

LUISS 

Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

Brexit: la storia di un lungo negoziato tra Regno Unito e Unione europea

Prof. Gianluca Contaldi

RELATORE

Ludovica Cuomo (matr.094722)

CANDIDATO

“L’Europa si forgerà nelle crisi e sarà il risultato delle soluzioni sviluppate per superarle”

Jean Monnet, 1976

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1. REGNO UNITO E UNIONE EUROPEA: UN QUADRO STORICO	9
1.1 L’entrata del Regno Unito nella CEE e il primo referendum sulla sua permanenza:	9
1.2 Il Trattato di Maastricht del 1993 e l’opt-out dalla moneta unica:	12
1.3 La strada verso il referendum sulla Brexit:	18
CAPITOLO 2. LE TRATTATIVE TRA IL REGNO UNITO E L’UE E LA QUESTIONE DEL CONFINE IRLANDESE	25
2.1 Il regime dei negoziati dal 2017 al 2020 e le tensioni tra UE e Regno Unito: ..	25
2.1.1 La notifica formale di recesso del 29 marzo 2017	25
2.1.2 Le posizioni negoziali del Governo di Londra e l’iniziale ambiguità della posizione britannica	27
2.1.3 La giurisdizione della Corte di giustizia dell’UE nel Regno Unito	31
2.1.4 Le posizioni negoziali dell’UE	35
2.1.5 L’uscita ufficiale del Regno Unito dalle istituzioni europee e il compromesso per un recesso ordinato	40
2.1.6 Una riflessione sull’articolo 50 del Trattato sull’Unione europea	41
2.2 La fase di transizione	44
2.2.1 L’Accordo sulle disposizioni transitorie	44
2.2.2 Il temuto scenario del “No Deal”	47
2.3 L’Irlanda del Nord di fronte alla Brexit	48
2.3.1 Il Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord e i timori per i confini	48
2.3.2 Gli interventi della Commissione europea per il mancato rispetto del Protocollo	53
2.3.3 La situazione ad oggi: il raggiungimento di un possibile accordo	56
CAPITOLO 3. L’ACCORDO SUGLI SCAMBI E LA COOPERAZIONE TRA L’UE E IL REGNO UNITO	60
3.1 Un accordo dal carattere “unico ed eccezionale”	60

3.2 Gli organi istituzionali	70
3.3 Il sistema delle fonti previsto dall'ASCC: un trattato "plurilivello"	75
3.4 Il meccanismo ordinario per la risoluzione delle controversie e le sue fasi	79
3.5 I meccanismi specifici per la risoluzione delle controversie.....	84
3.5.1 La risoluzione delle controversie nel caso del level playing field	86
3.5.2 La risoluzione delle controversie nel caso della pesca.....	90
3.6 Un meccanismo di coordinamento?.....	92
<i>CONCLUSIONI.....</i>	95
<i>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</i>	99
<i>DOCUMENTI UFFICIALI.....</i>	111
<i>RIASSUNTO.....</i>	113
<i>RINGRAZIAMENTI.....</i>	120

INTRODUZIONE

Con il termine “*Brexit*” viene indicata l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (UE). Il termine Brexit è una combinazione di “*Britain*”, Bretagna ed “*exit*”, uscita. Il 23 giugno 2016 il Regno Unito ha tenuto un referendum sulla sua appartenenza all'UE, annunciato dall'allora primo ministro britannico David Cameron. Egli aveva dichiarato: “È tempo che il popolo britannico dica la sua. È tempo di risolvere la questione europea nella politica britannica. Ai cittadini britannici dico: questa sarà la vostra decisione”. Il quesito posto agli elettori era: “Il Regno Unito deve rimanere membro dell'Unione europea o lasciare l'Unione europea?”. Il cinquantadue per cento degli elettori ha votato per lasciare l'UE. Pertanto, il Regno Unito cessa definitivamente di essere membro dell'Unione dalla mezzanotte del 31 gennaio 2020 (CET), con l'entrata in vigore dell'Accordo di recesso.

L'esito del referendum rappresenta uno dei maggiori colpi inferti al progetto europeo dalla fondazione dell'allora Mercato Comune nel 1958. Infatti, nel corso dei decenni, l'UE ha gradualmente guadagnato membri piuttosto che perderne.

In realtà, la Brexit dà un nome ed una voce a divisioni già esistenti. Il referendum sull'UE in sé non è stato tanto un momento di creazione, quanto piuttosto un momento di risveglio: i processi sociali e politici sono diventati evidenti ed i diversi gruppi di elettori si sono riconosciuti come due campi distinti e contrapposti. Durante i cinquant'anni di adesione all'Unione, il Regno Unito ha fatto in modo di mantenere sempre una distanza tra sé e l'UE, in particolare in relazione alla politica sociale e all'indirizzo politico. Di conseguenza, la posizione del Paese come membro dell'UE è sempre stata suscettibile di essere messa in discussione.

La resistenza del Regno Unito ad immergersi completamente nell'UE ha reso inevitabile la Brexit, congelando in ultima analisi gli innumerevoli tentativi di proseguire con l'integrazione europea.

L'idea di Jean Monnet – politico francese, tra i padri fondatori dell'Unione europea– era quella di muoversi per consenso. Lo stesso era fermamente convinto che, per creare veramente l'Europa non basta la somma delle sovranità nazionali riunite in un conclave, bensì è fondamentale una reale volontà da parte degli Stati membri; una volontà che si è sempre dimostrata assente o quantomeno debole nel Regno Unito.

Il presente elaborato si propone l'obiettivo di delineare l'attuale scenario in relazione alla tematica dell'uscita del Regno Unito dall'UE e gli effetti di breve e lungo periodo che questa ha avuto e continua ad avere per l'intero Continente europeo. L'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea ha creato un precedente la cui risoluzione appare piuttosto complicata. Numerose istituzioni e centri di ricerca hanno condotto indagini sull'argomento, formulando ipotesi sui probabili effetti economici e politici della Brexit. Pertanto, lo scopo di tale elaborato è quello di rendere più vivida possibile la

vicenda Brexit, evidenziando le tappe principali che hanno caratterizzato i lunghi negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea e di sviscerare i dubbi interpretativi che ne sono seguiti, data la complessità dell'evento e la sua non facile risoluzione. Infatti, i negoziati sulla Brexit sono stati incredibilmente difficili, a causa della molteplicità delle questioni affrontate e le profonde divisioni politiche tra i cittadini del Regno Unito sulla scia del referendum sull'Unione europea. Tuttavia, pochi sono riusciti realmente a prevedere quanto sarebbe stato complesso per l'Unione europea ed il Regno Unito convenire sui termini dell'Accordo di recesso ed assicurare la ratifica interna.

La letteratura utilizzata per la stesura del presente elaborato comprende diverse tipologie di fonti. In particolare, sono stati cruciali, nella stesura dell'elaborato, i volumi di Federico Fabbrini *"The Law and Politics of Brexit"*, specialmente il terzo volume (2021) riguardante il quadro delle nuove relazioni tra Regno Unito ed Unione europea. Inoltre, un importante contributo è stato reso dal manuale di diritto internazionale dell'economia (2020) a cura di Giovanna Adinolfi, Alberto Leone Malatesta e Michele Vellano, incentrato sull'Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito (ASCC). Il manuale in questione ha fornito un'analisi dettagliata sia degli aspetti istituzionali sia dei profili sostanziali dell'Accordo, individuando ed analizzando anche le sue numerose criticità. Questa letteratura è stata integrata nel corso dell'elaborato con svariati articoli accademici, che sono risultati fondamentali per indagare le diverse tematiche dell'elaborato ed esaminare in maniera critica le diverse implicazioni della Brexit. Allo stesso modo, il manuale *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea* di Ugo Villani ha permesso di approfondire e di esporre con chiarezza taluni concetti chiave propri del diritto dell'Unione europea, essenziali per affrontare il tema oggetto della tesi.

La stesura del presente elaborato si basa anche su documenti ufficiali, quali i testi integrali del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), sui Protocolli allegati ai Trattati, comunicazioni e dichiarazioni ufficiali delle istituzioni ed organi europei e britannici, nonché su siti ufficiali delle organizzazioni internazionali, tra cui la stessa Unione europea. Accanto a queste tipologie di fonti, sono stati utilizzati anche articoli di giornale, italiani ed internazionali, disponibili in rete e forniti da centri di ricerca, think tank (European Parliamentary Research Service e Institute for Government), siti web (GOV.UK) e testate celebri nel campo della politica internazionale (ISPI), che hanno permesso di trattare nello specifico fatti ed episodi accaduti nel periodo preso in esame.

Tale eterogeneità delle fonti risulta essenziale per ricoprire l'analisi di tutti gli aspetti del presente elaborato finale.

La struttura della tesi è tripartita: il primo capitolo ripercorre la storia del Regno Unito quale membro dell'Unione europea, ricostruendo le tappe principali che hanno caratterizzato la membership britannica, partendo dalle numerose difficoltà di accesso nell'allora Comunità economica europea (CEE), sino all'annuncio del premier britannico Cameron del referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea, avvenuto nel 2013. Il suddetto capitolo mette in evidenza la storia singolare del Regno Unito in relazione al Continente. Infatti, Roy Jenkins, primo presidente inglese della Commissione Europea (1977- 1981), definì la posizione del Regno Unito nell'Unione Europea “*semi-detached*”. Il capitolo primo sottolinea altresì la resistenza del Regno Unito nel voler procedere ad un'integrazione sempre più profonda, assicurandosi una serie di opt-out rispetto a molte delle misure approvate dagli altri Stati membri dell'Unione europea.

Il secondo capitolo si concentra, invece, sul regime dei negoziati tra Regno Unito ed Unione europea nel periodo 2017-2020, fino alla conclusione dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito (ASCC). Il capitolo mette in luce le diverse, spesso contrapposte, posizioni negoziali delle Parti, soffermandosi sull'iniziale ambiguità della posizione britannica, in particolare la possibilità di conciliare l'incorporazione di elementi del mercato unico – che inevitabilmente avrebbe comportato una qualche forma di giurisdizione continua della Corte di giustizia europea o di un organismo equivalente nel Regno Unito – con la promessa della prima ministra britannica Theresa May di porre fine all'autorità del diritto dell'Unione europea nel Regno Unito. Il capitolo secondo tratta anche l'articolata fase di transizione, terminata il 31 dicembre 2020, durante la quale il Regno Unito ha continuato a mantenere taluni privilegi derivanti dalla sua membership nell'Unione europea. Questa fase di transizione avrebbe dovuto consentire alle imprese e ai cittadini di prepararsi ai numerosi cambiamenti che sarebbero scaturiti dal processo Brexit. In particolare, il capitolo in questione lascia ampio spazio alla discussione riguardante il regime dell'Irlanda del Nord, che ha rappresentato uno snodo centrale nei negoziati sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea proprio in virtù della centralità della posizione del confine commerciale tra Irlanda e Regno Unito per le divisioni politiche in Irlanda del Nord e per le relazioni tra Irlanda del Nord e Irlanda. Infine, il capitolo secondo si sofferma sulla conclusione del tanto atteso nuovo accordo tra il Regno Unito e l'Unione europea, il c.d. “*Windsor Framework*”, che stabilisce gli accordi commerciali con l'Irlanda e Irlanda del Nord, rappresentando una nuova fase nelle relazioni tra Regno Unito e Unione Europea.

L'ultimo capitolo si concentra esclusivamente sull'analisi dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito (ASCC), concluso il 24 dicembre 2020. Il capitolo esamina in maniera dettagliata le diverse caratteristiche dell'Accordo “unico ed eccezionale”, evidenziandone la natura *sui generis*. Prosegue poi considerando il complesso quadro

istituzionale dell'Accordo ed esamina i diversi organi che lo compongono. Da ultimo, il capitolo esplora i numerosi meccanismi di risoluzione delle controversie specifici previsti dall'ASCC, che si aggiungono al meccanismo ordinario, considerando anche le numerose criticità che emergono dalla loro analisi.

Prima di entrare nel vivo dell'elaborato, è premura dell'autore formulare un'ultima premessa: allo stato attuale, è ancora prematuro stabilire con chiarezza come si evolveranno le future le relazioni tra UE e Regno Unito. Ciò che è certo, prendendo in prestito ancora una volta le parole di Jean Monnet (1976), è che "l'Europa si forgerà nelle crisi e sarà il risultato delle soluzioni sviluppate per superarle".

CAPITOLO 1. REGNO UNITO E UNIONE EUROPEA: UN QUADRO STORICO

1.1 L'entrata del Regno Unito nella CEE e il primo referendum sulla sua permanenza:

Il Regno Unito può facilmente essere visto come un paese con una singolare storia europea in relazione al Continente ¹, infatti, nessun altro Stato membro ha intrattenuto una così difficile relazione con l'Unione Europea. L'eccezionalismo britannico si è manifestato in varie forme e modi nel corso della storia e il 23 giugno 2016 ha rappresentato il punto culminante nella storia delle relazioni del Regno Unito con i suoi partners continentali. Il cosiddetto referendum sulla Brexit, che ha portato alla vittoria dei sostenitori dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, ha segnato un'importante pietra miliare in queste relazioni ².

Nel corso dei suoi cinquant'anni di appartenenza, il Regno Unito ha sempre voluto mantenere una divisione tra sé e l'Unione Europea. Non a caso, Roy Jenkins, nominato Commissario europeo dal Governo laburista di James Callaghan, e primo presidente inglese della Commissione Europea (1977-1981), ha definito la posizione del Regno Unito nell'Unione Europea “*semi-detached*” ³.

Il Trattato di Adesione del Regno Unito nell'allora Comunità Europea fu firmato il 22 gennaio 1972 a Bruxelles dal primo ministro inglese Edward Heath. Il primo gennaio 1973, il Regno Unito è entrato formalmente nelle Comunità europee ⁴. «Nulla sarà mai più come prima», ha commentato il New-York Times, che con il suo giudizio è riuscito a riassumere l'opinione dei sei Stati fondatori e dei paesi candidati, all'indomani di un accordo che può senza ombra di dubbio definirsi storico ⁵. Heath vide l'adesione del Regno Unito come un meraviglioso nuovo inizio e una grande opportunità per il popolo inglese ⁶. Dal primo gennaio 1973 al 31 gennaio 2020, dunque, il Regno Unito ha fatto parte dell'Unione Europea in qualità di Stato membro ⁷.

¹ Helen Thompson, “Inevitability and contingency: The political economy of Brexit”, *The British Journal of Politics & International Relations* 19, no.3 (giugno 2017): 435, <https://doi-org.ezproxy.is.ed.ac.uk/10.1177/1369148117710431>

² Rafał Riedel, “Great Britain and Differentiated Integration in Europe”, in *Brexit. History, Reasoning and Perspectives*, ed. David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe e Archil Chochia (Springer International Publishing, 2018), 99.

³ Massimo Castaldo, “Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea”, *Rivista di Studi Politici Internazionali* 82, no.3 (luglio-settembre 2015): 363, <https://www.jstor.org/stable/44397774>

⁴ Stephen Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Vol. II: From Rejection to Referendum, 1963-1975* (London: Routledge, 2012), 427.

⁵ Francesco Gozzano, “L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo”, *Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera* 11 (settembre 2013): 2-3, https://www.cvce.eu/content/publication/2007/11/12/f17f659c-da81-4b68-93f4-e73ea497a885/publishable_it.pdf

⁶ Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Vol. II: From Rejection to Referendum, 1963-1975*, 456.

⁷ Nicolas Levrat, “Governance: Managing Bilateral Relations”, in *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2021), 223.

L'entrata del Regno Unito nell'Unione Europea non è stato però un risultato facile da raggiungere: per due volte, nel 1961 e nel 1967, la Francia del “generale” – come veniva comunemente chiamato De Gaulle dopo aver ristrutturato la Francia dando vita alla V Repubblica – ha posto il suo veto per impedirne l'ingresso; per due volte gli inglesi hanno riproposto con caparbia la loro domanda di adesione ⁸.

La Francia nutriva numerose preoccupazioni circa le vere intenzioni degli inglesi e sul loro impegno nel processo di integrazione politica ⁹. In effetti, l'entrata del Regno Unito nella CEE non è stata finalizzata ad un'integrazione politica, bensì si è trattato di una decisione economica. Consapevole dei successi monetari nella CEE, con un'economia che cercava di riprendersi dalla Seconda guerra mondiale, il Regno Unito cercò di aderire a questa relazione reciprocamente vantaggiosa ¹⁰. La campagna impiegata dal governo Heath nel 1971 è stata costruita proprio attorno al messaggio che gli standard di vita della Gran Bretagna e l'influenza globale sarebbero diminuiti al di fuori della Comunità ¹¹.

Nella celebre conferenza stampa del 14 gennaio 1963, il presidente francese De Gaulle aveva evidenziato la diversità degli interessi e del sistema economico inglese rispetto ai sei Stati membri, attribuendo tale diversità alla “natura insulare” dell'Inghilterra. Inoltre, in quella stessa occasione, il presidente affermò che “è possibile che un giorno l'Inghilterra riesca a trasformarsi abbastanza per far parte della Comunità europea senza limitazioni, senza riserve e senza fare distinguo. In quel caso i Sei le apriranno le porte e la Francia non opporrà obiezioni, benché, evidentemente, la semplice partecipazione della Gran Bretagna alla Comunità ne cambierebbe considerevolmente la natura e la dimensione”. De Gaulle concluse il suo discorso sostenendo che al momento tali condizioni non sussistevano ma non escludeva la possibilità di stabilire con la Gran Bretagna una stretta collaborazione economica. L'idea alla base della sua posizione era che per aderire alla CEE, la Gran Bretagna avrebbe dovuto accettarne i principi, le regole e i costi senza alcuna trattativa.

In ogni caso, nel luglio 1970, dopo le dimissioni del generale De Gaulle avvenute il 28 aprile 1969, presero avvio le lunghe negoziazioni per l'adesione della Gran Bretagna alla CEE ¹².

⁸ Gozzano, “L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo”.

⁹ Archil Chochia, David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe, Olga Shumilo, e Nicole Lindstrom, “The First European Community and the British Position”, in *Brexit. History, reasoning and perspectives*, ed. David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe e Archil Chochia (Springer International Publishing, 2018), 75.

¹⁰ Luana Mello, “The Road to Brexit”, *Paideia* 4, no.12 (2017): 57, <https://digitalcommons.calpoly.edu/paideia/vol4/iss1/12/>

¹¹ Lindsay Aquiri, *The first referendum* (Manchester: Manchester University Press, 2020), cap. 10, Perlego

¹² Valeria Palumbo, “Il «no» di De Gaulle all'ingresso della Gran Bretagna nella Cee”, *Corriere della Sera*, 27 novembre 2017, <https://www.corriere.it/extra-per-voi/2017/11/21/no-de-gaulle-all-ingresso-gran-bretagna-cee-e7cca982-cca8-11e7-bf2a-292d3c6f067f.shtml>

Tuttavia, dopo poco più di un anno dall'ingresso nelle Comunità, si era prospettato il rischio di un eclatante ripensamento da parte del Regno Unito riguardo la sua membership. Le elezioni britanniche del 1974 portarono un cambiamento nel governo. Harold Wilson riconquistò la premiership e indisse un referendum sull'adesione britannica alle Comunità europee. La ragione ufficiale era che i cittadini dovevano esprimere la loro opinione e decidere su una questione così importante legata alle loro libertà individuali e collettive. Il governo laburista voleva rinegoziare i termini dell'accordo tra le Comunità europee e il governo britannico guidato da Heath, per poi presentarlo ai cittadini britannici per ottenere il loro consenso. Harold Wilson voleva che il Regno Unito rimanesse all'interno delle Comunità, ma sosteneva che l'accordo di adesione avrebbe potuto essere più favorevole per il Regno Unito ¹³.

Per comprendere le motivazioni di questa scelta è opportuno ricordare brevemente le circostanze particolarmente sfavorevoli in cui è avvenuta l'adesione della Gran Bretagna alla CE.

La fine del sistema di Bretton Woods nel 1971, unita al quadruplicamento dei prezzi del petrolio dopo la guerra dello Yom Kippur del 1973, avevano drasticamente peggiorato la situazione economica dell'Europa occidentale, con la doppia minaccia della disoccupazione e dell'inflazione che incombeva. Per quanto riguarda la Gran Bretagna, la scelta del governo Heath nel 1972 di optare verso una politica monetaria altamente espansiva, aveva causato un forte aumento della spesa pubblica, dei deficit fiscali e dell'offerta di moneta, con effetti a lungo termine. Sebbene questi problemi non siano stati causati principalmente dalla CE, una parte significativa dell'opinione pubblica britannica era favorevole all'uscita del Regno Unito. All'epoca dei negoziati di adesione, Heath aveva ritenuto opportuno dimostrare la buona volontà britannica e la "vocazione europea" nei suoi incontri con il presidente francese Pompidou e il cancelliere tedesco Willy Brandt, prestando meno attenzione alle condizioni esatte alle quali la Gran Bretagna entrava nella Comunità. In particolare, Heath ha accettato che nuovi metodi di finanziamento comunitario, come il principio delle "risorse proprie", venissero negoziati prima dell'adesione inglese e dunque senza la possibilità di potersi esprimere al riguardo. Si trattava di un sistema svantaggioso per la Gran Bretagna in quanto le entrate tariffarie esterne, che costituivano tradizionalmente una parte significativa del bilancio britannico, sarebbero confluite direttamente nel bilancio della CE.

Harold Wilson, una volta divenuto primo ministro del Regno Unito, si espresse, nell'ottobre 1971, contro i termini di ingresso concordati da Heath. Il manifesto elettorale laburista del marzo 1974 chiedeva infatti una "rinegoziazione fondamentale delle condizioni di adesione", precisando sette obiettivi: grandi cambiamenti nella politica agricola comune; metodi più equi di finanziamento del

¹³ Chochia, Ramiro Troitiño, Kerikmäe, Shumilo, e Lindstrom, "The First European Community and the British Position", 75-123.

bilancio comunitario; il ritiro dalle proposte per l'Unione economica e monetaria; mantenimento dei poteri nazionali per le politiche regionali, industriali e fiscali; nessuna armonizzazione dell'IVA. Di questi sette obiettivi, le questioni più controverse erano relative alla quota britannica del bilancio comunitario e alle sue relazioni commerciali con il Commonwealth, che sarebbero rimaste al centro della scena durante i nuovi negoziati. Il Tesoro britannico aveva calcolato che la quota britannica del bilancio sarebbe salita al ventiquattro per cento entro il 1980, mentre la sua quota nel prodotto nazionale lordo (PNL) della CE sarebbe stata solo del quattordici per cento. La Francia, tuttavia, sosteneva che qualsiasi formula che accogliesse le richieste britanniche avrebbe compromesso il principio delle «risorse proprie» recentemente introdotto, in base al quale i prelievi agricoli e le entrate tariffarie degli Stati membri andavano direttamente nel bilancio della CE. In occasione del vertice di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, i capi di governo hanno incaricato il Consiglio e la Commissione di istituire un meccanismo di correzione che tenesse conto delle richieste inglesi, così da garantire il buon funzionamento della Comunità¹⁴.

Durante il vertice di Dublino del 10 e 11 marzo 1975 fu raggiunta una nuova intesa per un “meccanismo correttivo del budget della Comunità” che comprendeva piccoli cambiamenti, sufficienti per essere presentati al popolo britannico come un successo.

Il 5 giugno 1975, l'elettorato espresse un supporto significativo per la membership del Regno Unito, con il 67,2 per cento dei votanti a favore della sua permanenza nella Comunità. Questa è stata la prima consultazione popolare in assoluto nella storia del paese che si è tenuta sull'intero territorio britannico¹⁵. Wilson era riuscito nel suo intento di giungere ad un compromesso rapido ed indolore, evitando comportamenti radicali e scontri frontali con i partners europei nel corso dei negoziati¹⁶.

1.2 Il Trattato di Maastricht del 1993 e l'opt-out dalla moneta unica:

L'enlargement dell'Unione Europea e l'approfondimento del processo di integrazione europea hanno reso più complesso il mantenimento di una coerenza tra le politiche europee ed hanno dato spazio all'emergere del tema dell'integrazione differenziata nell'Unione europea¹⁷.

¹⁴ Mathias Haeussler, “A Pyrrhic Victory: Harold Wilson, Helmut Schmidt, and the British Renegotiation of EC Membership, 1974–5”, *The International History Review* 37, no.4 (novembre 2015): 770-778, <http://dx.doi.org/10.1080/07075332.2014.985332>

¹⁵ Chochia, Ramiro Troitiño, Kerikmäe, Shumilo, e Lindstrom, “The First European Community and the British Position”.

¹⁶ Paolo Cacace e Giuseppe Mammarella, *Storia e politica dell'Unione europea* (Bari: Editori Laterza, 2013), cap.7, Perlego.

¹⁷ Stefano Montaldo, “L'integrazione differenziata e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nell'Ue: il caso degli opt-out di Regno Unito, Irlanda e Danimarca”, *La Legislazione Penale* (febbraio 2016): 1-2, https://www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2016/02/Approfondimenti_MontaldoOpt-out-CooperazioneLP.pdf

I rapporti tra l'Unione Europea e gli Stati membri non sempre hanno lo stesso contenuto per via della c.d. "integrazione differenziata" o "flessibile". Ciò significa che l'applicazione del diritto dell'Unione Europea non avviene in maniera uniforme nei diversi Stati membri. La possibilità di un'applicazione differenziata ha dato luogo al fenomeno dell'Europa a più velocità o anche detta Europa "à la carte"¹⁸.

I redattori dei Trattati, in occasione di ciascuna riforma, hanno integrato una serie di disposizioni che permettono la deroga alle norme europee o ai loro effetti, sotto il controllo delle autorità comunitarie. Queste garantiscono agli Stati membri dei margini di flessibilità. Ne costituiscono degli esempi, le clausole di salvaguardia poste a tutela di sfere sensibili della sovranità nazionale ed i Protocolli allegati ai Trattati, attraverso i quali è possibile esercitare un opt-out in riferimento a talune politiche europee¹⁹. L'opt-out è descritto in un documento legale allegato ad un trattato, che implica che uno Stato membro non adotterà la legislazione e le politiche dell'UE nell'area coperta dall'opt-out²⁰.

Da quando ha aderito all'Unione Europea nel 1973, il Regno Unito è rimasto un membro diffidente dell'Unione, resistendo alla maggior parte dei passi in avanti intrapresi nell'integrazione europea e assicurandosi una serie di opt-out rispetto alle misure approvate dalla maggior parte degli altri Stati membri²¹, mantenendo così una distanza di sicurezza dall'Unione. Infatti, Regno Unito e Irlanda sono rimasti estranei all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 sulla soppressione dei controlli alle frontiere interne degli Stati parti, scegliendo così di mantenere i controlli alle frontiere esterne. Inoltre, il Regno Unito gode di talune limitazioni all'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'UE ai sensi del Protocollo n.30, il quale chiarifica l'applicazione della Carta²². Si ricordi, inoltre, il Protocollo n.21 riguardo lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il quale esclude il Regno Unito e l'Irlanda dalle norme riportate nella Parte terza, titolo V, TFUE, comprendente i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la cooperazione giudiziaria, civile e penale e la cooperazione di polizia, con la possibilità per gli Stati di scegliere caso per caso se partecipare all'adozione di misure in tale settore²³.

È opportuno soffermarsi sui molteplici opt-out che il Regno Unito è riuscito ad assicurarsi, evidenziando le peculiarità del Regno Unito rispetto agli altri Paesi membri dell'UE.

¹⁸ Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea* (Bari: Cacucci Editore, 2020), 115.

¹⁹ Montaldo, "L'integrazione differenziata e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nell'Ue".

²⁰ Rebecca Adler-Nissen, "Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs", *Journal of European Public Policy* 16, no.1 (dicembre 2008): 66, <https://doi.org/10.1080/13501760802453239>

²¹ Federico Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 3.

²² Mello, "The road to Brexit", 59-60.

²³ Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, 116.

Per quanto riguarda l'*acquis* di Schengen, il Regno Unito e l'Irlanda non erano parti originarie dell'Accordo di Schengen e della Convenzione di applicazione dell'Accordo Schengen e non erano neanche intenzionati ad aderirvi nel futuro. Per questa ragione, si è dovuto individuare un regime specifico, che avrebbe esentato i due Paesi da qualsiasi vincolo derivante da tali atti, ma che comunque avrebbe permesso loro di aderirvi in futuro, integralmente o parzialmente ²⁴.

I due Paesi non prendono automaticamente parte all'*acquis* di Schengen e, pertanto, possono effettuare i controlli sulle persone che entrano nel loro territorio, provenienti dagli altri Stati membri e, allo stesso modo, gli altri Stati membri sono autorizzati ad effettuare i controlli per le persone provenienti dal Regno Unito e dall'Irlanda ²⁵.

Il Protocollo n.19 permette di non escludere completamente il Regno Unito e l'Irlanda dall'*acquis* di Schengen ²⁶. Ai sensi dell'articolo 4 del suddetto Protocollo, i due Paesi possono scegliere unilateralmente di aderire *ex post* a singole misure. La loro partecipazione deve però essere previamente autorizzata dal Consiglio, che decide all'unanimità senza la partecipazione dello Stato interessato alla votazione. L'articolo 5 del medesimo Protocollo prevede un meccanismo *ex ante*, in base al quale, lo Stato può considerarsi vincolato comunicando con anticipo al Consiglio la sua volontà di aderire ad un atto in fase di elaborazione. La Corte di giustizia ha tenuto a specificare che l'accettazione di singoli atti mediante il suddetto articolo 5 presuppone la piena adesione all'*acquis* Schengen nel quale tale misura trova fondamento.

La riforma di Lisbona ha apportato una serie di modifiche all'articolo 5 del Protocollo n.19, con l'intento di scoraggiare futuri opt-out. Il paragrafo 2 del suddetto articolo stabilisce che sia il Regno Unito sia l'Irlanda possano dichiarare di non prendere parte a singole misure di nuova adozione e basate sull'*acquis* di Schengen, ma a condizioni stringenti. Infatti, l'opzione può essere esercitata entro tre mesi dalla proposta di atto e non oltre. Nel caso in cui lo Stato in questione invochi tale possibilità, il Consiglio può indicare i provvedimenti rispetto ai quali sia già intervenuto un *opt-in*²⁷ che non saranno più applicabili nei confronti dello Stato, facendo attenzione a mantenere la sua partecipazione al sistema il più ampia possibile ed a non ledere l'attuazione complessiva della politica interessata. Il Consiglio si trova a dover bilanciare la necessità di coinvolgere il più possibile gli Stati membri con l'esigenza di garantire coerenza ed efficienza del sistema.

²⁴ Montaldo, "L'integrazione differenziata e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nell'Ue: il caso degli opt-out di Regno Unito, Irlanda e Danimarca", 5.

²⁵ Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione, "Acquis di Schengen: Stati Schengen, Posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, Posizione dei Paesi candidati, <http://leg14.camera.it/bicamerale/leg14/schengen/elencostatischengen.htm>

²⁶ Montaldo, "L'integrazione differenziata e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nell'Ue: il caso degli opt-out di Regno Unito, Irlanda e Danimarca", 5.

²⁷ L'*opt-in* (opzione di ingresso) è una clausola che permette ad uno Stato membro che abbia deciso di non prendere parte a talune misure previste dai Trattati di modificare la propria posizione in qualsiasi momento.

Le disposizioni del Protocollo n.21 riguardano invece lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e sono in larga parte improntate allo schema appena descritto per il sistema Schengen. L'articolo 2 prevede che nessuna norma o sentenza che comprenda una materia rientrante nel Titolo V TFUE possa vincolare i due Stati. Ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo, i due Stati possono però notificare *ex ante* la propria volontà di partecipare all'adozione ed all'applicazione di singole misure, entro e non oltre tre mesi dalla proposta e senza causare un'eccessiva dilatazione del processo decisionale. È inoltre prevista dall'articolo 4 una procedura che permette ai due Stati di aderire *ex post* a delle iniziative già avviate, notificando la loro volontà alla Commissione ed al Consiglio.

Un aspetto su cui è interessante porre attenzione è che l'articolo 4 *bis* stabilisce che l'adesione del Regno Unito e dell'Irlanda deve essere confermata mediante i meccanismi previsti dagli articoli 3 e 4 del Protocollo. Il Consiglio può in ogni caso sollecitare la notifica nell'ipotesi in cui le misure rispetto alle quali la mancata partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda possa determinarne la mancata applicazione anche da parte degli altri Stati membri.

La Corte di giustizia ha altresì limitato la portata operativa del Protocollo n.21 esclusivamente a quelle iniziative che, pur incardinate nel Titolo V TFUE, non rientrino nello sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Inoltre, Regno Unito e Irlanda hanno avuto la possibilità di inserire nel Protocollo l'estensione della sfera operativa dello stesso alle iniziative dell'UE in materia di protezione dei dati personali. Questo ha permesso al Regno Unito e all'Irlanda di non prendere parte alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali "a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali".

È bene precisare che la delimitazione della facoltà di *opt-out* al Titolo V TFUE si spiega in virtù del fatto che l'UE può adottare norme penali sostanziali ai sensi dell'articolo 325 TFUE, che legittima il Parlamento ed il Consiglio a ricorrere ad ogni misura necessaria a perseguire le condotte che danneggiano gli interessi finanziari dell'UE. Pertanto, Il Regno Unito e l'Irlanda non possono invocare il Protocollo n.21 in relazione a misure la cui base giuridica è esterna al Titolo V TFUE, ma che rappresentano un notevole esercizio delle competenze penali dell'UE²⁸.

Il Regno Unito e l'Irlanda hanno deciso di partecipare a tutta la cooperazione di cui al Titolo V TFUE e hanno anche scelto di prendere parte alla cooperazione di polizia giudiziaria dell'*acquis* di Schengen, incluse le misure di lotta contro l'immigrazione clandestina. I due Paesi hanno preso parte anche alle misure relative alla responsabilità dei trasportatori, all'azione contro l'aiuto ai fini

²⁸ Montaldo, "L'integrazione differenziata e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nell'Ue: il caso degli *opt-out* di Regno Unito, Irlanda e Danimarca", 5-12.

d'ingresso, transito e soggiorno illegale sul territorio, agli accordi di riammissione con i Paesi terzi e alle misure volte ad implementare la sicurezza dei visti, tutte rientranti nel Titolo IV ²⁹.

Per quanto riguarda il caso specifico del Regno Unito, lo stesso ha espresso la sua volontà di prendere parte solo a quelle misure di interesse nazionale e che non comportino riforme sostanziali della normativa penale nazionale. Pertanto, il Regno Unito partecipa solo a quegli atti che permettono di non mutare le caratteristiche del sistema penale e processuale interno. Lo stesso vale, seppur con qualche eccezione, per le iniziative in materia di diritti processuali.

Il Regno Unito ha altresì scelto di non essere vincolato ad atti nell'ambito del diritto penale sostanziale. Ne sono degli esempi la direttiva 2014/42/UE in tema di confisca o della direttiva 2014/57/UE sulle sanzioni penali per gli abusi di mercato ³⁰.

L'opt-out forse più significativo è rappresentato dall'immunità del Regno Unito dall'Unione economica e monetaria (UEM), prevista dal Trattato di Maastricht ³¹.

Nel giugno 1988, il Consiglio europeo confermò la volontà di realizzare un'unione economica e monetaria. In concreto, il programma per poter dar vita a tale unione fu assegnato ad un comitato guidato da Jacques Delors, allora Presidente della Commissione europea.

Il Rapporto Delors del 17 aprile 1989 enuncia misure concrete per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria in tre fasi distinte ma progressive ³². Il trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE) firmato il 7 febbraio 1992 dai dodici paesi membri dell'allora Comunità, impresso a questo piano politico un effetto giuridico vincolante ³³.

La terza fase dell'Unione economica e monetaria prevedeva la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio delle valute degli undici Stati membri che vi partecipavano e la piena cessione delle competenze in campo monetario ed economico alle istituzioni e agli organi europei competenti. Con l'avvio di tale fase il 1° gennaio 1999, i paesi membri partecipanti adottarono l'euro quale moneta unica. Da questo momento, la conduzione della politica monetaria sarebbe stata nelle mani dell'Eurosistema e della Banca centrale europea ³⁴.

