli accordi

Come detto, l'intesa complessiva è racchiusa in tre accordi. L'ASC ha una struttura molto articolata. Comprende, infatti, oltre al preambolo, 7 parti, suddivise in sezioni, capi, titoli e rubriche, per complessivi 544 articoli; vi accedono, altresì, 46 allegati, appendici e note a piè di pagina, che fanno parte integrante dell'accordo. L'ASC è inoltre completato da tre protocolli, rispettivamente concernenti: 1) la cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode in materia di imposta sul valore aggiunto e sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi e imposte; 2) l'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale; 3) il coordinamento della sicurezza sociale.

L'accordo sulla sicurezza delle informazioni comprende, invece, oltre al preambolo, soltanto 21 articoli. L'accordo sull'energia nucleare, infine, annovera 25 articoli ed un allegato, che concerne il ritrattamento. I primi due accordi sono accompagnati, altresì, da 8 dichiarazioni comuni<sup>16</sup> e da 6 dichiarazioni politiche comuni<sup>17</sup>. Le menzionate dichiarazioni, in disparte della loro distinta denominazione classificatoria, hanno tutte un mero valore interpretativo delle disposizioni contenute nei menzionati accordi e protocolli.

---

<sup>16</sup> Esse concernono: *a)* la cooperazione normativa strutturata sui servizi finanziari, volta ad instaurare una relazione stabile e duratura tra giurisdizioni autonome, finalizzata a preservare la stabilità finanziaria, l'integrità del mercato e la tutela degli investitori e dei consumatori, nell'ottica di concordare, entro il mese di marzo 2021, un protocollo d'intesa che inquadri la detta cooperazione; *b)* le politiche monetarie ed il controllo delle sovvenzioni; *c)* le politiche di controllo delle sovvenzioni, relativamente allo sviluppo delle zone svantaggiate, ai trasporti e alla ricerca e sviluppo; *d)* sull'energia e in specie i flussi tra gli interconnettori elettrici; *e)* le eccezioni generali e quelle relative alla sicurezza; *f)* lo scambio e la protezione di informazioni classificate, nell'attesa della conclusione di accordi specifici al riguardo; *g)* la futura cooperazione in settori di interesse comune, quali la scienza, la ricerca e innovazione, la ricerca nucleare e lo spazio, che comporterà la partecipazione del Regno Unito ai corrispondenti programmi dell'Unione, a condizioni eque ed adeguate e, se del caso, sotto forma di accesso a determinati servizi forniti nell'ambito dei detti programmi (a quest'ultimo proposito, in mancanza dell'adozione, alla data di firma dell'ASC, del quadro finanziario pluriennale dell'Unione e dei collegati atti giuridici, i negoziati tra le parti non hanno permesso di perfezionare l'adozione di due specifici protocolli, che comunque sono stati concordati in via di principio, risultano allegati alla detta dichiarazione e saranno finalizzati dal comitato specializzato per la partecipazione ai programmi dell'Unione, mentre il programma PEACE +, che concerne segnatamente l'Irlanda del Nord, sarà oggetto di un distinto accordo di finanziamento); *h)* l'adozione, da parte della Commissione europea, di decisioni di adeguatezza nei confronti del Regno Unito a norma del regolamento generale sulla protezione dei dati della direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie.

<sup>17</sup> Esse riguardano: *a)* la lotta ai regimi fiscali dannosi, in conformità ai principi dell'OCSE sull'erosione della base imponibile sul trasferimento degli utili; *b)* il regime dei visti e di frontiera per gli autotrasportatori; *c)* l'asilo, i rimpatri ed il ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati nonché l'immigrazione irregolare, tematiche che, pur non ricomprese dall'ASC, richiedono una corretta gestione dei flussi migratori, che tenga adeguato conto, nonostante che il Regno Unito non sia più vincolato dal sistema di Dublino, delle particolari circostanze derivanti dalla giustapposizione

Pertanto, gli accordi di cui si discute obbligano il Regno Unito, in forza del diritto internazionale, mentre vincolano le istituzioni dell'Unione e i 27 Stati membri ai sensi dell'art. 216, par. 2 TFUE.

#### **4. La perdurante vigenza dell'accordo di recesso e gli accordi ulteriori tra Stati membri e Regno Unito**

Va pure ricordato che le intese firmate il 30 dicembre 2020 a Bruxelles e a Londra non esauriscono il quadro giuridico delle relazioni tra l'Unione europea ed il Regno Unito.

In primo luogo, va rammentato che l'accordo di recesso tra l'Unione ed il Regno Unito, entrato in vigore il 1° febbraio 2020, continua ad esplicare taluni effetti, in particolare per quanto riguarda le disposizioni concernenti, rispettivamente, i cittadini dell'Unione e quelli britannici, come pure il protocollo sull'Irlanda del Nord, sulla base del quale è stato anche concluso, l'8 dicembre 2020, un accordo specifico sul commercio tra le due parti dell'Irlanda ed il Regno Unito<sup>18</sup>.

In secondo luogo, l'ASC non esclude la possibilità per gli Stati membri di stipulare, a determinate condizioni, disposizioni o accordi bilaterali con il Regno Unito concernenti questioni specifiche contemplate dall'ASC stesso nei settori del trasporto aereo, della cooperazione amministrativa nel settore delle dogane e dell'IVA nonché della sicurezza sociale. I detti accordi, comunque, devono essere

---

dei regimi di controllo relativamente ai servizi di traghetto ed al collegamento fisso sotto la Manica e dalla zona di libero spostamento tra l'Irlanda del Nord e la repubblica d'Irlanda; in proposito le parti prendono atto dell'intenzione del Regno Unito di avviare discussioni con gli Stati membri più interessati per ricercare intese pratiche adeguate con riguardo alle menzionate tematiche; *d*) la cooperazione delle autorità giudiziarie in materia penale e con riguardo al codice di prenotazione (PNR) per i trasporti marittimi, ferroviari e stradali, precisando che l'ASC non preclude agli Stati membri ed al Regno Unito la possibilità di concludere accordi bilaterali relativi ad un sistema di raccolta ed elaboratori del PNR presso fornitori di servizi di trasporto diversi da quelli indicati dall'accordo, a condizione che lo Stato membro operi nel rispetto del diritto dell'Unione; *e*) l'applicazione del principio di proporzionalità, tenendo conto dei diritti della persona ricercata e degli interessi della vittima, sempre in materia di cooperazione giudiziaria penale, relativamente alla consegna delle persone ricercate e alla durata della custodia cautelare; *f*) la messa a disposizione delle parti di informazioni che consentano ai datori di lavoro di conoscere l'esistenza di condanne penali e di eventuali interdizioni derivanti dalle dette condanne in relazione all'assunzione di personale o di utilizzazione a titolo di volontariato di persone che abbiano contatti diretti e regolari con adulti vulnerabili.

<sup>18</sup> Occorre ricordare che il governo britannico, il 9 settembre 2020, aveva presentato alla Camera dei comuni, un progetto di legge sul mercato interno (*UK Internal Market Bill*), che avrebbe consentito al Regno Unito di sospendere unilateralmente talune parti dell'accordo di recesso, in chiara violazione dello stesso, trasgredendo di conseguenza la regola *pacta sunt servanda*. Il che ha indotto la Commissione europea ad aprire, il 1° ottobre 2020, una procedura d'infrazione contro il Regno Unito, mediante l'invio della lettera di messa in mora. Anche il Parlamento europeo ha fatto sentire la sua voce, annunciando che non avrebbe approvato l'accordo sulle future relazioni se il progetto di legge fosse stato approvato dal Parlamento britannico. Il 17 dicembre 2020, il comitato misto UE-Regno Unito, istituito dall'accordo di recesso, si è riunito per adottare talune decisioni di attuazione del detto accordo. In tale occasione, il governo di Londra ha annunciato di aver rimosso dal testo le disposizioni controverse (clausole 44, 45 e 47 del progetto) e che in sede di dichiarazioni davanti al Parlamento si era altresì impegnato a non introdurre disposizioni analoghe nell'ordinamento nazionale; lo stesso giorno è intervenuto il *Royal Assent*. Sulla vicenda v. la sintesi di I. HALLAK, *UK Internal Market Bill and the Withdrawal Agreement*, EPRS, European Parliamentary Research Service, PE 659.359, novembre 2020.

compatibili con l'ASC e con il diritto dell'Unione e tener conto del mercato interno e degli interessi dell'Unione in senso lato.

In terzo luogo, gli Stati membri possono altresì negoziare e concludere accordi bilaterali con il Regno Unito in settori non contemplati dall'ASC. In tal caso, nel pieno rispetto del principio di leale cooperazione, sono tenuti ad informare la Commissione europea, riguardo alle proprie intenzioni e quanto ai progressi dei negoziati.

## 5. L'applicazione provvisoria, la sospensione, la denuncia e la durata degli accordi

Le parti hanno deciso l'applicazione a titolo provvisorio dell'ASC, dell'accordo sulla sicurezza delle informazioni e dell'accordo sull'energia nucleare, tra il 1° gennaio 2021 ed il 28 febbraio 2021, con possibilità per il consiglio di partenariato istituito dall'ASC e composto di rappresentanti delle parti (vedi, *infra*, par. 9; di estenderne la durata (probabilmente fino ad aprile 2021), in pendenza della conclusione degli accordi; conclusione che, allo stato, richiede soltanto il perfezionamento delle procedure interne all'Unione europea ed all'Euratom, vale a dire l'autorizzazione del Parlamento europeo<sup>19</sup> alla conclusione degli accordi e le successive decisioni del Consiglio dell'Unione, che interverranno entro il mese di marzo 2021. Invero, il Regno Unito ha già proceduto, il 30 dicembre 2020, alla ratifica ed alla piena esecuzione nel diritto nazionale per il tramite dell'*European Union (Future Relationship) Act 2020*)<sup>20</sup>.

L'applicazione provvisoria è stata prevista al fine di evitare un vuoto normativo, che sostanzialmente si sarebbe tradotto, il 1° gennaio 2021, in una ipotesi equivalente ad un *no deal*, creando sicuramente pesanti perturbazioni a detrimento dei singoli, delle imprese e degli altri portatori di interessi.