²⁹ Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione, "Acquis di Schengen: Stati Schengen, Posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, Posizione dei Paesi candidati". <http://leg14.camera.it/bicamerale/leg14/schengen/elencostatischengen.htm>

³⁰ Montaldo, "L'integrazione differenziata e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nell'Ue: il caso degli opt-out di Regno Unito, Irlanda e Danimarca", 5-12.

³¹ Mello, "The road to Brexit".

³² "L'Unione economica e monetaria", Banca d'Italia, ultima cons. 16 febbraio 2023, <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/eurosistema/unione-economica-e-monetaria/index.html?dotcache=refresh>

³³ Hannes Hofmeister, "Goodbye euro: legal aspects of withdrawal from the eurozone", *The Columbia Journal of European Law* 18, no. 1 (2011): 114, <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/coljeu18&div=6&id=&page=>

³⁴ "L'Unione economica e monetaria".

Tuttavia, i Paesi membri dovevano soddisfare taluni criteri prima di accedere all'UEM. Venne infatti stabilito il principio della "stabilità prima dell'unione", il quale richiede, agli Stati che chiedono di entrare nell'UEM, di soddisfare quattro criteri, i cosiddetti criteri di convergenza. Tali criteri sono codificati all'articolo 140 (1) TFUE e precisati in un protocollo separato allegato ai Trattati. Essi comprendono: un elevato livello di stabilità dei prezzi, una situazione finanziaria sostenibile, almeno due anni di partecipazione al Sistema monetario europeo (SME) e livelli stabili dei tassi di interesse a lungo termine. Oltre a soddisfare i quattro criteri di convergenza economica, l'articolo 140 (2) TFUE richiede la convergenza giuridica. Gli Stati membri devono assicurare che le rispettive legislazioni nazionali, compresi gli statuti nazionali delle banche centrali, siano compatibili con gli articoli 130 e 131 TFUE e con gli statuti del SEBC e della BCE ³⁵.

Per quanto attiene il Regno Unito, lo stesso ha negoziato un opt-out dalla terza fase dell'UEM, dichiarando che avrebbe accettato solo alcuni principi sul quale l'UEM si basava, tra cui la stabilità dei prezzi, l'economia di mercato aperto e la necessità di evitare deficit eccessivi ³⁶. Il Regno Unito ha rinunciato all'impegno di adottare l'euro, quale moneta unica, dal 1° gennaio 2002, e di aderire all'Eurosistema.

Partecipare pienamente all'Eurosistema implica la limitazione, da parte degli Stati membri partecipanti, dei propri diritti sovrani nel campo della politica monetaria, la sottoposizione delle banche centrali nazionali alla governance della BCE e il trasferimento a livello sovranazionale delle competenze nazionali in questo campo. Ai sensi dell'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, "la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, che costituiscono l'Eurosistema, conducono la politica monetaria dell'Unione". All'interno di tale sistema, il Consiglio direttivo della BCE è incaricato di formulare la politica monetaria. Il Comitato esecutivo della BCE attua tale politica attraverso le BCN dell'Eurosistema.

Data la posizione del Regno Unito nei confronti della moneta unica, ne discende che la Banca d'Inghilterra mantiene la competenza per la sua politica monetaria nel Regno Unito e non è soggetta ai compiti fondamentali del SEBC di cui all'articolo 127, paragrafo 2, del TFUE. Inoltre, il Regno Unito non ha alcun diritto di partecipare alla nomina del presidente, del vicepresidente e degli altri membri del comitato esecutivo, conformemente all'articolo 283, paragrafo 2, secondo comma TFUE, e non vi è alcun obbligo per la Banca d'Inghilterra di versare integralmente la propria parte del capitale azionario della BCE, di trasferire alla BCE le attività di riserva in valuta e di contribuire alle sue riserve.

³⁵ Hofmeister, "Goodbye euro legal aspects of withdrawal from the eurozone", 115.

³⁶ Erich Vrane, "The "internal" external relations of EMU - On the legal framework of the relationship of "in" and "out" states", *The Columbia Journal of European Law* 6, no. 1 (inverno, 2000): 376, <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/coljeul6&div=27&id=&page=>

La base giuridica per il diverso trattamento del Regno Unito è il Protocollo del Regno Unito su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (c.d. «Protocollo del Regno Unito»), secondo cui, il Regno Unito non ha alcun obbligo di adottare l'euro, a meno che non notifichi al Consiglio che intende farlo ³⁷.

La decisione dei cittadini britannici di lasciare l'UE apre un nuovo capitolo nelle discussioni sulle future forme di integrazione differenziata in Europa, come nel Regno Unito. La Gran Bretagna potrebbe essere integrata in modo differenziato con l'UE: alcune sue parti potrebbero essere reintegrate all'interno dell'UE, mentre altre potrebbero essere posizionate in una sorta di zona grigia da definire nei prossimi anni dopo il referendum ³⁸.

1.3 La strada verso il referendum sulla Brexit:

Il 23 giugno 2016 il popolo britannico si è espresso a favore dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, con un margine molto ristretto: secondo i risultati ufficiali, il cinquantadue per cento degli elettori ha votato per l'uscita del Regno Unito dall'UE contro il quarantotto per cento a favore del “*Remain*”. Inoltre, il voto è stato particolarmente disomogeneo. Infatti, mentre Inghilterra e Galles hanno sostenuto la Brexit, il sessantadue per cento degli elettori in Scozia e il cinquantacinque per cento in Irlanda del Nord hanno espresso il loro voto a favore della permanenza nell'Unione ³⁹. Per la prima volta in assoluto uno Stato membro ha deciso di uscire da quello che è considerato il progetto di integrazione regionale di maggior successo ⁴⁰.

Ai sensi dell'articolo 50 del trattato sull'Unione europea (TUE), “ogni Stato membro può decidere di recedere dall'Unione conformemente alle proprie norme costituzionali”. Tuttavia, secondo Giuliano Amato, il principale estensore dell'articolo 50 TUE, questa clausola non è mai stata effettivamente destinata ad essere utilizzata ⁴¹. Per decenni, la possibilità che uno Stato membro potesse voler abbandonare l'Unione europea è stata talmente irrealistica da non essere presa in considerazione. Infatti, non è un caso che per anni l'ipotesi di recesso di uno Stato membro non sia stata inserita nei Trattati istitutivi. Sarà il Trattato di Lisbona nel 2009 a colmare questo vuoto normativo, dopo ben cinquanta anni dal Trattato di Roma ⁴².

³⁷ Andres Tupits, “The Single Currency and the UK”, in *Brexit. History, reasoning and perspectives*, ed. Ramiro Troitiño, Kerikmäe, e Archil Chochia (Springer International Publishing, 2018), 175-177.

³⁸ Rafał Riedel, “Great Britain and Differentiated Integration in Europe”, 101.

³⁹ Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit*, 5.

⁴⁰ Federico Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement* (Oxford: Oxford University Press, 2020), 1.

⁴¹ Castaldo, “Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea”, 368.

⁴² Federico Savastano, “Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione europea”, *Federalismi.it* (2015): 2, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=30808>

La decisione del Regno Unito di recedere dall'UE ha provocato onde d'urto in tutta Europa e nel mondo. A coronamento di un periodo in cui l'Europa è stata sempre più messa in discussione, la Brexit ha sconvolto le ipotesi consolidate sulla finanza dell'UE, e contemporaneamente ha aperto nuove sfide, sia nell'ambito istituzionale dell'UE, sia negli accordi costituzionali raggiunti all'interno del Regno Unito, ad esempio in Scozia e Irlanda del Nord. In effetti, l'opposizione verso l'Unione Europea si è radicata all'interno della politica britannica, e in particolare all'interno dei conservatori, raggiungendo il suo apice durante i governi guidati dal conservatore David Cameron ⁴³.

In realtà, Cameron non era intenzionato ad occuparsi della partecipazione del Regno Unito all'Unione Europea. Tuttavia, secondo le frange anti-europeiste del partito conservatore era necessaria un'ampia rinegoziazione delle condizioni di adesione del Regno Unito all'UE ⁴⁴.

Per domare gli euroscettici, nel 2011 il governo del Regno Unito ha adottato l'European Union Act, che ha impegnato il governo a indire un referendum per autorizzare qualsiasi ulteriore espansione dei poteri dell'UE ⁴⁵.

Nel luglio 2012, il Foreign and Commonwealth Office (FCO) britannico ha annunciato l'intenzione di avviare una revisione dell'“equilibrio delle competenze” o meglio definita una revisione dell'“equilibrio dei poteri”. Lo scopo della revisione era esaminare l'insieme di quei settori della politica governativa in cui l'UE agisce in aggiunta o al posto dello Stato britannico per determinare se, nei diversi settori politici, avrebbe dovuto agire il governo britannico al posto dell'UE o se invece ci fosse bisogno di una maggiore integrazione europea. Un'interpretazione popolare circa la revisione dell'equilibrio delle competenze era che il governo stava redigendo una "lista" di poteri su cui esercitare nuovamente la propria sovranità ⁴⁶.

Sei mesi dopo, nel gennaio 2013, durante il suo noto discorso a Bloomberg, Cameron annunciò che alle prossime elezioni del 2015 il partito avrebbe chiesto al popolo britannico un mandato per negoziare il nuovo assetto delle relazioni tra Regno Unito e UE, per poi indire un referendum circa la permanenza del Regno Unito nell'Unione ⁴⁷.

Il 10 novembre 2015, il primo ministro ha illustrato in una lettera al presidente del Consiglio europeo Donald Tusk la sua richiesta di rinegoziazione dello status del Regno Unito nell'UE, nel campo della governance economica, della competitività, della sovranità e della migrazione ⁴⁸. Il Regno Unito mirava al raggiungimento di un “nuovo assetto” in una riformata Unione europea, da consegnare ad

⁴³ Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit*, 1-4.

⁴⁴ Castaldo, “Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea”.

⁴⁵ Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit*.

⁴⁶ Nathaniel Copey e Tim Haughton, “Farewell Britannia? “Issue Capture” and the Politics of David Cameron's 2013 EU Referendum Pledge”, *Annual Review*, no. 52 (luglio 2014): 76, <https://doi.org/10.1111/jcms.12177>

⁴⁷ Castaldo, “Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea”.

⁴⁸ Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit*, 4-5.

un accordo giuridicamente vincolante ed irreversibile da incorporare, eventualmente, nei Trattati istitutivi ⁴⁹.

Per quanto riguarda la governance economica, si richiedeva l'adozione di principi giuridicamente vincolanti e di un meccanismo di salvaguardia del rispetto e dell'applicazione di tali principi. Questi ultimi avrebbero dovuto includere la non discriminazione delle imprese in base alla valuta del paese di appartenenza, la protezione dell'integrità del mercato interno, la volontarietà nel recepimento di ogni riforma adottata dall'Eurozona per gli Stati membri "non-euro" e la garanzia del coinvolgimento di tutti gli Stati membri nella discussione e nella decisione di questioni suscettibili di spiegare effetti sull'insieme degli Stati membri- compresi quelli con deroga- così da evitare che i cambiamenti stabiliti nell'Eurozona fossero considerati obbligatori per questi Stati.

La seconda serie di preoccupazioni avanzate da Cameron riguardava il potenziamento della competitività del mercato interno, con la richiesta di migliorare la regolamentazione che gravava sulle imprese e di rendere più agevole la circolazione di merci, servizi e capitali.

Il terzo ambito riguardava la sovranità, con la richiesta di una deroga a favore del Regno Unito rispetto alla formulazione dell'obiettivo dell'UE di "*un'unione sempre più stretta tra i popoli europei*"; di estendere il ruolo dei parlamenti nazionali rispetto alla legislazione europea; di ridurre le eccessive formalità amministrative e di valorizzare la sussidiarietà alla luce del principio "Europa dove necessario, nazione dove possibile"; e il richiamo dell'esclusività della competenza degli Stati membri riguardo alla sicurezza nazionale.

In riferimento all'obiettivo dell'UE di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei, lo stesso è enunciato nell'articolo 1, comma secondo, TUE ⁵⁰ ed è posto quale obiettivo fondamentale dell'UE, dalla portata e dal significato fortemente ampi. Il richiamo ai popoli europei nella clausola era in realtà già presente nel preambolo del trattato CECA, in cui si fa riferimento all'idea di una "*communauté plus large et plus profonde*", ovvero una comunità più grande e più profonda, anticipata dalla Dichiarazione Schuman del 1950. Tuttavia, l'origine della clausola "*ever closer union*" è da ricondurre al preambolo del trattato CEE. La sua formulazione è rimasta invariata ed infatti è riprodotto allo stesso modo nel già citato articolo 1, comma secondo, TUE. L'espressione di un'unione sempre più stretta è stata poi inserita in altri documenti, come ad esempio la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Per quanto riguarda il significato di tale espressione, essa rappresenta l'integrazione europea come processo. Inoltre, l'idea alla base di tale espressione di una continua evoluzione mette in luce la natura

⁴⁹ Carlo Curti Gialdino, "La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk", *Federalismi.it*, no. 23 (dicembre 2015): 5, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=30871>

⁵⁰ David Cameron (2015). *PM letter to President of the European Council Donald Tusk*. November 10, 2015.

dinamica e teleologica del processo di integrazione europea. Nel riferirsi ai popoli europei, l'espressione evidenzia altresì il ruolo attribuito agli individui sin dagli albori dell'esperienza comunitaria e alla dimensione democratica dell'Unione, attribuendo alla clausola una portata estremamente simbolica. La stessa, in combinato disposto con altre disposizioni dei Trattati, può costituire dei limiti per gli Stati membri e le stesse istituzioni europee.

In tale contesto, non sorprende che il Regno Unito abbia sempre cercato di sottrarsi a tale clausola, riuscendo ad ottenere l'esclusione della stessa nel preambolo del trattato costituzionale anche se non dalla riforma di Lisbona. In risposta alla richiesta del primo ministro britannico Cameron di porre fine all'obbligo di una “*ever closer union*” per il Regno Unito conformemente ai trattati, già nel 2014 – nelle conclusioni del Consiglio europeo – era stato stabilito che “il concetto di unione sempre più stretta lascia spazio a percorsi di integrazione diversi per paesi diversi”. Pertanto, gli Stati membri il cui desiderio è quello di proseguire verso un'integrazione più profonda sono liberi di farlo, rispettando gli Stati membri che, al contrario, non desiderano proseguire nell'integrazione⁵¹.

Il secondo profilo riguarda il concetto di sovranità a cui il primo ministro britannico fa riferimento nella lettera al presidente del Consiglio europeo, concerne l'estensione del ruolo dei parlamenti nazionali rispetto alla legislazione europea, permettendo ad un gruppo di essi di bloccare le proposte legislative della Commissione europea. Secondo il primo ministro Cameron, i parlamenti nazionali devono poter correggere la legislazione comunitaria. Ai sensi dell'articolo 12 TUE e delle disposizioni dei protocolli n. 2 e n. 3 allegati al TUE ed al TFUE, rispettivamente sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i parlamenti nazionali possono chiedere, entro certi limiti, di riesaminare le proposte legislative della Commissione europea, dopo aver ottenuto un terzo o un quarto dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, in relazione al settore in questione. Se l'intenzione del Regno Unito fosse quella di valersi di queste disposizioni per bloccare la proposta, ciò avrebbe un impatto modificativo sul quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa spettante alla Commissione europea e sulle prerogative legislative del Parlamento europeo e del Consiglio.

Per quanto riguarda la richiesta del premier britannico di ridurre le eccessive formalità amministrative e di valorizzare la sussidiarietà alla luce del principio “Europa dove necessario, nazione dove possibile”, queste non richiedono modifiche normative. In questo caso, si può procedere ad un'opera di semplificazione, al fine di ottenere un'analisi più scrupolosa di impatto normativo e allo stesso

⁵¹ Filippo Croci, “I rapporti tra il recesso dall'Unione europea e l'obiettivo della ‘*ever closer union*’”, *Federalismi.it*, no.17 (giugno 2020): 59-67, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43558&content=&content_author=

tempo limitare i costi frutto della regolamentazione. È questa la direzione che è stata intrapresa nel lavoro della Commissione europea e del suo primo vicepresidente Frans Timmermans.

Infine, per quanto riguarda la volontà del primo ministro Cameron di voler preservare l'autonomia del Regno Unito in materia di sicurezza nazionale, egli riconosce al contempo la necessità di un'azione comune laddove siano implicati profili di interesse di tutti i Paesi membri. Tuttavia, questo elemento desta talune perplessità dal momento che si tratta di aspetti del tutto pacifici e non si comprende quindi il perché siano stati evocati. In tal senso, basti pensare all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, secondo cui l'Unione "rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di tutela dell'ordine pubblico e di tutela della *sicurezza nazionale*. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro"⁵².

Il quarto ed ultimo ambito riguarda l'immigrazione, con la richiesta del Regno Unito di ridurre il flusso, inatteso ed "insostenibile", di persone provenienti da altri Stati membri e dirette nel Regno Unito⁵³. A tal riguardo è doveroso ricordare che il diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione sancisce il diritto delle persone di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Il diritto di libera circolazione è uno dei pilastri del diritto dell'Unione e come tale rappresenta un diritto fondamentale che appartiene al patrimonio giuridico del processo di integrazione europea. Secondo quanto richiesto dal primo ministro Cameron, l'accesso al *welfare* britannico, ai benefici fiscali ed abitativi, ai sussidi di disoccupazione e agli assegni familiari, sarebbe permesso esclusivamente agli stranieri che risiedono nel territorio del Regno Unito per un periodo di almeno quattro anni. Tale richiesta costituisce una violazione del diritto di libera circolazione e del correlato diritto di ottenere il medesimo trattamento giuridico. Di conseguenza, tale richiesta risulta inammissibile ai sensi del diritto dell'UE. Le difficoltà per l'Unione ad accogliere le richieste del primo ministro britannico, emergono chiaramente dalle parole del presidente del Consiglio europeo Donald Tusk nella lettera inviata ai capi di Stato e di governo il 7 dicembre 2015: "*There is presently no consensus on the request that people coming to Britain from the EU must live there and contribute for four years before they qualify for in-work benefits or social housing*" [...] "*This is certainly an issue where we need to hear more from the British Prime Minister and an open debate among ourselves before proceeding further*"⁵⁴.

⁵² Gialdino, "La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk", 21-23.

⁵³ Cameron (2015). *PM letter to President of the European Council Donald Tusk*.

⁵⁴ Gialdino, "La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk", 25.

Da parte sua, David Cameron, preoccupato che le sue richieste potessero essere viste dai partners europei come una semplice “lista dei desideri” favorevole esclusivamente al Regno Unito, mise in chiaro che di alcune delle sue proposte, se non tutte, ne avrebbero beneficiato anche gli altri Stati membri. Cameron sosteneva di aver offerto “un piano molto dettagliato che avrebbe comportato grandi benefici non solo per il Regno Unito ma per l’Europa intera”⁵⁵.

Dopo che il Regno Unito ha presentato le sue richieste iniziali al vertice del Consiglio europeo del giugno 2015, il Consiglio europeo ha creato una task force dell’UE (EUTF). L’EUTF aveva un mandato informale che lo incaricava di esaminare le opzioni, esplorare cosa avrebbe potuto funzionare e in che modo, ed esaminarne la compatibilità con il diritto dell’UE esistente. L’EUTF non è stato incaricato di produrre un accordo effettivo all’inizio, e non è stato nemmeno pubblicamente chiamato task force. Inoltre, non sono state messe in atto regole su come avrebbe dovuto funzionare nella pratica, consentendo ai funzionari chiave di sviluppare delle procedure di lavoro che potessero adattarsi alle circostanze⁵⁶.

La contrattazione politica tra il Regno Unito e i suoi partners europei si è svolta per diversi mesi sotto l’egida del presidente del Consiglio europeo e si è conclusa nel febbraio 2016, quando il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo giuridicamente vincolante che delinea un nuovo posizionamento per il Regno Unito nell’UE. Il nuovo accordo, codificato in una serie di documenti – tra cui una decisione dei capi di Stato e governo degli Stati membri dell’UE – ha accolto molte delle richieste britanniche, istituendo speciali protezioni riguardo la posizione degli Stati membri che, come il Regno Unito, erano al di fuori dell’Eurozona. In un certo senso, l’accordo raggiunto dal presidente del Consiglio europeo si era spinto molto lontano nel sacrificare i principi fondamentali dell’UE per soddisfare le richieste britanniche⁵⁷. Di fatto, in tale occasione sono state ribadite le affermazioni già svolte nelle citate conclusioni del Consiglio europeo del 2014 secondo cui gli Stati membri non sono obbligati a partecipare al processo di integrazione europea e dunque sono esentati da talune disposizioni del diritto dell’UE. Veniva anche affermato che l’obiettivo di una “*ever closer union*” è compatibile con diversi percorsi di integrazione e non obbliga gli Stati membri “a puntare ad una destinazione comune”. Ciò metteva profondamente in discussione gli aspetti strutturali del processo di integrazione, segnando una battuta d’arresto al “*mouvement permanent d’intégration*”, proprio dell’Unione europea⁵⁸.

⁵⁵ Julie Smith, “David Cameron’s EU renegotiation and referendum pledge: A case of déjà vu?”, *British Politics* 11, no. 3 (dicembre 2016): 332, <https://doi.org/10.1057/bp.2016.11>

⁵⁶ Derek Beak e Sandrino Smeets, “The unseen hands: Collaborative instrumental leadership in the British renegotiation case”, *European Journal of Political Research* 59 (agosto 2020): 452, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12354>

⁵⁷ Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit*.

⁵⁸ Croci, “I rapporti tra il recesso dall’Unione europea e l’obiettivo della ‘ever closer union’”, 68-69.

L'impegno referendario di Cameron era incentrato sulla convinzione che il primo ministro britannico sarebbe stato in grado di persuadere gli altri ventisette Stati membri riguardo i meriti della rinegoziazione dei termini di adesione del Regno Unito all'UE. Molti conservatori ritenevano che gli altri Stati membri avrebbero acconsentito ai desideri della Gran Bretagna per paura che questa potesse abbandonare l'Unione. Se è vero che molti paesi nell'Unione europea consideravano la presenza del Regno Unito nell'Unione necessaria, non lo avrebbero però sostenuto ad ogni costo ⁵⁹. Infatti, il passaggio contenente l'affermazione secondo cui i riferimenti ad un'unione sempre più stretta “non equivalgono all'obiettivo di integrazione politica” – contenuta nel progetto di decisione dei capi di Stato o di governo riguardo una nuova intesa per il Regno Unito nell'UE – è stato eliminato a seguito dell'opposizione di alcuni Stati membri, i quali sostenevano che ciò avrebbe sminuito ancor di più la clausola di un'unione sempre più stretta. In ogni caso, la “nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea” è stata oggetto di numerose critiche sia per la forma attraverso cui è stata adottata sia per il contenuto dell'intesa. In particolare, la messa in discussione di una serie di principi alla base del diritto dell'UE è parsa inadeguata e non commisurata all'obiettivo da realizzare ⁶⁰.

Al di là di queste considerazioni, sulla base di tale intesa, il primo ministro britannico Cameron ha indetto un referendum nel giugno 2016. Tuttavia, la vittoria del “*Leave*” nel referendum, ha reso nullo l'accordo appena raggiunto tra le Parti, evitando che le relative previsioni potessero comportare delle deroghe eccessive ai principi fondanti dell'UE ⁶¹.

È opportuno far presente che dalla fine del 2009, la crisi dell'euro-zona ha influenzato la stabilità dell'Unione europea, poiché diversi Stati membri della zona euro hanno incontrato molteplici difficoltà nel rimborsare o rifinanziare i loro debiti pubblici. Il Regno Unito, pur essendo al di fuori della zona euro, soffriva per via degli ampi contatti commerciali intrattenuti con l'UE.

La conseguenza peggiore della crisi è stata proprio la promozione di una sfiducia nei confronti dell'integrazione europea, emersa non solo in Gran Bretagna, ma in tutta l'Unione europea ⁶². I governi nazionali degli Stati membri hanno registrato la crescita elettorale dei partiti euroscettici, rendendo la possibilità di recedere dall'Unione un evento non più così remoto ⁶³.

⁵⁹ Copsy e Haughton, “Farewell Britannia? “Issue Capture” and the Politics of David Cameron's 2013 EU Referendum Pledge”, 86.

⁶⁰ Croci, “I rapporti tra il recesso dall'Unione europea e l'obiettivo della ‘ever closer union’”, 69-70.

⁶¹ Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit*.

⁶² Holger Mölder, “British Approach to the European Union: From Tony Blair to David Cameron”, in *Brexit. History, reasoning and perspectives*, ed. Ramiro Troitiño, Kerikmäe, e Archil Chochia (Springer International Publishing, 2018), 167.

⁶³ Savastano, “Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione europea”, 3.

CAPITOLO 2. LE TRATTATIVE TRA IL REGNO UNITO E L'UE E LA QUESTIONE DEL CONFINE IRLANDESE

2.1 Il regime dei negoziati dal 2017 al 2020 e le tensioni tra UE e Regno Unito:

2.1.1 La notifica formale di recesso del 29 marzo 2017

I negoziati sulla Brexit sono sempre stati incredibilmente difficili, data la complessità delle questioni affrontate e le profonde divisioni politiche tra i cittadini del Regno Unito sulla scia del referendum sull'Unione europea. Ma pochi avrebbero potuto prevedere quanto sarebbe stato difficile per il Regno Unito e l'UE concordare i termini dell'Accordo di recesso e garantire la ratifica interna. Nonostante le tensioni e le sfide da parte dell'UE, è stata la controparte britannica a rappresentare la maggior parte dei problemi. Sotto la prima ministra Theresa May, il Governo britannico ha faticato a presentare proposte negoziali coerenti, ostacolate da profonde divisioni all'interno del governo e del partito conservatore. Il Regno Unito non è stato in grado di presentarsi come una squadra negoziale unita; si è spesso trovata in secondo piano, rispondendo alle proposte dell'UE sia sulla sequenza che sul contenuto. I politici britannici hanno perseguito una strategia negoziale mal giudicata che non è riuscita a comprendere appieno le prospettive e i vincoli dell'UE.

Il 29 marzo 2017 il Governo britannico ha notificato formalmente al presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, la volontà del Regno Unito di recedere dall'Unione europea a norma dell'articolo 50 del TUE. La notifica di recesso ha avviato i due anni di transizione previsti dall'articolo 50 TUE per concordare i termini del recesso e il quadro delle future relazioni.⁶⁴

L'articolo 50 TUE non stabilisce una specifica forma per la notifica di recesso. Seguendo l'iter delineato dallo stesso articolo, uno Stato membro che adotta, conformemente alle proprie disposizioni costituzionali, la decisione di recedere dall'Unione notifica al Consiglio europeo le proprie intenzioni. L'Unione, secondo quanto previsto dall'art. 218, par. 3 TFUE, con la nomina di un gruppo di negoziatori che seguono le linee guida dettate dal Consiglio dell'UE, negozierà e concluderà con lo Stato interessato un accordo, che disciplini le modalità di recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni tra l'Unione e lo Stato. L'accordo sarà concluso a nome dell'Unione dal Consiglio dell'Unione europea, che voterà a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. I Trattati europei cesseranno di essere applicati allo Stato che recede alla data di entrata in

⁶⁴Emily Jones, "The Negotiations", in *The Law & Politics of Brexit. Volume II: The Withdrawal Agreement*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2020), 37-40.

vigore dell'accordo di recesso o, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 3 dell'articolo 50 TUE. Tuttavia, rimane la possibilità che, dato il tempo limitato concesso ai negoziati e data la complessità delle questioni da affrontare, il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare il termine dei negoziati stessi.

L'articolo 50, par. 2, TUE fornisce indicazioni piuttosto generali sul contenuto che l'accordo di recesso avrà. La norma si limita infatti ad attribuire il compito di regolamentare il recesso in questione e a dettare il quadro complessivo delle future relazioni tra lo Stato che recede e l'Unione. Lo scopo principale dell'Accordo di recesso è quello di regolare nel migliore dei modi un'operazione di per sé traumatica, anche a causa dell'assenza di regole in grado di rispondere ad importanti questioni legali, economiche e politiche, inevitabilmente presenti e da risolvere. Il periodo transitorio della durata di due anni, previsto dall'accordo stesso, sarà necessario per prevedere la riorganizzazione di tutti gli organi dell'UE, in cui siedono i rappresentanti dello Stato che recede e fissare una data a partire dalla quale quest'ultimo cesserà di partecipare alle riunioni degli organi dell'Unione, includendo anche la moltitudine di agenzie, organizzazioni e istituzioni che danno vita all'Unione. Inoltre, le parti dovrebbero consentire ai cittadini dello Stato che recede di continuare la propria attività all'interno degli organi dell'Unione fino alla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso. Questa soluzione, seppur condivisa, suscita un paradosso, ovvero il rischio che le politiche e le priorità dell'Unione siano decise o influenzate per periodi significativi da funzionari ormai meno sensibili all'interesse comune europeo. L'articolo 50 par. 4, TUE si limita a prevedere l'astensione del membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che intende recedere dalle deliberazioni e dalle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano, senza al contempo prevedere alcuna disposizione circa la condizione degli altri dirigenti o funzionari ⁶⁵.

Nel caso britannico, la prima ministra Theresa May ha inviato una lettera di ben sei pagine al presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, consegnata formalmente dall'ambasciatore Sir Tim Barrow, rappresentante permanente britannico presso l'Unione europea, notificando formalmente al Consiglio europeo l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), dando inizio ai negoziati sulla Brexit ⁶⁶.

⁶⁵ Andrea Circolo, Ondrej Hamulák e Ondrej Blažo, "Article 50 of the Treaty on European Union: How to Understand the 'Right' of the Member State to Withdraw the European Union?", in *Brexit. History, reasoning and perspectives*, ed. David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe, e Archil Chochia (Springer International Publishing, 2018), 210-211.

⁶⁶ Carlo Curti Gialdino, "Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali", *Federalismi.it*, no. 16 (agosto 2017): 8, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=34677>

2.1.2 Le posizioni negoziali del Governo di Londra e l'iniziale ambiguità della posizione britannica

A seguito dell'attivazione dell'articolo 50 TUE da parte del Regno Unito, il 31 marzo 2017 il presidente Donald Tusk ha pubblicato il progetto di orientamenti per i negoziati con il Regno Unito, riassumendo l'approccio proposto dall'UE nella gestione del divorzio con il Regno Unito e le nuove relazioni con lo stesso ⁶⁷.

Il presidente Tusk ha poi convocato il Consiglio europeo il 29 aprile 2017. In tale occasione, i leaders dell'UE a ventisette si sono riuniti senza il Regno Unito per il primo vertice dopo l'attivazione dell'articolo 50 TUE. Il presidente Tusk ha sottoscritto l'impegno dell'Unione europea ad agire in maniera coesa e unitaria per l'intera durata dei negoziati, con l'auspicio di giungere ad un accordo che incontrasse gli interessi di entrambe le parti e che fosse "giusto ed equo" per tutti i Paesi parte dell'Unione. Al contempo, l'UE si era preparata anche all'eventualità in cui tale accordo non fosse stato raggiunto. Nella stessa occasione, l'UE ha adottato all'unanimità gli orientamenti contenenti i principi generali che l'Unione avrebbe dovuto seguire durante i futuri negoziati con il Regno Unito. Come espresso dal presidente Tusk, "gli orientamenti definiranno il quadro dei negoziati e delinearanno le posizioni e i principi generali dell'UE durante i colloqui". Negli orientamenti, il Consiglio auspicava ad una partnership stretta con il Regno Unito anche in futuro. Il Consiglio europeo afferma inoltre che ogni accordo con il Regno Unito sarebbe dovuto avvenire in condizione di parità, rispettando diritti ed obblighi e garantendo l'integrità del mercato unico. Per quanto riguarda i negoziati, questi si sarebbero dovuti svolgere nel rispetto del principio di trasparenza e come un pacchetto unico, come stabilito dall'articolo 50 TUE. Non sarebbe infatti stato possibile giungere ad un accordo su singoli elementi. I negoziati hanno il fine di permettere un recesso ordinato e di limitare l'incertezza dovuta al repentino cambiamento causato dalla Brexit. Il Consiglio europeo specifica, a tal proposito, che la prima fase dei negoziati avrebbe avuto il fine di garantire ai cittadini, alle imprese, ai partner internazionali e, in generale, a tutti i soggetti direttamente o indirettamente interessati, la certezza giuridica circa gli effetti che sarebbero emersi a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione e di regolare il disimpegno del Regno Unito dai diritti e dagli obblighi derivanti dalla sua previa partecipazione all'Unione ⁶⁸.

⁶⁷ Federico Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 9.

⁶⁸ Riunione straordinaria del Consiglio europeo 29 aprile 2017 sugli orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE, <https://www.consilium.europa.eu/media/21751/29-euco-art50-guidelines-it.pdf>

Per quanto riguarda il governo britannico, questo sembrava avere inizialmente una serie coerente di obiettivi negoziali incentrati sulla realizzazione di una “*hard Brexit*”⁶⁹. Dopo pochi giorni dal suo insediamento, la prima ministra Theresa May ha creato un nuovo Dipartimento per il commercio internazionale, ha nominato un Segretario al Commercio e ha definito un piano per il Regno Unito al fine di negoziare accordi di libero scambio in tutto il mondo. In diversi discorsi pubblici di alto profilo, la prima ministra britannica ha poi esposto gli obiettivi negoziali e le linee rosse del governo, promettendo che “l'autorità del diritto dell'UE” nel Regno Unito, compresa la giurisdizione della Corte di giustizia europea (CGE), sarebbe “finita per sempre” e che il Regno Unito avrebbe avuto il controllo sull'immigrazione proveniente dall'UE. Poiché questi obiettivi potevano essere raggiunti solo lasciando l'unione doganale dell'UE e il mercato unico, le trattative sembravano impostate per una “*hard Brexit*”⁷⁰.

Nello specifico, le prime indicazioni ufficiali rilasciate dalla prima ministra May circa il prosieguo delle trattative per il recesso dall'Unione sono state chiarite nel discorso “*Britain after Brexit: A Vision of Global Britain*”, pronunciato dalla premier il 2 ottobre 2016 durante la conferenza del partito conservatore. In quella occasione, Theresa May ha espresso la sua volontà di sottoscrivere un accordo personalizzato con l'Unione europea e quindi non ispirato a modelli preesistenti. Tale accordo doveva prevedere il libero scambio di beni e servizi, l'accesso al mercato unico dell'Unione europea il più ampio possibile e la cooperazione riguardo le attività di contrasto e di antiterrorismo. Il Regno Unito avrebbe inoltre gestito il controllo dell'immigrazione proveniente dai paesi facenti parte dell'Unione e si sarebbe emancipata dal controllo della giurisdizione della Corte di giustizia europea, affidando l'applicazione del diritto inglese in maniera esclusiva alle corti britanniche.

Inoltre, merita di essere menzionato il discorso tenuto dalla prima ministra May il 17 gennaio 2017 a Lancaster House, durante il quale ha espresso le seguenti parole: “*no deal for Britain is better than a bad deal for Britain*”, ovvero “l'assenza di un accordo per il Regno Unito è da preferire ad un accordo negativo per il Paese”⁷¹.

Theresa May ha riconosciuto l'impegno dell'Unione europea nel tener conto delle diversità dei suoi Paesi membri e dei loro interessi. Tuttavia, secondo la premier britannica, l'Unione ha sempre teso all'uniformità piuttosto che alla flessibilità.

May si sarebbe quindi impegnata a stabilire un partenariato nuovo e paritario tra gli alleati nell'UE e a forgiare un Regno Unito sempre più globale, indipendente e sovrano. Non avrebbe mai accettato

⁶⁹ L'espressione *hard Brexit* indica la negoziazione tra il Regno Unito e l'Unione europea avente ad oggetto un accordo di libero scambio o l'uscita del Regno Unito dall'Unione senza alcun accordo. L'*hard Brexit* si contrappone alla *soft Brexit*, che prevede invece il mantenimento dell'adesione, totale o parziale, da parte del Regno Unito, al mercato unico e all'unione doganale e l'assenza di rappresentazione politica del Paese nelle istituzioni europee.

⁷⁰ Jones, “The Negotiations”, 41.

⁷¹ Gialdino, “Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea”, 9-10.

un'adesione parziale o associata all'Unione europea né qualsiasi altro accordo che avrebbe lasciato il Paese in una condizione di stallo tra il rimanere all'interno dell'Unione o al di fuori.

Nel discorso del 17 gennaio 2017, la premier May ha poi delineato dodici obiettivi che avrebbero indirizzato il Governo britannico “*in fulfilling the democratic will of the people of the UK*”, ovvero nel soddisfare la volontà democratica espressa dal popolo del Regno Unito. Tali obiettivi equivalgono ad un unico grande obiettivo: un nuovo, positivo e costruttivo partenariato tra Regno Unito e Unione europea. Le ambizioni della prima ministra May erano le seguenti: garantire la certezza del diritto per gli operatori economici del Regno Unito mediante la nazionalizzazione dell'*acquis* dell'UE nell'ordinamento britannico; riprendere il controllo delle proprie leggi e porre una fine alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione nel Regno Unito; rafforzare la preziosa unione tra le quattro nazioni che compongono il Paese (Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord); mantenere la Common Travel Area con l'Irlanda; recuperare il controllo sull'immigrazione proveniente dai Paesi dell'Unione, permettendo l'accesso per ragioni lavorative e di studio; garantire i diritti dei cittadini europei che risiedono nel Regno Unito e, allo stesso modo, garantire i diritti dei cittadini britannici residenti negli altri Stati membri dell'Unione europea; proteggere i diritti di coloro che lavorano regolarmente nel Regno Unito; garantire alle persone fisiche e giuridiche britanniche il libero accesso ai mercati europei, mantenendo un'area di libero scambio in cui gli individui siano liberi di intervenire l'uno nel mercato dell'altro, senza però convergere in un mercato interno; riconoscere la necessità del Regno Unito di ampliare in maniera significativa il commercio con altri Stati – come Cina, Brasile e Paesi del Golfo – pur mantenendo l'unione doganale con gli Stati membri dell'Unione (opzione successivamente sfumata); occupare le migliori posizioni nel mondo nell'ambito della scienza e dell'innovazione, collaborando con l'UE nel campo della scienza, della ricerca e dell'iniziativa tecnologica; assicurare la cooperazione con l'Unione nella lotta contro la criminalità organizzata ed il terrorismo; e infine assicurare una Brexit “regolare e ordinata”.⁷²

Col passare del tempo, l'ambiguità si è insinuata nella posizione negoziale del Regno Unito. Il Libro bianco “*The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*”, pubblicato dal Governo di Londra il 2 febbraio 2017, oltre a ribadire i dodici obiettivi già espressi nel discorso di Lancaster House, affermava esplicitamente che il Regno Unito avrebbe abbandonato il mercato unico dell'UE e avrebbe perseguito “un accordo di libero scambio ambizioso e globale”. Al contempo, ha però affermato che avrebbe perseguito un “nuovo accordo doganale” con l'UE e che un futuro accordo avrebbe potuto “includere elementi delle attuali disposizioni sul mercato unico in determinati

⁷² Prime Minister's Office 10 Downing Street, “The Government's Negotiating Objectives for Exiting the EU: PM Speech,” *GOV.UK*, February 3, 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

settori”. Ciò ha immediatamente sollevato interrogativi sulla fattibilità della nuova agenda commerciale del Regno Unito, poiché qualsiasi accordo sindacale doganale che consentiva la libera circolazione delle merci avrebbe richiesto una tariffa esterna armonizzata, e ciò avrebbe ridotto inevitabilmente la capacità del Regno Unito di concludere accordi di libero scambio con paesi terzi. Un’ulteriore difficoltà era poi rappresentata dal conciliare l’incorporazione di elementi del mercato unico, che inevitabilmente avrebbe comportato una qualche forma di giurisdizione continua della Corte di giustizia europea o di un organismo equivalente nel Regno Unito, con la promessa della prima ministra May di porre fine all’autorità del diritto dell’UE nel Regno Unito.⁷³

Un’ulteriore specificazione della posizione britannica è presente nella già citata notifica di recesso del 29 marzo 2017, nella quale è illustrato l’approccio del Governo di Sua Maestà alle trattative sull’uscita del Regno Unito dall’UE. La premier May ha espresso il desiderio di concludere un “partenariato speciale e approfondito” con l’UE, comprendente la cooperazione in materia economica e di sicurezza e ha ribadito più volte la necessità di stabilire le condizioni del futuro partenariato tra il Regno Unito e l’Unione parallelamente con quelle riguardanti il recesso.

Un elemento di novità è poi rappresentato dalla decisione secondo cui, se il Regno Unito fosse uscito dall’Unione senza concludere alcun accordo, i suoi scambi commerciali sarebbero stati regolati dalle condizioni poste dall’Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Infine, la prima ministra May ha sottolineato l’importanza di prevedere dei periodi transitori per permettere ai cittadini e alle imprese del Regno Unito e dell’UE di adattarsi in maniera ordinata e corretta alle nuove modalità.⁷⁴ Da ultimo, è opportuno ricordare il *Queen’s Speech 2017*, tenutosi il 21 giugno e pronunciato dalla Regina Elisabetta II presso la Camera dei Comuni e la Camera dei Lords. Da tale discorso, è emersa la volontà della Regina di mantenere una profonda e speciale relazione con gli alleati europei ma allo stesso tempo di forgiare nuove relazioni commerciali attraverso il globo. La Regina ha poi proseguito anticipando il disegno di legge che sarebbe stato presentato successivamente e che avrebbe permesso di abrogare la legge europea e di fornire certezza ai cittadini e alle imprese. Il disegno di legge sarebbe poi stato integrato da una legislazione volta a garantire una Brexit di successo, stabilendo nuove politiche nazionali in materia di immigrazione, sanzioni internazionali, gestione del nucleare, ed agricoltura e pesca⁷⁵.

⁷³Jones, “The Negotiations”, 41-42.

⁷⁴ Prime Minister’s Office 10 Downing Street, “Prime Minister’s letter to Donald Tusk triggering Article 50,” *GOV.UK*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf

⁷⁵ Office, Cabinet. “Queen’s Speech 2017.” *GOV.UK*, June 21, 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2017>

2.1.3 La giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE nel Regno Unito

Prima di proseguire con l'esame della posizione negoziale assunta dall'Unione europea, è interessante analizzare se effettivamente il Regno Unito sia stato in grado di tener fede alla sua promessa di porre fine *per sempre* alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE nel Paese.

La prima ministra May ha dichiarato: “riprenderemo il controllo delle nostre leggi” dopo la Brexit. Tuttavia, rimangono urgenti domande su come tali leggi saranno interpretate ed applicate. La prima amministrazione di Theresa May aveva tracciato solo una bozza del futuro ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea, sorvolando su alcuni dei dettagli più importanti dell'ordinamento giuridico del Regno Unito. A tal fine, il Governo britannico aveva presentato il 13 luglio 2017 il c.d. “*Great Repeal Bill*”, ovvero la legge che avrebbe permesso di “convertire” l'attuale corpus legislativo dell'Unione Europea in diritto britannico e di abrogare l'*European Communities Act* del 1972. Tale legge avrebbe stabilito quali leggi sarebbero rimaste in vigore dopo la Brexit ed avrebbe influito sul modo in cui i tribunali le avrebbero interpretate. Il Libro bianco del Governo sul Repeal Bill ha fornito informazioni utili sulle seguenti questioni: se il Governo intende che le nuove leggi del Regno Unito che entreranno in vigore a seguito della Brexit avranno la precedenza sulle vecchie leggi dell'UE; se il Governo intende che la giurisprudenza della Corte di giustizia non avrà alcun ruolo nell'interpretazione interna delle leggi britanniche che entreranno in vigore dopo la Brexit e se il Governo intende attribuire alla giurisprudenza della Corte di giustizia precedente alla Brexit uno status giuridico equivalente alle sentenze della Corte Suprema del Regno Unito. Tuttavia, il Libro bianco non dice molto circa l'approccio del Governo ad una serie di altre questioni importanti. Molte di queste riguardano il ruolo della Corte europea nel diritto del Regno Unito dopo la Brexit: quale ruolo avrà la giurisprudenza della Corte di giustizia post-Brexit nell'applicazione e nell'interpretazione a livello nazionale delle leggi derivate dall'UE? In che misura i giudici britannici dovrebbero continuare a considerare i trattati e gli obiettivi politici dell'UE quando interpretano il diritto derivato dall'UE? In quali circostanze i giudici britannici si discosteranno dalle sentenze pre-Brexit della Corte di giustizia? ⁷⁶.

La stessa Corte di giustizia dell'UE ha pubblicato un comunicato stampa nel quale ha chiarito che avrebbe continuato a svolgere un ruolo nel diritto del Regno Unito durante il periodo di transizione ed oltre. All'articolo 131 del comunicato, la Corte di giustizia ha infatti specificato che durante il periodo di transizione, la stessa avrebbe continuato ad esercitare le proprie prerogative nel Regno Unito “in forza dei trattati” e che la sua giurisdizione non sarebbe svanita completamente una volta

⁷⁶ Raphael Hogarth, “Brexit and the European Court of Justice”, *Institute for Government* (giugno 2017): 4, <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-99497-ea.pdf>

terminato il periodo di transizione. Infatti, l'Accordo di recesso prevede una qualche forma di giurisdizione, seppur limitata, della Corte di giustizia dell'UE nel Regno Unito e delle persone fisiche o giuridiche che vi risiedono anche una volta terminato il periodo transitorio. Ai sensi dell'articolo 86 dell'Accordo, la Corte di giustizia continuerà a giudicare le controversie da o contro il Regno Unito entro la fine del periodo transitorio e i requisiti pregiudiziali sottoposti alla Corte entro il medesimo termine da un giudice britannico⁷⁷. L'articolo 87, inoltre, prevede che la Corte continuerà ad essere competente riguardo le procedure di infrazione, ai sensi dell'articolo 258 TFUE o 108, paragrafo 2, TFUE, commesse entro la fine del periodo transitorio, relative alla violazione del diritto dell'UE o della Parte quarta dell'Accordo di recesso. Tuttavia, il ricorso deve essere depositato dalla Commissione alla Corte di giustizia entro quattro anni dalla data indicata. Secondo la suddetta norma, la Corte è anche competente per quelle procedure di infrazione instaurate dalla Commissione nel caso in cui il Regno Unito non si conformi ad una decisione adottata da un'istituzione ai sensi di una procedura amministrativa pendente davanti ad organi, organismi, istituzioni, agenzie e quelle che riguardano gli aiuti di Stato o dell'Ufficio europeo antifrode (OLAF). Entro la fase transitoria, la Commissione ha a disposizione quattro anni di tempo dall'adozione della decisione per cominciare la procedura di infrazione dinanzi la Corte di giustizia.

Inoltre, quest'ultima sarà competente a giudicare, sia durante il periodo di transizione sia successivamente, le controversie che riguardano anche il Regno Unito senza però la presenza di un giudice britannico nella formazione giudicante, con la conseguenza che l'accettazione della legittimazione delle relative pronunce nel Regno Unito sarà più problematica. Non a caso, si discute circa la possibilità di prevedere, in questa circostanza particolare, l'istituzione di un giudice *ad hoc* nella formazione giudicante. Ai sensi dell'articolo 158 dell'Accordo, la Corte è altresì competente a pronunciarsi sui rinvii pregiudiziali sollevati da un giudice del Regno Unito riguardo l'interpretazione della Parte seconda dell'Accordo, nel caso in cui il processo abbia avuto inizio entro otto anni dalla fine del periodo transitorio. L'articolo 90, paragrafo 1, conferisce al Regno Unito il diritto di intervenire nei ricorsi diretti e di partecipare alle procedure pregiudiziali riguardanti gli Stati membri dell'UE, anche successivamente al termine del periodo transitorio "fino a quando le sentenze e le ordinanze della Corte di giustizia dell'Unione europea in tutti i procedimenti e rinvii pregiudiziali di cui all'articolo 86 non siano definitive". Pertanto, la Cancelleria della Corte continuerà a notificare al Regno Unito le ordinanze di rinvio pregiudiziale avanzate dai Paesi membri. Il secondo comma del suddetto articolo stabilisce che il Regno Unito può intervenire nelle procedure di infrazione

⁷⁷ Ilaria Anrò, "L'addio della Corte di giustizia dell'Unione europea ai suoi membri britannici", *Eurojus* (2020): 2-3, https://rivista.eurojus.it/laddio-della-corte-di-giustizia-dellunione-europea-ai-suoi-membri-britannici/?generate_pdf=4596

riguardanti gli Stati membri e nei rinvii pregiudiziali riguardanti disposizioni applicabili anche al Regno Unito prima del termine del periodo transitorio, purché iniziate prima del termine di quattro anni di cui all'art. 87. Inoltre, il Regno Unito può prendere parte nei procedimenti di cui all'art. 95, paragrafo 3, ovvero i procedimenti di annullamento *ex* articolo 263 TFUE instaurati nei confronti di decisioni di organi, organismi, istituzioni o agenzie adottate prima della fine del periodo transitorio o successivamente ad essa, ai sensi degli articoli 92 e 93 dell'Accordo che riguardano, rispettivamente, le procedure amministrative pendenti dinanzi ad organi, organismi, istituzioni o agenzie alla fine del periodo di transizione e quelle riguardanti agli aiuti di Stato o dell'Ufficio europeo anti frode (OLAF) iniziate nei quattro anni successivi. L'Accordo specifica, all'articolo 160, che le procedure di infrazione saranno sempre possibili, anche con la condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria, nonché i rinvii pregiudiziali, sebbene per un'area limitata del diritto dell'UE. Infine, secondo quanto stabilito dal paragrafo 1 del medesimo articolo, nel caso in cui un giudice di uno Stato membro ponga una questione di interpretazione riguardo l'Accordo alla Corte di giustizia mediante rinvio pregiudiziale, tale ordinanza deve essere notificata al Regno Unito, garantendo la possibilità a quest'ultimo di fornire le proprie osservazioni scritte e partecipare all'udienza. In conclusione, seppur il Regno Unito ha sostenuto più volte che la Brexit avrebbe comportato la fine definitiva della giurisdizione della Corte di giustizia nel Paese, ha anche difeso l'importanza di coerenza circa l'interpretazione delle nuove regole alla base delle future relazioni tra Regno Unito e Unione europea, e quindi del dialogo tra le corti ⁷⁸.

Per quanto riguarda la giurisdizione della Corte di giustizia nelle “future relazioni” tra UE e Regno Unito, in base all'Accordo di recesso, la Corte di giustizia non avrà più una giurisdizione generale sul Regno Unito in relazione a qualsiasi atto che abbia luogo a partire dal 1° gennaio 2021. Se la Corte svolgerà un ruolo in termini di supervisione di eventuali accordi di relazioni future tra il Regno Unito e l'UE, questo dipenderà da ciò che verrà negoziato.

La Dichiarazione politica concordata dal Regno Unito e dall'UE chiarisce solo che, nella misura in cui le “relazioni future” contengono concetti di diritto dell'UE, le controversie su tali concetti dovranno essere deferite alla Corte di giustizia. Questo deve avvenire in un processo simile a quello previsto dall'articolo 174 dell'Accordo di recesso, in cui la Corte di giustizia può offrire un'interpretazione vincolante del diritto dell'UE ⁷⁹.

⁷⁸ Ilaria Angela Anrò, “L'impatto della Brexit sulla composizione ed il funzionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea”, *Federalismi.it*, no. 20 (ottobre 2019): 15-19, https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=40519&content=&content_author=

⁷⁹ Silvia de Mars, “Brexit next steps: The Court of Justice of the EU and the UK”, *House of Commons Library* (febbraio 2020), <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit-next-steps-the-court-of-justice-of-the-eu-and-the-uk/>

Per quanto attiene invece il ruolo della Corte di giustizia dell'UE in relazione al Protocollo sull'Irlanda del Nord, lo stesso prevede che le istituzioni dell'UE continuino ad operare nei confronti dell'Irlanda del Nord sotto diversi aspetti. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, del Protocollo, nei settori delle dogane e circolazione delle merci (e scambio di informazioni sulle merci che entrano nell'Irlanda del Nord e che sono "a rischio" di trasporto successivo nell'UE), regolamenti tecnici, valutazioni, registrazioni, certificati, approvazioni ed autorizzazioni, IVA ed accise, mercato unico dell'elettricità ed aiuti di Stato, "le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione hanno, nei confronti del Regno Unito e delle persone fisiche e giuridiche che risiedono o sono stabilite nel territorio del Regno Unito, i poteri loro conferiti dal diritto dell'Unione". La disposizione stabilisce specificamente che "[i]n particolare, la *Corte di giustizia dell'Unione europea* ha la giurisdizione prevista dai trattati a tale riguardo" e che "l'articolo 267, secondo e terzo comma, del TFUE si applica al Regno Unito e nel Regno Unito a tale riguardo". Ciò significa che la Corte di giustizia dell'UE ha il potere di ricevere richieste di pronuncia pregiudiziale da parte dei tribunali britannici per quanto riguarda l'Irlanda del Nord. È utile ricordare che le disposizioni dell'Accordo di recesso, di cui il Protocollo è parte integrante, possono essere invocate direttamente in tribunale se "soddisfano le condizioni per l'efficacia diretta ai sensi del diritto dell'Unione". Il fatto che ciò si applichi anche al Protocollo è rafforzato dall'articolo 12, paragrafo 5, che stabilisce che "le decisioni delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione adottate conformemente al paragrafo 4 producono nei confronti del Regno Unito e nel Regno Unito gli stessi effetti giuridici che producono all'interno dell'Unione e dei suoi Stati membri". Inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia, anche quella emessa dopo il periodo di transizione, si applica ancora all'interpretazione del Protocollo.

Altresì, l'articolo 12 stabilisce che "i rappresentanti dell'Unione hanno il diritto di essere presenti durante tutte le attività delle autorità del Regno Unito connesse all'attuazione e all'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione rese applicabili dal presente Protocollo, nonché durante le attività connesse all'attuazione e all'applicazione dell'articolo 5" sulle dogane e sulla circolazione delle merci, che prevede l'obbligo per il Regno Unito di fornire le informazioni pertinenti su richiesta. Il Regno Unito è inoltre tenuto ad "agevolare la presenza dei rappresentanti dell'Unione". Le modalità pratiche in questo settore dovrebbero essere determinate dal Comitato misto su proposta del Comitato specializzato. L'attuazione di queste disposizioni ha provocato tensioni tra l'UE e il Regno Unito. Ad esempio, i piani dell'UE di aprire un ufficio a Belfast, al fine di facilitare la presenza di rappresentanti dell'UE, sono stati contrastati dal Regno Unito.

Per quanto riguarda i procedimenti giudiziari dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE, ai sensi del paragrafo 4 dell'articolo 12, il Regno Unito può partecipare "allo stesso modo di uno Stato membro" e gli avvocati autorizzati a praticare nel Regno Unito possono rappresentare o assistere una parte

dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea in tali procedimenti e saranno trattati, sotto ogni aspetto, come gli avvocati autorizzati a praticare dinanzi alle corti o ai tribunali degli Stati membri che rappresentano o assistono una parte dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea ⁸⁰.

2.1.4 Le posizioni negoziali dell'UE

Ritornando all'analisi delle posizioni negoziali ed in particolare la posizione negoziale tenuta dall'Unione europea a seguito dell'esito del Referendum sulla Brexit, il Consiglio europeo si è riunito il 28 giugno 2016 per discutere circa le conseguenze politiche del referendum. In tale occasione, l'allora primo ministro David Cameron ha presentato la situazione del paese a seguito del voto, garantendo l'attivazione dell'articolo 50 TUE da parte della nuova leadership del Regno Unito. Il giorno seguente, il 29 giugno, i ventisette capi di Stato o di governo si sono riuniti in modo informale per dibattere riguardo il futuro dell'UE. È stata ribadita l'esigenza di un recesso ordinato da parte del Regno Unito ed è stata stabilita la notifica formale di recesso come condizione necessaria affinché i negoziati potessero essere avviati ⁸¹. Nella stessa occasione, il Consiglio europeo ha formalmente approvato gli orientamenti per i negoziati e ha adottato un approccio a fasi. La prima fase avrebbe riguardato l'Accordo di recesso ovvero il “distacco del Regno Unito dall'Unione europea”. La seconda fase, invece, avrebbe trattato le future relazioni commerciali, che potevano essere completate solo dopo l'uscita definitiva del Regno Unito dall'Unione europea. Secondo l'Unione, una comprensione globale del quadro di questa relazione poteva essere concordata durante la seconda fase, ma le “discussioni preliminari e preparatorie a tal fine” potevano aver luogo solo una volta che il Consiglio europeo avesse stabilito che erano stati compiuti progressi sufficienti verso “il raggiungimento di un accordo soddisfacente sulle modalità di un recesso ordinato”. Gli orientamenti sono stati poi resi più specifici nelle direttive di negoziato del Consiglio, adottate sulla base delle raccomandazioni della Commissione ⁸².

Al termine della riunione del 29 giugno, nella dichiarazione congiunta, i ventisette leaders hanno annunciato che sarebbe spettato “al governo britannico notificare al Consiglio europeo l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione”. Ciò doveva essere fatto al più presto, data l'impossibilità di avviare un qualsiasi negoziato prima della notifica di recesso da parte del Regno Unito ⁸³.

⁸⁰ Joris Larik, “Governance and Dispute Settlement”, in *The Law & Politics of Brexit: The Protocol on Ireland / Northern Ireland*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2022), 220-222.

⁸¹ Riunione informale dei 27 capi di Stato o di governo del 29 giugno 2016, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2016/06/28-29/>

⁸² Fabbrini, *The Law & Politics of Brexit*, 54-55.

⁸³ Dichiarazione del 29 giugno 2016, Consiglio europeo, <https://www.consilium.europa.eu/media/20450/sn00060it16.pdf>

È opportuno focalizzarsi sul ruolo centrale svolto dal Parlamento europeo nelle varie fasi delle negoziazioni tra il Regno Unito e l'UE. L'articolo 50 TUE stabilisce che l'Accordo di recesso è concluso dal Consiglio solo a seguito dell'approvazione del Parlamento europeo.

La partecipazione dello stesso alla conclusione di un accordo è specificata dall'articolo 218, par. 6, lettera a) e b), TFUE. Secondo tale articolo, il Consiglio adotta la decisione di concludere l'accordo previa approvazione del Parlamento europeo, a meno che l'accordo non riguardi esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune. La previa approvazione è richiesta nel caso di accordi di associazione; di accordi sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; di accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione; di accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione e di accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo.⁸⁴

Nella risoluzione del 5 aprile 2017, accolta con favore dal Consiglio europeo in occasione della riunione straordinaria del 29 aprile, il Parlamento europeo ha posto una serie di principi generali da seguire nel corso delle negoziazioni. Innanzitutto, al fine di assicurare un'uscita ordinata del Regno Unito dall'UE, le negoziazioni tra le due parti dovevano essere condotte in buona fede e nella piena trasparenza. Il Parlamento europeo ha inoltre ricordato che se il Regno Unito avesse iniziato, prima del suo recesso, delle negoziazioni su un possibile accordo commerciale con un Paese terzo, ciò sarebbe contrario al diritto dell'Unione in quanto avrebbe rappresentato una violazione del principio di leale collaborazione sancito dall'articolo 4, par.3, TUE e avrebbe avuto come conseguenza l'esclusione del Regno Unito dalle procedure per i negoziati commerciali di cui all'articolo 218 TFUE. Ciò è valido anche in altri settori in cui il Regno Unito continuava a definire la legislazione, le azioni, le strategie o le politiche comuni dell'Unione in modo da favorire i propri interessi in quanto Stato membro uscente, piuttosto che gli interessi dell'Unione europea e dell'UE-27. Inoltre, qualsiasi accordo bilaterale tra uno o più Stati membri e il Regno Unito, nei settori di competenza dell'Unione europea, non concordato dall'UE-27 e relativo a questioni che rientrano nell'ambito di applicazione dell'Accordo di recesso e/o che incide sulle future relazioni dell'Unione europea con il Regno Unito, sarebbe stato in contraddizione con i Trattati. Ciò si riferisce in particolare a qualsiasi accordo bilaterale e/o prassi di regolamentazione o vigilanza che riguarda, ad esempio, l'accesso privilegiato al mercato interno per gli istituti finanziari con sede nel Regno Unito a scapito del quadro normativo

⁸⁴ Maria Eugenia Bartoloni, "Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito", *Eurojus*, no.4 (2021): 125-126, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Bartoloni-Il-ruolo-svolto-dal-Parlamento-europeo-nell-ambito-dell-accordo-sugli-scambi-commerciali-e-la-cooperazione-con-il-Regno-Unito.pdf>

dell'Unione o allo status dei cittadini dell'UE-27 nel Regno Unito e viceversa. Altresì, il Parlamento europeo ha ribadito che uno Stato che recede dall'Unione non può godere di benefici analoghi a quelli di cui gode uno Stato membro e ha annunciato pertanto che non avrebbe acconsentito ad alcun accordo che potesse contraddirlo. In tali condizioni, il Parlamento europeo auspicava future relazioni eque tra l'Unione europea e il Regno Unito il più possibile strette ed equilibrate in termini di diritti e obblighi.

Il Parlamento europeo ha proseguito sottolineando che il Regno Unito avrebbe onorare tutti i suoi obblighi giuridici, finanziari e di bilancio, compresi gli impegni assunti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale in scadenza, fino alla data del suo recesso e successivamente.

Infine, il Parlamento europeo ha preso atto delle modalità proposte per l'organizzazione dei negoziati contenute nella dichiarazione dei capi di Stato o di governo dei ventisette Stati membri, nonché dei presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea del 15 dicembre 2016; ha accolto con favore la nomina della Commissione europea a negoziatore dell'Unione e la nomina da parte della Commissione di Michel Barnier capo negoziatore e ha sottolineato che il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo era una condizione preliminare necessaria affinché il Parlamento potesse dare la sua approvazione a qualsiasi accordo raggiunto tra l'Unione europea e il Regno Unito.⁸⁵

Il 22 maggio 2017, il Consiglio (Affari generali) ha adottato la decisione con la quale la Commissione è stata incaricata di avviare i negoziati con il Regno Unito per la conclusione di un accordo volto a stabilire le modalità del suo recesso dall'Unione europea, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. I negoziati dovevano essere condotti nel rispetto degli orientamenti adottati dal Consiglio europeo e delle direttive di negoziato allegate alla presente decisione del Consiglio europeo. È stata inoltre prevista la creazione di un gruppo di lavoro *ad hoc*, con presidenza permanente, presieduto dal segretario generale del Consiglio, con la funzione di assistere il Consiglio e il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) durante le fasi del negoziato⁸⁶.

Il 19 giugno 2017 il capo negoziatore dell'Unione Barnier e il ministro per l'uscita dall'Unione europea David Davis hanno avviato il primo ciclo di negoziati sulla Brexit, tenutosi a Bruxelles. Come si evince dall'incontro, della durata di un solo giorno, il loro obiettivo era quello di giungere ad un accordo sui principi fondamentali per il recesso del Regno Unito il prima possibile. Questi includono i diritti dei cittadini, la liquidazione finanziaria, il confine dell'Irlanda del Nord e altri problemi relativi alla separazione. È stato infine ribadito il concetto fondamentale secondo cui un

⁸⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017 sulle negoziazioni con il Regno Unito a seguito della sua notifica di recesso dall'Unione europea, (2017/2593(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238177/European_Parliament_Resolution_5_April.pdf

⁸⁶ Decisione XT 21016/17 del Consiglio europeo del 15 maggio 2017 che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per concludere un accordo volto a definire le modalità del suo recesso dall'Unione europea, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/it/pdf>

giusto accordo è possibile ed è sicuramente da preferire ad un *no deal*, ovvero alla mancanza di un accordo. A tal fine, l'Unione non avrebbe agito in maniera ostile, al contrario, avrebbe mostrato un atteggiamento costruttivo⁸⁷. I negoziatori dell'UE, infatti, si sono impegnati settimanalmente con il gruppo di lavoro e con il COREPER e su base mensile con il Consiglio (Affari generali). Inoltre, hanno tenuto informato il Consiglio prima, durante e dopo ogni ciclo negoziale tenutosi con il Regno Unito⁸⁸.

La prima questione sulla quale era necessario giungere ad un accordo riguardava la sequenza delle negoziazioni. Il Regno Unito insisteva che le negoziazioni sulle nuove relazioni commerciali con l'Unione dovessero iniziare insieme a quelle riguardanti il recesso, in diretta opposizione con l'articolazione a due fasi proposta invece dall'UE. Nonostante le divergenze iniziali, il Regno Unito ha accettato le proposte dell'UE il primo giorno di negoziati.

Inoltre, pur riconoscendo i valori condivisi e la necessità di cooperare, i negoziatori britannici sono stati poco attenti agli interessi degli Stati membri dell'UE e i vincoli entro i quali essi dovevano operare, e non sono stati percepiti dall'UE come interlocutori affidabili. Allo stesso tempo, l'UE è stata inquadrata dai leaders politici del Regno Unito come irragionevole, sostenendo che l'Unione volesse raggiungere un "accordo punitivo". In più occasioni, i leaders britannici hanno dichiarato che "nessun accordo era meglio di un cattivo accordo" e hanno affermato che il Regno Unito era pronto ad allontanarsi dal tavolo dei negoziati. Spesso, è stata posta enfasi sulla possibilità per il Regno Unito di rafforzare le relazioni con i paesi del Commonwealth, una visione che era stata riportata dai politici britannici come "*Empire 2.0*".

Nonostante le iniziali turbolenze, dopo sei mesi di intense negoziazioni, il Regno Unito e l'UE hanno raggiunto un accordo preliminare sulla prima fase dei negoziati, pubblicando, l'8 dicembre 2017, una relazione congiunta. Le due parti avevano concordato un "*common understanding*" su come fornire protezione reciproca ai cittadini e una metodologia in grado di calcolare gli obblighi finanziari del Regno Unito. È stato invece difficile raggiungere un accordo riguardo la questione del confine irlandese. L'UE era irremovibile sul fatto che non ci sarebbe stata alcuna frontiera fisica sull'isola d'Irlanda. Nonostante il Governo britannico condividesse questa posizione, questa era difficile da far quadrare con la determinazione del Regno Unito a lasciare l'unione doganale dell'UE e il mercato unico, dato che ciò implicava nuovi controlli alle frontiere. Incapaci di concordare una soluzione dettagliata sul confine tra Regno Unito e Irlanda, il Regno Unito e l'UE hanno inizialmente concordato una serie di principi generali, tra cui il rispetto dell'Accordo del Venerdì Santo ed evitare qualsiasi

⁸⁷ Michel Barnier, Discorso al termine del primo ciclo di negoziati a norma dell'articolo 50 con il Regno Unito, 19 giugno 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_1704

⁸⁸ Magdalena Frennhoff Larsén e Sangeeta Khorana, "Negotiating Brexit: A Clash of Approaches?", *Comparative European Politics* 18 (maggio 2020): 862, <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00213-6>

barriera fisica alla frontiera, così da preservare l'integrità del mercato interno del Regno Unito. La relazione congiunta impegnava le parti a sostenere questi principi “in ogni circostanza”⁸⁹.

Durante la riunione del 15 dicembre 2017, il Consiglio europeo, nel formato UE-27, ha convenuto che sufficienti progressi erano stati raggiunti durante la prima fase dei negoziati, considerando la possibilità di passare alla seconda fase. Durante tale fase sarebbe stato discusso il periodo di transizione e il quadro sulle future relazioni tra il Regno Unito e l'UE. Per quanto concerne il periodo di transizione, il Consiglio europeo aveva preso atto della proposta presentata dal Regno Unito per un periodo di transizione di circa due anni⁹⁰.

Il 19 marzo 2018, a seguito dei negoziati svoltisi dal 13 al 19 marzo, i negoziatori dell'Unione e del Regno Unito erano giunti finalmente alla realizzazione del progetto di accordo sul recesso del Regno Unito dall'UE. La versione a colori del progetto di accordo individua le questioni sulle quali convergono entrambe le parti. Queste includono i diritti dei cittadini, la liquidazione finanziaria, il periodo transitorio e le questioni relative alla separazione⁹¹. Il progetto di accordo sul recesso, insieme al progetto di dichiarazione politica sulle future relazioni tra l'Unione e il Regno Unito, sono stati approvati dai leaders dell'UE a ventisette il 25 novembre durante la riunione straordinaria del Consiglio europeo⁹².

Tuttavia, a causa di una elevata opposizione, il 15 gennaio 2019, con soli 202 voti a favore e 432 contrari, il Governo britannico non ha ottenuto dal Parlamento il sostegno necessario per procedere alla ratifica e alla firma dell'Accordo di recesso. A seguito del no alla Camera dei Comuni, aumentava il rischio di un *no deal* e quindi di un'*hard Brexit*, come ha ribadito il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker non appena appreso l'esito della votazione. Era ormai noto che l'eventualità di un *no deal* avrebbe comportato ripercussioni negative per l'Unione ma in particolare per il Regno Unito⁹³.

⁸⁹Jones, “The Negotiations”, 44-48.

⁹⁰ Orientamenti del Consiglio europeo per i negoziati sulla Brexit, 15 dicembre 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/32236/15-euco-art50-guidelines-en.pdf>

⁹¹ Progetto di accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, 19 marzo 2018, https://commission.europa.eu/system/files/2018-03/draft_agreement_coloured.pdf

⁹² Riunione straordinaria del Consiglio europeo, Bruxelles, 25 novembre 2018, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2018/11/25/>

⁹³ Carlo Curti Gialdino, “Il progetto di accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione sonoramente bocciato alla Camera dei Comuni: quali scenari per la *Brexit*?”, *Federalismi.it*, no. 2 (gennaio 2019): 3-5, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=37933>

2.1.5 L'uscita ufficiale del Regno Unito dalle istituzioni europee e il compromesso per un recesso ordinato

Dopo le dimissioni di Theresa May nel maggio 2019, il Governo inglese, presieduto dal nuovo primo ministro Boris Johnson, ha proposto la modifica del Protocollo sull'Irlanda del Nord allegato all'Accordo di recesso e ha richiesto la modifica della dichiarazione politica.

L'UE era pronta a prendere in considerazione le proposte del Regno Unito relative al recesso ed a rielaborare la Dichiarazione politica ma qualsiasi modifica avrebbe dovuto essere compatibile con il mandato negoziale dell'UE e con le linee guida definite nel 2017.

Il 17 ottobre 2019 il Regno Unito e l'UE hanno annunciato di aver raggiunto un accordo che rivede parte della bozza di accordo di recesso originariamente negoziata dalla prima ministra May. Le principali modifiche alla bozza di accordo di recesso hanno riguardato il Protocollo sull'Irlanda del Nord. Invece di un *backstop*, il nuovo Protocollo prevedeva un accordo permanente in base al quale l'Irlanda del Nord sarebbe rimasta allineata alle norme doganali e del mercato unico dell'UE. I principali confini doganali e normativi sarebbero stati nel Mare d'Irlanda e non ci sarebbero stati controlli tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica d'Irlanda. Tuttavia, l'Irlanda del Nord avrebbe fatto ufficialmente parte del territorio doganale del Regno Unito e avrebbe beneficiato di qualsiasi futuro accordo commerciale britannico. A tal fine, le merci che entrano in Irlanda del Nord dal Regno Unito sarebbero state esentate dalle tariffe e dai regolamenti dell'UE se destinate al consumo in Irlanda del Nord, a meno che non fossero state "a rischio" di entrare successivamente nell'UE. I criteri per definire il significato di "a rischio" sarebbero stati negoziati durante il periodo di transizione.

L'accordo rivisto prevedeva anche un meccanismo di consenso che permetteva all'Assemblea dell'Irlanda del Nord di votare sulla possibilità di uscire dai nuovi accordi. Altre modifiche hanno incluso un nuovo linguaggio nella Dichiarazione politica, che chiarisce la volontà del Regno Unito di una futura intesa con l'UE basata su un accordo di libero scambio e rettifica gli impegni sul mantenimento di "condizioni di parità", promettendo di mantenere gli standard esistenti.