Come noto, l'applicazione provvisoria è un istituto del diritto internazionale<sup>21</sup>, che per quanto attiene all'Unione europea ha spesso interessato gli accordi misti, cioè quelli che contemplano, contestualmente, materie di competenza esclusiva dell'Unione e materie di competenza degli Stati membri, in modo da

---

<sup>19</sup> Il Parlamento europeo ha iniziato l'esame dell'insieme degli accordi l'11 gennaio 2021, affidandolo alle commissioni parlamentari capofila, che sono la commissione Affari esteri e la commissione Commercio internazionale, che tengono riunioni congiunte (iniziate il 14 gennaio e finora proseguite il 25 gennaio ed il 4 febbraio), avendo come relatori l'on. C. Hansen del PPE e l'on. K. Piri di S&D. Le dette commissioni raccolgono i pareri di tutte le altre commissioni competenti *ratione materiae* e predispongono per la plenaria un progetto di risoluzione legislativa di approvazione degli accordi. Di seguito si darà conto soltanto di taluni rilievi critici contenuti nei pareri della Commissione Affari costituzionali e della Commissione giuridica.

<sup>20</sup> Alla Camera dei Comuni l'approvazione ha ottenuto 521 voti a favore e 73 contrari.

<sup>21</sup> Cfr. P. PICONE, *L'applicazione provvisoria degli accordi internazionali*, Napoli, 1973; M. A. ROGOFF, B. E. GAUDITZ, *The Provisional Application of International Agreements*, in *Maine Law Review*, 1987, pp. 29-81; Per la prassi dell'UE, v. A. SUSE, J. WOUTERS, *The Provisional Application of the EU's Mixed Trade and Investment agreements*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper n. 201, maggio 2018; B. DRIESSEN, *Provisional Application of International Agreements by the EU*, in *Common Market Law Review*, 2020, pp. 741-772; M. CHAMON, *Provisional Application of Treaties: The EU's Contribution to the Development of International Law*, in *European Journal of International Law*, 2020, n. 3, pp. 883-915.

consentirne l'applicazione in pendenza delle ratifiche nazionali<sup>22</sup>. Questa volta, eccezionalmente, l'applicazione provvisoria ha riguardato un accordo di associazione dell'Unione con un Paese terzo ed è anche intervenuta addirittura prima dell'approvazione da parte del Parlamento europeo. In proposito, il 28 dicembre 2020, la conferenza dei presidenti dei gruppi politici del Parlamento europeo ha avallato la decisione sull'applicazione provvisoria, precisando tuttavia che la prassi seguita in questa occasione non costituisce in alcun caso un precedente valevole nella futura approvazione di accordi da parte del Parlamento europeo<sup>23</sup>.

D'altro canto, va pure detto, su di un piano più generale, che la decisione (UE) 2020/2252 del Consiglio del 29 dicembre 2020, relativa alla firma, a nome dell'UE, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'ASC e dell'accordo sullo scambio di informazioni precisa, all'art. 10, che l'esercizio della competenza dell'Unione mediante l'ASC non pregiudica le rispettive competenze dell'Unione e degli Stati membri riguardo a negoziati in corso o futuri, alla firma o alla conclusione di accordi internazionali con altri Paesi terzi o riguardo a negoziati futuri, alla firma o alla conclusione di accordi integrativi dell'ASC.

In più, l'ASC contempla anche materie di competenza dell'Euratom, quali l'associazione al programma di ricerca e formazione dell'Euratom e all'Impresa comune europea ITER, che sviluppa un reattore sperimentale termonucleare, il che ne ha richiesto la stipulazione anche a nome della Comunità per l'energia atomica per le materie ricadenti nel relativo trattato.

È prevista sia la *sospensione* degli accordi, secondo modalità diverse che dipendono dal settore materiale coinvolto, sia la loro *denuncia*, che può essere effettuata da ciascuna parte mediante notificazione scritta per via diplomatica all'altra parte. Per quanto riguarda l'Unione, la procedura è dettata dall'art. 218, par. 9 TFUE: vi procede il Consiglio, che decide a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione. Gli accordi cessano di essere in vigore il primo giorno del dodicesimo mese successivo alla data della notifica.

Quanto alla *durata* degli accordi, va rilevato che mentre l'ASC è concluso per una durata indeterminata, con possibilità di revisione dopo cinque anni, l'accordo sull'energia nucleare ha durata trentennale, con possibilità di successivo rinnovo per periodi decennali.

In relazione, infine, all'*applicazione territoriale degli accordi*, essa comprende, in linea di principio, il territorio del Regno Unito e i territori in cui, alla fine del periodo di transizione, si applicavano, rispettivamente, il TUE, il TFUE e il trattato Euratom alle condizioni in essi indicati. In particolare, talune parti dell'ASC si

---

<sup>22</sup> Cfr. E. BARONCINI, *L'Unione europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2013, n. 1, pp. 5-37, spec. pp. 21-24.

<sup>23</sup> Analoghi rilievi sono contenuti nei pareri, resi mediante lettera indirizzata ai presidenti della commissione Affari esteri e della commissione per il Commercio internazionale, dalla commissione giuridica e dalla commissione per gli affari costituzionale del Parlamento europeo in sede di esame preliminare degli accordi di cui trattasi.

applicano alle Isole del Canale e all'isola di Man, ma ne è rimasta esclusa, per volontà della Commissione europea, qualsiasi estensione ai territori d'oltremare britannici. Analogamente, l'ASC non si applica a Gibilterra e non produce alcun effetto in tale territorio. Tuttavia, come previsto nella dichiarazione del Consiglio europeo e della Commissione europea sul campo di applicazione territoriale degli accordi futuri inclusa nel processo verbale della riunione del Consiglio europeo del 25 novembre 2018, ciò non preclude la possibilità di concludere accordi separati tra l'Unione e il Regno Unito riguardo a Gibilterra e, fatte salve le competenze dell'Unione e nel pieno rispetto dell'integrità territoriale dei suoi Stati membri, sancita dall'art. 4, par. 2, TUE, detti accordi separati saranno subordinati al previo assenso della Spagna. Con quest'ultima il Regno Unito ha raggiunto una intesa politica di massima il 31 dicembre 2020, che nei prossimi mesi sarà trasfusa in un ulteriore accordo tra l'Unione ed il Regno Unito. In estrema sintesi, Gibilterra beneficerà dei programmi europei e vi troverà anche applicazione il sistema Schengen, con l'abolizione dei controlli di frontiera con la Spagna.

## **6. L'inquadramento dell'ASC nel novero degli accordi di associazione**

È opportuno rilevare che l'ASC istituisce la base per un'ampia relazione tra l'Unione europea e il Regno Unito, comportante diritti ed obblighi reciproci, azioni comuni e procedure speciali e si contraddistingue, come detto, per avere la caratteristica eccezionale ed unica, nel novero degli accordi di associazione dell'Unione,<sup>24</sup> di non riguardare uno Stato terzo che in prospettiva desideri aderire all'Unione ma uno Stato da essa receduto. Va notato, al riguardo, che il riferimento a tale categoria di accordi non figura né nel titolo né nel testo dell'intesa raggiunta, sicuramente per non attirare l'attenzione degli ambienti euroscettici britannici<sup>25</sup>. Vi fanno per contro cenno, per un verso, la menzionata dichiarazione politica, al par. 120, e, per altro verso, il considerando n. 5 della già richiamata decisione (UE) 2020/2252 del Consiglio del 29 dicembre 2020, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'ASC e dell'accordo sullo scambio di informazioni, che, come detto, è basata sull'art. 217 TFUE (v., *supra*, par. 2).

L'ASC, invero, ha la particolarità di realizzare un accordo globale con un Paese che ha receduto dall'Unione e che perciò si trova in una situazione diversa ed appunto eccezionale rispetto ad altri Paesi terzi con cui l'Unione ha negoziato e concluso accordi di partenariato. Non bisogna dimenticare, infatti, che il diritto dell'Unione ha trovato applicazione al Regno Unito e nel Regno Unito fino al 31 dicembre 2020, in forza dell'accordo di recesso, cosicché, al momento dell'entrata in vigore a titolo provvisorio

---

<sup>24</sup> Inquadrano correttamente l'ASC tra gli accordi di associazione sia G. CAGGIANO, *op. cit.*, pp. 60-62 sia A. ŁAZOWSKI, *op. cit.*, p. 1122-1123.

<sup>25</sup> Lo nota puntualmente A. ŁAZOWSKI, *op. cit.* p. 1122.



dell'ASC, la base della cooperazione tra il Regno Unito e gli Stati membri dell'Unione si situa indubbiamente ad un livello molto elevato, in particolare nei settori del mercato interno e della politica comune della pesca e nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ciò detto, resta che dal 1° febbraio 2020 il Regno Unito non fa più parte del mercato unico, essendo quindi venuta meno la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali e ha lasciato, altresì, l'unione doganale, tutte le politiche dell'Unione nonché gli accordi internazionali da quest'ultima conclusi.

## 7. Sintesi delle disposizioni materiali dell'ASC

Per quanto riguarda le *disposizioni materiali* dell'ASC occorre rilevare, preliminarmente, che viene salvaguardata l'integrità del mercato unico e l'indivisibilità delle quattro libertà (merci, persone, servizi e capitali) e si tiene nel giusto conto il fatto che il Regno Unito, con l'acquisizione, a tutti gli effetti, dello *status* di Paese terzo, non può più beneficiare dei vantaggi derivanti dall'appartenenza all'UE e al suo mercato unico. Dal punto di vista giuridico, infatti, l'Unione europea e il Regno Unito costituiscono ormai due mercati separati e distinti, ancorché sotto il profilo economico strettamente interconnessi.

L'ASC, come detto, va oltre gli abituali accordi di libero scambio, in quanto disciplina non solo gli scambi di merci e servizi, ma anche un'ampia gamma di settori d'interesse dell'Unione, quali gli investimenti, la concorrenza, gli aiuti di Stato, la trasparenza fiscale, i trasporti aerei e stradali, l'energia e la sostenibilità, la pesca, la protezione dei dati, e il coordinamento in materia di sicurezza sociale, il commercio digitale, la proprietà intellettuale, gli appalti pubblici, la cooperazione delle autorità di polizia e giudiziarie in materia penale nonché la partecipazione del Regno Unito a taluni programmi dell'UE. Esaminiamone, dunque, le principali disposizioni.