Il nuovo accordo è stato approvato dai leader europei durante una riunione del Consiglio dell'UE il 18 ottobre 2019. L'approvazione da parte de Regno Unito non è stata invece così tempestiva. Infatti, bisognerà attendere fino al 23 gennaio 2020 per l'approvazione del nuovo accordo da parte del Parlamento britannico. Il 24 gennaio 2020, il presidente del Consiglio europeo Charles Michel e la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen hanno proceduto alla firma a Bruxelles dell'Accordo di recesso e lo stesso giorno è stato anche firmato a Londra dal premier britannico Johnson. A seguito dell'approvazione del Parlamento europeo il 29 gennaio, il Consiglio europeo ha adottato la decisione relativa alla conclusione dell'accordo a nome dell'Unione europea. L'Accordo

di recesso è entrato in vigore a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'UE alla mezzanotte del 31 gennaio 2020 (CET). Il Regno Unito cessa definitivamente di essere uno Stato membro dell'Unione europea e della Comunità europea dell'energia atomica, con un accordo ⁹⁴.

2.1.6 Una riflessione sull'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea

Dato l'interesse accademico generato a seguito della sua introduzione nel diritto dell'UE con il Trattato di Lisbona ed in particolare dopo la Brexit, l'articolo 50 TUE solleva una serie di interrogativi⁹⁵. Ai sensi del già citato articolo 50 TUE, paragrafo 1, "ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione"⁹⁶.

Una prima riflessione riguarda la questione della compatibilità della clausola di recesso con i canoni dell'ordinamento giuridico dell'Unione. In particolare, come si concilia con il sistema dei trattati, concepito per realizzare l'obiettivo dell'UE della c.d. "*ever closer union*" ovvero "un'unione sempre più stretta?" Alla luce dell'articolo 13, paragrafo 1, TUE, secondo cui "l'Unione dispone di un quadro istituzionale volto a promuoverne i valori, a perseguirne gli obiettivi, a servire i suoi interessi e quelli dei suoi cittadini e degli Stati membri e a garantire la coerenza, l'efficacia e l'efficienza delle sue politiche e azioni", come potrebbero le istituzioni dell'UE essere autorizzate dai trattati ad agire contro l'obiettivo di integrazione dell'Unione? Certamente, un tale diritto di uscita ha una forza centrifuga; ostacola il funzionamento stesso dell'UE in quanto diventa una merce di scambio con effetti distorsivi sul processo decisionale dell'UE, in particolare nelle mani degli Stati più grandi. Una volta utilizzato, tale strumento potrebbe incoraggiare altri Stati membri a recedere dall'Unione.

Il contesto più ampio (giuridico e politico) in cui la clausola è stata introdotta è di fondamentale importanza e deve essere attentamente considerato per comprenderne il significato e la possibile funzione. La clausola deriva dal defunto *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* (TCE). In quanto tale, era parte integrante della costituzione e del pacchetto costituzionale dell'UE, piuttosto che un elemento del percorso di de-costituzionalizzazione avviato dalla Conferenza intergovernativa del 2007, in seguito alla bocciatura del Trattato costituzionale. Da questa prospettiva costituzionale, l'inclusione della clausola nel TCE riflette innanzitutto l'intenzione di sottoporla ai canoni costituzionali dell'UE piuttosto che lasciarla alle vicissitudini del diritto internazionale, se mai dovesse verificarsi un recesso. Poiché l'articolo 50 del TUE è la *lex specialis*, qualsiasi recesso di uno Stato membro dovrebbe d'ora in poi avvenire nel quadro del diritto dell'UE, piuttosto che al di fuori

⁹⁴ Jones, "The Negotiations", 57-64.

⁹⁵ Christophe Hillion, "Leaving the European Union, the Union way A legal analysis of Article 50 TEU", *Steps* (agosto 2016): 7-11, <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-63097-ea.pdf>

⁹⁶ art. 50, 1° comma, TUE.

di esso. In secondo luogo, l'intenzione dei costituenti di consolidare la dinamica di “un’unione sempre più stretta” può spiegare, almeno in parte, il riconoscimento del diritto di recesso. Quest’ultimo è stato inteso come una valvola di sicurezza per assicurare gli Stati membri sul fatto che sarebbero sempre stati autorizzati ad andarsene, nel caso in cui non si fossero trovati a proprio agio con il processo di integrazione previsto dal Trattato costituzionale – che il Trattato di Lisbona non ha modificato in modo sostanziale. Nel contesto iniziale della costituzionalizzazione dei Trattati UE e del rafforzato impegno all'integrazione che presumibilmente comportava, l'inclusione del recesso sarebbe quindi una contropartita. Per gli Stati membri, la scelta di non uscire comporta probabilmente un fermo impegno a perseguire l'obiettivo di un’unione sempre più stretta, in linea con il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Al contrario, quest’ultimo principio potrebbe essere interpretato come un invito, anche se non un obbligo, per uno Stato membro recalcitrante a prendere in considerazione il recesso per consentire all'Unione di adempiere ai suoi compiti e perseguire i suoi obiettivi di integrazione, piuttosto che permettere a tale Stato di ottenere la diluizione o la cancellazione dell'obiettivo di un’unione sempre più stretta.

Il diritto di recesso può quindi essere interpretato come l'ultima elaborazione di dispositivi costituzionali (ad esempio, il principio di sussidiarietà, la cooperazione rafforzata, gli opt-out, l'articolo 4, paragrafo 2, del TUE) concepiti per rispondere alle esigenze degli Stati meno integrazionisti. Allo stesso tempo, conferma che la partecipazione al processo di integrazione europea è essenzialmente volontaria e che la vocazione continentale di “unione sempre più stretta” non può annullare i suoi fondamenti democratici racchiusi nell'idea espressa nel preambolo del TFUE secondo cui solo i popoli europei che “condividono [questo] ideale [...] entrano a far parte [degli Stati membri] [...] si uniscono agli sforzi [degli Stati membri]”. In effetti, le espressioni "condividere il loro ideale" e "unirsi ai loro sforzi" possono assumere diverse forme, di cui l'adesione è solo una, in particolare alla luce della mutata concezione del nesso adesione-integrazione. Pertanto, la non adesione non comporta tecnicamente la non partecipazione o il rifiuto del processo di integrazione europea. In questo contesto va considerata anche l'introduzione dell'articolo 8 TUE con il Trattato di Lisbona. Sulla base della politica europea di vicinato *ad hoc*, la disposizione stabilisce un mandato specifico per l'UE di sviluppare una “relazione speciale” con gli Stati limitrofi, con l'obiettivo di creare un'area di prosperità e stabilità basata sui valori dell'UE e che comporti “la possibilità di intraprendere attività congiunte”. Letto alla luce dell'articolo 21, paragrafo 1, TUE, l'articolo 8 TUE suggerisce che l'obiettivo dell'integrazione post-Lisbona trascende i confini giuridici dell'Unione e quelli degli Stati che la compongono. Per definizione, lo Stato recedente diventerebbe un vicino europeo dell'Unione, che rientrerebbe nell'ambito dell'articolo 8 e con il quale l'UE sarebbe di conseguenza tenuta a impegnarsi. Pertanto, questa disposizione non solo rafforza la base normativa per un recesso

negoziato, ma indica anche un forte impegno post-uscita tra l'Unione e l'ex Stato membro. Di conseguenza, l'ordinamento giuridico dello Stato recedente potrebbe non essere del tutto al riparo dall'influenza del diritto dell'UE. Infatti, sebbene l'allargamento sia una politica estera dell'UE volta a trasformare uno Stato terzo in un membro operativo, anche il recesso fa parte della politica estera dell'UE. Si tratta di un processo in cui un membro diventa uno Stato terzo con cui l'Unione dovrebbe intrattenere una relazione speciale. Il recesso comporta quindi la produzione di nuovi dispositivi esterni post-adesione⁹⁷.

Un'altra questione oggetto di riflessione riguarda la revocabilità dell'Articolo 50 TUE. Il Governo britannico, sostenuto dall'Alta Corte britannica, ha ritenuto che la notifica di recesso non sia revocabile. Al contrario, gli studiosi e gli operatori del settore sono di parere opposto⁹⁸. La questione non è espressamente disciplinata dal diritto dell'UE. Tuttavia, vi sono almeno tre ragioni a sostegno della revocabilità del suddetto articolo. Un primo elemento deriva dal diritto internazionale consuetudinario, in particolare dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. Ai sensi dell'articolo 68 della Convenzione, la notifica di recesso può essere revocata "in qualsiasi momento prima della sua entrata in vigore". Considerando che il TUE è, in ultima istanza, un trattato internazionale firmato tra Stati sovrani, si può credere che la Convenzione di Vienna informi l'architettura stessa dell'articolo 50.

Un'altra ipotesi a favore della tesi deriva da una lettura teleologica e sistematica dell'istituto del recesso. Dal momento che l'obiettivo principale dell'UE riguarda la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, è logico dedurre che la volontà di uno Stato membro di recedere è un'eccezione e in quanto tale deve essere sottoposta a interpretazione restrittiva. Le istituzioni europee dovrebbero sempre favorire la conservazione dell'unità; pertanto, se uno Stato membro decidesse di ritornare a far parte dell'UE e quindi di revocare la notifica di recesso, non ci sarebbe alcun motivo di osteggiare tale volontà.

Un ultimo elemento a sostegno di quanto sinora detto è che l'eventualità che la notifica di recesso venga revocata è in linea con il principio democratico e con il rispetto che i trattati europei richiedono per l'identità nazionale degli Stati membri, compresa la sua dimensione costituzionale. La previsione di una volontà di recesso degli Stati membri è espressione delle scelte democratiche dei cittadini. A tal riguardo, bisogna tenere a mente che il cammino verso il recesso è lungo e il suo esito è imprevedibile. Di conseguenza, prima dello scadere del termine dei due anni previsto dallo stesso articolo 50 o dell'eventuale proroga, nello Stato membro – in questo caso il Regno Unito – potrebbe

⁹⁷ Hillion, "Leaving the European Union, the Union way A legal analysis of Article 50 TEU".

⁹⁸ Carlos Closa, "Is Article 50 Reversible? On Politics Beyond Legal Doctrine", *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (gennaio 2017): 1, https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00000761

essere indetto un secondo referendum sulla permanenza nell'UE. Al contempo, potrebbe presentarsi l'ipotesi secondo cui il governo appena eletto decida di interrompere il procedimento di recesso prima che quest'ultimo diventi efficace. A conclusione di tale ragionamento, affermare che la notifica di recesso non sia reversibile equivarrebbe a sostenere che i cittadini o i loro rappresentanti non possano avere ripensamenti durante le negoziazioni per il recesso dall'UE. Ciò non ha reale fondamento considerando l'alta posta in gioco e l'elevata incertezza che caratterizzano il recesso di uno Stato membro dall'UE ⁹⁹.

Infine, alcune argomentazioni a favore della revocabilità della notifica di recesso fanno perno su un ipotetico cambiamento di circostanze nello Stato che si ritira dall'organizzazione. Ad esempio, nuove elezioni nello Stato che ha deciso di recedere potrebbero alterare la composizione di forze all'interno del governo, giungendo alla conclusione – nel caso del recesso del Regno Unito – che gli effetti della Brexit sono inaccettabili o troppo costosi. In ogni caso, poiché nessuna disposizione dei trattati richiede che il recesso sia subordinato a determinate circostanze, lo stesso vale per la notifica di recesso, il che significa che non sono necessari argomenti sostanziali per la sua revoca ¹⁰⁰.

2.2 La fase di transizione

2.2.1 L'Accordo sulle disposizioni transitorie

Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea il 31 gennaio 2020 ha aperto una nuova fase nel processo Brexit: i negoziati sul quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito ¹⁰¹. In forza dell'Accordo di recesso, ha avuto inizio un periodo transitorio, terminato il 31 dicembre 2020 ¹⁰². Il periodo di transizione o, nel gergo inglese, di implementazione, è stato concepito come un dispositivo limitato nel tempo che consentisse al Regno Unito di mantenere alcuni privilegi dell'adesione all'UE ¹⁰³.

Va ricordato che l'articolo 50 TUE tace completamente sulla questione della transizione e, di conseguenza, non vi è nulla nel testo del Trattato che specifichi la sua durata iniziale o ponga limiti

⁹⁹ Alberto Miglio, "Brexit means Brexit, ma ... si può tornare indietro", *Affarinternazionali* (2016), <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2016/11/brexit-means-brexit-ma-si-puo-tornare-indietro/>

¹⁰⁰ Montero, "Is Article 50 Reversible? On Politics Beyond Legal Doctrine".

¹⁰¹ Federico Fabbrini, "From the Withdrawal Agreement to the Trade & Cooperation Agreement: Reshaping EU-UK Relations", *Brexit Institute Working Paper Series*, no. 10 (dicembre 2020): 2, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3756331>

¹⁰² Carmen-Cristina Cîrlig, Laura Tilindyte, e Sidonia Mazur, "The EU-UK Withdrawal Agreement. Progress to Date and Remaining Difficulties", *European Parliamentary Research Service* (luglio 2018). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625110/EPRS_IDA\(2018\)625110_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625110/EPRS_IDA(2018)625110_EN.pdf)

¹⁰³ Federico Fabbrini e Rebecca Schmidt, "The Extensions", in *The Law & Politics of Brexit. Volume II: The Withdrawal Agreement*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2020), 68.

espliciti alla sua durata. Pertanto, il quadro giuridico per la transizione doveva essere costruito politicamente dai negoziatori in mancanza di un'espressa guida giuridica sia nei Trattati sia nella loro interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione, come nel caso della revoca di una notifica di recesso ¹⁰⁴. Nel suo discorso a Firenze, il 22 settembre 2017, l'allora prima ministra britannica Theresa May aveva formalmente richiesto un periodo di attuazione *flessibile* successivo al recesso del Regno Unito, di circa due anni, in modo da consentire alle imprese e ai cittadini di prepararsi ai cambiamenti derivanti dalla Brexit. Secondo May, la durata di tale periodo era da determinare in base al tempo che si sarebbe impiegato “per preparare e attuare i nuovi processi e i nuovi sistemi che sosterranno il futuro partenariato” ¹⁰⁵.

Tuttavia, l'Unione europea aveva insistito affinché venisse stabilito un termine preciso entro il quale il periodo transitorio sarebbe terminato. In linea con le rivedute direttive di negoziato proposte dalla Commissione e approvate dal Consiglio nel suo documento di sintesi, la squadra negoziale dell'UE aveva definito la durata della transizione in termini precisi: essa avrebbe avuto inizio alla data di entrata in vigore dell'Accordo di recesso e sarebbe terminata il 31 dicembre 2020, come specificato successivamente dall'articolo 126 dell'Accordo di recesso. Questa data coincideva con la fine del quadro finanziario pluriennale dell'UE 2014-2020, suggerendo che, dal punto di vista dell'Unione, le considerazioni relative alla pianificazione del bilancio sono state rilevanti per definire la data di fine del periodo di transizione ¹⁰⁶.

Secondo il Regno Unito, questo periodo di transizione avrebbe fornito anche un “ponte”, al futuro partenariato “profondo e globale” che il Paese intendeva raggiungere con l'UE. I colloqui sulle modalità del periodo di transizione hanno avuto inizio nel gennaio 2018, a seguito delle direttive complementari del Consiglio europeo riguardanti i negoziati a partire dal 29 gennaio 2018. Il 7 febbraio, la Commissione ha pubblicato un documento di sintesi sulle disposizioni transitorie che è stato incluso, con lievi modifiche, nel progetto di accordo di recesso pubblicato alla fine di febbraio. Il Governo britannico ha inoltre pubblicato tre documenti relativi al periodo di attuazione: una nota tecnica sugli accordi internazionali, un “Progetto di testo da discutere: periodo di attuazione” e un documento sui cittadini dell'UE che giungono nel Regno Unito durante il periodo di transizione. Nonostante il significativo disaccordo su alcune parti, intensi negoziati si sono svolti per definire le disposizioni transitorie prima che il Consiglio europeo adottasse conclusioni sul quadro delle future

¹⁰⁴ Kenneth Armstrong, “The Transition”, in *The Law & Politics of Brexit. Volume II: The Withdrawal Agreement*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2020), 181.

¹⁰⁵ Prime Minister's Office 10 Downing Street, “PM's Florence Speech: A New Era of Cooperation and Partnership between the UK and the EU,” *GOV.UK*, September 22, 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>

¹⁰⁶ Armstrong, “The Transition”, 183-184.

relazioni UE-Regno Unito il 23 marzo. Il 19 marzo 2018, i negoziatori dell'UE e del Regno Unito hanno raggiunto un accordo sulle disposizioni transitorie da includere nell'Accordo di recesso ¹⁰⁷.

Come concordato dalle parti, durante il periodo di transizione, il diritto dell'Unione ha continuato ad applicarsi al Regno Unito. Pertanto, il Regno Unito è rimasto parte del mercato unico e dell'unione doganale a partire dalla data del recesso fino al 31 dicembre 2020, vincolato da tutti gli obblighi derivanti da tale adesione. Ciò significa che il commercio e la cooperazione tra il Regno Unito e l'UE sono rimasti invariati e il Regno Unito ha continuato a contribuire al bilancio dell'Unione e a sottomettersi alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tuttavia, il Regno Unito ha perso i suoi poteri decisionali e la sua rappresentanza in tutte le istituzioni, organi e agenzie dell'UE, come previsto dall'articolo 6 delle disposizioni comuni. Il Regno Unito non ha alcun diritto di presentare proposte, richieste o iniziative alle istituzioni europee. Il Parlamento del Regno Unito ha perso qualsiasi diritto di opporsi alla nuova legislazione dell'UE ai sensi del Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE, ma ha mantenuto il suo diritto di essere informato su qualsiasi progetto di atto legislativo o documento di consultazione della Commissione in relazione alle proposte di dominio pubblico ¹⁰⁸.

Inoltre, durante il periodo transitorio, il Regno Unito ha continuato ad essere vincolato dagli accordi internazionali di cui l'Unione è parte e da quelli conclusi dagli Stati membri a nome dell'Unione. L'articolo 129 dell'Accordo di recesso definisce più dettagliatamente la situazione riguardante *l'acquis* esterno. L'articolo 129, paragrafo 1, stabilisce che durante il periodo di transizione il Regno Unito “è vincolato dagli obblighi derivanti dagli accordi internazionali conclusi dall'Unione, dagli Stati membri che agiscono per suo conto o dall'Unione e dai suoi Stati membri che agiscono congiuntamente”. L'Accordo di recesso impone pertanto al Regno Unito di rispettare *l'acquis* esterno durante il periodo di transizione, compresa la parte dell'*acquis* derivante dagli accordi internazionali. Come conseguenza del fatto che *l'acquis* dell'Unione in generale, non presenta diritti di partecipazione istituzionale, il Regno Unito non poteva partecipare agli organismi istituiti nel quadro di accordi internazionali a meno che non vi avesse partecipato a pieno titolo o fosse stato eccezionalmente invitato a farlo dall'Unione. L'articolo 129 contiene, inoltre, una nota a piè di pagina in cui si afferma che “l'Unione notificherà alle altre parti di tali accordi che, durante il periodo di transizione, il Regno Unito sarà trattato come uno Stato membro ai fini di tali accordi” e la Commissione ha pubblicato un progetto di “nota verbale” *ad hoc*, da inviare ai partner del trattato, anche se non vi era alcuna garanzia che gli Stati terzi parti vi avrebbero aderito ¹⁰⁹.

¹⁰⁷ articoli da 121 a 126 del Progetto.

¹⁰⁸ Cirlig, Tilindyte, e Mazur, “The EU-UK Withdrawal Agreement. Progress to Date and Remaining Difficulties”.

¹⁰⁹ Marise Cremona, “The withdrawal agreement and the EU's international agreements”, *European law review* 45, no. 2 (2020): 11-12, Cadmus, EUI Research Repository, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/70126>

2.2.2 Il temuto scenario del “No Deal”

Per quanto concerne le negoziazioni sul quadro delle future relazioni tra il Regno Unito e l’Unione europea, la necessità per il Regno Unito di raggiungere un accordo con l’UE è stata aggravata dalla drammatica mancanza di preparativi per, e rischi connessi a, uno scenario *no deal*. Nel settore privato, molti non avevano ancora compiuto i passi necessari per essere pronti alle nuove relazioni commerciali con l’UE a partire dal 1° gennaio 2021. Date le circostanze, il 10 dicembre 2020 la Commissione ha presentato una serie di misure di emergenza con lo scopo di far fronte ad un possibile scenario senza accordo, proponendo una legislazione di emergenza volta a garantire la connettività aerea e stradale di base per sei mesi, a condizione che il Regno Unito avrebbe ricambiato nel prorogare la validità dei certificati di sicurezza aerea e nel garantire l’accesso reciproco delle navi dell’UE e del Regno Unito alle rispettive acque fino all’adozione di un accordo di pesca ¹¹⁰.

Dopo frenetici negoziati tra il Regno Unito e l’Unione europea, poco prima del termine del periodo transitorio, il 24 dicembre 2020 è stata raggiunta l’intesa per la stipula di tre accordi internazionali: l’Accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (“accordo sulla sicurezza delle informazioni”), l’Accordo sugli usi pacifici e sicuri dell’energia nucleare (“accordo sull’energia nucleare”) e, infine, il più rilevante per quest’analisi, l’Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione europea e il Regno Unito per la regolazione dei rapporti bilaterali, noto come ASCC o, in inglese, TCA (Trade and Cooperation Agreement). Adottato dal Consiglio dell’Unione il 29 dicembre 2020, firmato il successivo 30 dicembre, l’accordo è applicabile, in via provvisoria, dal 1° gennaio 2021, e pienamente in vigore dal 1° maggio 2021¹¹¹. L’Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione verrà trattato in maniera più approfondita nel capitolo successivo.

¹¹⁰ Federico Fabbrini, *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 14-17.

¹¹¹ Maria Caterina Baruffi, “Natura, struttura e caratteri generali dell’Accordo” in *Diritto internazionale dell’economia, l’accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione Europea e il Regno Unito*, a cura di Giovanna Adinolfi, Alberto Leone Malatesta e Michele Vellano (Torino: G. Giappichelli Editore, 2020), 4.

2.3 L'Irlanda del Nord di fronte alla Brexit

2.3.1 Il Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord e i timori per i confini

Sin dal referendum sulla Brexit, la questione controversa del confine irlandese ha rappresentato uno snodo centrale nei negoziati sul recesso del Regno Unito, in quanto la posizione del confine commerciale tra Irlanda e Regno Unito è fondamentale per le divisioni politiche in Irlanda del Nord e per le relazioni tra Irlanda del Nord e Irlanda. Durante il primo vertice europeo dopo l'attivazione dell'articolo 50 TUE da parte del Regno Unito, tenutosi il 29 aprile 2017, l'Unione europea aveva chiesto che il confine tra Irlanda e Irlanda del Nord rimanesse aperto, ovvero senza alcuna infrastruttura fisica o controlli, nel rispetto dell'Accordo di Pace del Venerdì Santo del 1998¹¹². Infatti, lo stesso accordo prevedeva un'apertura totale del confine irlandese, rendendo immateriale la distinzione tra Nord e Sud. Inoltre, i cittadini del nord, sotto richiesta, potevano acquisire la cittadinanza britannica, che si aggiungeva a quella irlandese¹¹³.

Sin dal settembre 2016 il Governo irlandese aveva esercitato intense pressioni sugli altri Stati membri per via dell'impatto negativo che un confine fisico post-Brexit avrebbe avuto sull'Irlanda e sul processo di pace dell'Irlanda del Nord. Il Governo irlandese temeva che la Brexit avrebbe portato ad una chiusura delle frontiere, all'indebolimento delle istituzioni transfrontaliere che facilitavano l'integrazione economica e sociale, sarebbe stata dannosa per lo sviluppo economico in entrambe le parti dell'isola e avrebbe rappresentato un grave sconvolgimento per la vita delle comunità di confine. Il Governo irlandese temeva inoltre che l'interruzione dell'integrazione economica in tutta l'isola e la perdita delle sovvenzioni dell'Unione europea avrebbero avuto un impatto significativo sulla debole economia dell'Irlanda del Nord, il che, insieme al fallimento del processo di pace che una frontiera fisica avrebbe simboleggiato, avrebbe avuto gravi conseguenze per la stabilità politica.

La questione del confine dell'Irlanda del Nord viene affrontata all'interno del Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord, comunemente denominato Protocollo sull'Irlanda del Nord, allegato all'Accordo di recesso, ed entrato in vigore con la fine del periodo di transizione il 1° gennaio 2021.

¹¹² L'accordo del Venerdì Santo, conosciuto anche come Belfast Agreement o Accordo di Stormont è una coppia di accordi firmati il 10 aprile 1998 che hanno posto fine alla maggior parte delle violenze dei *Troubles*, un conflitto politico in Irlanda del Nord che ha prevalso sin dagli anni Sessanta. L'accordo riconosceva l'Irlanda del Nord come territorio conteso con un'identità bi-nazionale e forniva un quadro in cui la politica democratica poteva funzionare e la violenza politica era quasi del tutto eliminata.

¹¹³ Fabrizio M. Buonaiuti e Filippo V. Caffarelli, "La Brexit e la questione del confine irlandese", *Federalismi.it*, no. 24 (dicembre 2018): 2, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37701>

È stato firmato dal premier britannico Boris Johnson a nome del Regno Unito e dal presidente del Consiglio europeo Charles Michel e dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, a nome dell'Unione europea.

Lo scopo del Protocollo era quello di evitare l'imposizione di un confine fisico sull'isola d'Irlanda che il Governo irlandese e altri ritenevano avrebbe minato le disposizioni dell'Accordo del Venerdì Santo. Nelle prime fasi dei negoziati sulla Brexit, la posizione del Governo britannico conteneva obiettivi fondamentalmente contraddittori: mentre l'obiettivo principale era quello di abbandonare sia il mercato unico sia l'unione doganale, il Regno Unito affermava contemporaneamente che il Governo britannico voleva “evitare un ritorno ad un confine fisico” sull'isola d'Irlanda per proteggere l'Accordo del Venerdì Santo, e che la soluzione alternativa di una frontiera fisica tra l'Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito era “inaccettabile”¹¹⁴.

La relazione congiunta dell'8 dicembre 2017 sulla prima fase dei negoziati tra l'UE e il Regno Unito contiene una serie di paragrafi sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord e offre tre diversi possibili scenari post-Brexit: un accordo commerciale globale tra il Regno Unito e l'Unione europea; delle soluzioni specifiche concordate per l'isola d'Irlanda; o il proseguimento dell'allineamento normativo con le regole del mercato unico e dell'unione doganale. La relazione prosegue sottolineando che, a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione, il Regno Unito e l'UE avrebbero protetto i risultati dell'Accordo del Venerdì Santo, in particolare lo status costituzionale dell'Irlanda del Nord (e dei suoi cittadini), l'assenza di una frontiera fisica e l'efficace funzionamento delle istituzioni e degli organi da essa istituiti. Si riconosce che la Brexit avrebbe posto delle sfide sostanziali alla cooperazione nord-sud, poiché la maggior parte dei lavori svolti fino ad allora dal Consiglio ministeriale Nord/Sud si erano basati “in misura significativa su un quadro giuridico e politico comune dell'Unione europea”. Per quanto riguarda le modalità per affrontare il futuro, il punto 49 della relazione congiunta prevede l'intenzione del Regno Unito di conseguire tali obiettivi attraverso le relazioni globali UE-Regno Unito. Qualora ciò non fosse stato possibile, il Regno Unito avrebbe proposto delle soluzioni specifiche per affrontare le circostanze uniche dell'isola d'Irlanda. In assenza di soluzioni concordate, il Regno Unito avrebbe mantenuto il pieno allineamento alle norme del mercato interno e dell'unione doganale che, ora o in futuro, sostengono la cooperazione nord-sud, l'economia di tutta l'isola e la protezione dell'Accordo del 1998.

Il punto 50 prosegue osservando che, in assenza di soluzioni concordate, il Regno Unito “garantirà che non si sviluppino nuove barriere normative tra l'Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito” a

¹¹⁴ Eileen Connolly e John Doyle, “Brexit and the Northern Ireland Peace Process”, in *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2021), 72-74.

meno che non avvenga coerentemente con l'Accordo del Venerdì Santo e che “l'esecutivo e l'Assemblea dell'Irlanda del Nord concordino sul fatto che accordi distinti siano appropriati per l'Irlanda del Nord”. Il punto conclude: "In ogni circostanza, il Regno Unito continuerà a garantire alle imprese dell'Irlanda del Nord lo stesso accesso senza restrizioni all'intero mercato interno del Regno Unito".

Il 14 dicembre 2017, i negoziatori europei e britannici sono giunti ad un'intesa sull'articolato completo dell'Accordo di recesso, ivi compresa una soluzione per la questione del confine irlandese. Il giorno successivo, il Consiglio europeo ha accolto con favore i progressi compiuti durante la prima fase dei negoziati registrati nella relazione congiunta, giudicandoli sufficienti per passare alla fase successiva dei negoziati ¹¹⁵. Nel corso degli stessi, il Regno Unito e l'UE avevano presentato due proposte per il raggiungimento di una soluzione sulla questione del confine irlandese, nessuna delle quali era stata inizialmente accettata dalla controparte fino poi a giungere ad una soluzione di compromesso il 14 novembre 2018 con l'obiettivo di mantenere aperto il confine irlandese ed evitare la separazione del territorio doganale dell'Ulster da quello britannico ¹¹⁶.

L'intesa raggiunta prevedeva la creazione di un'unione doganale per la Gran Bretagna, detta “*Wide Custom Union*” e una sorta di mercato unico per l'Irlanda del Nord, fino a quando non si fosse giunti ad una soluzione definitiva. L'idea era che il Protocollo dovesse “applicarsi a meno che e fino a che venisse sostituito, in tutto o in parte, da un accordo successivo” ¹¹⁷.

L'UE e il Regno Unito avevano pertanto presentato una bozza dell'Accordo di recesso contenente il Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord, descritto come un “*backstop*”. Ciò significava che il Protocollo avrebbe consentito il terzo scenario della relazione congiunta, con il Regno Unito che mantiene l'allineamento con le norme necessarie del mercato unico e dell'unione doganale al fine di evitare i controlli alle frontiere, solo nell'eventualità che lo scenario uno – ovvero evitare una frontiera fisica attraverso le future relazioni tra Regno Unito e UE – si fosse rivelato impossibile.

Questa soluzione, seppur intesa per essere temporanea, fu fortemente obiettata dalla maggioranza dei membri della House of Commons. Il Regno Unito si è ritrovato quindi ben presto al tavolo dei negoziati. L'Accordo di recesso revisionato, annunciato dal primo ministro Johnson e dal presidente

¹¹⁵ Joseph McMahon, “Avoiding the Backstop Solution: Northern Ireland and the EU Post-Brexit”, *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper*, no. 0518 (aprile 2018): 6-7, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3155145>

¹¹⁶ Buonaiuti e Caffarelli, “La Brexit e la questione del confine irlandese”, 32.

¹¹⁷ Angela Napoletano, “La Brexit di May convince il governo, si all'intesa”, *Avvenire*, 14 novembre, 2018, <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/rexit-si-del-governo-gb-all-intesa>

della Commissione Juncker nell'ottobre del 2019, includeva il nuovo Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord ¹¹⁸.

Il 2 ottobre il Governo britannico aveva infatti presentato la sua proposta di sostituire il Protocollo irlandese originale all'Accordo di recesso con un nuovo accordo. L'Unione europea aveva accettato di rinegoziare una parte dell'Accordo di recesso, che – a differenza della dichiarazione politica – aveva ripetutamente dichiarato chiuso, e questo solo perché il Governo britannico era allora disposto a trovare immediatamente una soluzione “definitiva”, cioè una soluzione che stabilisse un regime permanente in grado di consentire il mantenimento di una frontiera aperta tra l'Irlanda del Nord e l'Irlanda. La necessità di una clausola di backstop è scomparsa ed è stata aperta la strada ad un accordo che incarnasse una soluzione reciprocamente accettabile della questione.

Tra le principali disposizioni del nuovo Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord – che sostituisce integralmente quello negoziato dal Governo precedente di Theresa May – l'articolo 3 prevede il mantenimento della *Common Travel Area* tra l'Irlanda e il Regno Unito ¹¹⁹.

La Common Travel Area (CTA) è una zona di viaggio speciale tra la Repubblica d'Irlanda e il Regno Unito, l'Isola di Man e le Isole del Canale. Essa risale alla fondazione dello Stato Libero d'Irlanda nel 1922 ¹²⁰. La Common Travel Area è stata formalmente menzionata per la prima volta in uno strumento giuridicamente vincolante nel Protocollo 20 del TUE, adottato ai sensi del Trattato di Amsterdam, negoziato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999. Dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, il Protocollo è rimasto in vigore, anche se in qualche misura modificato. Esso riconosce espressamente le disposizioni speciali in materia di viaggi che esistono tra l'Irlanda e il Regno Unito da molti anni e ha permesso loro di continuare a prendere tali accordi nell'ambito della zona di libero spostamento comune, a condizione che i diritti di libera circolazione dell'UE per i cittadini dell'UE non britannici e non irlandesi fossero pienamente rispettati.

Ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord, intitolato “Common Travel Area”, i due Stati possono continuare a concludere accordi nell'ambito del CTA, “nel pieno rispetto dei diritti delle persone fisiche conferiti dal diritto [dell'Unione]”. Il Regno Unito si impegna inoltre a garantire che il CTA possa applicarsi senza pregiudicare gli obblighi dell'Irlanda ai sensi del diritto dell'UE, in particolare in relazione alla libera circolazione “verso, da e all'interno dell'Irlanda per i cittadini dell'UE e i loro familiari, indipendentemente dalla nazionalità”. Pertanto, la protezione dei diritti dei cittadini dell'UE in Irlanda è stabilita dal Protocollo dell'Irlanda del Nord, riconoscendo la

¹¹⁸ Katy Hayward, “ ‘Flexible and Imaginative’: The EU’s Accommodation of Northern Ireland in the UK–EU Withdrawal Agreement”, *International Studies* 58, no.2 (aprile 2021): 205, <https://doi.org/10.1177/00208817211001999>

¹¹⁹ Fabrizio M. Buonaiuti e Filippo V. Caffarelli, “Brexit: A New Solution to the Irish Border Puzzle”, *Federalismi.it*, no.20 (giugno 2020): 192-194, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43696>

¹²⁰ Terry McGuinness the fi., “The Common Travel Area and the special status of Irish nationals in UK law”, *House of Commons Library* (ottobre 2019), <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7661/>

competenza concorrente tra l'UE e i suoi Stati membri in relazione alla politica delle frontiere. Ai sensi del Protocollo 20, il CTA può conferire diritti aggiuntivi diversi da quelli di cui godono i cittadini dell'UE. In conclusione, il CTA continua ad essere riconosciuto dall'Unione, questa volta nel Protocollo su Irlanda/ Irlanda del Nord ¹²¹.

Il fulcro del suddetto Protocollo è rappresentato dalle disposizioni in materia doganale e commerciale. L'articolo 5 è una delle disposizioni più significative. L'articolo in questione stabilisce accordi che gestiscono il “profondo cambiamento” nel modo in cui vengono effettuati gli scambi tra Gran Bretagna, Irlanda del Nord e UE. Ciò avviene applicando le norme del mercato unico dell'Unione europea alle merci che entrano nell'Irlanda del Nord dalla Gran Bretagna ¹²². Le merci dell'UE che entrano nella regione sono esenti da dazi e non devono essere sottoposte a controlli doganali; le merci di paesi terzi sono soggette alle tariffe e ai controlli doganali del Regno Unito, mentre le merci importate dal resto del Regno Unito (cioè le merci provenienti dalla Gran Bretagna) sono esenti da dazi e non sono soggette a controlli doganali. Tuttavia, le merci dei paesi terzi e del Regno Unito “a rischio di essere successivamente spostate nell'UE” sono soggette a tariffe e controlli doganali dell'UE all'ingresso in Irlanda del Nord ¹²³.

L'articolo 4 del Protocollo stabilisce poi che l'Irlanda del Nord fa parte del territorio doganale del Regno Unito, mentre l'articolo 6 stabilisce che nulla osta all'accesso illimitato al mercato delle merci tra l'Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito. Naturalmente, questi articoli devono essere letti in combinato disposto con l'articolo 5, che ha un'influenza decisiva sul modo in cui il Protocollo è stato attuato ¹²⁴.

Tuttavia, il 9 settembre 2020 il Governo britannico ha presentato un disegno di legge sul mercato interno del Regno Unito, c.d. *United Kingdom Internal Market Bill*, approvato dalla Camera dei Comuni il 15 settembre. Le clausole 42-47 del disegno di legge riguardano il Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord e la sua interazione con il mercato interno del Regno Unito. Esso consente al Governo del Regno Unito di violare il Protocollo al fine di: i) derogare all'obbligo di dichiarazioni di esportazione dall'Irlanda del Nord alla Gran Bretagna [cl.44] e ii) ridurre l'ambito di applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato che potrebbero potenzialmente applicarsi nel Regno Unito attraverso il Protocollo [cl.45] ¹²⁵.

¹²¹ Imelda Maher, “The Common Travel Area. The Limits of Codification”, in *The Law & Politics of Brexit: The Protocol on Ireland / Northern Ireland*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2022), 108-110.

¹²² Maher, 145.

¹²³ Buonaiuti e Caffarelli, “Brexit: A New Solution to the Irish Border Puzzle”, 194.

¹²⁴ Maher, “The Common Travel Area. The Limits of Codification”.

¹²⁵ Katy Hayward, “How does the UK Internal Market Bill relate to Northern Ireland?”, *LSE BREXIT* (ottobre 2020), <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/10/19/how-does-the-uk-internal-market-bill-relate-to-northern-ireland/>

Se il disegno di legge fosse stato approvato anche dalla Camera dei Lords, il Regno Unito avrebbe violato il Protocollo sull'Irlanda del Nord venendo meno agli obblighi in materia di circolazione delle merci previsti dallo stesso Protocollo. Infatti, il Regno Unito avrebbe potuto continuare a regolare la circolazione delle merci con l'Irlanda del Nord e Regno Unito. Mediante la clausola 42 del disegno di legge, il Governo poteva infatti disapplicare o modificare la disciplina riguardante la circolazione delle merci tra Irlanda del Nord e Gran Bretagna, soprattutto se così facendo avrebbe permesso l'accesso illimitato al resto del mercato interno del Regno Unito alle merci provenienti dall'Irlanda del Nord ¹²⁶.

2.3.2 Gli interventi della Commissione europea per il mancato rispetto del Protocollo

La Commissione europea ha considerato il suddetto progetto di legge una violazione del diritto internazionale, in quanto tradiva i principi di buona fede dell'articolo 5 dell'Accordo di recesso. Il 1° ottobre 2020, la Commissione europea ha inviato al Regno Unito una lettera di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 258 TFUE per violazione degli obblighi derivanti dall'Accordo di recesso, segnando così l'avvio di una procedura formale di infrazione contro il Regno Unito. L'articolo 5 dell'Accordo di recesso stabilisce che l'Unione europea e il Regno Unito devono adottare tutte le misure appropriate per garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'accordo stesso e devono astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento di tali obiettivi. Entrambe le parti sono vincolate dall'obbligo di cooperare in buona fede nello svolgimento dei compiti derivanti dall'Accordo di recesso. Il Regno Unito aveva tempo fino alla fine del mese di ottobre per presentare le sue osservazioni. Dopo aver esaminato tali osservazioni, nel caso in cui fossero state presentate, la Commissione avrebbe potuto, se del caso, decidere di emettere un parere motivato ¹²⁷.

Tuttavia, questo non è stato l'unico episodio nel quale il Regno Unito è stato oggetto di un procedimento di infrazione da parte della Commissione europea. Le ultime procedure di infrazione avviate nei confronti del Regno Unito risalgono al 22 luglio 2022. Queste ultime si aggiungono alle procedure di infrazione già avviate il 15 giugno 2022 ¹²⁸.

Nello specifico, la Commissione ha deciso di avviare quattro nuove procedure di infrazione contro il Regno Unito per il mancato rispetto dei requisiti doganali, dei requisiti di vigilanza e dei controlli dei

¹²⁶ Baruffi, "Natura, struttura e caratteri generali dell'Accordo", 14-15.

¹²⁷ Commissione europea (2020), *Withdrawal Agreement: European Commission sends letter of formal notice to the United Kingdom for breach of its obligations*, Press release, IP/20/1798, 1 ottobre 2020.

¹²⁸ Andrea Palumbo, "Protocolli su Irlanda e Irlanda del Nord. Le nuove procedure di infrazione della commissione contro il Regno Unito e i possibili sviluppi futuri", *Studio Legale De Berti Jacchia Franchini Forlani* (ottobre 2022), <https://www.dejalex.com/2022/10/protocolli-su-irlanda-e-irlanda-del-nord-le-nuove-procedure-di-infrazione-della-commissione-contro-il-regno-unito-e-i-possibili-sviluppi-futuri/?lang=it>

rischi applicabili alla circolazione delle merci dall'Irlanda del Nord alla Gran Bretagna; per l'omessa notifica del recepimento della legislazione dell'UE che stabilisce norme generali dell'UE in materia di accise, che è diventata applicabile dal 13 febbraio 2023; per la mancata notifica del recepimento delle norme UE in materia di accise sull'alcol e sulle bevande alcoliche, che facilitano l'accesso dei piccoli produttori artigianali ad aliquote di accisa più basse; e per la mancata attuazione delle norme UE in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) per il commercio elettronico, ovvero lo sportello unico per l'importazione (IOSS). L'IOSS è un regime speciale che le imprese possono utilizzare dal 1° luglio 2021 per adempiere ai loro obblighi IVA sulle vendite a distanza di beni importati. Il Regno Unito nei confronti dell'Irlanda del Nord non ha adottato le misure informatiche necessarie per attuare l'IOSS, esponendo l'UE ad un rischio fiscale ¹²⁹.

L'Unione europea ha richiesto celerità alle autorità britanniche in modo da ripristinare gli accordi assunti dalle due parti nel rispetto del Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord. Tuttavia, il Regno Unito ha espresso la sua volontà di non voler adempiere alle richieste presentate dall'Unione europea per timore di un mancato rispetto dell'Accordo del Venerdì Santo. L'UE ha cercato quindi di giungere ad un'intesa con il Regno Unito, per concludere un accordo circa le procedure doganali ¹³⁰.

Oltretutto, è opportuno ricordare le diverse minacce di attivazione del meccanismo di cui all'articolo 16 del Protocollo irlandese sia da parte del Regno Unito sia dell'Unione europea. L'articolo 16 è una clausola di salvaguardia che stabilisce che “[q]ualora l'applicazione del presente Protocollo comporti gravi difficoltà economiche, sociali o ambientali che rischiano di persistere o di deviare gli scambi, l'[UE] o il [Regno Unito] possono adottare unilateralmente le opportune misure di salvaguardia”. Le misure di salvaguardia devono però essere proporzionate e limitate a quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo desiderato. L'articolo 16 è inoltre integrato dall'allegato 7 del Protocollo, che indica le norme procedurali che le parti devono rispettare quando applicano le misure di salvaguardia ¹³¹.

Nello specifico, la parte che intende adottare misure di salvaguardia deve notificare all'altra parte la sua intenzione di procedere in tal senso e fornire tutte le informazioni pertinenti. Una notifica formale include la natura delle gravi difficoltà, la disposizione del Protocollo con cui il rispetto delle difficoltà è all'origine e le misure proposte per affrontare tali difficoltà. All'atto della notifica, le parti devono avviare immediatamente consultazioni in seno al comitato misto “al fine di trovare una soluzione accettabile per tutti”. Il ruolo del processo di consultazione è quello di dare alle parti l'opportunità di

¹²⁹ Commissione europea (2022), *Protocol on Ireland/Northern Ireland: Commission launches four new infringement procedures against the UK*, Press release, IP/22/4663, 22 luglio 2022.

¹³⁰ Palumbo, “Protocolli su Irlanda e Irlanda del Nord. Le nuove procedure di infrazione della commissione contro il Regno Unito e i possibili sviluppi futuri”.

¹³¹ Billy Melo Araujo, “A Contextual Analysis of Article 16 of the Ireland–Northern Ireland Protocol”, *International & Comparative Law Quarterly* 71, no. 3 (Maggio 2022): 540, <https://doi.org/10.1017/S002058932200015X>

discutere soluzioni che possano ovviare alla necessità di deroghe al Protocollo o, se quest'ultima non è possibile, di concordare misure di salvaguardia meno problematiche in termini di funzionamento del Protocollo. In ogni caso, le misure di salvaguardia possono essere applicate solo un mese prima dell'avvio della procedura di consultazione, a meno che le consultazioni non siano state concluse prima della scadenza del periodo di tempo o qualora “circostanze eccezionali che richiedono un'azione immediata escludano l'esame preventivo”. In quest'ultimo scenario, le misure di salvaguardia dovrebbero, ancora una volta, essere limitate alle misure “strettamente necessarie per porre rimedio alla situazione”. Una volta adottate, le misure di salvaguardia devono essere formalmente notificate all'altra parte con tutte le informazioni pertinenti. Tali misure sono soggette a un riesame trimestrale da parte del comitato misto per esaminare la possibilità di eliminare tali misure prima della loro data di scadenza o di attenuarne l'impatto ¹³².

Ad oggi, nessuna delle parti ha formalmente attivato l'articolo 16. Tuttavia, è stato menzionato sia dall'UE sia dal Regno Unito. In particolare, nel gennaio 2021, l'UE ha proposto di invocare l'articolo 16 per consentire ai controlli sulle esportazioni, progettati per impedire che i vaccini Covid-19 prodotti nell'UE venissero esportati senza autorizzazione, da applicare ai vaccini inviati in Irlanda del Nord che sarebbero potuti successivamente entrare in Gran Bretagna. L'UE ha giustificato questa decisione iniziale come necessaria “per evitare gravi difficoltà sociali” che sosteneva sarebbero sorte se la fornitura di vaccini agli Stati membri fosse stata interrotta. In questa circostanza, l'UE non ha seguito le procedure per invocare l'articolo 16, né ha notificato al Regno Unito le proposte attraverso il comitato misto. A seguito delle forti critiche da parte dei governi britannico e irlandese, nonché dei partiti politici dell'Irlanda del Nord, l'UE ha rapidamente invertito la rotta e modificato le proposte prima che venissero adottate misure unilaterali ¹³³.

Nonostante le scuse per “l'errore” da parte della presidente della Commissione Ursula von der Leyen, erano stati causati gravi danni alla fiducia nella relazione Regno Unito-UE e alla reputazione del Protocollo stesso ¹³⁴.

A seguito di questo incidente, il primo ministro Boris Johnson ha affermato che avrebbe “fatto tutto ciò che era possibile fare per garantire che non vi fossero barriere lungo il Mare d'Irlanda”. Dopo le osservazioni del primo ministro, i funzionari britannici hanno affermato che il Regno Unito avrebbe utilizzato il processo del comitato misto per cercare di trovare una soluzione con la Commissione, ma hanno anche specificato che, se il processo congiunto fosse fallito, il governo probabilmente avrebbe

¹³² Araujo, 557-558.

¹³³ Jess Sargeant e Jeremy Mills-Sheehy, “Northern Ireland Protocol: Article 16”, *Institute for Government* (luglio 2021), <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/northern-ireland-protocol-article-16>

¹³⁴ Katy Hayward, “Northern Ireland. Demographics and Divisions”, in *The Law & Politics of Brexit: The Protocol on Ireland / Northern Ireland*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2022), 58.

adottato “misure unilaterali” per estendere i periodi di grazia per le merci, anche senza la previa approvazione della Commissione. Erano state prese in considerazione due opzioni: utilizzare l'articolo 16 per chiedere la sospensione temporanea di alcuni controlli, o legiferare unilateralmente per ritardare ulteriormente, se non addirittura sospendere, i controlli. Un mese dopo, il 3 marzo 2021, il Governo britannico ha annunciato che avrebbe concesso *unilateralmente* alle imprese deroghe più lunghe per determinate merci che si spostavano dalla Gran Bretagna all'Irlanda del Nord. La sua decisione prorogava il periodo di tolleranza, terminato il 1° aprile, così da consentire ai supermercati e ai loro fornitori di eludere alcuni requisiti necessari ai sensi della legislazione dell'UE. L'UE ha affermato che ciò equivaleva ad una violazione del Protocollo, con la conseguenza di un'azione legale nei confronti del Regno Unito ¹³⁵.

2.3.3 La situazione ad oggi: il raggiungimento di un possibile accordo

È evidente come il percorso da “*Get Brexit done*” a “*Make Brexit Work*” è stato estremamente problematico e complesso ¹³⁶. Solo di recente, si è notato un cambio di rotta nell’atteggiamento del Regno Unito nei confronti dell’Unione europea. Già con la prima ministra britannica Lizz Truss, in carica dal 6 settembre 2022, si era aperta la possibilità di raggiungere un’intesa con l’Unione europea circa l’implementazione del Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord nell’aprile 2023. Il Presidente statunitense Joe Biden, preoccupato per il conflitto diplomatico tra il Regno Unito e l’Unione, si era mostrato disposto a facilitare la distensione dei rapporti tra le due parti ¹³⁷.

È con il successore di Truss, Rishi Sunak, divenuto primo ministro il 25 ottobre 2022, che questo cambio di rotta del Governo britannico è ancora più evidente. Il nuovo premier sembra aver adottato un approccio più pragmatico e sembra deciso ad abbandonare lo scontro con Bruxelles, aprendo ad un dialogo più costruttivo con l’Unione europea ¹³⁸. “Per la prima volta dopo mesi”, afferma il ministro degli Esteri di Dublino, Simon Coveney, “il Governo britannico si sta impegnando seriamente per cercare di risolvere la questione attraverso il dialogo e la discussione” ¹³⁹.

¹³⁵ Anton Spisak, “After Brexit: Northern Ireland and the Future of the Protocol”, *Institute for Global Change* (marzo 2021), <https://institute.global/sites/default/files/articles/After-Brexit-Northern-Ireland-and-the-Future-of-the-Protocol.pdf>

¹³⁶ Davide Tentori, “‘Hard Brexit’ al capolinea?”, *ISPI* (marzo 2023), <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/hard-brexit-al-capolinea-118988>

¹³⁷ Federico Baccini, “Truss vuole l'accordo Ue-Regno Unito su Irlanda del Nord entro aprile 2023”, *Eunews*, 22 settembre 2022, <https://www.eunews.it/2022/09/22/liz-truss-ue-promessa-accordo-irlanda-nord-entro-aprile-2023/>

¹³⁸ Davide Tentori, “Bagno di realtà post-Brexit”, *ISPI* (gennaio 2023), <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/bagno-di-realta-post-brexit-37294#>

¹³⁹ Alfonso Bianchi, “Addio alla linea dura di Johnson, con Sunak segni di riavvicinamento all’Ue”, *Europatoday*, 16 novembre, 2022, <https://europa.today.it/economia/sunak-johnson-regno-unito-brexit.html>

Il 28 febbraio 2023 è stato concluso il tanto atteso nuovo accordo tra il Regno Unito e l'Unione europea, il c.d. "*Windsor Framework*", che stabilisce gli accordi commerciali con l'Irlanda e Irlanda del Nord e rappresenta un nuovo capitolo nelle relazioni tra Regno Unito e Unione Europea.

Il "*Windsor Framework*" è un accordo internazionale tra il Regno Unito e l'UE in base al quale le parti si impegnano a rispettare obblighi vincolanti di diritto internazionale, comprese le modifiche al Protocollo stesso. Il Regno Unito e l'UE hanno chiarito nella dichiarazione politica che accompagna l'Accordo di cui sopra che il Protocollo modificato è disciplinato dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati ¹⁴⁰.

L'Accordo, siglato presso il castello di Windsor nel Regno Unito dalla presidente della Commissione von der Leyen e dal premier britannico Sunak, è stato annunciato da quest'ultimo come la nascita della "*world's most exciting economic zone*", ovvero la zona economica più stimolante del mondo. Il premier britannico ha poi affermato che la nuova intesa "salvaguarda la sovranità della popolazione dell'Irlanda del Nord e garantisce la facile circolazione delle merci". A seguito dell'intesa raggiunta, i controlli di routine fino ad ora obbligatori per le merci in viaggio fra Irlanda del Nord e mercato interno britannico vengono eliminati, attraverso un sistema automatico di corsie rosse e verdi ¹⁴¹. Secondo questo sistema, le merci che arriveranno solo in Irlanda del Nord (e quindi rimarranno ai confini del Regno Unito), passeranno attraverso una "corsia verde" ovvero una corsia preferenziale in cui non dovranno affrontare la burocrazia, mentre la "corsia rossa" sarà riservata alle merci che hanno una destinazione finale all'interno dell'UE e saranno quindi soggette a normali controlli transfrontalieri. L'accordo introdurrà anche nuove libertà per il movimento di animali domestici, cibo e medicinali per viaggiare dalla Gran Bretagna all'Irlanda del Nord. Il premier Sunak ha dichiarato che l'accordo "elimina definitivamente qualsiasi senso di frontiera nel Mare d'Irlanda" ¹⁴².

Il nuovo approccio, definito nel *Windsor Framework*, ripristina l'equilibrio necessario per sostenere l'accordo di Belfast in tutte le sue dimensioni e istituisce un nuovo quadro giuridico e costituzionale, modificando il testo del trattato e sopprimendo una serie di norme dell'UE.

Nel concreto, l'accordo, oltre a ripristinare il flusso regolare degli scambi all'interno del mercato interno del Regno Unito – eliminando la burocrazia superflua e i controlli per le merci che circolano e rimangono all'interno del mercato del Regno Unito – salvaguarda il posto dell'Irlanda del Nord

¹⁴⁰ HM Government, "UK Government Legal Position: The Windsor Framework", 27 febbraio 2023, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1141823/UK_Government_Legal_Position_The_Windsor_Framework.pdf

¹⁴¹ "Raggiunto accordo Gb-Ue per il protocollo su Nord Irlanda", Il Sole24Ore, ultima cons. 16 febbraio 2023, <https://stream24.ilsole24ore.com/video/mondo/raggiunto-accordo-gb-ue-il-protocollo-nord-irlanda/AEUJequC>

¹⁴² Elsie Haldane, "The UK and EU's New Northern Ireland Deal: What Is the 'Windsor Agreement'?", *The New Federalist*, 6 marzo 2023, <https://www.thenewfederalist.eu/the-uk-and-eu-s-new-northern-ireland-deal-what-is-the-windsor-agreement?lang=fr>

nell'Unione, disapplicando parti del diritto dell'UE e ripristinando le norme del Regno Unito al loro posto per risolvere i problemi quotidiani in settori che vanno dalla sicurezza alimentare e la fornitura di medicinali alle norme sulle accise sugli alcolici e per rimediare al deficit democratico, un freno di emergenza, il c.d. *Stormont Brake*¹⁴³, è incorporato nel cuore del trattato, riaprendo e riscrivendo la disposizione sull'allineamento dinamico di cui all'articolo 13 del Protocollo, in modo da fornire una solida garanzia di controllo democratico e un veto sovrano per il Regno Unito sulle norme che potrebbero danneggiare le nuove merci. Allo stesso tempo, il nuovo accordo preserva pienamente l'accesso delle imprese dell'Irlanda del Nord al mercato dell'UE, insieme al loro pieno accesso illimitato all'intero mercato del Regno Unito, garantendo una serie unica di opportunità per le imprese e i cittadini dell'Irlanda del Nord. L'accordo fornisce quindi una nuova base per la stabilità e la prosperità future nell'Irlanda del Nord. Di conseguenza, il Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord è inserito in un nuovo quadro giuridico e costituzionale, al posto delle disposizioni precedenti. Ciò include una serie di modifiche al Protocollo stesso. Infatti, per garantire il flusso regolare del commercio interno del Regno Unito, è stato inserito un nuovo testo nell'articolo 6, paragrafo 2, del Protocollo per garantire un impegno da entrambe le parti a stabilire e mantenere accordi specifici per il commercio interno del Regno Unito, che è soggetto ad arbitrato piuttosto che alla giurisdizione della Corte di giustizia europea. Per fornire una nuova base per gli accordi in materia di IVA e accise, compresa - ma non limitata a - l'abilità dell'Irlanda del Nord di beneficiare delle modifiche a livello britannico in materia di imposta sull'alcol e materiali a risparmio energetico, l'accordo modifica direttamente l'ambito di applicazione del vecchio testo del Protocollo.

Parallelamente, a tali modifiche del Protocollo, ci sono una serie di altre modifiche giuridicamente vincolanti per stabilire il nuovo accordo. Tra queste figurano modifiche a settori fondamentali del diritto dell'UE in materia di circolazione delle merci e prodotti agroalimentari; decisioni giuridicamente vincolanti del comitato misto per mettere in atto elementi della nuova corsia verde e ulteriori dichiarazioni del Regno Unito e dell'UE, con effetto nel diritto internazionale, per consolidare l'accesso senza restrizioni e altre importanti protezioni. In questo modo, sono state rimosse più di 1.700 pagine di norme dell'UE, ripristinando le norme del Regno Unito.

I diversi strumenti che compongono questo accordo saranno approvati nella prossima riunione del comitato misto Regno Unito-UE, previsto per il mese di marzo 2023. Il Regno Unito e l'UE

¹⁴³ Il nome “Stormont” deriva dall’edificio che ospita l’assemblea parlamentare a Belfast. Lo Stormont Brake è un addendum che permette al Regno Unito, in circostanze eccezionali e su richiesta di 30 membri di almeno due partiti dell’assemblea legislativa dell’Irlanda del Nord, di opporsi alle modifiche normative europee che hanno “un impatto significativo sulla vita di tutti i giorni”. La petizione aprirà un periodo di consultazione di 14 giorni dopo il quale, se non si raggiunge un accordo, un voto di maggioranza (sia degli unionisti sia dei nazionalisti) nell’assemblea sospenderà l’applicazione della regola oggetto di analisi. L’interpretazione di tale strumento è tuttavia divergente: l’UE lo ha definito come un freno di emergenza mentre per il Regno Unito rappresenta una possibilità di veto.

porteranno avanti rispettivamente misure legislative per tradurre le soluzioni in legge in entrambi gli ordinamenti giuridici, fornendo la base per l'entrata in vigore di questo nuovo accordo. A seguito dell'intesa raggiunta, il Governo britannico e l'UE si sono entrambi fermamente impegnati in una relazione positiva e costruttiva come partners. Il governo non procederà quindi con il disegno di legge sul Protocollo dell'Irlanda del Nord e l'UE non procederà con le sette azioni legali che aveva avviato contro il Regno Unito relativamente al mancato rispetto del Protocollo irlandese, riflettendo il desiderio condiviso di una relazione bilaterale positiva ora e in futuro ¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Prime Minister's Office 10 Downing Street and The Rt Hon Rishi Sunak MP, "The Windsor Framework: A New Way Forward", *GOV.UK*, February 27, 2023, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1138989/The_Windsor_Framework_a_new_way_forward.pdf

CAPITOLO 3. L'ACCORDO SUGLI SCAMBI E LA COOPERAZIONE TRA L'UE E IL REGNO UNITO

3.1 Un accordo dal carattere “unico ed eccezionale”

L'Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito (ASCC) o, in inglese Trade and Cooperation Agreement (TCA) – concluso il 24 dicembre 2020 dalla Commissione europea e dal governo britannico ed entrato in vigore in forma provvisoria il 1° gennaio 2021– ha segnato l'inizio di una nuova fase delle relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito dopo il recesso britannico¹⁴⁵. L'ASCC segue l'Accordo di recesso del Regno Unito dall'UE. Entrambi gli accordi restano in vigore. Il Regno Unito e l'UE hanno convenuto che l'ASCC disciplinerà i futuri accordi tra: Regno Unito-UE; Regno Unito-UE e i 27 Stati membri; e accordi bilaterali Regno Unito-Euratom, salvo diversa disposizione degli accordi stessi. Nell'ASCC, gli accordi bilaterali tra UE e Regno Unito prendono il nome di “accordi integrativi”¹⁴⁶. Ai sensi dell'articolo 2 dell'ASCC, “qualora l'Unione e il Regno Unito concludano tra loro altri accordi bilaterali, tali accordi costituiscono accordi complementari al presente accordo, salvo disposizione contraria di tali accordi. Tali accordi complementari costituiscono parte integrante delle relazioni bilaterali globali disciplinate dal presente Accordo e fanno parte del quadro generale”¹⁴⁷.

L'Accordo della “Vigilia di Natale” ha evitato il pericoloso scenario *no deal* alla fine del periodo transitorio, che avrebbe comportato delle conseguenze disastrose per entrambe le Parti dell'Accordo, soprattutto in termini di caos organizzativo. Tuttavia, se anche è stato scongiurato il temuto scenario senza accordo, i risultati dell'ASCC si sono rivelati ben inferiori rispetto alle aspettative¹⁴⁸. L'ASCC può essere inteso solo come un punto di partenza per la creazione di una relazione commerciale ambiziosa tra Regno Unito e UE¹⁴⁹. Infatti, la preferenza del Regno Unito a non impegnarsi nell'allineamento normativo con l'UE ha escluso le possibilità di integrazione derivanti da norme

¹⁴⁵ Simon Usherwood, “Our European Friends and Partners? Negotiating the Trade and Cooperation Agreement”, *Journal of Common Market Studies* 59 (2021): 121, <http://dx.doi.org/doi:10.1111/jcms.13238>

¹⁴⁶ Sara Moran, “UK-EU Series: Trade & Cooperation Agreement. Institutional Framework”, *Senedd Research* (2022), <https://research.senedd.wales/media/vunel1s5v/21-31-trade-cooperation-agreement-institutional-framework.pdf>

¹⁴⁷ Nicolas Levrat, “Governance: Managing Bilateral Relations”, in *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2021), 228.

¹⁴⁸ Giandonato Caggiano, “Nota sulla Brexit e sulle nuove relazioni fra Unione europea e Regno Unito”, *AISDUE*, no.5 (dicembre 2020): 50, <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2021/01/Post-Giandonato-Caggiano-Brexit-andrea-.pdf>

¹⁴⁹ Maja Brkan et al., “The Trade and Cooperation Agreement with the UK: A Hard Brexit in Sheep’s Clothing”, *EuLaw Live*, no.45 (2021): 14, https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/192045168/2021_TCA_Weekend_Edition_45.pdf

comuni o accordi di riconoscimento. L'ASCC è, in altre parole, un “run of the mill trade agreement” ovvero un semplice accordo commerciale.

Le diverse linee rosse negoziali del Regno Unito e la riluttanza dell'UE a concedere favori hanno portato all'esclusione di altri modelli più profondi di integrazione commerciale. È opportuno discutere brevemente in ordine alle strade non intraprese dal Regno Unito e dall'Unione europea. Il modello norvegese (con pieno accesso al mercato unico dell'UE) era fuori discussione, a causa dell'intransigenza del Regno Unito nei confronti della libertà di circolazione dei cittadini dell'UE, della giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE e del rispetto delle norme dell'UE – tutte condizioni che la Norvegia accetta. Il modello turco (FTA con unione doganale) avrebbe impedito il tanto atteso obiettivo del Regno Unito di gestire autonomamente la sua politica commerciale esterna. Il modello svizzero (FTA con ampia integrazione normativa attraverso accordi di mutuo riconoscimento) non poteva coincidere con il desiderio di autonomia normativa dell'UE. Lo stesso vale per il modello ucraino (FTA con ampie concessioni sui servizi), poiché l'Ucraina si è impegnata ad un allineamento normativo con l'UE. Il modello ucraino, in particolare, è un utile comparatore euristico. Infatti, il Regno Unito e l'Ucraina post-Brexit potrebbero essere considerati in una posizione simile: entrambi sono a pochi passi dall'essere membri dell'UE e le loro regole sono praticamente le stesse dell'UE. La differenza cruciale, tuttavia, è la direzione intrapresa dai due Paesi: l'Ucraina ha interesse a conformare le sue regole a Bruxelles e pertanto il trattato con l'Ucraina è un trampolino di lancio verso l'adesione all'UE. Il Regno Unito è, invece, intenzionato ad allontanarsi sempre di più dall'Unione e le sue regole possono divergere e probabilmente divergeranno da quelle dell'UE. In definitiva, la gamma di possibili modelli si riduceva all'Accordo di libero scambio tra l'UE e il Canada (CETA) ¹⁵⁰.

L'ASCC ha, infatti, istituito un accordo di libero scambio tra le parti, senza tariffe e contingenti sulla circolazione delle merci, fatto salvo il rispetto delle disposizioni in materia di parità di condizioni in settori quali gli aiuti compensativi, il diritto ambientale e i diritti dei lavoratori; ha sviluppato un partenariato sociale ed economico tra l'UE e il Regno Unito in settori quali i trasporti, energia, i cambiamenti climatici e la pesca, settori in cui sono state concordate norme transitorie speciali; ha istituito un nuovo partenariato UE-Regno Unito nel settore della sicurezza interna, con la cooperazione nell'applicazione della legge e nella giustizia penale, fatto salvo il rispetto dei diritti fondamentali e la protezione dei dati. Infine, l'Accordo ha stabilito disposizioni orizzontali, con

¹⁵⁰ Filippo Fontanelli, “The effects of Brexit on the law of UK trade”, *Federalismi.it*, no.10 (marzo 2022): 277, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46968&content=&content_author=

un'architettura di governance comune, compresi meccanismi di supervisione, applicazione e risoluzione delle controversie ¹⁵¹.

L'ASCC è un accordo di ampio respiro – copre settori che vanno dal commercio alla sicurezza interna alla pesca e al trasporto di merci su strada – ma non è esaustivo, bensì incompleto nel contenuto. L'ASCC, infatti, è caratterizzato dall'assenza di una regolamentazione di interi settori nei quali l'Unione europea ha esercitato le sue competenze. Il Regno Unito ha specificamente escluso la cooperazione in materia di politica estera, di sviluppo e di difesa dalla struttura formale delle nuove relazioni con l'Unione europea. La regolamentazione dei settori non disciplinati dall'intesa è rinviata a futuri ed incerti accordi tra le Parti ¹⁵². Quanto detto risulta evidente dall'analisi della dichiarazione politica allegata all'Accordo di recesso, che dimostra che le parti hanno convenuto *ab initio* nel concludere un accordo generale ed una selezione di accordi settoriali. Probabilmente, la ragione d'essere di questa scelta è stata piuttosto semplice: concludere il più rapidamente possibile un accordo sui fascicoli essenziali per assicurarsi che l'ASCC potesse entrare in vigore alla fine del periodo transitorio, mentre altri settori tematici sarebbero stati trattati in ulteriori negoziati ed, eventualmente, in accordi separati che sarebbero entrati in vigore in un secondo momento ¹⁵³. Di conseguenza, l'ASCC contiene un gran numero di disposizioni riguardanti gli impegni a proseguire i negoziati. L'ASCC è “work in progress”, l'inizio di un processo ¹⁵⁴.

Da questa breve analisi iniziale, si evince che l'ASCC è un accordo *sui generis* adatto a soddisfare le esigenze specifiche delle relazioni UE-Regno Unito, come la loro vicinanza geografica, le dimensioni e l'interdipendenza. Il risultato delle linee rosse poste da entrambe le Parti è un accordo che pone in essere una relazione limitata e precaria. Ne consegue la sua fondamentale differenza da qualsiasi altro modello esistente di integrazione differenziata, dato il suo carattere altamente politicizzato e l'attenzione alla disintegrazione e alla gestione della divergenza verso il basso ¹⁵⁵.

L'adesione all'UE del Regno Unito è stata sostituita da una forma più libera di cooperazione, sebbene sia ancora una forma di “associazione” dal punto di vista dell'UE. Piuttosto che il termine “partenariato”, è stato scelto quello di “cooperazione”, quasi a sottolineare l'assenza di qualcosa di

¹⁵¹ Federico Fabbrini, *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 17.

¹⁵² Maddy Thimont Jack e Jill Rutter, “Managing the UK’s relationship with the European Union”, *Institute for Government* (febbraio 2021): 18, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2021-02/apo-nid310786.pdf>

¹⁵³ Adam Łazowski, “Mind the Fog, Stand Clear of the Cliff! From the Political Declaration to the Post-Brexit EU-UK Legal Framework – Part I”, *European Papers* 5, no.3 (2020): 1120, https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2020_3_3_Articles_Adam_Lazowski_00444.pdf

¹⁵⁴ Paola Mariani e Giorgio Sacerdoti, “Trade in Goods and Level Playing Field”, in *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2021), 96.

¹⁵⁵ Jannike Wachowiak e Fabian Zuleeg, “Brexit and the Trade and Cooperation Agreement: Implications for Internal and External EU Differentiation”, *The International Spectator* 57, no.1 (marzo 2022): 154, <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2030604>

più di un piano di lavoro comune tra le Parti. Secondo la Commissione europea, “sebbene non corrisponderà in alcun modo al livello di integrazione economica che esisteva quando il Regno Unito era uno Stato membro dell'UE, l'Accordo commerciale e di cooperazione va oltre i tradizionali accordi di libero scambio e fornisce una solida base per preservare l'amicizia e la cooperazione di lunga data con il Regno Unito”. Pertanto, ai sensi dell'articolo 1 dell'ASCC, l'Accordo mira a stabilire “la base di un'ampia relazione tra le Parti in un'area di prosperità e di buon vicinato caratterizzata da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione, rispettose dell'autonomia e della sovranità delle Parti”¹⁵⁶.

L'ASCC è concepito per costituire un ombrello istituzionale per un gruppo di accordi, attuali e futuri, che potrebbero sviluppare ulteriormente la relazione tra UE e Regno Unito. Si tratta di un compromesso: il Regno Unito voleva un gruppo di accordi bilaterali separati riguardanti vari settori tra cui, il commercio, l'energia, l'aviazione, i trasporti, la pesca, e così via. L'UE invece insisteva su un solido quadro istituzionale e di governance più tipico degli accordi di integrazione. Di conseguenza, la presentazione complessiva dell'ASCC è transazionale, come voleva il Regno Unito, ma il desiderio dell'UE di un accordo più orientato all'integrazione si riflette nelle disposizioni in materia di parità di condizioni e nell'inquadramento istituzionale che copre i futuri accordi settoriali¹⁵⁷. Pertanto, non sorprende che il Consiglio europeo abbia definito l'esistenza di un solido sistema di governance come una delle priorità per la gestione delle future relazioni UE-Regno Unito. L'UE ha costantemente sottolineato la necessità di una parità di condizioni, basata su un equilibrio di diritti ed obbligazioni e comprendente disposizioni orizzontali in materia di vigilanza, risoluzione delle controversie ed applicazione. Tale impegno è stato inoltre esplicitamente incluso nella dichiarazione politica congiunta che accompagna l'Accordo di recesso UE-Regno Unito.

Il nuovo quadro giuridico delle relazioni tra UE e Regno Unito è quindi più sofisticato di quanto si potesse desumere dall'annuncio iniziale dell'Accordo da parte dell'UE e del Regno Unito. Ne consegue che l'ASCC può essere definito come il nucleo di una struttura giuridica piuttosto elaborata che definisce le relazioni bilaterali tra le Parti. Ciò si può dedurre già dal preambolo e dalle prime disposizioni dell'Accordo stesso¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Joris Larik e Ramses A. Wessel, “The EU-UK Trade and Cooperation Agreement: forging partnership or managing rivalry?”, in *Research Handbook on Legal Aspects of Brexit*, ed. Adam Łazowski e Adam Cygan (Edward Elgar Publishing, 2021), 124.