Cominciamo dalle *merci* oggetto di scambi commerciali<sup>26</sup>, rammentando che, nel 2020, circa il 13% del totale degli scambi tra l'UE e i Paesi terzi era con il Regno Unito e quest'ultimo interagiva con l'UE per circa la metà dei suoi scambi. L'ASC, nel suo titolo I, prima rubrica, della sua parte seconda - andando anche oltre le regole dell'Accordo GATT 1994 dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) e a quelle degli accordi conclusi dall'UE con Canada e Giappone - prevede una zona di libero scambio con il Regno Unito, senza dazi doganali né contingenti sui prodotti, improntata al principio del trattamento nazionale in relazione alle normative e imposizioni interne, senza quindi alcuna discriminazione fiscale e regolativa, nonché la libertà di transito. Resta però fermo l'obbligo di assolvere le procedure del codice doganale dell'UE e delle norme doganali del Regno Unito nonché quelle di sicurezza, che risultano

---

<sup>26</sup> V., *amplius*, D. DIVERIO, *La disciplina della circolazione delle merci*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

tuttavia facilitate<sup>27</sup>, sempreché sia provato che i prodotti scambiati rispettino le regole sull'origine preferenziale<sup>28</sup> e quelle di conformità alle regole della salute umana e animale nonché quelle delle piante. Ne risulta che, per i prodotti contemplati dall'ASC, è prevista una reale facilitazione negli scambi, sicuramente maggiore di quanto prevista in accordi di libero scambio con altri Stati terzi, ma comunque ben lungi dall'essere comparabile a quella che discende dall'appartenenza all'Unione: su questo punto gli Stati membri hanno voluto dare un chiaro segnale, che costituisce un sicuro deterrente ad altre ipotesi di recesso, che comunque non sono alle viste. Nell'ASC sono incluse norme per la tutela dei diritti dei lavoratori, la protezione dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici e la trasparenza fiscale, conformemente alla politica commerciale recente dell'UE, secondo la quale il commercio non dev'essere solo aperto ma anche equo e sostenibile. Entrambe le parti possono applicare strumenti di difesa commerciale, conformi a quelli stabiliti dal WTO, compreso un meccanismo di salvaguardia dell'agricoltura, che protegge da picchi di importazioni o dalla diminuzione dei prezzi al di sotto di un determinato livello. Qualora, poi, vi siano pratiche sleali che incidono sulla parità di condizioni prevista dall'ASC sono previste misure specifiche, autonome e rapide. Per quanto riguarda il traffico illecito di beni culturali, l'ASC prevede una modalità innovativa di cooperazione volta ad agevolare la restituzione dei beni rimossi illecitamente dal territorio dell'una o dell'altra parte. Disposizioni particolari valgono per l'Irlanda del Nord<sup>29</sup>, in modo da evitare una frontiera fisica nell'isola di Irlanda, rispettare il c.d. accordo del Venerdì Santo del 1998 e tutelare al contempo l'integrità del mercato unico dell'UE.

---

<sup>27</sup> Ad esempio, mediante l'autocertificazione dell'origine delle merci da parte del fabbricante, la previsione di una procedura di valutazione della conformità nonché identificando i pertinenti organi internazionali di normazione, il che, per un verso, salvaguarda l'autonomia di ciascuna parte e, per l'altro, indirizza tale processo mediante i medesimi riferimenti internazionali, come le disposizioni tecniche stabilite dalla Commissione economica dell'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) o quelle raccomandate, nel settore vinicolo, dall'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV).

<sup>28</sup> Cioè quelle che determinano la c.d. nazionalità "economica" dei prodotti costituiti da componenti o materiali fabbricati interamente o sufficientemente lavorati o trasformati in più di un Paese appartenente alla medesima zona di libero scambio. In proposito, vale la pena di ricordare che, nel calcolo del valore aggiunto per identificare i beni ammessi a tale trattamento "si cumulano i contributi al valore aggiunto delle due economie, ma non quelli di altri paesi con i quali l'UE o il Regno Unito simultaneamente abbiano accordi commerciali né ovviamente quelli di altri paesi terzi" (v. BANCA D'ITALIA, *L'accordo sugli scambi commerciali e sulla cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito*, in *Bollettino Economico*, n. 1/2021, gennaio 2021, p. 9).

<sup>29</sup> Gli scambi tra l'UE e l'Irlanda del Nord resteranno regolati, oltre che dall'ASC, dal protocollo tra Irlanda/Irlanda del Nord, che costituisce parte integrante dell'accordo di recesso. Conformemente al detto protocollo anche all'Irlanda del Nord e nell'Irlanda del Nord continueranno ad applicarsi l'*acquis* dell'UE relative alle merci (compreso il codice doganale UE, le norme sanitarie per i controlli veterinari, le norme sulla produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli, l'IVA e le accise relative alle merci).

In materia di *trasporti*<sup>30</sup> è garantita la continuità dei collegamenti aerei<sup>31</sup>, stradali, ferroviari<sup>32</sup> e marittimi, in condizioni di parità tra operatori, in modo che i diritti dei passeggeri, dei lavoratori e la sicurezza dei trasporti non ne risulti compromessa<sup>33</sup>; in particolare, nel *trasporto stradale*, il cabotaggio è ridotto, sebbene risulti assicurata la continuità per gli autotrasportatori dell'UE e del Regno Unito di poter effettuare il trasporto delle merci, a condizione che vengano soddisfatti gli elevati *standard* concordati in materia di sicurezza e condizioni di lavoro<sup>34</sup>. L'ASC garantisce pieni diritti di transito, in base ai quali gli operatori dell'UE possono attraversare il Regno Unito, dall'Irlanda, per raggiungere l'UE stessa o Paesi terzi. Analogamente, gli operatori britannici possono transitare attraverso il territorio dell'UE per raggiungere altre parti del Regno Unito (segnatamente l'Irlanda del Nord).

Per quanto riguarda il *movimento delle persone*<sup>35</sup>, come detto, è finita la libera circolazione, fatta salva la circolazione temporanea di persone fisiche per motivi professionali<sup>36</sup>. Tuttavia, l'ASC non detta regole sul diritto di ingresso, di lavoro, di soggiorno o di residenza dei cittadini UE nel Regno Unito o dei cittadini britannici nell'UE, ma soltanto, nella rubrica quarta della parte II una scarsa disciplina in tema di visti per soggiorni di breve durata (titolo II) e di coordinamento della sicurezza sociale (titolo I e specifico protocollo allegato all'ASC<sup>37</sup>). L'esenzione dal visto per *i soggiorni di breve durata*, cioè fino a 90 giorni nell'arco di un periodo di 180 giorni, che l'UE aveva deciso autonomamente di sopprimere nel corso del 2020, sarà ripristinata qualora il Regno Unito, parallelamente, la preveda, senza discriminazioni, per i cittadini di tutti gli Stati membri. Nel caso che il Regno Unito introducesse l'obbligo di visto, anche

---

<sup>30</sup> V., *amplius*, F. ROSSI DAL POZZO, *La disciplina dei trasporti*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

<sup>31</sup> Il Regno Unito, ovviamente, non è più membro dell'Agenzia dell'UE per la sicurezza aerea (AESA), come d'altra parte di tutte le altre agenzie UE, e dovrà quindi attrezzarsi con capacità proprie; le compagnie aeree del Regno Unito non saranno più considerate vettori dell'UE.

<sup>32</sup> I servizi ferroviari transfrontalieri per operare richiedono il possesso di licenze valide ai sensi del diritto UE e del diritto del Regno Unito.

<sup>33</sup> La gestione concorrente del tunnel sotto la Manica è oggetto di negoziati bilaterali tra la Francia, su delega dell'UE, e il Regno Unito. Invero, la gestione è franco-britannica, sulla base del trattato di Canterbury, firmato nel 1968 da François Mitterrand e Margaret Thatcher, e modificato dai trattati di Touquet del 2003 e di Sandhurst del 2018, affidata ad una commissione mista composta dalle autorità ferroviarie dei due Paesi.

<sup>34</sup> Conseguentemente, gli autotrasportatori del Regno Unito sono autorizzati a recarsi nell'UE e a tornare dall'UE, anche se non sono carichi; gli stessi diritti sono conferiti agli autotrasportatori UE che viaggiano verso il Regno Unito o che da questo tornano in qualsiasi Stato membro.

<sup>35</sup> V., *amplius*, A. ALEMANNI, D. KOCHENOV, *Mitigating Brexit through Bilateral Free-Movement of Persons*, in *Verfassungsblog*, 4 gennaio 2021; S. MARINAI, *La disciplina della circolazione delle persone ed il coordinamento dei meccanismi di sicurezza sociale*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

<sup>36</sup> Per quanto riguarda la circolazione temporanea fisica per motivi professionali (c.d. modalità 4) viene agevolata la possibilità per le imprese, con sede in una parte, di trasferire determinati dipendenti, per un periodo massimo di 3 anni, in qualità di personale trasferito all'interno di una società, in una consociata ubicata nell'altra parte.

<sup>37</sup> Il protocollo reca una regolamentazione estremamente dettagliata e contiene, altresì, una specifica disposizione ai sensi della quale esso ha "forza di legge, direttamente o tramite la legislazione nazionale che dà attuazione a tali disposizioni, in modo che le persone fisiche o giuridiche possano invocare dette disposizioni dinanzi agli organi giurisdizionali e alle autorità amministrative nazionali". La formula impiegata, senza ombra di dubbio, implica l'efficacia diretta della norma e la sua invocabilità dinanzi ai tribunali nazionali del Regno Unito e degli Stati membri dell'UE.

limitatamente ai cittadini di un solo Stato membro, l'UE applicherà il meccanismo di reciprocità, previsto dal regolamento (UE) 2018/1806. Per i soggiorni superiori ai 90 giorni, qualunque ne sia il motivo (lavoro, studio, formazione, ecc.), i cittadini UE e quelli britannici dovranno soddisfare, rispettivamente, le condizioni di ingresso e soggiorno nell'UE di cittadini di Stati terzi e le regole sull'immigrazione stabilite dal Regno Unito<sup>38</sup>.

L'ASC, per contro, ha dettato regole quanto al *coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale*, prevedendo che i cittadini UE e quelli britannici mantengano le prestazioni di sicurezza sociale (pensione di vecchiaia o di reversibilità, prestazioni genitoriali, prestazioni in caso di infortuni sul lavoro)<sup>39</sup>, con il cumulo dei periodi contributivi, segnatamente qualora risiedano nel territorio di una parte contraente e lavorino in quello dell'altra o spostino la propria residenza, rispettivamente, nell'UE o nel Regno Unito. Per quanto concerne *l'assistenza sanitaria*<sup>40</sup>, il cittadino UE, che soggiorna temporaneamente nel Regno Unito (per motivi di studio, turismo o affari), continua a beneficiare dell'assistenza sanitaria, specie quella di emergenza, con la tessera sanitaria europea. Per i soggiorni di lunga durata, si applica la legislazione in materia di immigrazione, che nel Regno Unito, allo stato, impone ai cittadini dei Paesi terzi il pagamento di un supplemento quale condizione per l'ottenimento del visto d'ingresso per soggiorni superiori a sei mesi; l'importo viene comunque rimborsato dalla cassa malattia del Paese di assicurazione a quella del Paese di residenza per tutti coloro che sono assicurati nel proprio Stato membro, compresi gli studenti, i lavoratori transfrontalieri e pure i pensionati cittadini UE o del Regno Unito, che decidano di trasferire la propria residenza.

In materia di *sicurezza sanitaria*, tenuto conto della vicinanza/contiguità geografica e in linea con quanto previsto per altri Paesi terzi, l'UE potrà consentire la partecipazione del Regno Unito, limitata nel tempo e nella portata, al sistema di allarme rapido e di reazione e al comitato per la sicurezza sanitaria dell'UE ogniquale volta una minaccia comune per la salute lo renda opportuno, sempreché il Regno Unito rispetti la normativa europea al riguardo. Analogamente, è prevista una cooperazione tra il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie ed il parallelo organo britannico.

---

<sup>38</sup> Coloro che si recano nel Regno Unito alla ricerca di un'occupazione dovranno avere un visto, concesso solo se si ha già un'offerta di lavoro e un salario previsto di almeno 26.500 sterline (circa 28 mila euro). I cittadini dell'Unione che vivono nel Regno Unito possono ottenere lo *status* di residente permanente (*settled status*) o di residente provvisorio (*pre-settled status*, se vivono nel Paese da meno di cinque anni); il *pre-settled status* è valido cinque anni, trascorsi i quali è possibile ottenere lo *status* di residente permanente. V., invece, per quanto riguarda lo statuto dei cittadini britannici che vivono nell'Unione, O. FARKAS, *After Brexit: UK Citizens Living in Europe*, in *Brexit Institute News*, 12 gennaio 2021.

<sup>39</sup> Non sono tuttavia comprese le prestazioni familiari, l'assistenza di lungo periodo, le prestazioni speciali a carattere non contributivo e i servizi per la procreazione assistita.

<sup>40</sup> V., *amplius*, T. HERVEY, *Analysis 1 of the Brexit deal: Healthcare entitlements in the EU-UK Trade and Cooperation Agreement in EU Law Analysis*, cit., 29 dicembre 2020.

Il riconoscimento delle *qualifiche professionali* non sarà più automatico, cosicché i professionisti britannici dovranno rispettare le regole previste da ogni Stato membro dell'Unione, e vicendevolmente<sup>41</sup>. Tuttavia, le parti si sono impegnate a adottare accordi settoriali di mutuo riconoscimento per professioni specifiche nonché a rispettare il principio di non discriminazione.

Un problema si è posto recentemente con riguardo alla conversione delle patenti di guida, dato che, nel Regno Unito e negli Stati membri dell'UE, vanno ormai seguite le pratiche amministrative applicabili ai cittadini di Stati terzi per i quali non esistono accordi bilaterali di reciprocità, che consentano il riconoscimento della patente estera<sup>42</sup>.

Per quanto riguarda i *servizi*<sup>43</sup> e i *capitali*, le banche e le assicurazioni britanniche non godranno di accesso automatico ai mercati dell'UE (perdono quindi il c.d. passaporto UE, secondo cui le autorizzazioni rilasciate da uno Stato membro danno accesso all'intero mercato unico UE), in attesa della fissazione unilaterale da parte dell'UE di regole di equivalenza fissate sulla falsariga di quanto previsto in genere negli accordi di libero scambio che essa ha concluso: occorrerà verificare che la normativa britannica presenti una sostanziale affinità con quella UE<sup>44</sup>. Inoltre, il Regno Unito dovrà dotarsi di regole di *governance* robuste, come quelle applicate nell'UE, in termini di ambiente, diritto del lavoro e fiscalità, per evitare forme di *dumping*). Vale la pena di ricordare, al riguardo, che i servizi finanziari non facevano parte del mandato negoziale. Pertanto, il nuovo accesso al mercato richiederà accordi specifici, al di fuori dell'ASC; le parti concorderanno entro il 21 marzo 2021 un *memorandum* d'intesa sulla cooperazione normativa nei servizi finanziari, che probabilmente andrà oltre le disposizioni di base dell'accordo generale sugli scambi di servizi (c.d. GATS) dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), di cui l'UE ed il Regno Unito sono entrambi contraenti<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Con riferimento alle professioni legali, l'UE e i suoi Stati membri e il Regno Unito consentiranno ai rispettivi giuristi di prestare servizi legali riguardanti specificatamente il diritto internazionale o il diritto del Paese in cui sono abilitati ad esercitare con il titolo professionale del Paese d'origine (compreso il diritto UE).

<sup>42</sup> Con circolare prot. 504 dell'8 gennaio 2021 la Direzione generale della Motorizzazione civile italiana ha precisato infatti che, terminato il periodo transitorio, non è più possibile ottenere la conversione di una patente britannica senza ripetere l'esame di guida. La stessa Motorizzazione, con successiva circolare prot. 340 del 29 gennaio 2021, ha ammesso tuttavia che il precedente regime resta applicabile nel caso in cui la patente britannica era stata rilasciata convertendo una patente italiana.

<sup>43</sup> V., *amplius*, A. FILLMANN, *Implications of the EU-UK Trade Agreement on UK Financial Services*, in *Squire Patton Boggs*, 21 gennaio 2021; G. PERONI, *La disciplina dei servizi*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

<sup>44</sup> In materia bancaria, v. la decisione della Commissione europea del 21 settembre 2020 con cui è stata dichiarata l'equivalenza delle due normative (europea e britannica) con riguardo alla compensazione centrale dei derivati, tramite controparti centrali stabilite nel Regno Unito per un periodo temporaneo di 18 mesi, fino al 30 giugno 2022. V., pure, la decisione della Commissione del 25 novembre 2020, relativa all'equivalenza della normativa del Regno Unito con la legislazione dell'UE sui depositari centrali di titoli per un periodo temporaneo di 6 mesi, fino al 30 giugno 2021.

<sup>45</sup> Ai servizi finanziari non si applica una clausola, valevole invece per gli altri servizi, secondo cui le parti si riconoscono vicendevolmente lo *status* di nazione più favorita, in forza del quale è possibile esigere l'eventuale trattamento più favorevole concesso, rispettivamente, dall'UE o dal Regno Unito, in un futuro accordo sugli scambi di servizi e gli investimenti concluso con un Paese terzo.

In materia di *regole di concorrenza* sono previste misure eque tra le parti (c.d. *level playing field*), con il rispetto degli *standard* in materia ambientale o sociale, settori per i quali sono previste regole di non regressione.

L'ASC pone fine al regime degli *aiuti di Stato*<sup>46</sup>, con la conseguenza che il Regno Unito può introdurre un proprio sistema di sovvenzioni, le quali, tuttavia, dovranno rispettare taluni principi chiave, il che si traduce, nei fatti, in un sostanziale allineamento alle norme dell'Unione, ferma restando beninteso la possibilità per le parti di adottare misure correttive (al limite pure dei dazi doganali) in caso di mancato rispetto dei detti principi, che verranno applicati a tutti i settori del partenariato. Sebbene la terminologia impiegata sia quella dell'accordo sui sussidi del WTO, già utilizzata in altri accordi commerciali conclusi recentemente dall'UE con Stati terzi (Singapore e Giappone, ad esempio), la nozione di sovvenzione richiama molto da vicino quella di aiuto, come precisata nell'art. 107, par. 1 TFUE. Non solo: anche le cause di compatibilità sono le stesse previste ai parr. 2 e 3 del detto articolo e pure la nozione di selettività riecheggia il par. 1 TFUE, come interpretato dalla giurisprudenza.

Circa gli *appalti pubblici*, l'ASC va oltre l'accordo sugli appalti pubblici (AAP), concluso nel quadro del WTO, per il quale il Regno Unito ha in corso la procedura di adesione. Si prevede la parità di condizioni tra le imprese dell'UE stabilite nel Regno Unito e viceversa e la non discriminazione per gli appalti di valore modesto<sup>47</sup>.

Per quanto concerne il *commercio digitale*, l'ASC lo agevola, rimuovendo gli ostacoli non giustificati e creando un ambiente *online* aperto, sicuro e affidabile per le imprese e i consumatori, unitamente a *standard* elevati di protezione dei dati personali.

In materia di *energia*, l'ASC garantisce parità di condizioni, disciplina le sovvenzioni al settore energetico per promuovere le fonti rinnovabili, e vieta le restrizioni all'esportazione (compresi i monopoli e le licenze, nonché la doppia tariffazione dei prodotti)<sup>48</sup>.

Sul piano dell'*istruzione*, il Regno Unito ha rinunciato alla partecipazione al programma Erasmus+ (che, peraltro, è consentita pure agli Stati terzi<sup>49</sup>, in base a specifici accordi<sup>50</sup>). Pertanto, per studiare nelle università del Regno Unito sarà necessario il visto e il pagamento delle rette universitarie come gli studenti

---

<sup>46</sup> V., *amplius*, A. BIONDI, *La disciplina delle sovvenzioni*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

<sup>47</sup> Quelli al di sotto della soglia prevista dal menzionato AAP, cioè da 139 mila a 438 mila euro, a seconda dell'ente aggiudicatore e fino a 5.530.000 euro per l'edilizia.

<sup>48</sup> L'ASC contiene disposizioni per la cooperazione nello sviluppo dell'energia *offshore*, con riguardo soprattutto al mare del Nord ed alla cooperazione di taluni Stati membri e della Norvegia per l'uso di energie rinnovabili.

<sup>49</sup> Come il Liechtenstein, la Norvegia, l'Islanda, la Turchia, la Macedonia del Nord e la Serbia.

<sup>50</sup> Il Regno Unito chiedeva una partecipazione parziale, che tuttavia non è prevista nell'atto di base che istituisce il programma Erasmus. Analogamente, non è possibile partecipare in modo parziale, come voleva il governo di Londra, al sistema europeo di copertura per la navigazione geostazionaria (EGNOS). L'associazione del Regno Unito ai programmi europei sarà oggetto di un futuro protocollo tra le parti quando gli atti di base dei relativi programmi saranno stati modificati.

non britannici. Pure per le cd. vacanze studio occorrerà un visto breve, il passaporto ed un'assicurazione sanitaria. Il Regno Unito, comunque, continua a partecipare al programma scientifico di ricerca Horizon Europe, al programma Euratom di ricerca e formazione, al menzionato progetto ITER nonché al sistema satellitare di monitoraggio della terra Copernicus, e alla sorveglianza satellitare e tracciamento dell'UE (SST), sempre a condizione di un contributo del Regno Unito al bilancio UE rispetto ai detti progetti e programmi<sup>51</sup>.