¹⁵⁷ Marise Cremona, “EU External Action – Learning from Brexit”, *Federalismi.it*, no.10 (marzo 2022): 262, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75187/EU_Learning_Brexit_Cremona_Art_2022.pdf?sequence=1

¹⁵⁸ Peter Van Elsuwege, “A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law”, *European Papers* 6, no.1 (2021): 787-788, https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2021_1_Articles_Peter_Van%20Elsuwege_00461.pdf

Un altro aspetto che merita attenzione riguarda la natura stessa dell'ASCC. L'Accordo è stato concluso come accordo di competenza esclusiva con l'UE e l'Euratom da un lato, e il Regno Unito dall'altro. E pertanto, per la sua entrata in vigore non sono state necessarie ratifiche separate da parte di ciascuno Stato membro dell'Unione europea¹⁵⁹. L'UE ha firmato e concluso l'ASCC non come un accordo misto con la partecipazione sia dell'UE sia dei suoi Stati membri, ma unicamente come un trattato vincolante per l'UE. Ciò è spiegato nei considerando della decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo, in cui viene detto che “in considerazione del carattere eccezionale e unico dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione, che è un accordo globale con un paese che si è ritirato dall'Unione, il Consiglio decide di avvalersi della possibilità per l'Unione di esercitare la sua competenza esterna nei confronti del Regno Unito”. In breve, per quanto riguarda le parti dell'ASCC che rientrano nella competenza concorrente dell'UE e dei suoi Stati membri, il Servizio giuridico del Consiglio sostiene che si tratti di un esercizio del potere potenziale dell'Unione di concludere trattati nell'ambito di tale competenza concorrente, senza dover coinvolgere gli Stati membri. La mescolanza è un'opzione facoltativa, non un obbligo, anche se nella pratica l'opportunità di mescolanza raramente viene presa dagli Stati membri. Le disposizioni dell'Accordo rientrano, in parte nelle competenze esterne esclusive esplicite dell'UE (commercio e pesca) e in parte nelle competenze esterne che sono diventate esclusive ai sensi della celeberrima sentenza AETS¹⁶⁰ o dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE (sicurezza aerea e cooperazione penale)¹⁶¹. Nei settori di competenza concorrente, come ad esempio i diritti di traffico aereo e la sicurezza sociale, il Consiglio ha compiuto la scelta politica di concluderli esclusivamente a livello dell'UE. Eventuali complicazioni, nella misura in cui l'UE può essere responsabile di un'attuazione malriuscita da parte degli Stati membri, devono essere affrontate dal

¹⁵⁹ Łazowski, “Mind the Fog, Stand Clear of the Cliff! From the Political Declaration to the Post-Brexit EU-UK Legal Framework – Part I”, 1122.

¹⁶⁰ Nella nota sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee relativa al caso dell'Accordo europeo sul trasporto stradale (AETS), la Corte si è discostata dalla costruzione interpretativa del Trattato avanzata dall'Avvocato Generale e ha stabilito che la portata della capacità internazionale dell'Unione non era limitata alle competenze espressamente attribuite dal Trattato stesso. Infatti, la Corte ha introdotto il c.d. *principio del parallelismo* tra le competenze interne ed esterne della Comunità. Pertanto, la Corte ha tracciato per la prima volta un parallelo tra competenze interne ed esterne, affermando che «l'attuazione delle disposizioni del trattato e il sistema delle misure comunitarie interne non può [...] essere separato da quello delle relazioni esterne». Tale principio è stato ulteriormente sviluppato nel parere 2/91. Nella fattispecie, la Corte ha constatato che, dal momento in cui la Comunità disponeva di una competenza legislativa nel settore della politica sociale, «di conseguenza» la convenzione n. 107 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) rientrava nella competenza comunitaria. In altri termini, le competenze interne della Comunità possono implicare competenze esterne della Comunità, anche se queste non sono espressamente previste dal Trattato.

¹⁶¹ L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE stabilisce che l'Unione «[ha] altresì competenza esclusiva per la conclusione di un accordo internazionale (...) nella misura in cui la sua conclusione possa incidere su norme comuni o modificarne la portata». La Corte interpreta tale rischio in modo piuttosto generoso, anche per coprire situazioni in cui gli impegni minacciano l'efficacia delle norme comuni dell'Unione.

principio di lunga data secondo cui gli Stati membri hanno l'obbligo secondo il diritto dell'Unione di dare attuazione ai trattati conclusi dall'UE ¹⁶².

L'ASCC è vincolante per gli Stati membri ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE e, insieme al dovere di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, ha effetti restrittivi di vasta portata sugli Stati membri. La prevenzione degli ostacoli deriva direttamente dal dovere di lealtà. Gli Stati membri hanno il dovere di astenersi da qualsiasi azione che possa compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'UE e di esercitare i loro poteri anche nei settori di competenza nazionale riservata. Essi non possono intraprendere alcuna azione che possa compromettere il funzionamento o la realizzazione degli obiettivi dell'ASCC. In tale contesto, non è necessario collegare le diverse parti dell'ASCC alle competenze giuridiche interne dell'Unione. Ciò che conta invece sono gli obiettivi del diritto derivato dell'UE, che determinano se l'azione degli Stati membri sia vietata dalla prevenzione degli ostacoli. È inoltre sufficiente che tale interferenza appaia probabile in futuro sulla base delle informazioni attualmente disponibili.

Tali conseguenze preventive sono in linea di principio le stesse per gli Stati membri, indipendentemente dal fatto che un accordo sia concluso come accordo misto o unicamente dall'UE. Gli accordi misti impediscono altresì agli Stati membri di intraprendere azioni che potrebbero potenzialmente compromettere il conseguimento degli obiettivi perseguiti dall'Unione con la conclusione dell'accordo ¹⁶³.

Inoltre, il Servizio giuridico del Consiglio sostiene che la conclusione dell'ASCC su base esclusiva dell'UE non creerà in futuro un precedente vincolante per quanto riguarda altri trattati con Paesi terzi che rientrano in tutto o in parte nella competenza concorrente dell'UE ¹⁶⁴.

Nonostante l'ASCC sia un trattato stipulato solo dall'Unione europea, non è esclusa la possibilità di divergenze nella gestione dell'Accordo tra l'Unione e gli Stati membri, la cui capacità negoziale è limitata ai rapporti degli stessi con il Regno Unito a quanto non è previsto dall'ASCC. In questo modo, si esclude per gli Stati membri la possibilità di concludere accordi bilaterali o misti in molte materie di competenza concorrente – divenute ora di competenza esclusiva dell'Unione – che ha esercitato con la conclusione dell'ASCC. L'Accordo prevede la possibilità per gli Stati membri di

¹⁶² Steve Peers, "So Close, Yet so Far: The EU/UK Trade and Cooperation Agreement", *Common Market Law Review* 59, no.1 (2022): 58-59, <https://repository.essex.ac.uk/32332/1/COLA2022004.pdf>

¹⁶³ Christina Eckes e Päivi Leino-Sandberg, "The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?", *The Modern Law Review* 85, no.1 (aprile 2021): 191, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2230.12698>

¹⁶⁴ Peers, "So Close, Yet so Far: The EU/UK Trade and Cooperation Agreement".

concludere accordi con il Regno Unito riguardo questioni specifiche relative al trasporto aereo, la cooperazione amministrativa nel settore delle dogane e dell'IVA e della sicurezza sociale ¹⁶⁵.

Ciò si riflette anche nell'affermazione del Servizio giuridico del Consiglio secondo cui «[l]'esercizio esterno delle competenze dell'Unione in relazione ad un determinato paese terzo non impedisce agli Stati membri di esercitare la loro competenza su quella stessa materia nei confronti di altri paesi terzi». I Paesi membri restano «liberi di continuare a concludere accordi internazionali in questi settori di competenza concorrente con paesi terzi diversi dal Regno Unito alle stesse condizioni precedenti alla firma dell'ASCC» ¹⁶⁶.

A tal fine è stato previsto un sistema di informazione in base al quale gli Stati membri che concludono tali accordi con il Regno Unito hanno l'obbligo di comunicarlo alla Commissione, in modo che questa possa decidere se tali accordi possano essere conclusi o se, al contrario, possano danneggiare la cooperazione tra le Parti in base all'ASCC. Potrebbero però sorgere dei problemi nel caso in cui, venendo in gioco settori soggetti alla legislazione nazionale, dovessero sorgere controversie tra il Regno Unito e il singolo Stato membro e quest'ultimo dovesse affidarsi esclusivamente ai meccanismi previsti dall'ASCC e quindi senza poter ricorrere alla Corte di giustizia dell'UE ¹⁶⁷.

La natura esclusiva dell'Accordo da parte dell'UE, e quindi, la scelta contro la mescolanza rimane una scelta insolita. Gli accordi negoziati dall'UE che includono disposizioni al di fuori delle sue competenze esclusive sono generalmente conclusi come accordi misti.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, non si tratta di una questione di semplificazione della procedura, bensì di una questione sostanziale, ovvero la possibilità per un accordo di essere concluso esclusivamente dall'UE o, al contrario, come accordo misto. Gli accordi misti permettono di lasciare indeterminata la ripartizione delle competenze. L'adozione di un accordo solo da parte dell'UE", invece, esplicita la divisione delle competenze a favore dell'UE.

Sebbene la questione sia presentata come una “scelta politica”, questa ha forti implicazioni costituzionali sia per la ripartizione dinamica delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri, sia per la separazione dei poteri tra i rami all'interno dell'UE. Il Parlamento europeo ha il potere di approvazione sia per gli accordi riservati solo all'UE sia per gli accordi misti, ma, nel contesto di questi ultimi, formalmente solo per la parte coperta dalle competenze dell'UE. Tuttavia, nel contesto degli accordi riservati all'UE, il Parlamento europeo guadagna visibilità e diventa il fulcro delle

¹⁶⁵ Maria Caterina Baruffi, “Natura, struttura e caratteri generali dell'Accordo”, in *Diritto internazionale dell'economia, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, a cura di Giovanna Adinolfi, Alberto Leone Malatesta e Michele Vellano (Torino: G. Giappichelli Editore, 2020), 12.

¹⁶⁶ Eckes e Leino-Sandberg, “The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?”, 190.

¹⁶⁷ Baruffi, “Natura, struttura e caratteri generali dell'Accordo”.

pressioni e della lotta politica ¹⁶⁸. Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 10, TFUE, il Parlamento europeo deve essere “immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura” degli accordi tra l’Unione e i Paesi terzi o le organizzazioni internazionali ¹⁶⁹.

I veri “perdenti” in questo gioco sono i parlamenti nazionali. Il venir meno del loro impegno pubblico e della loro prerogativa costituzionale di approvare le parti che rientrano nelle competenze condivise e che fino al momento della conclusione dell'Accordo erano disciplinate dal diritto nazionale, non può essere compensato dal controllo indiretto dei rappresentanti nazionali in seno al Consiglio. Questo è anche il motivo per cui i parlamenti nazionali avrebbero dovuto avere il tempo di consentire un dibattito informato sulla soluzione concordata e sulle sue conseguenze dirette e indirette. Nonostante ciò, il Servizio giuridico del Consiglio si è limitato ad affermare che “un rapido esame dell'Accordo commerciale e di cooperazione dimostra che non si verifica alcuna situazione di mescolanza obbligatoria: l'UE ha competenza in tutti i settori da esso contemplati” ¹⁷⁰.

Per quanto concerne la base giuridica dell'ASCC, come già chiarito in precedenza, l'Accordo non è indicato esplicitamente come “accordo di associazione” – forse per evitare di allarmare i sostenitori della Brexit nel Regno Unito – ma è comunque concluso come tale. L'articolo 217 del TFUE, la base giuridica per gli accordi di associazione, è vago sulla portata di tali trattati, sebbene la Corte di giustizia europea abbia ora stabilito che l'articolo 217 TFUE rappresenta un ampio potere giuridico per l'UE, sufficiente a comprendere almeno le disposizioni sull'estradizione dell'ASCC ¹⁷¹.

Tale articolo stabilisce che, “l'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari” ¹⁷².

Il giorno di Santo Stefano, il 26 dicembre 2020, la Commissione ha adottato la sua proposta relativa alla firma dell'Accordo ed ha individuato nell'articolo 217 TFUE «la [base giuridica] più appropriata data l'ampia portata del partenariato previsto». Per il Servizio giuridico del Consiglio, “l'articolo 217 TFUE consente all'UE di concludere, all'unanimità, un ampio accordo su questioni di competenza dell'UE senza la necessità di individuare dettagliatamente i settori in cui l'UE ha già esercitato o meno la sua competenza. L'accordo può includere settori di competenza dell'UE in cui la base giuridica settoriale richiede l'unanimità o il voto a maggioranza qualificata, nonché settori di potenziale

¹⁶⁸ Christina Eckes e Päivi Leino-Sandberg, “‘In view of the exceptional and unique character’ of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?”, *European Law Blog* (aprile 2021), <https://europeanlawblog.eu/2021/04/15/in-view-of-the-exceptional-and-unique-character-of-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-an-exception-to-separation-of-powers-within-the-eu/>

¹⁶⁹ Art. 218, 10° comma, TFUE.

¹⁷⁰ Eckes e Leino-Sandberg, “‘In view of the exceptional and unique character’ of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?”.

¹⁷¹ Peers, “So Close, Yet so Far: The EU/UK Trade and Cooperation Agreement”.

¹⁷² art. 217, 1° comma, TFUE.

competenza dell'UE non ancora esercitati internamente”¹⁷³. A tal riguardo, il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio per gli accordi conclusi ai sensi dell'articolo 217 TFUE fornisce anche una garanzia per la tutela degli interessi degli Stati membri, che non sono parti contraenti a pieno titolo¹⁷⁴. L'associazione è un tipo specifico di cooperazione tra l'UE e uno Stato terzo, non un settore politico specifico. L'articolo 217 TFUE per sua natura copre tutti i settori di competenza dell'Unione, esercitati in precedenza o meno, e i settori politici e i tipi di impegni inclusi sono il risultato di un processo negoziale tra l'UE (e di solito i suoi Stati membri), da un lato, e uno Stato terzo, dall'altro. Gli accordi di associazione perseguono l'obiettivo di “creare legami particolari e privilegiati con un paese terzo che deve, almeno in una certa misura, partecipare al sistema comunitario”. A questo proposito, il Regno Unito è un'anomalia: non è infatti sua intenzione creare legami più stretti o partecipare ai sistemi dell'Unione¹⁷⁵. In questo caso, si assiste piuttosto ad una associazione “inversa”. Infatti, lo scopo dell'ASCC è quello di gestire due ordinamenti già uniti ma che in futuro sono destinati ad allontanarsi. Tutto il contrario di quanto avviene normalmente in un accordo di libero scambio tra due paesi, in cui si cerca di incoraggiare atteggiamenti divergenti in modo da avvicinare sempre di più i due sistemi nazionali in questione¹⁷⁶.

In breve, l'articolo 217 TFUE è uno strumento giuridico molto flessibile: da un lato, implica la creazione di particolari relazioni con un Paese terzo, dall'altro, il contenuto effettivo della relazione stabilita non è predefinito. Come chiarito dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Demirel* del 1987, l'articolo 217 conferisce all'Unione il potere di “garantire impegni nei confronti dei Paesi terzi in tutti i settori contemplati dai trattati”. A seconda dell'esito dei negoziati, la portata di un accordo di associazione può quindi variare da poco più di un accordo di libero scambio ad un livello di integrazione che si avvicina all'adesione. L'unico limite è che ai Paesi terzi non possono essere concessi poteri decisionali all'interno delle istituzioni europee¹⁷⁷.

Per quanto concerne la struttura dell'ASCC, nella versione inglese, esso contiene un totale di 2.530 pagine e 783 articoli, i quali sono a loro volta divisi in sette parti. L'Accordo presenta inoltre 49 allegati e i seguenti tre protocolli all'Accordo: il Protocollo sulla cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto e sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da imposte e dazi; il Protocollo sull'assistenza amministrativa reciproca

¹⁷³ Eckes e Leino-Sandberg, “The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?”, 170-179.

¹⁷⁴ Van Elsuwege, “A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law”, 795.

¹⁷⁵ Eckes e Leino-Sandberg, “The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?”.

¹⁷⁶ Baruffi, “Natura, struttura e caratteri generali dell'Accordo”, 9.

¹⁷⁷ Van Elsuwege, “A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law”, 791-792.

in materia doganale ed, infine, il Protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale. Poiché l'ASCC manca di un indice, può essere utile elencare brevemente i vari argomenti trattati dall'Accordo. La prima parte contiene le disposizioni comuni ed istituzionali. La seconda parte riguarda gli scambi di beni, i servizi e gli investimenti, il commercio digitale, i movimenti di capitali e i pagamenti, la proprietà intellettuale, gli appalti pubblici, le piccole e medie imprese, l'energia, la trasparenza, la cooperazione normativa, la parità di condizioni e lo sviluppo sostenibile, l'aviazione, i trasporti su strada, la pesca, il coordinamento della sicurezza sociale e l'esenzione del visto per le visite di breve durata. L'applicazione della legge e la cooperazione giudiziaria in materia penale rientrano nella terza parte, mentre la cooperazione tematica (salute e cyber security) è trattata nella quarta parte e la partecipazione ai programmi dell'UE nella quinta parte. La sesta parte tratta invece della risoluzione delle controversie e delle disposizioni orizzontali. Le disposizioni finali, nella settima parte, trattano dell'ambito di applicazione territoriale dell'Accordo. Oltre ai territori del Regno Unito e dell'UE, l'Accordo è applicabile a Guernsey, Jersey e l'Isola di Man, ma non a Gibilterra o ad altri territori d'oltremare. L'ASCC è quindi più di un accordo di libero scambio che si occupa di questioni economiche, sociali, ambientali e della pesca. Tra le altre cose, istituisce un nuovo quadro per l'applicazione della legge e la cooperazione giudiziaria in materia penale; riconosce la necessità di una forte cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia nazionali, in particolare per combattere e perseguire la criminalità transfrontaliera e il terrorismo ¹⁷⁸.

Alla base del partenariato UE-Regno Unito vi è il rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto e dei diritti umani, oltre alla lotta al cambiamento climatico e contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. La violazione di uno di questi elementi permette alle Parti dell'Accordo di sospendere del tutto o in parte l'applicazione dello stesso. È, inoltre, opportuno tenere in considerazione che nell'eventualità in cui sia l'Accordo di recesso ad essere applicato e non l'ASCC, le regole da seguire sono quelle dell'Accordo di recesso. Tuttavia, data la stretta relazione tra i due, risulta ovvio che ogni tipo di violazione dell'Accordo di recesso ha delle conseguenze sull'applicazione dell'ASCC. Ne è un esempio la questione della circolazione delle merci relativamente al confine irlandese, trattata ampiamente nel capitolo secondo.

L'articolo 749, paragrafo 4, dell'ASCC prevede la sospensione degli obblighi previsti dal suddetto Accordo nel caso in cui una delle due Parti dovesse continuare a non rispettare il verdetto di un collegio arbitrale costituito a norma di un precedente accordo raggiunto tra le Parti. Inoltre, nel caso in cui sussista una violazione "grave e sostanziale" di obblighi essenziali di cui all'articolo 771, l'altra Parte contraente può, secondo l'articolo 772, paragrafo 1, denunciare o sospendere l'ASCC o un

¹⁷⁸ Larik e Wessel, "The EU-UK Trade and Cooperation Agreement: forging partnership or managing rivalry?", 128-131.

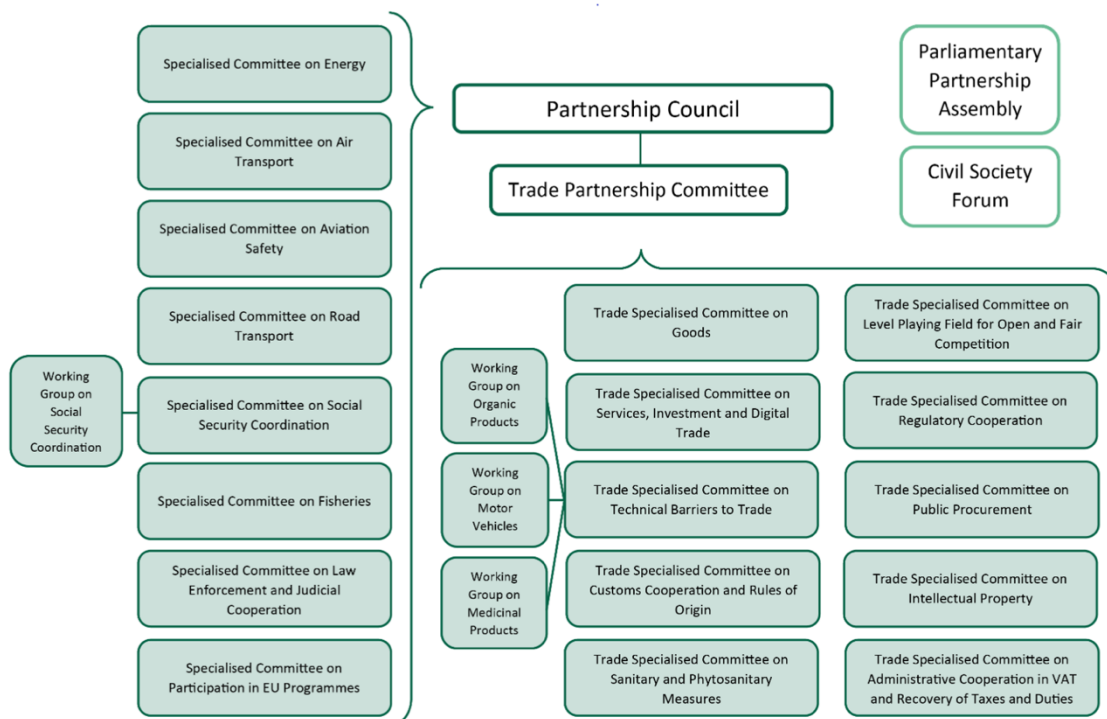
accordo integrativo. Allo stesso tempo viene garantita ad entrambe le Parti la possibilità di adottare, in base all'articolo 773, paragrafo 1 – solo in caso di “gravi difficoltà economiche, sociali o ambientali di natura settoriale o regionale” – misure unilaterali di salvaguardia, strettamente limitate nel contenuto e nella durata a quanto necessario per rimediare alla situazione, secondo la procedura stabilita dallo stesso articolo, il quale prevede anche misure di riequilibrio e il ricorso all'arbitrato (rispettivamente paragrafo 4 e 5).

Infine, l'ASCC non ha una durata predefinita, bensì l'articolo 776 dell'Accordo prevede la possibilità di un riesame dopo cinque anni dall'entrata in vigore e successivamente ogni cinque anni ¹⁷⁹.

3.2 Gli organi istituzionali

Il quadro istituzionale previsto dall'Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito, trattato dal titolo terzo della prima parte dell'ASCC, è particolarmente complesso e sofisticato. È infatti composto da una serie di organi il cui compito è di accertare il rispetto dell'Accordo nella sua interezza. Il complesso di organi istituzionali è mostrato nel seguente grafico informativo:

Chart 1. Trade and Cooperation Agreement: Committee Structure



Fonte: Commons Library Research Briefing

¹⁷⁹ Baruffi, “Natura, struttura e caratteri generali dell'Accordo”, 6-8.

Al vertice del quadro istituzionale è collocato il *Consiglio di partenariato*, un organo misto formato dai rappresentanti dell'Unione e del Regno Unito che si riunisce “in varie formazioni a seconda delle materie discusse”. Il Consiglio di partenariato è presieduto da un membro della Commissione europea e da un ministro britannico. Esso si riunisce almeno una volta all'anno o più spesso su richiesta dell'Unione europea o del Regno Unito. La funzione del suddetto Consiglio consiste nel “sovrintendere al conseguimento degli obiettivi” dell'ASCC e di eventuali accordi integrativi, nonché di “sorvegliarne e facilitarne” l'attuazione e l'applicazione. Di conseguenza, entrambe le Parti dell'Accordo possono sottoporre al Consiglio di partenariato “tutte le questioni relative all'attuazione, all'applicazione e all'interpretazione” dell'Accordo. Il lavoro del Consiglio di partenariato è governato dall'Allegato n.1, intitolato “Regolamento interno del Consiglio di partenariato e dei Comitati”. Il Consiglio può inoltre rivolgere delle raccomandazioni alle Parti contraenti ed adottare, mediante decisione, le modifiche degli accordi, ad esclusione del titolo III dell'ASCC concernente il quadro istituzionale della parte prima dell'ASCC ma comunque entro un limite quadriennale dall'entrata in vigore. Sono comprese le modifiche atte ad ovviare ad errori, omissioni o lacune di altro tipo. Il Consiglio di partenariato è assistito da un *segretariato* composto sia da funzionari della Commissione europea sia del governo del Regno Unito. Esso può anche delegare alcuni poteri al *Comitato di partenariato commerciale* o ad un comitato specializzato, oltre a poter istituire nuovi comitati specializzati. Tuttavia, non può in alcun modo delegare i poteri espressamente riservati allo stesso Consiglio di partenariato. È opportuno tenere presente che le decisioni adottate di comune intesa dal Consiglio di partenariato o da un comitato vincolano le parti contraenti, nonché tutti gli organi parte dell'Accordo e gli accordi integrativi, incluso il Tribunale Arbitrale per la risoluzione delle controversie dell'ASCC. Al contrario, le raccomandazioni non pongono alcun vincolo ¹⁸⁰.

Le riunioni si svolgono in seduta pubblica e i dettagli provvisori dell'ordine del giorno sono pubblicati in anticipo. L'inglese è stato adottato come lingua di lavoro. I comitati informano il Consiglio di partenariato degli orari e degli ordini del giorno delle loro riunioni prima delle riunioni stesse, nonché dei risultati e delle conclusioni. L'ASCC istituisce diciannove nuovi comitati per sostenere il Consiglio di partenariato. Tra questi, undici sono comitati commerciali e otto sono comitati non commerciali denominati “comitati specializzati”. I comitati commerciali a loro volta stabiliscono un Comitato di partenariato commerciale per supervisionare la parte dell'Accordo dedicata al commercio e dieci comitati commerciali specializzati nelle seguenti aree: merci; cooperazione doganale e norme di origine; misure sanitarie e fitosanitarie; ostacoli tecnici agli scambi; servizi, investimenti e

¹⁸⁰ Carlo Curti Gialdino, “Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea”, *Federalismi.it*, no.4 (2021): 24, <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=585>

commercio digitale; proprietà intellettuale; appalti pubblici; cooperazione normativa; parità di condizioni per una concorrenza aperta e leale e per lo sviluppo sostenibile ed infine cooperazione amministrativa in materia di IVA e recupero di imposte e dazi. I comitati specializzati riguardano invece i seguenti settori: energia, trasporto aereo, sicurezza aerea, trasporti stradali, coordinamento della sicurezza sociale, pesca, attività di contrasto e cooperazione giudiziaria e partecipazione ai programmi dell'Unione. I comitati comprendono rappresentanti di ciascuna Parte, i quali garantiscono che vi siano “competenze adeguate” per le questioni in discussione; impostano i propri programmi e ordini del giorno delle riunioni di comune accordo e i lavori dei comitati sono disciplinati dall'Allegato n.1, sebbene gli stessi possano modificare le norme che disciplinano il proprio lavoro¹⁸¹. Inoltre, l'ASCC ha istituito anche quattro *gruppi di lavoro* a livello tecnico che affiancano i comitati nell'assolvimento dei loro compiti. Questi gruppi riguardano i prodotti biologici; i veicoli a motore; i medicinali, supervisionati dal Comitato specializzato per il commercio sugli ostacoli tecnici agli scambi ed, infine, il coordinamento della sicurezza sociale, supervisionato dal Comitato specializzato per il coordinamento della sicurezza sociale. Questi gruppi sono stati istituiti dove era chiaro che sarebbe stato necessario un maggiore coordinamento o discussione. I gruppi di lavoro possono essere istituiti dal Consiglio di Partenariato o dai comitati specializzati ed operano sotto la supervisione dei comitati che li assistono nell'espletamento dei compiti, nella preparazione dei loro lavori e nello svolgimento dei compiti loro assegnati. Essi sono copresieduti ed assistiti da rappresentanti del Regno Unito e dell'UE. Essi stabiliranno di comune accordo il proprio regolamento interno, gli orari delle riunioni e l'ordine del giorno¹⁸². Questa struttura non è fissa. Il Comitato di partenariato commerciale e gli otto comitati specializzati possono istituire e sciogliere i gruppi di lavoro qualora ritengano sia necessario per sostenere il corretto funzionamento dell'Accordo¹⁸³.

L'ASCC prevede la possibilità di istituire *un'Assemblea parlamentare di partenariato* per la cooperazione parlamentare tra il Parlamento europeo e il Parlamento del Regno Unito, la quale è costituita dai membri di entrambi i parlamenti. Se stabilito, l'Assemblea parlamentare di partenariato è informata delle decisioni e delle raccomandazioni del Consiglio di partenariato; può chiedere “informazioni pertinenti” riguardanti l'attuazione dell'ASCC e degli accordi integrativi al Consiglio di partenariato; nonché formulare raccomandazioni al Consiglio di partenariato.

L'assemblea si riunisce due volte all'anno, alternandosi tra Londra e Bruxelles o Strasburgo; è guidata da un Ufficio di presidenza, composto da un copresidente e da due vicepresidenti di entrambe le delegazioni. È probabile che l'Ufficio di presidenza si riunisca tra una riunione plenaria e l'altra.

¹⁸¹ Moran, “UK-EU Series: Trade & Cooperation Agreement. Institutional Framework”, 5-8.

¹⁸² Gialdino, “Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea”, 25.

¹⁸³ Thimont Jack e Rutter, “Managing the UK’s relationship with the European Union”, 8.

Ogni riunione dell'Assemblea dovrebbe risultare in un rapporto di sintesi che sarà disponibile per tutti i membri.

L'ASCC prevede anche il coinvolgimento della *società civile*, quale “luogo” di consultazione sulle questioni oggetto dell'ASCC. Il Regno Unito e l'UE hanno l'obbligo di consultare la società civile in merito all'attuazione e all'integrazione degli accordi dell'ASCC. Ciò include l'istituzione e/o la consultazione di gruppi consultivi nazionali e di un *forum della società civile*. I gruppi consultivi interni delle parti comprendono “una rappresentanza di organizzazioni indipendenti della società civile, in particolare, 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”, con l'obbligo di rendere noto all'altra parte l'insieme dei soggetti e delle entità che compongono tali gruppi interni.

Per quanto riguarda invece il forum della società civile, esso si riunisce una volta l'anno per discutere la parte dell'ASCC riguardante il commercio, l'energia, il trasporto aereo, la sicurezza aerea, il trasporto stradale, il coordinamento della sicurezza sociale e la pesca. Il forum “è aperto alle organizzazioni indipendenti della società civile stabilite nel territorio delle parti, compreso ai membri dei gruppi consultivi interni di cui all'articolo 13. Ciascuna parte promuove una rappresentanza equilibrata, in particolare di organizzazioni non governative, organizzazioni imprenditoriali e dei datori di lavoro e sindacati attive nel settore economico, sociale, dello sviluppo sostenibile, dei diritti umani, ambientale e di altro tipo”¹⁸⁴. È opportuno ricordare che la consultazione della società civile riguarda esclusivamente aspetti sostanziali dell'Accordo e non quindi i principi, il sistema delle fonti, il quadro istituzionale e l'impianto dualistico¹⁸⁵.

Per quanto riguarda la rappresentanza dell'Unione nel Consiglio di partenariato e nei comitati istituiti dall'ASCC, essa segue le norme generali in ambito di rappresentanza internazionale previste dai Trattati istitutivi dell'UE¹⁸⁶. Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, la Commissione rappresenta l'Unione ed esprime le posizioni dell'Unione stabilite dal Consiglio conformemente ai Trattati. Quando è in gioco l'adozione di decisioni giuridicamente vincolanti da parte del Consiglio di partenariato o dei comitati istituiti dall'ASCC, le posizioni dell'UE sono definite secondo la procedura descritta dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE¹⁸⁷, secondo cui “il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza,

¹⁸⁴ Gialdino, “Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea”.

¹⁸⁵ Francesco Munari, “Gli organi istituzionali e il sistema delle fonti”, in *Diritto internazionale dell'economia, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, a cura di Giovanna Adinolfi, Alberto Leone Malatesta e Michele Vellano (Torino: G. Giappichelli Editore, 2020), 43.

¹⁸⁶ Gialdino, “Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea”.

¹⁸⁷ Van Elswwege, “A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law”, 794-795.

adotta una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, qualora tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo”¹⁸⁸. Inoltre, agli Stati membri è anche permesso di inviare un proprio rappresentante, che affianchi il rappresentante della Commissione – come parte della delegazione dell'Unione – alle riunioni del Consiglio di partenariato e di altri organi misti istituiti nell'ambito dell'ASCC. Ciò garantisce agli Stati membri di essere presenti durante le discussioni con il Regno Unito, nonostante la natura esclusiva dell'ASCC. Naturalmente, la presenza degli Stati membri non può compromettere le disposizioni del Trattato sulla rappresentanza esterna dell'UE¹⁸⁹.

L'elaborato quadro istituzionale appena descritto è stato in realtà concepito per preparare il terreno per i futuri negoziati sugli accordi settoriali tra l'UE e il Regno Unito, piuttosto che per garantire la governance di una relazione bilaterale già stabilita e giuridicamente garantita. In altre parole, nei prossimi anni la governance nell'ambito dell'ASCC consisterà molto probabilmente in un esercizio negoziale continuo volto ad estendere le disposizioni giuridiche che disciplinano il commercio e la cooperazione bilaterali UE e Regno Unito. Nella fase attuale delle relazioni bilaterali tra le Parti, la governance si concretizzerà principalmente nella gestione dei negoziati in corso.

In altre parole, il quadro generale —“l'edificio”—è già presente ma le attività specifiche da intraprendere nelle diverse “stanze” di quell'edificio non sono ancora determinate con precisione¹⁹⁰. L'emergere di questo nuovo panorama istituzionale consolida l'indebolimento della posizione britannica nei confronti dell'UE. Il Consiglio di partenariato e i comitati saranno i primi forum europei permanenti in cui il Regno Unito dovrà affrontare non 27 singoli Stati membri, bensì un blocco unito rappresentato dalla Commissione. Questo perché gli Stati membri non sono parte contraente dell'ASCC. Ciò segna un drammatico cambiamento rispetto a quando il Regno Unito ha deciso di aderire all'UE ed era in grado di ottenere opt-out, nonché di modellare le politiche europee sulla base della sua influenza comparativa, spesso in un quadro frammentato¹⁹¹.

¹⁸⁸ Art 218, 9° comma, TFUE.

¹⁸⁹ Van Elsuwege, “A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law”.

¹⁹⁰ Levrat, “Governance: Managing Bilateral Relations”, 227-228.

¹⁹¹ Mark Konstantinidis e Vasiliki Poula, “From Brexit to Eternity: The institutional landscape under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement”, *European Law Blog* (gennaio 2021), <https://europeanlawblog.eu/2021/01/14/from-brexit-to-eternity-the-institutional-landscape-under-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement/>

3.3 Il sistema delle fonti previsto dall'ASCC: un trattato "plurilivello"

Il sistema delle fonti previsto dall'Accordo sugli scambi e la cooperazione dimostra essere piuttosto all'avanguardia ed ambizioso rispetto a simili accordi di partenariato internazionali. L'ASCC stabilisce un sistema c.d. *plurilivello* di fonti al cui vertice è posto l'ASCC insieme agli accordi integrativi che quindi sono posti allo stesso livello gerarchico. Infatti, l'ASCC prevede la possibilità per gli accordi integrativi di derogare o modificare il contenuto dell'Accordo. Pertanto, è chiaro che si tratta di un sistema di fonti con elementi di elasticità al livello primario. La relazione tra l'ASCC e gli accordi integrativi è chiarita dall'articolo 2 paragrafo 1 e 2 dell'ASCC, i quali fanno rientrare nella categoria di accordi integrativi rispettivamente tutti quegli accordi conclusi tra l'UE e il Regno Unito, "salvo se detti accordi dispongono altrimenti", e gli accordi conclusi tra la Comunità europea dell'energia atomica e il Regno Unito. Pertanto, gli accordi integrativi ricostruiscono il quadro delle relazioni bilaterali, il cui perno è rappresentato dall'ASCC e rispetto al quale rappresentano *lex specialis*¹⁹². L'ASCC prevede la possibilità per i suoi organi di adottare *decisioni e raccomandazioni*. Proseguendo con l'analisi del sistema delle fonti previsto dall'Accordo, si collocano in una posizione inferiore rispetto all'ASCC e agli accordi integrativi, le decisioni assunte dal Consiglio di partenariato e dai molteplici Comitati di partenariato previsti dal quadro istituzionale. Tutte le fonti finora discusse necessitano di misure interne di adattamento da parte del Regno Unito e dell'UE.