Circa la *politica dell'ambiente*<sup>52</sup> e, in particolare, i cambiamenti climatici, il partenariato fa perno sull'accordo di Parigi sul clima del 2015, che viene considerato un elemento essenziale dell'ASC, tanto che alla sua violazione o al recesso da esso dell'UE o del Regno Unito può conseguire il diritto di sospendere o di far cessare, in tutto o in parte, l'ASC. Viene stabilito, inoltre, un principio di non regressione<sup>53</sup>, che ha la finalità di salvaguardare, come livello minimo, quello raggiunto alla fine del periodo transitorio<sup>54</sup> nonché la piena inclusione dei principi fondamentali in materia di ambiente: precauzione, chi inquina paghi, accesso alla giustizia e alle informazioni secondo la convenzione di Aarhus e integrazione.

Con riguardo alla *protezione dei diritti di proprietà intellettuale*, l'ASC supera l'attuale quadro giuridico multilaterale, prevedendo, segnatamente, norme specifiche e rafforzate sul diritto d'autore e certificati protettivi complementari su marchi, disegni, modelli e brevetti nonché la privativa sui ritrovati vegetali. Inoltre, in forza dell'accordo di recesso, restano protette tutte le indicazioni geografiche dell'UE, che siano state registrate entro la fine del 2020.

---

<sup>51</sup> Per quanto riguarda i programmi e le attività dell'UE, impegnati nell'ambito del QFP 2014-2020 o delle precedenti prospettive finanziarie, l'art. 138 dell'accordo di recesso prevede che la legislazione UE continui ad applicarsi al Regno Unito (ed alle entità giuridiche con sede nel Regno Unito), dopo il 31 dicembre 2020, fino alla chiusura di tali programmi e attività dell'Unione. Per il futuro, la partecipazione del Regno Unito ai programmi UE si baserà sul quadro giuridico vigente previsto per i Paesi terzi, assoggettata ad un contributo finanziario adeguato, che ne consenta una sana gestione e attraverso idonei meccanismi di consultazione. L'ASC non contempla la prosecuzione della partecipazione del Regno Unito al programma Peace+, il programma transfrontaliero, in regime di gestione concorrente tra la Commissione, gli Stati membri interessati e gli Stati associati, volto a contribuire allo sviluppo dell'Irlanda del Nord e della regione di confine dell'Irlanda; le parti comunque hanno confermato il forte impegno ad attuare modalità che consentano una stretta collaborazione.

<sup>52</sup> V., *amplius*, M. W. GEHRING, *Analysis 5 of the Brexit Deal: Environment and Climate Provisions*, in *EU Law Analysis*, cit., 22 gennaio 2021.

<sup>53</sup> Il Regno Unito si è impegnato ad istituire uno o più organismi indipendenti, incaricati del monitoraggio della clausola di non regresso.

<sup>54</sup> L'UE e il Regno Unito si sono impegnati a garantire che le rispettive modalità di tariffazione del carbonio prendano in conto le emissioni di gas ad effetto serra derivanti dalla produzione di energia elettrica, dalla generazione di calore, dall'industria e dal trasporto aereo.

In materia di *cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*<sup>55</sup>, la posizione di Stato terzo esclude che il Regno Unito continui a partecipare allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE<sup>56</sup>. L'ASC, tuttavia, impone al Regno Unito e agli Stati membri dell'UE di continuare a rispettare la democrazia e lo Stato di diritto nonché a proteggere i diritti fondamentali tutelati ai sensi della convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU); al riguardo, merita di essere segnalata la previsione secondo la quale tale cooperazione possa essere reciprocamente sospesa nel caso in cui il Regno Unito o qualsiasi Stato membro dell'Unione denunci la CEDU o taluni suoi protocolli (segnatamente il primo, il sesto o il tredicesimo)<sup>57</sup>. Il Regno Unito non partecipa più allo strumento del mandato d'arresto europeo, ma l'ASC, prevedendo un livello di cooperazione mai prima sperimentato con un Paese terzo, consente comunque la consegna rapida dei criminali, evitando i consueti meccanismi estradizionali. Ancora, l'ASC prevede l'*assistenza giudiziaria reciproca in materia penale*, compreso il congelamento dei beni e la cooperazione in materia di lotta al riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Infine, l'accordo prevede una collaborazione in materia di cybersicurezza. Lo scambio di informazioni classificate è poi oggetto dell'accordo *ad hoc*, integrativo dell'ASC, analogo a quelli conclusi dall'Unione con altri Stati terzi. Infine, non avendo il Regno Unito convenuto di includere nei negoziati la questione dell'immigrazione irregolare è probabile che la materia diventi oggetto di accordi bilaterali con gli Stati membri, mentre l'Unione negozierà accordi sulla riammissione delle persone che entrano o soggiornano illegalmente e sul trasferimento dei minori non accompagnati richiedenti asilo, aspetti che non rientravano nel mandato conferito dal Consiglio alla Commissione.

Cambiamenti significativi si registrano in materia di condivisione reciproca dei *dati di sicurezza, polizia e intelligence*. Il Regno Unito è uscito da Europol ed Eurojust e ha perso pure l'accesso al Sistema d'informazione Schengen (SIS II). L'ASC, comunque, prevede, sulla falsariga di quanto già stabilito per altri Stati terzi, che il Regno Unito possa partecipare a operazioni comuni, a squadre investigative comuni e a progetti in materia di terrorismo o contrasto alla droga; è previsto, altresì, che il Regno Unito possa distaccare ufficiali di collegamento presso Europol ed un magistrato di collegamento presso Eurojust, pur senza partecipare alla *governance* delle due agenzie. Infine, il nuovo quadro nell'ambito di cooperazione

---

<sup>55</sup> V., *amplius*, L. HEFFERNAN, *Brexit, EU Criminal Law and the Common Law Deficit*, in *Brexit Institute News*, 13 gennaio 2021; N. O'MEARA, *The Brexit Agreement and UK-EU Extradition*, *ivi*, 15 gennaio 2021; L. SALAZAR, *La disciplina della cooperazione giudiziaria penale*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

<sup>56</sup> L'ASC non prevede alcuna cooperazione nella materia civile (segnatamente, diritto di famiglia, diritto delle società), il che, nonostante la rinnovata adesione del Regno Unito a taluni strumenti internazionali, inevitabilmente è suscettibile di recare pregiudizio alle relazioni che coinvolgono i cittadini e le imprese (in proposito v. P. BERT, *Judicial Cooperation in Civil Matters: Hard Brexit After All?*, in *Peter Bert's Blog*, 26 dicembre 2020; A. DICKINSON, *Walking Solo – A New Oath for the Conflict of Laws in England*, in *Oxford Business Law Blog*, 19 gennaio 2021).

<sup>57</sup> V., *amplius*, S. PEERS, *Analysis 3 of the Brexit deal: Human Rights and EU/UK Trade and Cooperation Agreement*, in *EU Law Analysis*, 4 gennaio 2021.

delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale prevede la condivisione dei dati dei passeggeri, delle impronte digitali e del DNA<sup>58</sup>, e dei dati dei veicoli immatricolati (i c.d. dati Prüm, finora mai scambiati con un Paese terzo non Schengen). Occorre, peraltro, che il Regno Unito adotti norme di protezione dei dati sostanzialmente equivalenti a quelle stabilite dall'UE, come interpretate dalla Corte di giustizia<sup>59</sup>. Per quanto attiene alla trasmissione dei dati personali al Regno Unito è previsto un breve periodo transitorio di quattro mesi, estensibili a sei (fino al 1° luglio 2021) per consentire al Regno Unito di modificare la propria legislazione ed alla Commissione europea di adottare una decisione volta a semplificare le disposizioni in merito.

Nella delicata materia dei *diritti di pesca*<sup>60</sup>, su cui stava fallendo l'intero negoziato e su cui si confrontavano gli interessi contrapposti del Regno Unito e quelli di Francia, Paesi Bassi e Danimarca, vi è stata una intesa, negoziata direttamente dalla presidente von der Leyen e dal *premier* Johnson, che prevede il pieno accesso reciproco alle zone di pesca (mare territoriale e zona economica esclusiva delle due parti), per un periodo transitorio di cinque anni e mezzo, computato a partire dal 2021, con la possibilità per i Paesi UE di fruire di un totale ammissibile di catture degli *stock* condivisi, compresi quelli gestiti trilateralmente (UE, Regno Unito e Norvegia), secondo percentuali che si riducono nel tempo. Alla scadenza ci saranno negoziati annuali volti a stabilire il livello e la quantità di sfruttamento delle rispettive acque. Come detto, con la fine del periodo transitorio il Regno Unito è divenuto uno Stato costiero indipendente; ne consegue, ad esempio, che l'UE ed il Regno Unito, in virtù del diritto internazionale, sono divenuti corresponsabili di circa cento *stock* ittici condivisi. Se un contraente revocherà l'accesso all'altro saranno previste misure compensative, quali, ad esempio, la sospensione delle concessioni tariffarie per i prodotti della pesca, la sospensione, totale o parziale, dell'accesso alle proprie acque, fino alla sospensione di parti dell'accordo ai sensi della clausola generale di salvaguardia che esso prevede.

La *politica estera, la sicurezza esterna e la cooperazione in materia di difesa*, infine, non sono contemplate dall'intesa, in quanto il Regno Unito non ha voluto negoziare tali aspetti, nonostante la pressante richiesta dell'UE di far fronte comune rispetto a minacce esterne alla sicurezza. La partecipazione del Regno Unito, anche alle iniziative in materia di difesa e di sviluppo delle capacità, quindi, resterà soggetta alle rigorose norme previste per gli Stati terzi.

---

<sup>58</sup> Tuttavia, per questi dati, particolarmente sensibili, l'accesso sarà indiretto e non avverrà in tempo reale, ma passerà per un meccanismo imperniato sulla verifica preventiva che il riscontro dei dati sia stato positivo.

<sup>59</sup> Si veda, al riguardo, il parere 1/15 della Corte di giustizia, del 26 luglio 2017, sul progetto di accordo tra l'UE e il Canada sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri aerei dall'Unione al Canada.

<sup>60</sup> V., *amplius*, C. FIORAVANTI, *La disciplina della pesca*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

## 8. La *governance* delle relazioni tra l'Unione ed il Regno Unito

La *governance* dell'ASC è affidata ad un quadro istituzionale particolarmente strutturato, previsto dal titolo III della prima parte dell'ACS, e composto da organi incaricati di verificare il rispetto di tutti gli aspetti dell'ASC<sup>61</sup>. Il modello seguito riecheggia quello di alcuni recenti accordi di libero scambio conclusi dall'UE con il Canada e con il Giappone.

Al suo vertice è posto il *consiglio di partenariato*, un organo misto comprendente rappresentanti dell'Unione e rappresentanti del Regno Unito, che può riunirsi in varie formazioni a seconda delle materie discusse ed è copresieduto da un membro della Commissione europea (sarà il vicepresidente Šefčovič, che finora ha copresieduto il comitato misto UE-Regno Unito) e da un rappresentante del governo del Regno Unito a livello ministeriale. Il consiglio sovrintende al conseguimento degli obiettivi dell'ASC e di eventuali accordi integrativi (come l'accordo sulla sicurezza delle informazioni<sup>62</sup>), ne sorveglia e facilita l'attuazione e l'applicazione ed ha, segnatamente, il potere di adottare decisioni su qualunque materia nei casi previsti, di rivolgere alle parti raccomandazioni nonché di adottare, mediante decisione, le modifiche degli accordi, fatto salvo il titolo III concernente il quadro istituzionale della parte prima dell'ASC, per i primi quattro anni dall'entrata in vigore, comprese le modifiche necessarie per rettificare errori, omissioni o altre carenze.

Il consiglio è supportato da un segretariato composto da funzionari della Commissione europea e del governo britannico.

Il consiglio può delegare alcuni poteri al comitato commerciale di partenariato o a un comitato specializzato, tranne i poteri e le responsabilità che gli sono espressamente riservati e può altresì istituire comitati commerciali specializzati e comitati specializzati diversi dai 19 espressamente istituiti dall'ASC, di cui il più importante, indubbiamente, è il comitato commerciale di partenariato. Le decisioni, adottate di comune accordo dal consiglio di partenariato o, a seconda dei casi, da un comitato sono vincolanti per le parti e per tutti gli organi istituiti a norma degli accordi, compreso il collegio arbitrale (v. *infra*, par. 10); le raccomandazioni, ovviamente, non sono vincolanti.

Questo "ecosistema" istituzionale, imperniato sul consiglio di partenariato cristallizza, dal punto di vista politico, la debolezza del Regno Unito vis a vis l'UE, dato che il governo di Londra dovrà confrontarsi con il blocco rappresentato dalla Commissione europea e non potrà più contare sull'appoggio di qualche

---

<sup>61</sup> V., *amplius*, M. KONSTANTINIDIS, V. POULA, *From Brexit to Eternity: The institutional landscape under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, cit.; una sintesi di questo paragrafo è stata da noi anticipata nella *Newsletter* di *eurojus.it* 10 febbraio 2021 (*Gli aspetti formali e istituzionali*).

<sup>62</sup> L'accordo sull'energia nucleare, concluso sulla base giuridica Euratom, ha una propria struttura di *governance*.

Stato membro, come ha potuto fare negli anni della sua appartenenza all'Unione, potendo ottenere parecchia flessibilità nell'applicazione del diritto UE<sup>63</sup>.

L'ASC ha istituito, inoltre, quattro *gruppi di lavoro*, che assistono i detti comitati nell'assolvimento dei loro compiti, in particolare preparandone i lavori e svolgendo i compiti da quelli assegnati.

L'ASC, altresì, contempla, in prospettiva, l'istituzionalizzazione di una *cooperazione parlamentare*. Infatti, 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, come sede di discussione e di formulazione di pareri sul partenariato. Non appena costituita, l'Assemblea potrà chiedere al consiglio di partenariato ogni informazione utile in relazione all'attuazione dell'ASC, che il consiglio di partenariato è tenuto a trasmetterle; è informata, inoltre, delle decisioni e delle raccomandazioni del consiglio di partenariato, cui può rivolgere raccomandazioni.

L'ASC, opportunamente, prevede il *coinvolgimento della società civile* attraverso gruppi consultivi interni alle parti neoistituiti o esistenti, ricomprendenti una rappresentanza di organizzazioni indipendenti della società civile, in particolare di organizzazioni non governative, organizzazioni imprenditoriali, dei datori di lavoro e dei sindacati, attive nel settore economico, sociale, dello sviluppo sostenibile, dei diritti umani, ambientale e di altro tipo. Nel medesimo contesto, le parti agevolano l'organizzazione di un *forum* della società civile, che, di regola, si riunisce, anche con mezzi virtuali, una volta l'anno per discutere dell'attuazione della parte seconda dell'ASC, concernente il commercio, i trasporti, la pesca e gli altri accordi. Il *forum* è aperto alle organizzazioni indipendenti della società civile stabilite nel territorio delle parti, compresi i membri dei gruppi consultivi interni.

Circa la rappresentanza dell'Unione nel consiglio di partenariato e nei comitati istituiti dall'ASC essa si conforma alle regole generali previste dal TUE e dal TFUE in tema di rappresentanza internazionale. Com'è noto, infatti, ai sensi dell'art. 17, par. 1, TUE, alla Commissione spetta di rappresentare l'Unione ed esprimere le posizioni dell'Unione definite dal Consiglio conformemente ai trattati. Il Consiglio è tenuto a esercitare le sue funzioni di determinazione delle politiche e di coordinamento ai sensi dell'art. 16, par. 1, TUE, mediante la definizione delle posizioni da adottare a nome dell'Unione in sede di consiglio di partenariato e di comitati istituiti dall'ASC. Inoltre, se il consiglio di partenariato o i comitati istituiti dall'ASC devono adottare atti che hanno effetti giuridici, la posizione dell'Unione deve essere stabilita secondo la procedura di cui all'art. 218, par. 9, TFUE. Ciò detto, ciascuno Stato membro è autorizzato ad inviare un proprio rappresentante presso la delegazione dell'Unione, che partecipi quindi

---

<sup>63</sup> Lo osservano M. KONSTANTINIDIS, V. POULA, *From Brexit to Eternity: The institutional landscape under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, cit.

alle riunioni del consiglio di partenariato e di altri organismi comuni istituiti dall'ASC insieme al rappresentante della Commissione.

Per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2021, la Commissione riferisce annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e applicazione dell'ASC. A prescindere da questa possibilità, sicuramente opportuna, non si può sottacere il dato del mancato coinvolgimento del Parlamento europeo nell'applicazione dell'ASC, vuoi nella procedura periodica di riesame, vuoi nei negoziati su eventuali accordi integrativi, vuoi, pure, nelle modifiche degli accordi da parte del consiglio di partenariato. L'assenza di un ruolo significativo, affidato all'istituzione parlamentare, con l'inevitabile lesione dei principi di trasparenza e di legittimità democratica, è stata pure giustamente stigmatizzata nel parere reso dalla Commissione per gli Affari costituzionali in vista dell'approvazione dell'ASC da parte del Parlamento europeo<sup>64</sup>. Quest'ultimo, tuttavia, potrebbe esercitare in proposito la necessaria pressione sulla Commissione europea, chiamata a informarlo pienamente, non solo ai sensi dell'art. 218, par. 10 TFUE ma anche in forza sulle disposizioni relative agli accordi internazionali contenute nell'accordo quadro sulle relazioni tra le due istituzioni del 20 novembre 2010<sup>65</sup>.

## 9. La soluzione delle controversie

Per quanto riguarda la *soluzione delle controversie*<sup>66</sup> derivanti dall'interpretazione o applicazione delle intese, in qualsiasi settore economico, compresi gli impegni in materia di commercio e parità di condizioni, di coordinamento della sicurezza sociale, energia, trasporti e pesca essa è disciplinata, in via generale, dal titolo I della sesta parte dell'ACS, anche se non mancano, per specifiche materie oggetto dell'accordo, disposizioni apposite che recano una regolamentazione particolare<sup>67</sup>. Va peraltro rammentato che, nella misura in cui resti applicabile l'accordo di recesso, continuano a seguirsi le regole ivi previste e non quelle contenute dall'ASC: vi è pure una certa interrelazione tra i due accordi in quanto la violazione dell'accordo di recesso può implicare delle ritorsioni che concernono l'ASC. Per quanto riguarda quest'ultimo, la soluzione delle controversie segue sostanzialmente le modalità previste dal WTO. Esse prevedono, anzitutto, il ricorso al metodo diplomatico, basato sulla consultazione in buona fede fra le parti. Se il

---

<sup>64</sup> Tra l'altro, il Parlamento europeo ha rivendicato la presenza di un proprio rappresentante alle riunioni del consiglio di partenariato (sulla falsariga di quanto è consentito ai rappresentanti degli Stati membri). Se ne è fatto pure portavoce il presidente David Sassoli, in una lettera indirizzata, il 21 gennaio 2021, a Sir Lindsay Hoyle, *speaker* della Camera dei comuni.

<sup>65</sup> V. gli artt. 23, 24 e 25 e l'allegato III.

<sup>66</sup> Sul punto v., S. PEERS, *Analysis 4 of the Brexit deal: Dispute settlement and the EU/UK Trade and Cooperation Agreement*, in *EU Law Analysis*, cit., 8 gennaio 2021; L. DANIELE, *La disciplina della risoluzione delle controversie*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

<sup>67</sup> La cooperazione tra le autorità di contrasto e giudiziarie dispone di un proprio meccanismo di soluzione delle controversie.

disaccordo persiste, la soluzione è demandata all'arbitrato, con termini brevi per decidere. Le parti scelgono di comune accordo tre arbitri, attingendo ad elenchi prestabiliti. L'organo arbitrale deve pronunciarsi rapidamente, essendo fissato un termine di 130 giorni per il lodo. Quest'ultimo è vincolante e la parte soccombente è tenuta ad eseguirlo immediatamente o, comunque, entro un termine ragionevole. Il collegio arbitrale può essere adito in caso di mancata esecuzione o di insufficienza delle misure adottate. In caso di mancato rispetto del lodo arbitrale o di mancata accettazione delle compensazioni proposte dal soccombente, la parte attrice può procedere alla sospensione proporzionata e adeguata degli impegni previsti dall'accordo, fatte salve le eccezioni e le limitazioni rispetto alle quali non è possibile nemmeno la sospensione temporanea (ad esempio, le disposizioni sui visti e le regole sul coordinamento della sicurezza sociale). Gli arbitri sono competenti a verificare la proporzionalità delle eventuali sospensioni di parte delle intese.