Come disposto dall'articolo 4 dell'ASCC, l'Accordo, insieme al suo sistema di fonti, si collocano nell'ambito del diritto internazionale. Pertanto, le disposizioni dell'Accordo devono essere interpretate secondo l'Accordo di Vienna sul diritto dei trattati. È opportuno aggiungere che, come evidenziato dall'articolo 4 paragrafo 2 dell'ASCC, "né il presente accordo né un eventuale accordo integrativo istituiscono l'obbligo di interpretare le disposizioni ivi contenute secondo il diritto interno dell'una o dell'altra parte". È una considerazione di particolare rilevanza considerando che il contenuto sostanziale del partenariato UE-Regno Unito riprende principi non estranei al diritto europeo. Infine, l'articolo 4 paragrafo 3 esclude la vincolatività reciproca delle decisioni delle giurisdizioni delle Parti sull'Accordo stesso, sottolineando la natura fortemente internazionale-pubblicistica delle relazioni tra Regno Unito e Unione europea¹⁹³. Ciò chiarisce, probabilmente su iniziativa del Regno Unito, che qualsiasi interpretazione dell'ASCC da parte della Corte di giustizia dell'Unione non è vincolante per il Regno Unito¹⁹⁴.

¹⁹² Il criterio di specialità risolve l'antinomia che può presentarsi tra due norme. In caso di antinomia tra due disposizioni normative, la legge speciale deve prevalere su quella avente carattere generale - anche se successiva- secondo il principio derivato dal brocardo latino *lex specialis derogat legi generali; lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, ossia "la legge speciale deroga quella generale, la legge generale posteriore non deroga la precedente speciale".

¹⁹³ Munari, "Gli organi istituzionali e il sistema delle fonti", 30-36.

¹⁹⁴ Larik e Wessel, "The EU-UK Trade and Cooperation Agreement: forging partnership or managing rivalry?", 128-129.

Inoltre, l'articolo 5 dell'ASCC esclude che le norme contenute nell'Accordo abbiano un *effetto diretto* di qualsiasi natura, impedendo ai giudici nazionali di entrambe le parti di dare immediata applicazione alle norme ¹⁹⁵. L'articolo COMPROV.16 dell'ASCC risulta pertinente: “Fatto salvo l'articolo MOBI.SSC.67 [Tutela dei diritti individuali] e con l'eccezione, per quanto riguarda l'Unione, della parte terza [Applicazione della legge e cooperazione giudiziaria], nessuna disposizione del presente accordo o di qualsiasi accordo complementare può essere interpretata nel senso di conferire diritti o imporre obblighi a persone diverse da quelle create tra le Parti ai sensi del diritto internazionale pubblico, né di consentire che il presente accordo o qualsiasi accordo complementare siano invocati direttamente negli ordinamenti giuridici interni delle parti”.

Le uniche eccezioni al divieto di efficacia diretta riguardano il Protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale e la terza parte dell'ASCC, dedicata all'applicazione della legge e alla cooperazione giudiziaria in materia penale. Tuttavia, in quest'ultimo caso, l'effetto diretto può essere prodotto solo nell'Unione europea e non nel Regno Unito. Questa disposizione merita maggiore attenzione in quanto il divieto generale di efficacia diretta compromette pesantemente l'efficacia del quadro post-Brexit. È noto che la dottrina dell'efficacia diretta è la chiave per l'applicazione privata del diritto dell'Unione. Nel corso degli anni, i giudici di Kirchberg hanno stabilito che il TFUE, la Carta dei diritti fondamentali, nonché i regolamenti, le direttive e le decisioni dell'UE possono essere invocati direttamente dai singoli dinanzi ai tribunali nazionali. Inoltre, l'applicazione di questa dottrina è stata estesa agli accordi dell'UE con Paesi terzi, che sono anche in grado di produrre effetti diretti, non solo verticali ma anche orizzontali ¹⁹⁶. L'effetto diretto permette alle disposizioni dei Trattati europei di conferire agli individui diritti soggettivi. In particolare, se le disposizioni sono *chiare, precise ed incondizionate* – e quindi la loro applicazione non richiede l'emanazione da parte degli Stati membri o delle istituzioni europee di ulteriori atti – esse dispongono di efficacia diretta. Di conseguenza, tali disposizioni sono in grado di conferire diritti agli individui che questi possono far valere dinanzi agli ordinamenti nazionali e che possono tutelare agendo in via giudiziaria mediante tribunali statali. Questi diritti vengono attribuiti al singolo in maniera diretta ed automatica, indipendentemente dalla volontà dello Stato membro in questione. L'efficacia diretta delle norme rappresenta quindi uno strumento di tutela di cui può servirsi l'individuo ma rappresenta anche un'ulteriore garanzia di rispetto del diritto europeo, nell'interesse, quindi, della stessa Unione. Fu nella celebre sentenza *Van Gend en Loos* (1960) che l'attribuzione diretta ed immediata dei diritti venne riconosciuta per la prima volta. Nello specifico, il problema si poneva in relazione all'articolo 12 del Trattato sulla Comunità

¹⁹⁵ Munari, “Gli organi istituzionali e il sistema delle fonti”, 30-33.

¹⁹⁶ Łazowski, *Mind the Fog, Stand Clear of the Cliff! From the Political Declaration to the Post-Brexit EU-UK Legal Framework – Part I*”, 1123-1124.

economica europea (attuale articolo 30 TFUE), che stabilisce il divieto di introduzione di nuovi dazi doganali o tasse di effetto equivalente nel commercio tra gli Stati membri e di aumentarli, e sulla sua capacità di attribuire ai singoli dei diritti soggettivi che avrebbero dovuto essere tutelati dal giudice nazionale. La Corte ha definito il contenuto di tale articolo chiaro ed incondizionato, respingendo l'argomento secondo cui, in caso di violazione di un obbligo derivante dai Trattati da parte di un Paese membro, si sarebbe attivata la procedura di infrazione dinanzi alla Corte di giustizia e non invece un'azione giudiziaria dei singoli dinanzi ai tribunali nazionali.

È opportuno sottolineare, infine, che l'efficacia diretta è un concetto diverso rispetto all'*applicabilità diretta*, secondo cui le disposizioni dei Trattati sono direttamente applicabili all'interno degli Stati membri senza bisogno di ulteriori atti di esecuzione o di adattamento da parte dello Stato membro. Anche in questo caso, la norma in questione deve essere "*self-executing*", ovvero dal contenuto autosufficiente ed essere chiara, precisa ed incondizionata. La differenza tra i due concetti giuridici risiede nel fatto che mentre l'efficacia diretta accentua il profilo soggettivo della norma, che riguarda il diritto del singolo nascente dalla stessa norma ed il fatto che questa possa essere fatta valere immediatamente dinanzi ai giudici nazionali, l'applicabilità diretta evidenzia una qualità della norma, ovvero la non necessità di un provvedimento statale di attuazione. Nonostante questa differenza, i due concetti tendono a sovrapporsi, poiché solo una disposizione direttamente applicabile può produrre l'effetto diretto di attribuire diritti esercitabili nell'ordinamento statale¹⁹⁷.

Tuttavia, negli ultimi anni è visibile un cambiamento di paradigma: gli accordi dell'UE con paesi terzi e/o le decisioni del Consiglio sulla conclusione di accordi internazionali hanno iniziato a contenere clausole che escludono l'efficacia diretta. A tal riguardo, l'ASCC non fa eccezione, ma piuttosto è una conferma della nuova tendenza¹⁹⁸. Di conseguenza, dal momento in cui l'ASCC esclude tale effetto, l'interpretazione e l'applicazione dell'accordo da parte dei giudici dei Paesi membri dell'UE come anche della Corte di giustizia dell'UE, dovrà negare la diretta applicabilità alle norme, indipendentemente dal loro contenuto sostanziale, rappresentando un passo indietro rispetto al sistema europeo di tutela giurisdizionale. Infine, nelle Disposizioni Generali dell'ASCC è posta una norma che esclude l'operatività di altri istituti-cardine del diritto UE. In particolare, a norma dell'articolo 5 paragrafo 2, "[l]e parti non prevedono nel rispettivo ordinamento il diritto di agire in giudizio contro l'altra parte per il fatto che questa abbia agito in violazione del presente accordo o eventuale accordo integrativo". Pertanto, le parti non rispondono nel caso in cui sia stata commessa una violazione dell'ASCC, annullando la dottrina *Francovich*, la quale ha completato il sistema dei

¹⁹⁷ Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea* (Bari: Cacucci Editore, 2020), 273-276.

¹⁹⁸ Łazowski, *Mind the Fog, Stand Clear of the Cliff! From the Political Declaration to the Post-Brexit EU-UK Legal Framework – Part I*, 1123-1124.

rimedi giurisdizionali a favore del singolo nei casi di inosservanza del diritto dell'UE da parte delle istituzioni europee o nazionali ed ha inoltre elaborato un *private enforcement* delle norme europee suscettibili di dare un'efficacia inedita nell'ambito del diritto internazionale all'obbligo di rispettarne le norme, anche da parte degli Stati e dell'UE. Nulla di tutto ciò vale nell'ASCC. Di conseguenza, gli individui o le imprese che saranno vittime di una violazione delle norme dell'Accordo da parte dell'UE o del Regno Unito non dispongono di alcun diritto o azione. Infatti, ogni questione viene risolta a livello inter-istituzionale, mediante il sistema di risoluzione delle controversie previsto dallo stesso Accordo. Tale sistema, che sarà oggetto di un'approfondita analisi nel paragrafo successivo, non prevede alcun intervento da parte del singolo in qualità di parte in causa e non attribuisce nessun diritto ai privati neanche nel momento in cui l'eventuale violazione dell'ASCC fosse stata accertata¹⁹⁹.

Nello specifico, il meccanismo di risoluzione delle controversie può essere attivato esclusivamente dalle parti contraenti l'Accordo, ossia il Regno Unito e l'Unione europea, escludendo i privati da eventuali controversie derivanti dall'interpretazione e dall'applicazione dell'Accordo. Ai sensi dell'articolo 5 ASCC, nulla dell'Accordo o di eventuali accordi integrativi «dovrà interpretarsi in modo da conferire diritti o imporre obblighi a persone diversi dai diritti o dagli obblighi istituiti tra le parti in forza del diritto internazionale pubblico, né da consentire che il presente accordo o eventuale accordo integrativo sia direttamente invocato negli ordinamenti interni delle parti». Infine, l'articolo 754, 2° comma, prevede che «il lodo e le decisioni del collegio arbitrale sono vincolanti per l'Unione e il Regno Unito. Essi non creano alcun diritto né alcun obbligo per le persone fisiche o giuridiche» e al 5° comma «per maggior chiarezza, gli organi giurisdizionali di ciascuna parte non sono competenti per la risoluzione delle controversie tra le parti in forza del presente accordo»²⁰⁰.

Rispetto a quanto appena affermato, vi è un'eccezione al principio secondo cui i privati non possono attivare il sistema di risoluzione delle controversie previsto dall'ASCC, ovvero quando assumano la veste di "*amicus curiae*"²⁰¹. Ai sensi dell'articolo XII dell'Allegato 48, "salvo accordo tra le parti entro cinque giorni dalla data di costituzione il collegio arbitrale può ricevere comunicazioni scritte non richieste da persone fisiche di una parte o da persone giuridiche stabilite nel territorio di una parte indipendenti dai governi delle parti". L'articolo prosegue stabilendo le modalità di trasmissione delle comunicazioni e i requisiti formali che le stesse devono presentare per poter essere ammesse

¹⁹⁹ Munari, "Gli organi istituzionali e il sistema delle fonti", 33-36.

²⁰⁰ Vellano, "Il sistema di risoluzione delle controversie", 58.

²⁰¹ L'espressione latina "*amicus curiae*", letteralmente "amico della corte", fa riferimento all'intervento in giudizio di uno o più soggetti terzi, non parti in causa, che forniscono un parere, solitamente in forma scritta, o delle informazioni per assistere una corte.

all'esame del collegio arbitrale. Tuttavia, quest'ultimo non ha l'obbligo di prendere posizione rispetto al contenuto delle informazioni fornite dai privati ²⁰².

Occorre però chiarire che i cittadini dell'UE godono ancora del diritto al risarcimento dei danni dal momento che l'ASCC è parte integrante dell'ordinamento europeo dal giorno della sua entrata in vigore. Tuttavia, i cittadini e le imprese dell'Unione non potranno essere risarciti dinanzi ai tribunali britannici e, allo stesso modo, i cittadini e le imprese del Regno Unito dinanzi alle corti dell'Unione, ritornando ad un rapporto dualistico nelle relazioni tra cittadini e Stati nel contesto internazionale ²⁰³.

3.4 Il meccanismo ordinario per la risoluzione delle controversie e le sue fasi

Nella delicata fase di perfezionamento dell'ASCC e data la consapevolezza di entrambe le parti che le controversie non sarebbero mancate, fu messa a punto una dichiarazione politica alla base della quale è emersa la volontà di collaborazione tra le parti e la necessità di istituire un meccanismo di risoluzione delle controversie per regolare le relazioni commerciali tra le parti — tramite collegio arbitrale — diverso rispetto a quello previsto dall'Accordo di recesso. L'implementazione di tale meccanismo sarebbe stata necessaria per tenere insieme l'intero sistema commerciale bilaterale tra l'UE e il Regno Unito. Il proposito, già espresso nella dichiarazione politica, ha poi trovato espressione nella parte sesta dell'ASCC, intitolata "Risoluzione delle controversie e disposizioni orizzontali" (dall'art. 734 all'art. 773); negli allegati 48 e 49, rispettivamente "Regolamento di procedura per la risoluzione delle controversie" e "Codice di condotta degli arbitri" e in disposizioni *ad hoc* rivolte a regolare la risoluzione delle controversie in relazione alle seguenti materie: cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie in materia penale, la parità di condizioni per una concorrenza aperta e leale e per lo sviluppo sostenibile, la pesca e altre. Il meccanismo ordinario di risoluzione delle controversie è articolato in tre fasi distinte: la fase delle consultazioni, la fase arbitrale e infine la fase dell'esecuzione.

Innanzitutto, ai sensi dell'articolo 754 dell'ASCC, gli organi giurisdizionali delle Parti "non sono competenti per la risoluzione delle controversie" che emergono tra le Parti contraenti. Nel caso di una controversia insorta a seguito di una violazione di un obbligo riguardante una specifica norma dell'ASCC e contemporaneamente di un obbligo sostanziale analogo derivante da un altro accordo internazionale vincolante per entrambe le Parti, la parte attrice ha la possibilità di scegliere il foro per la composizione della controversia, il quale condurrà alla formulazione di conclusioni finali.

²⁰² Vellano, "Il sistema di risoluzione delle controversie", 53-54.

²⁰³ Munari, "Gli organi istituzionali e il sistema delle fonti", 36.

L'obiettivo del meccanismo previsto dallo stesso Accordo è di far in modo che le parti riescano a riconciliarsi piuttosto che perseguire il raggiungimento di un esito giudiziale che potrebbe rappresentare un punto di partenza per future controversie tra le parti. Ai sensi dell'articolo 3 ASCC, alle Parti è chiesto di "assistersi nel pieno rispetto reciproco e in totale buona fede nell'adempimento dei compiti derivanti dall'Accordo". Non è un caso che l'obiettivo stabilito nel primo articolo dell'ASCC, dedicato al meccanismo di risoluzione delle controversie, preveda di "istituire un meccanismo efficace ed efficiente per evitare e risolvere le controversie che possono insorgere tra le parti riguardanti l'interpretazione e l'applicazione del presente accordo e gli accordi integrativi per pervenire, per quanto possibile, ad una soluzione concordata". Tuttavia, non essendo sempre possibile giungere ad una soluzione concordata tra le parti della controversia, il sistema di risoluzione delle controversie previsto dall'Accordo mette in conto qualsiasi evenienza, compresa la mancata esecuzione della decisione finale in merito alla controversia stessa ²⁰⁴.

Scendendo più nel dettaglio dell'analisi del meccanismo di risoluzione delle controversie, in linea di principio, la risoluzione delle controversie è affidata interamente a meccanismi esclusivi di arbitrato intergovernativo (articolo 736 ASCC) nel perseguimento dell'obiettivo britannico di non essere più soggetto alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

In primo luogo, sono previste consultazioni volte a giungere ad una soluzione reciprocamente accettabile (articolo 738). La fase delle consultazioni ha inizio con la richiesta formale avanzata per iscritto dalla parte attrice nei confronti della parte convenuta, contenente i motivi, la misura contestata, la base giuridica della richiesta e le disposizioni dell'ASCC che ritiene applicabili al caso di specie. Solitamente, le consultazioni hanno una durata di trenta giorni dalla data della domanda, ma possono essere estese previo consenso ²⁰⁵. La fase delle consultazioni si svolge in maniera riservata e senza che le posizioni assunte durante la fase stessa possano pregiudicare i diritti delle parti nelle due fasi successive. La riservatezza, spesso necessaria per il raggiungimento di un accordo, non si concilia con il dovere di trasparenza della Commissione europea nei confronti delle altre istituzioni europee e in generale dell'opinione pubblica ²⁰⁶.

Se le consultazioni non hanno esito positivo, l'UE o il Regno Unito possono chiedere l'istituzione di un tribunale arbitrale (articolo 739). Il tribunale arbitrale è composto da tre arbitri: un rappresentante del Regno Unito, un rappresentante dell'UE e un presidente concordato, scelti congiuntamente dalle Parti sulla base di un elenco prestabilito (vedi articoli 740 e 752). Il tribunale arbitrale deve essere istituito entro dieci giorni dalla consegna della richiesta. Il tribunale in questione presenta una

²⁰⁴ Vellano, "Il sistema di risoluzione delle controversie", 47-50.

²⁰⁵ Wolfgang Weiß, "The EU-UK Trade and Cooperation Agreement: an unfinished deal", Working Paper, Institute of European Law, 2021.

²⁰⁶ Vellano, "Il sistema di risoluzione delle controversie", 51.

relazione intermedia entro cento giorni, che può essere estesa a centotrenta giorni. La decisione deve quindi essere presa entro centotrenta giorni o centosessanta giorni, in caso di proroga del termine (articolo 745). Tuttavia, una parte può anche chiedere un procedimento d'urgenza, in cui i termini sono dimezzati (articolo 744). Ai sensi dell'articolo 746 dell'ASCC, se il tribunale arbitrale constata che la parte convenuta ha violato un obbligo previsto dall'Accordo stesso, tale parte deve adottare le misure necessarie per conformarsi immediatamente alla decisione del tribunale arbitrale, attenendosi alle disposizioni contemplate. Il rispetto della sentenza è stabilito in dettaglio nell'ASCC molto similmente alle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) riguardanti il sistema di risoluzione delle controversie. Tuttavia, le disposizioni della parte sesta dell'ASCC non si applicano a tutti i settori dell'Accordo. Le eccezioni comprendono, ad esempio, la parte terza sull'applicazione della legge e la cooperazione giudiziaria in materia penale, per la quale esiste un meccanismo distinto (vedi articolo 735). Inoltre, vi sono deroghe ed eccezioni per alcune parti delle disposizioni relative alla parità di condizioni (parte 2, rubrica 1, titolo XI)²⁰⁷.

In caso di inosservanza di una decisione del tribunale, la parte ricorrente può adottare misure di ritorsione, che comportano la sospensione degli obblighi derivanti dall'Accordo (articolo 749 ASCC). In alcuni casi, la sospensione degli obblighi può applicarsi solo allo stesso titolo o rubrica dell'ASCC. Qualora la violazione si sia verificata in alcune rubriche della parte seconda dell'Accordo (commercio, aviazione, trasporti stradali e pesca), possono verificarsi ritorsioni incrociate tra tali rubriche se le circostanze sono sufficientemente gravi e se la sospensione delle disposizioni nello stesso settore non sarebbe sufficientemente efficace. L'uso di meccanismi di "sospensione incrociata" dovrebbe essere ad un livello equivalente al danno causato dalla violazione, nel senso che la sospensione degli obblighi derivanti dall'Accordo deve avvenire in modo "proporzionato ed appropriato". La parte attrice può chiedere al tribunale di pronunciarsi sull'adeguatezza del livello di sospensione. La sospensione dovrebbe essere revocata se la parte destinataria si conforma alla decisione iniziale. A tal fine, si può chiedere al tribunale di pronunciarsi sull'accertamento dell'ottemperanza. Le disposizioni dell'ASCC possono essere sospese anche in caso di persistente inosservanza delle decisioni arbitrali ai sensi dell'Accordo di recesso²⁰⁸.

Una domanda che potrebbe sorgere è se l'attivazione strategica del meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'ASCC potrebbe essere utilizzata come strumento di governance dalle Parti o dagli stakeholders interessati. In realtà, è abbastanza improbabile che si verifichi tale ipotesi dal momento in cui il tribunale arbitrale previsto dall'ASCC ha una competenza strettamente limitata alla

²⁰⁷ Weiß, "The EU-UK Trade and Cooperation Agreement: an unfinished deal".

²⁰⁸ Stefano Fella, *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: governance and dispute settlement* (Commons Library Research Briefing, 2021), 8-9, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9139/CBP-9139.pdf>

risoluzione delle controversie tra le parti ai sensi del diritto internazionale, Pertanto, non sembra essere stato concepito per produrre effetti collaterali attraverso l'interpretazione evolutiva dell'ASCC. L'articolo 4 dell'Accordo fa chiaramente riferimento all'interpretazione “conformemente alle norme consuetudinarie di interpretazione del diritto internazionale pubblico” e l'articolo 754 precisa che “le decisioni e le sentenze del tribunale arbitrale sono vincolanti per l'Unione e per il Regno Unito”. Il tribunale arbitrale è quindi chiaramente una giurisdizione internazionale propria, il cui compito, però, è strettamente limitato alle controversie tra le parti in base al diritto internazionale. Non può essere utilizzato per “determinare la legittimità di una misura che si presume costituisca una violazione del presente accordo o di qualsiasi accordo integrativo, ai sensi del diritto interno di una parte”. Ciò non consentirà al presente meccanismo di risoluzione delle controversie di essere strumentalizzato o utilizzato in un modo assolutamente non comparabile a quello della Corte di giustizia nell'ordinamento giuridico dell'UE o persino con riguardo all'Accordo di recesso. Si afferma addirittura espressamente che «[i]n caso di maggiore certezza, i giudici di ciascuna parte non sono competenti a risolvere le controversie tra le Parti ai sensi del presente accordo» e che «nessuna constatazione effettuata dal tribunale arbitrale quando decide su una controversia tra le Parti vincola i tribunali nazionali di ciascuna delle Parti in merito al significato da attribuire al diritto interno di tale Part e”. Esiste quindi un sistema giuridico internazionale a due livelli, senza alcun meccanismo di collegamento tra, da un lato, il regime di diritto internazionale tra le parti e, dall'altro, i regimi giuridici nazionali di ciascuna parte.

Pertanto, all'interno dell'ASCC, la Corte di giustizia appare come il “tribunale interno” di una delle parti (l'UE) e non una giurisdizione internazionale autorizzata a risolvere controversie o a fornire sentenze interpretative vincolanti per tutte le parti. Ciò conferma una tendenza molto recente secondo cui l'UE accetta che un accordo internazionale di cui è parte possa fare riferimento a principi o addirittura norme del diritto dell'UE e non essere soggetto ad un'interpretazione esclusiva da parte della Corte di giustizia. Questo, tuttavia, ha un prezzo, poiché l'ASCC ed il suo attuale sistema di risoluzione delle controversie, escludendo il riferimento alla Corte di giustizia per le questioni di interpretazione del diritto dell'UE, impedirà l'accesso al mercato interno dell'UE per gli operatori economici del Regno Unito ²⁰⁹.

A questo punto, potrebbe essere interessante chiedersi se una delle due Parti, l'UE o il Regno Unito, si sia mai servita di questo meccanismo di risoluzione delle controversie. Dall'entrata in vigore dell'ASCC non sono mai stati aperti procedimenti di risoluzione delle controversie. Ciò non significa che non ci sia alcun tipo di tensione tra l'UE e il Regno Unito. Al contrario, come dimostra la c.d.

²⁰⁹ Levrat, “Governance: Managing Bilateral Relations”, in *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*, 233-234.

“guerra del pesce” tra Regno Unito e Francia, il clima è piuttosto teso. A tal proposito, nel caso del rilascio di licenze ai pescatori francesi nelle acque del Regno Unito in prossimità dell’Isola di Jersey – isola britannica nel Canale della Manica– si è andati vicino all’attivazione del sistema di risoluzione delle controversie. Il governo del Regno Unito, in sede di negoziato dell’ASCC, aveva affermato che avrebbe rilasciato le licenze esclusivamente ai pescatori francesi che avessero dimostrato la loro attività nelle acque britanniche, anche prima della conclusione dello stesso Accordo. La causa dei disordini è legata all’esclusione di numerosi pescherecci francesi sprovvisti di documenti che dimostravano l’attività di pesca nell’Isola di Jersey precedente alla conclusione dell’ASCC ²¹⁰. In particolare, l’ASCC avrebbe permesso esclusivamente ai pescatori francesi provvisti di una licenza rilasciata da Londra, di continuare la loro attività di pesca tra le 6 e le 12 miglia dalle coste britanniche e al largo delle isole di Guernsey e Jersey fino al 2026 ²¹¹. Secondo il governo di Jersey, infatti, “i permessi devono corrispondere all’attività precedente che una nave ha svolto nelle acque di Jersey”. Tuttavia, secondo le autorità francesi “le nuove misure tecniche per la pesca al largo delle Isole del Canale non sono state comunicate all’Ue, rendendole nulle”. Nello specifico, oggetto di contestazione è il limite al numero dei giorni di pesca per i pescherecci francesi, i vincoli sulle attrezzature e la chiusura di alcune zone di pesca ²¹². In risposta, il ministro marittimo francese aveva lasciato intendere che la Francia avrebbe potuto interrompere le forniture di elettricità all’Isola di Jersey come conseguenza per le restrizioni imposte dall’isola alle navi francesi ²¹³. Almeno per ora, la *querelle* è diminuita di intensità e la guerra tra Regno Unito e Francia sembra essere scongiurata ²¹⁴.

A conclusione dell’analisi del meccanismo ordinario di risoluzione delle controversie si possono trarre alcune conclusioni. Il sistema di risoluzione delle controversie previsto dall’ASCC è distinto rispetto a quello previsto per la risoluzione delle controversie che scaturiscono dall’applicazione e dall’interpretazione dell’Accordo di recesso del Regno Unito dall’Unione europea. Allo stesso tempo, l’ASCC presenta un sistema di risoluzione delle controversie simile a quelli previsti da altri accordi di associazione tra l’Unione europea e Paesi terzi. Pertanto, è possibile dedurre che la conduzione delle future controversie tra il Regno Unito e UE avverrà secondo i principi del diritto internazionale classico, nel rispetto dell’obbligo della buona fede e della reciproca accondiscendenza. Le parti

²¹⁰ Vellano, “Il sistema di risoluzione delle controversie”, 59-63.

²¹¹ Jon Henley, “La guerra del pesce tra Francia e Regno Unito”, *The Guardian*, 4 novembre, 2021, <https://www.internazionale.it/notizie/jon-henley/2021/11/04/francia-regno-unito-pesca>

²¹² Giuliana Ferraino, “Guerra della pesca a Jersey: la Francia minaccia di tagliare l’elettricità e Londra manda le navi”, *Corriere della Sera*, 5 maggio, 2021, https://www.corriere.it/economia/consumi/21_maggio_05/jersey-francia-minaccia-tagliare-l-elettricit-londra-manda-navi-53151f76-add5-11eb-a291-9e846c3a1f8f.shtml

²¹³ Lisa O’ Carroll, “Jersey row: fishing leader says French threats close to act of war”, *The Guardian*, 6 maggio, 2021, <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/may/05/jersey-fishing-row-french-threats-pretty-close-to-act-of-war>

²¹⁴ Andrea Morleo, “Isola di Jersey, la “guerra del pesce” è finita. Durerà la tregua tra inglesi e francesi?”, *Il Giorno*, 7 maggio, 2021), <https://www.ilgiorno.it/esteri/isola-jersey-guerra-pesce-brexit-inglesi-francesi-1.6334125>

private hanno perso gli strumenti di tutela delle proprie posizioni soggettive. Sono poste in secondo piano nel processo di risoluzione delle controversie, potendo presentare le loro pretese alla Commissione europea – tramite i propri governi di appartenenza – o al governo del Regno Unito, senza tuttavia poter formulare istanze nel proprio interesse. Gli interessi dei singoli vengono sovrastati da quelli nazionali, senza che vengano necessariamente fornite spiegazioni esaustive ed adeguate garanzie.

I mesi a venire potranno fornire una visione più chiara e limpida sulla possibilità che il meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'ASCC, nelle sue diverse sfumature, sia o meno destinato a trovare applicazione in maniera effettiva ed eventualmente reiterata ²¹⁵.

3.5 I meccanismi specifici per la risoluzione delle controversie

Le disposizioni relative alla risoluzione delle controversie contenute nella Parte sesta dell'ASCC non si applicano a tutti i settori dell'Accordo. I redattori dell'ASCC, infatti, hanno istituito dei meccanismi *ad hoc* per la risoluzione delle controversie in relazione a determinati ambiti coperti dall'Accordo. Questa scelta porta con sé inevitabilmente una serie di complicazioni. Prima tra tutte, è la perdita di unità del sistema di risoluzione delle controversie. La ragione di tale scelta è da attribuirsi all'obiettivo principale di facilitare il raggiungimento di soluzioni condivise tra le Parti della controversia. L'articolo 735, paragrafo 2, ASCC indica le dieci eccezioni, dalla lettera a) alla lettera j), rispetto alle quali è necessario stabilire se esista o meno un meccanismo per la risoluzione delle controversie e, se esiste, quale sia nello specifico. L'esistenza o meno di tale meccanismo non è scontata. Infatti, vi sono ambiti, come quello relativo ai beni culturali, rispetto ai quali l'ASCC non prevede alcun sistema alternativo a quello ordinario ²¹⁶. Ciò significa che se una Parte viola l'Accordo - anche deliberatamente - l'unica opzione è che l'altra Parte sollevi la questione a livello politico –senza un vero e proprio arbitrato – o a livello diplomatico. Molti di questi casi riguardano questioni delicate come la fiscalità, in cui entrambe le Parti hanno cercato di mantenere la massima autonomia sulle politiche future, evitando così di assumere impegni che potrebbero essere loro contestati ²¹⁷.

L'Accordo prevede anche l'esistenza di meccanismi che solo in parte differiscono da quello ordinario, come ad esempio, quelli previsti per le materie riguardanti la parità di condizioni per una concorrenza

²¹⁵ Vellano, “Il sistema di risoluzione delle controversie”, 62-65.

²¹⁶ Vellano, 56.

²¹⁷ Maddy Thimont Jack et al., “Disputes under the Trade and Cooperation Agreement. The UK–EU Trade and Cooperation Agreement has a mechanism for settling disputes. But how does it work?”, *Institute for Government* (novembre 2021), <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/disputes-trade-and-cooperation-agreement>

aperta e leale e per lo sviluppo sostenibile. In tal caso, la controversia viene portata davanti ad un *panel* di esperti.

Il problema sorge nel momento in cui determinate dispute riguardino contemporaneamente più ambiti, in quanto ciò può causare delle liti in riferimento al tipo di procedimento da utilizzare per risolvere la controversia. Ciò può facilmente compromettere l'efficacia nonché il funzionamento complessivo dell'intero meccanismo di risoluzione delle controversie.

In ogni caso, con riferimento a tutte le materie di cui al paragrafo 2 del suddetto articolo, ciascuna parte può ricorrere al Consiglio di partenariato per risolvere la controversia basandosi, in quella situazione alternativa, su canoni prettamente politici ²¹⁸.

Le eccezioni previste dal paragrafo secondo dell'articolo 735 ASCC sono le seguenti: l'articolo 32, paragrafi da 1 a 6 – relativi alle misure correttive commerciali – e l'articolo 36, riguardo i beni culturali, del Titolo I (scambi di beni) della Rubrica prima (commercio) della Parte seconda; l'Allegato 12 relativo ai medicinali; il Titolo VII, sulle piccole e medie imprese, della Rubrica prima (commercio) della Parte seconda; il Titolo X, sulle buone pratiche normative e cooperazione normativa, della Rubrica commerciale. Inoltre, fanno parte delle eccezioni previste dall'articolo 735 le seguenti parti del titolo XI sulla parità di condizioni, della Rubrica sul commercio: l'articolo 355, paragrafi 1, 2 e 4 (principi e obiettivi) e articolo 356, paragrafi 1 e 3 (diritto di regolamentare, approccio precauzionale e informazione scientifica e tecnica) del capitolo 1 (disposizioni generali); il capitolo 2 (Politica di concorrenza); l'articolo 371 (autorità o organo indipendente e cooperazione) e l'articolo 372 (corti e tribunali) del capitolo 3 (controllo delle sovvenzioni); il capitolo 5 (fiscaltà); l'articolo 411 (riequilibrio), i paragrafi da 4 a 9 del capitolo 9 (disposizioni orizzontali e istituzionali). Rientrano nelle eccezioni anche la Parte terza (applicazione della legge e cooperazione giudiziaria in materia penale); la Parte quarta (cooperazione tematica); il Titolo II (le basi per la cooperazione) della Parte sesta; l'articolo 782 (la disposizione provvisoria per la trasmissione di dati personali al Regno Unito in attesa della decisione UE sull'adeguatezza dei dati) nella Parte settima (previsioni finali) e l'Accordo sulla sicurezza delle informazioni classificate (SCIA).

Infine, le disposizioni sulla risoluzione delle controversie della Parte sesta dell'Accordo non si applicano al Protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale o ai suoi allegati in singoli casi ²¹⁹.

²¹⁸ Vellano, "Il sistema di risoluzione delle controversie".

²¹⁹ Fella, *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: governance and dispute settlement*, 42-43.

3.5.1 La risoluzione delle controversie nel caso del level playing field

Il principale meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie è sicuramente quello relativo alla sezione dell'ASCC riguardante la parità di condizioni per una concorrenza aperta e leale e per lo sviluppo sostenibile, anche detto *level playing field* (LPF)²²⁰. Le disposizioni del titolo XI dell'ASCC sulla “parità di condizioni per una concorrenza aperta e leale e per lo sviluppo sostenibile” comprendono la concorrenza, le sovvenzioni, il lavoro e le norme ambientali. Il regolamento concordato è disciplinato da «Disposizioni Generali», tra cui risultano centrali i «principi e gli obiettivi» di cui all'articolo 355, secondo cui: «Le parti riconoscono che gli scambi e gli investimenti tra l'Unione e il Regno Unito, alle condizioni stabilite nel presente Accordo, richiedono presupposti che garantiscano condizioni di parità per una concorrenza aperta e leale tra le parti e che assicurino che gli scambi e gli investimenti si svolgano in modo da favorire uno sviluppo sostenibile».

All'articolo 356 sul «Diritto di legiferare», «Le Parti affermano il diritto di ciascuna Parte di definire le proprie politiche e priorità nei settori contemplati dal presente Titolo, di determinare i livelli di protezione che ritiene appropriati e di adottare o modificare la propria legislazione e le proprie politiche in modo coerente con gli impegni internazionali di ciascuna Parte, compresi gli impegni assunti a norma del presente Titolo». L'articolo 355, paragrafo 4, prosegue affermando che «le Parti riconoscono che lo scopo del presente Titolo non è quello di armonizzare le norme delle Parti». Nella stessa disposizione, le Parti dichiarano di essere «determinate a mantenere e migliorare i rispettivi standard elevati nei settori contemplati dal presente Titolo». L'andamento del Regno Unito verso una riduzione dei suoi attuali standard – quelli europei – dovrebbe quindi essere fuori discussione, sebbene la possibilità di divergenze sia reale²²¹.