La Corte di giustizia dell'Unione, invece, non è implicata nella soluzione delle controversie salvo quando esse riguardino i programmi dell'Unione a cui il Regno Unito partecipa, nel qual caso essa è adita da soggetti diversi dalle parti dell'accordo che chiedono l'annullamento di decisioni della Commissione esecutive nel Regno Unito; inoltre, la Corte di giustizia potrebbe essere adita dalla parte UE sulla portata dell'ASC, ma la decisione non sarebbe certamente vincolante per il Regno Unito<sup>68</sup>.

Il comitato misto previsto dall'accordo di recesso ha pure indicato, con decisione n. 7/2020 del 22 dicembre 2020<sup>69</sup>, un elenco di 25 personalità disposte e idonee a esercitare le funzioni di membro del collegio arbitrale, di cui 5, su indicazione congiunta delle parti per la carica di presidente e 10, rispettivamente, per l'Unione<sup>70</sup> e per il Regno Unito. L'art. 171 dell'accordo di recesso aveva fissato i requisiti per la nomina riprendendo in gran parte quelli che il TUE prevede per i membri della Corte di giustizia dell'Unione e precisando che i componenti debbano avere conoscenze o esperienze specialistiche di diritto dell'Unione e di diritto internazionale pubblico e che tali personalità non siano membri, funzionari o altri agenti delle istituzioni dell'Unione, dei governi degli Stati membri o del governo del Regno Unito. Questo metodo di soluzione delle controversie, non dissimile da quelli previsti dagli accordi di associazione, è stato criticato dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo, in sede di parere circa l'approvazione dell'accordo, sul rilievo che potrebbe non risultare assicurata la piena efficacia e l'autonomia del diritto dell'Unione.

---

<sup>68</sup> Diversa, invece, è la situazione allorché la Corte di giustizia agisce nel quadro del protocollo sull'Irlanda del Nord, allegato all'accordo di recesso, che, come detto, continua ad applicarsi.

<sup>69</sup> *GUUE* L443 del 30 dicembre 2020, p. 443.

<sup>70</sup> Fra le personalità indicate per la carica di presidente dell'organo arbitrale e fra i membri ordinari designati a titolo dell'Unione non figura alcun italiano.

Spetta, inoltre, alla Commissione di rappresentare l'Unione dinanzi al collegio arbitrale qualora sia stata avviata la procedura di arbitrato in conformità dell'ASC. In virtù del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, la Commissione è tenuta a consultare preventivamente il Consiglio, ad esempio trasmettendo ad esso i punti principali delle istanze che l'Unione intende presentare al collegio arbitrale e tenendone nella massima considerazione le osservazioni.

## **10. Il ruolo del Regno Unito nei futuri negoziati per l'adesione di Stati terzi all'Unione**

Una disposizione che merita di essere menzionata concerne l'obbligo per l'Unione europea di notificare al Regno Unito l'inizio, dopo l'entrata in vigore dell'ASC, di *negoziati per l'adesione di Stati terzi all'Unione*, e ciò anche se la domanda di ammissione sia stata presentata quando il Regno Unito era ancora membro dell'Unione<sup>71</sup>. In proposito, vengono riprese, sostanzialmente, le analoghe disposizioni contenute negli accordi dell'Unione con i Paesi terzi (v. in particolare, gli accordi con il Giappone e con Singapore), ma esse sono precisate per tener conto della particolare situazione del Regno Unito, nella sua qualità di Stato receduto. Pertanto, si prevede che, durante i negoziati di adesione, il Regno Unito debba essere informato di ogni questione suscettibile di rientrare nell'ambito di applicazione dell'ASC e di qualsiasi accordo supplementare concluso con l'Unione nonché di tenere conto di eventuali preoccupazioni espresse dal Regno Unito, il quale, ovviamente, non ha alcun potere di veto rispetto all'adesione di un nuovo Stato membro. Il consiglio di partenariato, comunque, dovrà tempestivamente esaminare l'impatto della progettata adesione sugli accordi tra UE e Regno Unito ed eventualmente, prima dell'entrata in vigore dell'accordo di adesione, emendare l'ASC o gli accordi supplementari (in tal modo applicando una prassi consolidata in tema di adesione di nuovi Stati membri e modifiche di vigenti accordi di associazione) ovvero prevedere misure transitorie; disposizioni specifiche, di cui va fissata la durata, possono essere prese in materia di visti per i cittadini del nuovo Stato membro, in assenza delle quali pure il sistema dei visti per brevi periodi non è applicabile ai cittadini dello Stato aderente.

## **11. Valutazioni conclusive**

Richiamato succintamente il contenuto delle intese, ed in particolare dell'ASC, è opportuno procedere ad una valutazione delle stesse. Anzitutto, va rilevato, sotto il profilo squisitamente negoziale, la compattezza registrata dai 27 Stati membri, che probabilmente molti non si attendevano e che ha comportato per il Regno Unito di non poter cavalcare eventuali divisioni fra gli europei e praticare la tattica del *cherry-picking*, che è stata una costante abitudine dei negoziatori britannici, se non dai primi giorni dell'adesione, almeno

---

<sup>71</sup> V., *amplius*, A. LANG, *L'Accordo e l'allargamento dell'Unione*, in *eurojus.it*, 10 febbraio 2021.

a partire dai governi Thatcher. Anche durante il negoziato relativo al recesso e alle future relazioni il Regno Unito ha cercato di suonare il medesimo spartito. Lo ha ben messo in luce il presidente del Consiglio europeo Charles Michel quando ha affermato che “*Le Royaume-Uni veut avoir accès au marché unique, tout en ayant la possibilité de s’affranchir des règles quand cela lui convient. [Or] on ne peut pas avoir le beurre, l’argent du beurre et le sourire de la crémière*”.

Ma il Regno Unito ha ottenuto, come noto, molto meno di quanto auspicato.

Lo si deve, *in primis*, al mandato negoziale molto preciso che gli Stati membri hanno affidato alla Commissione ed alla sua esecuzione puntuale da parte di Michel Barnier, il capo negoziatore dell’Unione<sup>72</sup>, che lo ha onorato, coniugando fermezza a duttilità.

In secondo luogo, occorre segnalare, che proprio la compattezza degli Stati membri e la conseguente posizione di forza dell’Unione ha consentito di raggiungere l’intesa in un periodo di tempo assai breve (trecento giorni) se comparato a quello (da cinque a dieci anni), che normalmente occorre per gli accordi commerciali dell’Unione.

In terzo luogo, è facile notare che l’ASC è un accordo molto particolare, che va al di là di quanto stabilito dagli accordi di associazione e da quelli commerciali conclusi dall’Unione con Stati terzi<sup>73</sup>. Anche se, poi, laddove si analizzano i dettagli, si verifica che l’associazione creata con il Regno Unito non è di certo la più avanzata, se comparata, ad esempio, a quella realizzata con la Norvegia.

In quarto luogo, appare estremamente difficile stabilire, rispetto ad accordi dispiegati su mille e cinquecento pagine, chi, tra l’Unione europea e il Regno Unito, sia uscito meglio dal negoziato. Lasciando da parte la valutazione, di segno eminentemente politico, espressa da Michel Barnier, secondo il quale “*Il n’y a pas de gagnant dans le Brexit. C’est perdant-perdant. C’est un affaiblissement que de se séparer*”, vale la pena di ricordare che un tale esercizio, comunque, è stato compiuto dal sito britannico *Guido Fawkes*, ultraconservatore e *pro-Brexit*, secondo cui Londra avrebbe vinto nel 40% delle questioni discusse, Bruxelles nel 20%, mentre nel restante 40% si sarebbe raggiunto un equo compromesso tra le posizioni delle parti.

La valutazione, tuttavia, appare chiaramente di parte in quanto il risultato è molto più equilibrato di ciò che a prima vista parrebbe sembrare, una volta che si siano ricondotte le linee rosse iniziali delle parti a posizioni oltranziste e strumentali, come accade in qualunque negoziato. Sembra cogliere sicuramente meglio la portata delle intese la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, che, a

---

<sup>72</sup> Michel Barnier è divenuto consigliere speciale della presidente von der Leyen, il che assicura all’organo di vertice della Commissione ed ai suoi servizi una competenza di assoluta qualità quanto alla corretta interpretazione e applicazione dell’intesa.

<sup>73</sup> Il pensiero, ovviamente, va all’accordo del 30 ottobre 2016 tra l’UE, i suoi Stati membri ed il Canada.

caldo, ha parlato di “un buon trattato, equilibrato (...) che difende gli interessi comunitari, così come pone fondamenta solide in vista di un nuovo rapporto con il Regno Unito”.

Così, riprendendo le tre questioni più spinose, evocate all’inizio del presente lavoro (v., *supra*, par. 1), vale la pena di osservare che, rispetto ai diritti di pesca, è il Regno Unito ad aver maggiormente ceduto rispetto alla pretesa iniziale di una riduzione del pescato europeo dell’80% su tre anni, anche se l’UE ha dovuto accettare un’anticipazione del momento in cui il governo di Londra potrà controllare interamente l’accesso alle proprie acque e potrà ulteriormente ridurre la quota UE. Più equilibrata, invece, è la situazione sul c.d. *level playing field* in materia di regole di concorrenza e di aiuti di Stato (o meglio di sovvenzioni, secondo il linguaggio utilizzato dall’ACS), in quanto Londra ha sostanzialmente accettato di allinearsi alle norme europee, già formalmente incorporate nel diritto del Regno Unito e di affidare ad un’autorità indipendente il controllo delle sovvenzioni britanniche, sebbene non *ex ante*, come fa la Commissione europea. Infine, sulla soluzione delle controversie, va registrato il successo del Regno Unito, che ha evitato che il sindacato circa il rispetto dell’accordo fosse affidato alla Corte di giustizia dell’Unione, una linea rossa fermamente mantenuta durante tutto il negoziato<sup>74</sup>. La soluzione accolta, nella misura in cui, in caso di divergenze importanti, fa scattare una clausola di riequilibrio, rappresenta una modalità più innovativa e avanzata di quanto finora previsto negli accordi commerciali dell’UE; la previsione dell’arbitrato, in caso di infruttuoso negoziato diplomatico, è peraltro assolutamente in linea con la prassi consolidata degli accordi di associazione<sup>75</sup>.

Il diavolo, comunque, spesso si cela nei dettagli e solo l’applicazione degli accordi nel tempo ci dirà se l’assetto raggiunto reggerà o se saranno necessarie modifiche e messe a punto, che come si è detto non richiedono ulteriori accordi, essendo sufficiente una decisione del consiglio di partenariato<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Considerato, tuttavia, che l’Irlanda del Nord, come noto, beneficia di uno statuto speciale, in forza dell’accordo di recesso, la Corte di giustizia continuerà ad esercitare un ruolo, almeno in una delle nazioni che compongono il Regno Unito.

<sup>75</sup> Piace ricordare, in proposito, il saggio seminale di F. DURANTE, *Conciliazione ed arbitrato negli accordi di associazione alla Comunità economica europea*, in *Il processo internazionale. Studi in onore di Gaetano Morelli*, vol. 14 di *Comunicazioni e studi*, Milano, 1975, pp. 283-296.

<sup>76</sup> Intanto, qualche incidente è già sul tavolo, come la questione del pieno statuto diplomatico che il Regno Unito non intende riconoscere al capo della delegazione dell’Unione europea a Londra, João Vale de Almeida, con l’argomento che l’Unione non è uno Stato e va trattato sul piano delle relazioni diplomatiche come una organizzazione internazionale (in proposito, v. M. GATTI, *Il diniego dell’immunità diplomatica alla delegazione dell’Unione europea a Londra*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), sezione “Focus Brexit”, 30 gennaio 2021). Pure se si tratta, prevalentemente, di una questione protocollare, che si pone soprattutto sotto il profilo dell’accreditamento e delle precedenze, anche se potrebbe riguardare, in prospettiva, i privilegi e le immunità del capo delegazione e del personale diplomatico di quest’ultima, appare paradossale che si sia posta con riguardo ad uno Stato terzo che per 47 anni è stato membro dell’Unione ed ha sempre convintamente difeso lo *status* pieno di immunità, tutte le volte che gli Stati terzi non lo riconoscessero. È auspicabile che la questione si componga senza indugio, con l’allineamento del trattamento alla posizione tenuta da ben 142 Stati terzi, in modo da evitare che l’UE attui misure di reciprocità (per ora resta congelato l’accreditamento a Bruxelles del nuovo capo missione del Regno Unito presso l’UE), declassando la missione britannica presso l’Unione, come pure sarebbe legittimo alla stregua del diritto diplomatico. Al riguardo, vale la pena di ricordare che persino l’amministrazione Trump, la quale,

Ci si può domandare, in conclusione, se le intese raggiunte tra l'UE e il Regno Unito, che per il momento concludono un tormentone lungo quattro anni e mezzo, da quel 23 giugno 2016, quando, contrariamente a quanto si pensasse, prevalse il sì referendario all'uscita del Regno dall'Unione<sup>77</sup>, apriranno o meno una fase nuova e positiva per quest'ultima.

Notoriamente, la presenza del Regno Unito nelle Comunità prima e nell'Unione poi è stata con un piede dentro ed uno mezzo fuori. Invero, almeno dall'era Thatcher, i britannici hanno costantemente frenato qualsiasi tentativo di approfondimento e di federalizzazione dell'integrazione sempre più stretta fra i popoli europei, che è iscritta negli atti costitutivi (segnatamente, nell'art. 1 TUE) e che era stata concepita dai padri fondatori come stella polare della collaborazione fra gli Stati europei<sup>78</sup>.

Il Regno Unito, invece, sul versante interno all'UE, ne ha sempre privilegiato la connotazione meramente mercantile, con ciò indebolendo il processo integrativo, anche attraverso la promozione di successivi allargamenti della compagine degli Stati membri, il che ha pure inciso sullo stesso assetto identitario dell'UE. Jean-Claude Juncker, ex presidente della Commissione europea tra il 2014 ed il 2019, in proposito ha rilevato che, se il Regno Unito non avesse receduto dall'UE, *“le fonds de relance de 750 milliard d'euros reposant sur un emprunt commun et une mutualisation du remboursement de la dette n'aurait pas vu le jour”*<sup>79</sup>.

Sul versante esterno, d'altra parte, il Regno Unito ha di fatto impedito che si realizzasse, negli ultimi trent'anni, cioè dopo il trattato di Maastricht del 1992, qualsiasi autonoma politica di difesa comune, favorendone, invece, la diluizione attraverso la promozione del ruolo della NATO, dove lo *status* di potenza nucleare e la relazione speciale con gli Stati Uniti ha consentito al governo di Londra di amplificare la propria posizione. Naturalmente il Regno Unito non sarebbe riuscito nel proprio intento se non avesse trovato su questi obiettivi taluni compagni di strada. Mi riferisco agli Stati membri più atlantisti, come la Germania, i Paesi Bassi e, in genere, gli Stati dell'Europa del Centro e dell'Est, sempre molto preoccupati per il ruolo svolto dalla Russia, come dimostra, da ultimo, la vicenda di Alexeij Naval'nyj, che ha portato addirittura alla dichiarazione di *personae non gratae* di tre diplomatici di Germania, Svezia e Polonia, accusati di aver partecipato alle dimostrazioni in favore della liberazione del dissidente, decisione tanto più grave in quanto annunciata mentre l'alto rappresentante per la politica estera europea Joseph Borrel era a Mosca per incontrare il ministro degli Esteri Sergeij Lavrov.

---

all'inizio del mandato, aveva parimenti declassato il capo della delegazione dell'Unione a Washington, rapidamente è tornata alla prassi precedente, accordando il pieno *status* diplomatico alla delegazione dell'UE (sulla vicenda ci permettiamo di rinviare a C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, V ed., Torino, 2020, p. 641).

<sup>77</sup> J. QUATREMER, *Brexit: un divorce et quatre ans d'enterrement*, in *Coulisses de Bruxelles*, 9 gennaio 2021.

<sup>78</sup> V. R. NIGIDO, *op. cit.*

<sup>79</sup> Lo riporta J. QUATREMER, *Le Brexit, un nouveau départ pour l'Union?* in *Coulisses de l'Europe*, 9 gennaio 2021.



L'uscita del Regno Unito apre ora prospettive di approfondimento dell'integrazione politica dell'UE, di cui dovrebbe occuparsi, anzitutto, la Conferenza sul Futuro dell'Europa, originariamente lanciata dal presidente Macron, nel 2017, all'indomani della sua elezione. La Conferenza, comunque, è tuttora bloccata, sia a causa della pandemia sia per il disaccordo su chi debba presiederla. Questo secondo aspetto è stato risolto, lo scorso 3 febbraio, con un compromesso sulla presidenza paritetica attribuita alle tre istituzioni politiche dell'UE (Parlamento, Consiglio e Commissione), soluzione che finalmente ha ricevuto il via libera del COREPER. Cosicché la presidenza di turno portoghese potrebbe convocarla nei prossimi mesi. Certo, il compromesso raggiunto è l'ennesima occasione perduta di cui è costellata l'integrazione europea, perché, contestualmente, gli ambasciatori dei 27 hanno escluso che, per il momento, si proceda a modifiche dei trattati istitutivi, sempre rinviate, *in primis* il superamento del voto all'unanimità nelle istituzioni dove sono presenti gli Stati membri.

Serve, invece, una grande iniziativa politica per dotare l'Unione di più incisive competenze, anche in tema di sanità, nonostante che la pandemia abbia dimostrato, seppure dopo una partenza in salita, la capacità, durante la pandemia, di garantire la solidarietà fra gli Stati membri, così duramente colpiti. Occorrerebbe ora che il tradizionale motore franco-tedesco si mettesse in moto al servizio dell'integrazione. Vero è che esso potrebbe non marciare a pieno ritmo, per la mancanza della spinta tedesca, in ragione della fine della *leadership* di Angela Merkel, che nel prossimo settembre, dopo aver dato il meglio di sé nel recente semestre di presidenza del Consiglio UE<sup>80</sup> non si ricandiderà per la quinta volta alla cancelleria. Per altro verso, in Francia, che avrà la guida dal gennaio al giugno 2022 della presidenza del Consiglio UE, si terranno, tra fine aprile ed inizio maggio 2022 le elezioni presidenziali.

In questo contesto, tuttavia, un ruolo di primo piano potrebbe essere svolto proprio dall'Italia. Invero, la guida nettamente pro-europea che il presidente della Repubblica ha impresso all'Italia, conferendo in questi giorni ad una personalità d'assoluta eccezione nel panorama mondiale, qual è Mario Draghi<sup>81</sup>, l'incarico di formare il nuovo governo e il sostanziale sostegno "post-ideologico" che questo tentativo sta ottenendo da parte della stragrande maggioranza delle forze politiche, costituiscono altrettanti fattori

---

<sup>80</sup> Per un bilancio del ruolo svolto da Angela Merkel, prima e dopo il suo ultimo semestre di presidenza del Consiglio UE, v. C. CURTI GIALDINO, *Sul programma della presidenza semestrale tedesca del Consiglio dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 21/2020, 8 luglio 2020, pp. IV-XXI; J. QUATREMER, *Angela Merkel: et à la fin, c'est l'Europe qui gagne*, in *Coulisses de l'Europe*, 9 gennaio 2021.

<sup>81</sup> Sulla visione non solo economica ma anche giuridica di Mario Draghi, al tempo pragmatica e riformista e mai sterilmente ideologica, quanto, soprattutto, all'indipendenza dell'Unione europea rispetto alla sovranità dei suoi Stati membri, oltre al ruolo da lui svolto come presidente della BCE e al di là pure del notissimo monito "whatever it takes", utilizzato per contrastare la speculazione sull'euro e contro l'Europa, pronunciato il 26 luglio 2012, proprio a Londra, nella *Lancaster House* ed all'articolo da lui pubblicato sul *Financial Times* del 25 marzo 2020 (*We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*), piace richiamare la *lectio magistralis* che tenne, il 22 febbraio 2019, in occasione del conferimento della *laurea ad honorem* in Giurisprudenza da parte dell'*Alma Mater Studiorum* di Bologna, su proposta di Lucia Serena Rossi (cfr. <https://youtu.be/70Yy5FtEYpl>).



da non disperdere nell'ottica di un contributo di alto profilo del nostro Paese alla costruzione dell'Unione, proprio durante la presidenza del G20, che dal 1° dicembre 2020 spetta all'Italia, e che costituisce, tra l'altro, una occasione straordinaria per promuovere la nostra immagine nel mondo.