Innanzitutto, è opportuno stabilire in che modo gli obblighi derivanti dal LPF si inseriscono nel meccanismo generale di risoluzione delle controversie dell'ASCC. Come precedentemente annunciato, alcune norme del LPF sono specificamente escluse dalle disposizioni sulla risoluzione delle controversie della Parte sesta dell'ASCC. Queste includono aspetti delle disposizioni generali del capitolo 1; il capitolo 2 riguardo la concorrenza ed il capitolo 5 sulla fiscalità; nonché aspetti del capitolo 3 sul controllo delle sovvenzioni e dell'articolo 411 (riequilibrio) facente parte del capitolo 9 sulle disposizioni orizzontali ed istituzionali.

Allo stesso tempo, altri elementi del LPF sono pienamente soggetti alle norme generali di risoluzione delle controversie, come l'articolo 355, paragrafo 2, delle norme LPF che delinea l'approccio precauzionale alla regolamentazione e le norme sulle imprese statali di cui al capitolo 4. Altri aspetti

²²⁰ Vellano, “Il Sistema di risoluzione delle controversie”, 57.

²²¹ Mariani e Sacerdoti, “Trade in Goods and Level Playing Field”, 102-103.

del LPF, tra cui l'innovativo “*rebalancing system*” o sistema di riequilibrio, sono soggetti ad una versione modificata delle regole generali di risoluzione delle controversie.

Una serie speciale di norme LPF si applica alle disposizioni di “non regressione”²²² sulle norme in materia di lavoro e ambiente di cui ai capitoli 6 e 7 e alle norme sullo “sviluppo sostenibile” di cui al capitolo 8, che riguardano le norme ambientali ma anche alcune norme del lavoro. Queste regole LPF consistono in una procedura di consultazione speciale. È previsto un gruppo di esperti, che sostituisce gli arbitri, progettato per rispondere *ex post* a misure unilaterali che l'altra parte ritiene siano state intraprese illegalmente. Si tratta essenzialmente di un nuovo tipo di rimedio commerciale. Le controversie sui capitoli del lavoro e dell'ambiente sono soggette a norme aggiuntive sulla risoluzione delle controversie.

Una parte può rivalersi qualora una relazione del panel stabilisca che vi è una violazione della clausola di non regressione (o di altri aspetti dei capitoli sul lavoro e sull'ambiente). In linea con i casi generali di ritorsione ai sensi dell'ASCC, vi è anche un riesame per verificare che la parte soccombente abbia rispettato la relazione del panel. In tal caso, la ritorsione deve essere terminata.

Le regole LPF dell'ASCC si applicano anche alle sovvenzioni. La regolamentazione delle controversie sulle sovvenzioni risulta particolarmente elaborata. Il sistema ordinario di risoluzione delle controversie dell'ASCC non può pronunciarsi sulle sovvenzioni in singoli casi, tranne in determinate circostanze o sul recupero delle sovvenzioni in singoli casi. Tale limite è indicato all'articolo 375, paragrafo 2, delle disposizioni LPF:

2. Il tribunale arbitrale non è competente per quanto riguarda:

- a. una sovvenzione individuale, compreso se tale sovvenzione ha rispettato i principi di cui all'articolo 366, paragrafo 1 (ex paragrafo 1 dell'articolo 3.4 [principi]), salvo per quanto riguarda le condizioni di cui all'articolo 367, paragrafo 2, all'articolo 367, paragrafi 3, 4 e 5, all'articolo 367, paragrafi da 8 a 11, e all'articolo 367, paragrafo 12 [garanzie illimitate dello Stato], da 3 a 5 [salvataggio e ristrutturazione], (da 8) a (11) [Sovvenzioni all'esportazione] e (12) [Sovvenzioni subordinate all'uso di contenuti nazionali]); e*
- b. se il rimedio di recupero ai sensi dell'articolo 373 [recupero] sia stato correttamente applicato in ogni singolo caso.*

²²² Le norme di non regressione assicurano che le parti non indeboliscano o riducano i livelli di protezione sociale, occupazionale o ambientale al di sotto di quelli stabiliti alla fine del 2020.

Un'altra serie di norme speciali si applica alla componente sussidi degli obblighi LPF, ma non si riflette nelle principali norme di risoluzione delle controversie. Ai sensi di queste disposizioni, se una sovvenzione ha presumibilmente causato un “significativo effetto negativo sul commercio o sugli investimenti” o esiste un “serio rischio” che possa farlo, la parte reclamante, a seguito di consulenze, può adottare unilateralmente misure correttive, proporzionate e strettamente limitate all’obiettivo di rimediare all’effetto negativo. Gli effetti negativi devono essere “basati su fatti e non su semplici asserzioni, congetture o possibilità remote”.

La parte che ha concesso l’aiuto può contestare le misure unilaterali davanti ad un collegio arbitrale, che deve verificare la legittimità dei presupposti per l’azione di queste misure e la loro proporzionalità. Il ricorso deve essere presentato entro cinque giorni e non ha effetto sospensivo. Inoltre, esistono norme speciali che consentono espressamente la “ritorsione di ritorno” se gli arbitri stabiliscono che la ritorsione iniziale viola le regole, ma non è stata revocata.

Un'altra serie di norme modificate riguardo la risoluzione delle controversie, si applica al “riequilibrio” che verte sulle divergenze significative nella futura legislazione in materia di lavoro, ambiente o sovvenzioni. Se una Parte ritiene che “gli impatti materiali sul commercio o sugli investimenti tra le Parti siano dovuti a divergenze significative tra le Parti” nei settori dell’ambiente o delle norme sul lavoro, può adottare “appropriate misure di riequilibrio”, che devono essere notificate all’altra Parte. Le consultazioni hanno luogo per quattordici giorni. La Parte nei confronti della quale devono essere adottate le misure di riequilibrio, ha a disposizione cinque giorni per chiedere il rinvio delle misure all’arbitrato. In caso contrario, verrà convocato un tribunale arbitrale secondo le stesse regole del meccanismo ordinario per la risoluzione della controversia e avrà 30 giorni di tempo per decidere se le misure di riequilibrio siano o meno giustificate. Durante questi 30 giorni, le misure non potranno essere applicate. Risulta evidente che la risoluzione delle controversie ai sensi degli obblighi LPF dell’ASCC è molto complessa e presenta diverse strade percorribili, a seconda della natura della presunta violazione. Queste includono sia ritorsioni unilaterali sia rimedi autorizzati da un collegio arbitrale.

Se da un lato il sistema del *level playing field* dell’ASCC è innovativo e complesso, è anche vero che è stato appositamente creato per scoraggiarne l’uso, o almeno, il suo uso eccessivo. Sembrerebbe che solo i casi più estremi di effetti negativi sui flussi commerciali e di investimento, con danni chiaramente quantificabili, soddisferebbero i requisiti dell’Accordo. Gli obblighi LPF dell’ASCC potrebbero anche essere stati progettati per servire uno scopo simbolico, in cui le parti sono incoraggiate a rimanere fedeli ai loro valori condivisi in relazione al lavoro, all’ambiente e alla politica

delle sovvenzioni, soddisfacendo al contempo lo scopo fondamentale dell'uscita del Regno Unito dall'UE: la capacità di tracciare il proprio percorso ²²³.

È opportuno anche far presente che l'esclusione di alcune norme dalle disposizioni sul meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'ASCC, desta non poche perplessità. Un primo aspetto da considerare è che le norme comprese nel titolo XI appena analizzato non producono effetti diretti. Di conseguenza, risulta problematico dare piena e concreta applicazione a tutte le disposizioni di questa parte dell'Accordo, proprio perché – in particolare per le violazioni di grado minore – non è facile ricorrere a quegli onerosi meccanismi previsti per la risoluzione delle controversie tra le parti. Un altro elemento da considerare è che l'esclusione del meccanismo ordinario di risoluzione delle controversie non dovrebbe stupire in quanto risulta del tutto in linea con l'impianto complessivo del sistema in esame. Come già evidenziato in più occasioni, il nuovo quadro giuridico delle relazioni tra Regno Unito e UE pone in essere la preferenza del Regno Unito a non impegnarsi nell'allineamento normativo con l'Unione. In effetti, le parti possono definire autonomamente le proprie politiche e priorità e non è previsto, come lo era un tempo, un Giudice unico al quale le parti e le imprese possano rivolgersi per l'interpretazione delle disposizioni del Titolo XI. Di conseguenza, la possibilità di ricorrere ad altri testi normativi di diritto internazionale è coerente con quanto appena detto. In questo modo, è possibile raggiungere degli obiettivi condivisi, anche se al di fuori delle costrizioni tipiche dell'ordinamento sovranazionale. Il sistema di risoluzione delle controversie e le numerose procedure discusse in relazione al Titolo XI dell'ASCC, così come sono stati concepiti, non permettono il rafforzamento della fiducia reciproca tra le Parti dell'Intesa, né tantomeno contribuiscono a creare un ambiente favorevole alla certezza del diritto, vantaggioso per gli investimenti ed i rapporti commerciali ²²⁴. Infatti, le nuove relazioni commerciali UE-Regno Unito sono più un processo in corso che un regime compiuto, con tutti gli effetti collaterali in termini di (in)certezza e prevedibilità per la comunità imprenditoriale ²²⁵.

²²³ David Collins, "Standing the Test of Time: The Level Playing Field and Rebalancing Mechanism in the UK–EU Trade and Cooperation Agreement (TCA)", *Journal of International Dispute Settlement*, no. 12 (ottobre 2021): 619-636, <https://doi.org/10.1093/jnlids/idab023>

²²⁴ Gianluca Contaldi, "La definizione del level playing field nei rapporti commerciali tra Unione europea e Regno Unito", in *Diritto internazionale dell'economia, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, a cura di Giovanna Adinolfi, Alberto Leone Malatesta e Michele Vellano (Torino: G. Giappichelli Editore, 2020), 132.

²²⁵ Paola Mariani e Giorgio Sacerdoti, "Trade in Goods and Level Playing Field", Working Paper, Brexit Institute, 2021.

3.5.2 La risoluzione delle controversie nel caso della pesca

Un ulteriore ambito in cui è previsto un meccanismo di risoluzione delle controversie “speciale” riguarda il regime della pesca, definito nella Parte seconda, Rubrica 5 dell’ASCC e in quattro Allegati che sanciscono l’impegno di entrambe le Parti per una pesca sostenibile, disciplinano l’accesso alle acque britanniche e definiscono la ripartizione delle quote di stock di pesce. L’Accordo stabilisce che il venticinque per cento complessivo della quota di pesce assegnata all’UE nella zona economica esclusiva del Regno Unito sarà trasferito al Regno Unito in maniera graduale nell’arco di cinque anni e mezzo. Dopo questo periodo, l’Accordo prevede consultazioni annuali per stabilire il livello e le condizioni dell’accesso reciproco alle acque di ciascuna parte. L’Allegato 38 prevede che il periodo di adeguamento terminerà il 30 giugno 2026, dopodiché le due parti si notificheranno reciprocamente qualsiasi modifica del livello e delle condizioni di accesso.

L’articolo 506 ASCC stabilisce meccanismi più ampi di risoluzione delle controversie per quanto concerne la pesca. Esso prevede diverse tipologie di risposte che possono essere date da una Parte a seguito di una presunta inosservanza della Parte convenuta. Ciò può portare all’applicazione di dazi sia sui prodotti della pesca sia su quelli non ittici e, in ultima analisi, alla sospensione di tutte le disposizioni dell’Accordo relative al commercio e al trasporto su strada.

Ai sensi dell’articolo 506, paragrafo 1, la Parte può sospendere inizialmente, in tutto o in parte, l’accesso alle sue acque e il trattamento tariffario preferenziale concesso ai prodotti della pesca ai sensi dell’articolo 21 ASCC. Tuttavia, se ritiene che la sospensione non sia commisurata all’impatto economico e sociale del presunto inadempimento, può sospendere, in tutto o in parte, il trattamento tariffario preferenziale di altre merci ai sensi dell’articolo 21. Se ciò non è considerato commisurato all’impatto economico e sociale del presunto inadempimento, la Parte può sospendere, in tutto o in parte, gli obblighi di cui alla Rubrica prima (commercio) della Parte seconda, ad eccezione del Titolo XI (disposizioni in materia di parità di condizioni). Se la Rubrica prima è sospesa totalmente, anche la Rubrica terza (trasporti su strada) lo sarà [articolo 506, paragrafo 1, lettera c)].

Tali disposizioni non si applicano tuttavia al mancato rispetto dell’articolo 502 relativo all’accesso alle acque di Guernsey, Jersey e dell’isola di Man e dell’articolo 503 relativo allo sbarco di prodotti della pesca provenienti da tali acque. L’articolo 506, paragrafo 2, prevede disposizioni di diversa intensità che non vanno oltre la sospensione del trattamento tariffario preferenziale per i prodotti non destinati alla pesca. L’inosservanza ai sensi dell’articolo 506 (2) può comportare inizialmente la sospensione dell’accesso alle acque dei territori interessati, quindi l’imposizione di tariffe per i prodotti della pesca ai sensi dell’articolo 21 e quindi tariffe sui prodotti non della pesca. Il suddetto

articolo si applica anche a qualsiasi altra disposizione della Rubrica «Pesca» nella misura in cui si riferisce al regime di cui agli articoli 502 e 503 relativi a Guernsey, Jersey e all'isola di Man.

Le misure di cui all'articolo 506, paragrafi 1 e 2, devono essere *proporzionate* alla presunta violazione compiuta dalla parte convenuta e al suo impatto economico e sociale. Le misure possono entrare in vigore non prima di sette giorni dopo che la parte attrice ha notificato alla parte convenuta la sospensione proposta. La notifica di tali misure dovrebbe fornire dettagli sulla sospensione e sulla presunta violazione. Ne consegue una consultazione in seno al Comitato specializzato per la pesca al fine di raggiungere una soluzione reciprocamente accettabile.

La parte attrice è inoltre tenuta, entro quattordici giorni dalla notifica della sospensione degli obblighi a causa di una presunta violazione, a richiedere l'istituzione di un tribunale arbitrale ai sensi delle disposizioni sulla risoluzione delle controversie della Parte sesta. Ciò avverrà senza la necessità di consultazioni preliminari ai sensi dell'articolo 738. Viene quindi applicato l'articolo 744 che prevede procedimenti urgenti, dimezzando i termini normali per i procedimenti giudiziari.

La sospensione cessa di applicarsi se il tribunale arbitrale decide che la parte convenuta non ha rispettato gli obblighi che le incombono in virtù della rubrica «pesca» o se la parte attrice è convinta che la parte convenuta adempia ai suoi obblighi pertinenti.

Se il tribunale condanna la parte attrice e se ritiene che le misure compensative adottate non siano commisurate all'impatto economico e sociale del presunto inadempimento e differiscano da questo principio in modo significativo, la parte convenuta può chiedere che il tribunale arbitrale determini un livello di sospensione degli obblighi ai sensi dell'ASCC che la parte convenuta può adottare in risposta alla sospensione degli obblighi. Tale importo non dovrebbe superare "il livello equivalente all'annullamento o al pregiudizio causato dall'applicazione delle misure compensative". La richiesta deve essere presentata entro trenta giorni dalla sentenza arbitrale.

La richiesta del convenuto dovrebbe riflettere i principi di cui all'articolo 761, stabilendo criteri più dettagliati per determinare il livello di sospensione degli obblighi, l'impatto della misura correttiva cui rispondere e i principi su cui una parte dovrebbe basare la propria richiesta (cfr. sezione 4.4). Se il tribunale indica che una sospensione degli obblighi può essere eseguita, la parte convenuta deve farlo non prima di quindici giorni dopo, conformemente al livello di sospensione stabilito dal tribunale. Infine, le parti non possono invocare l'Accordo di Marrakech o altri accordi internazionali per impedire all'altra parte di sospendere gli obblighi previsti dal presente articolo ²²⁶.

È stato proprio in relazione al settore delle licenze di pesca, come precedentemente ricordato, che si è andati vicini all'attivazione del meccanismo di risoluzione delle controversie.

²²⁶ Fella, *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: governance and dispute settlement* (Commons Library Research Briefing, 2021), 53-56.

3.6 Un meccanismo di coordinamento?

A questo punto, dopo aver analizzato in maniera approfondita i diversi meccanismi di risoluzione delle controversie previsti dall'ASCC e le rispettive peculiarità, occorre chiedersi se e come questi meccanismi si coordinino tra loro.

È opportuno iniziare con una premessa: un sistema ideale di regole o le regole di una struttura di governance ideale devono soddisfare almeno tre criteri: il criterio della prevedibilità, dell'efficienza e della sufficienza. Secondo il principio della prevedibilità, le regole devono essere prevedibili nel senso che il loro significato è chiaro. In questo modo, coloro che devono rispettarle possono facilmente comprendere cosa queste regole richiedono e in che modo vanno rispettate.

Secondo il principio dell'efficienza, invece, i rimedi per le violazioni devono essere efficaci, cioè in grado di porre fine all'infrazione senza turbare altri rapporti tra coloro ai quali si applicano le medesime regole. L'ultimo principio è quello della sufficienza (o efficacia), secondo cui le norme sulla risoluzione delle controversie devono essere sufficienti (o efficaci), nel senso di essere in grado di risolvere una controversia ed impedire che questa si estenda oltre i confini delle norme a questioni o settori non coperti dalle stesse. L'ASCC, tuttavia, non soddisfa questi tre criteri. L'Accordo, infatti, introduce concetti il cui significato non è chiaro in quanto non sono stati interpretati nella giurisprudenza dell'UE. Inoltre, spesso l'Accordo si riferisce a concetti la cui interpretazione è piuttosto soggettiva. Per quanto riguarda il criterio di efficienza, se è vero che l'accordo impone alle Parti di garantire che le misure di ritorsione intraprese siano "strettamente proporzionate" al danno subito, alla Parte lesa è comunque lasciato il compito di determinare la necessità e la proporzionalità delle misure correttive, di riequilibrio o di salvaguardia, senza che prima ci sia alcuna valutazione da parte di un'entità indipendente. Anche se la Parte attrice può richiedere l'istituzione di un tribunale arbitrale per esaminare la proporzionalità della misura intrapresa, il problema è che il sistema, così come è stato creato, consente in ultima analisi un'azione delle Parti che genera nuove distorsioni negli scambi o negli investimenti bilaterali. Per quanto riguarda il principio di sufficienza, l'opzione ultima per ciascuna delle Parti in caso di inosservanza da parte dell'altra è quella di mantenere le proprie misure di ritorsione. Tuttavia, questo non pone fine alle controversie; piuttosto, le perpetua.

Ritornando alla questione centrale ovvero all'esistenza o meno di un meccanismo di coordinamento, l'ASCC desta non poche perplessità.

In primo luogo, l'Accordo non prevede un organismo separato dalle Parti che avvii un procedimento. Le Parti devono farlo da sole. Ciò rende le stesse vulnerabili a possibili azioni di ritorsione previste dall'Accordo, come le misure correttive, di riequilibrio o di salvaguardia o a collegamenti arbitrari a questioni non correlate al di fuori dell'Accordo. Di conseguenza, anche quando la Parte danneggiata

ha pienamente ragione, la sua decisione sarà influenzata da questo calcolo delle conseguenze attese. A causa dell'assenza di un “guardiano” indipendente dell'Accordo, la politica di potere entra in questo calcolo. Tale sistema è infatti inefficiente proprio perché introduce una “politica di potere” nella decisione di avviare o meno un'azione di ritorsione. In questo contesto, per “politica di potenza” si intende l'uso dell'influenza in un'area o settore politico al di fuori dell'Accordo per raggiungere un obiettivo in un'area o settore coperto dall'Accordo. Le azioni di ritorsione danneggiano entrambe le Parti e, pertanto, la decisione di una Parte di punire l'altra dipenderà dall'importanza relativa del settore interessato per entrambe le Parti. Di conseguenza, la modalità con cui una controversia verrà risolta potrà essere influenzata da questioni non correlate. Tale possibilità, ancora una volta, erode la prevedibilità delle norme dell'Accordo e dei suoi processi e non pone fine di fatto alle controversie. In secondo luogo, data l'assenza di un “guardiano” indipendente dell'Accordo, alle opinioni delle due Parti viene implicitamente attribuito lo stesso valore. Se si prende in considerazione la procedura d'infrazione prevista dall'UE, non solo questa riesce a risolvere molti disaccordi sull'interpretazione del diritto prima che un caso raggiunga i tribunali dell'UE, ma crea anche una presunzione a favore della Commissione. Se uno Stato membro non intende intraprendere un procedimento giudiziario, prevale il parere della Commissione. Ciò accelera la risoluzione delle divergenze sulla corretta interpretazione e applicazione del diritto dell'UE. Al contrario, L'ASCC non prevede alcun meccanismo o presunzione di questo tipo.

In terzo luogo, l'ASCC stabilisce che i membri dei tribunali arbitrali siano scelti dalle Parti. L'Accordo richiede esplicitamente che questi membri agiscano in modo imparziale. Tuttavia, nulla impedisce alle Parti di proporre gli esperti che ritengono più ricettivi nei confronti delle proprie argomentazioni. Sebbene alla fine gli esperti debbano essere approvati da entrambe le Parti, ciò non implica necessariamente la piena imparzialità di tutti gli esperti.

In quarto luogo, l'Accordo non prevede sanzioni pecuniarie in caso di inadempienza delle Parti. L'unica conseguenza dell'inadempienza è la possibilità di un'azione correttiva, cioè una ritorsione, a cui la Parte lesa può ricorrere. Tale azione però danneggia anche quest'ultima che, a seconda dell'importanza del prodotto o del settore interessato, potrebbe non intraprendere una vigorosa azione di contrasto. Nell'UE, invece, le sanzioni sono di natura finanziaria e non interrompono gli scambi o gli investimenti. Inoltre, le sanzioni sono modulate in base alle dimensioni dello Stato membro, alla gravità dell'infrazione e alla sua durata e/o alla durata della mancata cessazione dell'infrazione dopo una sentenza dei tribunali dell'UE. Questa modulazione sembra incentivare il rispetto delle norme, in quanto nessuno Stato membro ha continuato a pagare sanzioni per perpetuare l'inadempienza.

In quinto luogo, l'Accordo nulla dice sulla possibilità per i tribunali arbitrali di essere guidati da sentenze di tribunali precedenti. Da un lato, ciò permette al tribunale di interpretare la questione *ex*

novo e di tenere conto dell'evoluzione delle relazioni bilaterali. Dall'altro, però, la continuità dell'interpretazione nel tempo garantisce la prevedibilità e la certezza del diritto. Come ha affermato la Corte di giustizia dell'UE, l'interpretazione uniforme tra gli Stati membri è la “chiave di volta del sistema giudiziario dell'UE” .

Poiché uno degli obiettivi della Brexit era che il Regno Unito “riprendesse il controllo”, è comprensibile che il Regno Unito non desiderasse regole che imitassero il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tuttavia, dal momento che le due Parti dell'Accordo avevano la discrezionalità di concepire il meccanismo di risoluzione delle controversie come meglio credevano, senza duplicare i meccanismi dell'UE, avrebbero potuto prendere in considerazione accordi alternativi di natura più vincolante con la possibilità di sanzioni.

Indipendentemente dalle motivazioni alla base del meccanismo relativamente debole di risoluzione delle controversie, nel caso dell'Accordo tra l'UE e il Regno Unito, l'assenza di disposizioni che impediscano azioni unilaterali o misure restrittive in caso di mancato rispetto di una decisione di un tribunale e l'assenza di un “guardiano” indipendente, portano a concludere che la risoluzione delle controversie dipenderà in ultima analisi non dai principi normativi ma dalle considerazioni politiche e commerciali del momento ²²⁷.

I diversi elementi evidenziati nell'analisi portano ad una valutazione pessimistica circa la capacità dell'ASCC di promuovere lo sviluppo di processi di governance efficienti, necessari per contribuire allo sviluppo delle nuove relazioni bilaterali tra Regno Unito e UE. Tuttavia, ci sono buone ragioni per credere che quanto considerato fin ora possa creare le condizioni adatte affinché questa relazione bilaterale non rimanga bloccata ancora a lungo nel debole quadro istituzionale e giuridico in cui versa attualmente, in modo che possa emergere un quadro autentico ed alternativo per la gestione delle future relazioni bilaterali UE-Regno Unito ²²⁸.

Come già specificato, l'ASCC sarà rivisto dalle Parti ogni cinque anni e sono previsti ulteriori meccanismi di revisione in aree specialistiche, il che offre ampie possibilità di evoluzione e sviluppo dell'Accordo nel prossimo decennio ²²⁹.

²²⁷ Phedon Nicolaidis, “The Dispute-Settlement Provisions of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Are they Adequate for the Task?”, Working Paper, School of European Political Economy, Luiss, 2021.

²²⁸ Levrat, “Governance: Managing Bilateral Relations”, 220-239.

²²⁹ Raid Abu-Manneh et. al., “Arbitration of EU & UK disputes under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: A Whistle-Stop Tour”, *Mayer Brown* (febbraio 2021), <https://www.mayerbrown.com/en/perspectives-events/publications/2021/02/arbitration-of-eu-and-uk-disputes-under-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-a-whistle-stop-tour>

CONCLUSIONI

La Brexit è l'esempio più recente dell'eccezionalismo britannico, ovvero dell'accomodamento della posizione speciale del Regno Unito nell'UE attraverso un'adesione differenziata. Il Regno Unito è ora un Paese terzo senza diritti o privilegi speciali. L'UE e il Regno Unito costituiscono ora due mercati separati e due spazi normativi e giuridici distinti. Il Regno Unito è entrato così in acque inesplorate come ex Stato membro dell'UE e cerca di trovare il suo posto in un mondo economicamente integrato. Il primo capitolo è piuttosto descrittivo e ripercorre la difficile relazione del Regno Unito con l'Unione europea, a partire dalla sua adesione alle Comunità europee il primo gennaio 1973. L'adesione del Paese all'Unione europea aveva segnato un nuovo inizio ed una grande opportunità per il Regno Unito ed il suo popolo. Tuttavia, come evidenziato nello stesso capitolo, il Regno Unito ha sempre ricoperto un ruolo di *outsider* all'interno dell'UE, avendo difficoltà a cedere larghe porzioni della propria sovranità nazionale e quindi proseguire sempre più a fondo nel processo di integrazione europea. L'Unione monetaria è stata il passo più decisivo verso l'integrazione che sia mai stato compiuto dalla nascita della Comunità europea, ma la Gran Bretagna ne è rimasta al di fuori. Una serie di preoccupazioni sulla sovranità sono state manifestate da diversi attori nel Regno Unito prima, durante e dopo il referendum del 2016. La ricorrenza di questo tema offre una chiara indicazione del fatto che il tentativo di riconciliare le idee nazionali di sovranità con l'appartenenza all'UE è stato una fonte di angoscia permanente in alcune parti dell'establishment politico del Regno Unito. La sovranità è sempre stata e continua ad essere al centro del controverso rapporto tra Regno Unito e Unione europea. Da ultimo, il capitolo affronta più approfonditamente gli effetti che il referendum sulla Brexit ha generato in tutta Europa. La Brexit si è verificata in un momento storico in cui l'Europea è stata sempre più messa in discussione e in cui era emerso un sentimento profondo di sfiducia nei confronti del processo di integrazione europea, sconvolgendo ulteriormente le ipotesi consolidate sulla finanza dell'UE e rendendo la possibilità di recedere dall'Unione europea un evento non più così lontano.

Con il secondo capitolo si entra nel vivo dei negoziati sulla Brexit, analizzando in maniera dettagliata le principali tappe percorse dal Regno Unito e dall'UE sino a giungere alla definitiva uscita del Regno Unito dall'Unione il 1° febbraio 2021.

Il capitolo evidenzia la difficoltà del Governo britannico nel presentare proposte negoziali coerenti, a causa di profonde divisioni all'interno del governo. La strategia negoziale del Governo britannico è stata sorprendentemente debole: il Governo di Theresa May ha avviato i negoziati senza una serie chiara di obiettivi negoziali; non è stato in grado di rappresentarsi dinanzi l'UE come un fronte unito; si è spesso trovato in contropiede, rispondendo alle proposte dell'UE sia sul piano delle sequenze sia

su quello dei contenuti ed i politici britannici hanno perseguito una strategia negoziale mal giudicata, che non è riuscita a comprendere appieno le prospettive ed i vincoli dell'UE.

Il Governo britannico sembrava aver impostato le trattative per la realizzazione di una *hard Brexit* e dunque l'uscita del Regno Unito dall'UE senza alcun accordo. Infatti, la prima ministra britannica Theresa May aveva più volte chiarito che l'assenza di un accordo sarebbe stata preferita rispetto ad un accordo negativo per il Regno Unito. Tuttavia, come evidenziato nel corso del capitolo, la scelta di una *hard Brexit* avrebbe generato conseguenze negative per le Parti, specie per il Regno Unito. L'eventualità di uno scenario *no deal* è stata poi scongiurata a seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo di recesso alla mezzanotte del 31 gennaio 2020 (CET). In tale occasione, è stata attivata per la prima volta la procedura di recesso sollevando molteplici interrogativi, oggetto di analisi in questa sede. Una delle questioni più oscure riguarda la possibilità che la notifica di recesso sia revocabile. Benché la dottrina non sia unanime sul punto, l'ipotesi sostenuta nel capitolo è che la notifica di recesso è da considerarsi reversibile, specie in prospettiva dell'incertezza dell'esito del recesso e delle numerose difficoltà che ostacolano il cammino.

Un ulteriore aspetto di criticità che ha caratterizzato il recesso del Regno Unito, è rappresentato dall'impossibilità per il Governo britannico di tener fede alla promessa di porre fine *per sempre* alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE. I negoziatori britannici sono stati costretti a mitigare la propria volontà, manifestata in più occasioni, di porre radicalmente fine alla giurisdizione della Corte e da parte dei leaders europei non vi è stata alcuna esitazione nell'imporre al Regno Unito la giurisdizione della Corte di giustizia anche una volta terminato il periodo transitorio. La volontà europea di mantenere la giurisdizione della Corte di giustizia nel Regno Unito si è sin da subito scontrata con la posizione del Governo britannico, diametralmente opposta e priva di valide alternative. Questo vale anche in relazione al Protocollo sull'Irlanda del Nord, che prevede che le istituzioni dell'UE continuino ad operare nei confronti dell'Irlanda del Nord sotto diversi aspetti.

Come evidenziato da una sezione dedicata del capitolo secondo, il principale ostacolo al raggiungimento di un accordo tra il Regno Unito e l'UE era proprio rappresentato dal confine irlandese. L'UE non avrebbe ceduto rispetto alla sua volontà di impedire una frontiera fisica sull'isola d'Irlanda. Il Regno Unito, pur condividendo questa posizione, era intenzionato a lasciare l'unione doganale dell'UE e il mercato unico e ciò avrebbe implicato nuovi controlli alle frontiere. La questione del confine irlandese non è un aspetto di facile risoluzione. L'Irlanda del Nord è una giurisdizione del Regno Unito che è stata fortemente influenzata dalla natura del dibattito e del processo della Brexit.

La questione del confine irlandese è stata affrontata all'interno del Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord, allegato all'Accordo di recesso, il cui scopo era proprio quello di evitare l'imposizione di un

confine fisico sull'isola d'Irlanda e di proteggere le “circostanze uniche” dell'isola, nonché di assicurare il più possibile la sua stabilità. La complessità del Protocollo è il risultato dell'attuazione degli obiettivi concordati e delle sfide che la Brexit ha posto all'Irlanda del Nord. La vicenda del confine irlandese è stata complicata dall'avvio da parte della Commissione europea di una serie di procedure di infrazione nei confronti del Regno Unito per il mancato rispetto del Protocollo e dalle minacce di entrambe le Parti di attivare l'articolo 16 del Protocollo. Ciò non ha fatto altro che minare la fiducia nelle relazioni tra Regno Unito e UE e la reputazione stessa del Protocollo. D'altronde, come spesso viene evidenziato nel capitolo, i negoziatori britannici non venivano percepiti dall'UE come interlocutori affidabili.

Un cambio di rotta nelle relazioni tra il Regno Unito e l'UE è stato reso possibile dall'attuale primo ministro britannico Rishi Sunak, il quale sembra più aperto ad intraprendere un dialogo con l'Unione europea. Questa apertura da parte del Regno Unito è resa evidente dal raggiungimento del tanto atteso accordo, il c.d. “*Windsor Framework*”, il 28 febbraio 2023, che stabilisce gli accordi commerciali con l'Irlanda e Irlanda del Nord e rappresenta una nuova fase nelle relazioni tra Regno Unito e Unione Europea. L'attuazione pratica di questo accordo speciale ed il suo impatto avranno probabilmente un ruolo di primo piano nella vita pubblica degli anni a venire.

Il terzo ed ultimo capitolo dell'elaborato guida il lettore verso un'analisi approfondita dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito (ASCC), entrato in vigore il 1° gennaio 2021. L'Accordo, frutto di un compromesso tra Regno Unito e Unione europea, è stato concluso alla fine del periodo transitorio, scongiurando così il temuto scenario *no deal*. Tuttavia, la conclusione all'ultimo minuto dell'Accordo ha fatto sì che taluni settori tematici sarebbero poi stati regolati da accordi settoriali futuri tra le Parti. Infatti, l'Accordo, seppur di ampio respiro, non è esaustivo dal momento che esclude specificatamente determinate materie dalla struttura formale delle nuove relazioni con l'Unione europea. L'ASCC è stato concluso come accordo di associazione ai sensi dell'articolo 217 TFUE, anche se in un'accezione *sui generis* di questa categoria di accordi. Infatti, l'Accordo presenta analogie con i principi alla base degli accordi di vicinato dell'UE, ma le sue caratteristiche nuove e specifiche lo distinguono dai tradizionali accordi di associazione. Infatti, l'ASCC disciplina due ordinamenti già uniti ma che sono destinati a separarsi in futuro. Il contrario di ciò che accade normalmente in un accordo di libero scambio tra due paesi.

Il capitolo si sofferma poi sulla natura dell'ASCC, concluso come accordo di competenza esclusiva dell'Unione. Di conseguenza, la ratifica da parte degli Stati membri dell'UE non è un requisito necessario per la sua entrata in vigore. Il capitolo chiarisce però che gli Stati membri sono comunque vincolati al rispetto di tale Accordo ai sensi dell'articolo 216 paragrafo 2 ASCC e dell'articolo 4 paragrafo 3 TUE sul dovere di leale cooperazione. Tuttavia, la natura esclusiva dell'Accordo presenta

notevoli implicazioni costituzionali in relazione alla ripartizione delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri, nonché in relazione alla separazione dei poteri tra i rami all'interno dell'UE. I parlamenti nazionali perdono il loro impegno pubblico e loro prerogativa costituzionale di approvare le parti che rientrano nelle competenze condivise e che fino al momento della conclusione dell'Accordo erano disciplinate dal diritto nazionale. Questo è anche il motivo per cui i parlamenti nazionali avrebbero dovuto avere il tempo di avviare un dibattito informato sulla soluzione concordata e sulle sue conseguenze dirette e indirette.

L'ASCC, inoltre, non conferisce alcun diritto e non impone alcun obbligo ai singoli, né permette ai giudici nazionali di entrambe le Parti di dare immediata applicazione alle norme dell'Accordo. Pertanto, gli individui o le imprese vittime di una violazione delle norme dell'Accordo da parte dell'UE o del Regno Unito non dispongono di alcun diritto o azione. Il singolo non può attivare il meccanismo di risoluzione delle controversie, potendo presentare le sue pretese alla Commissione europea – tramite il proprio governo di appartenenza – o al governo del Regno Unito, senza tuttavia poter formulare istanze nel proprio interesse. Riguardo il meccanismo di risoluzione delle controversie, il capitolo esamina il meccanismo ordinario di risoluzione delle controversie, nonché i meccanismi specifici previsti dall'ASCC ed evidenzia i difetti di progettazione e le debolezze delle procedure di risoluzione delle controversie. Ad esempio, l'ASCC non prevede la presenza di un'istituzione indipendente responsabile di far rispettare la conformità; le Parti possono adottare misure “correttive”, di “salvaguardia” o di “riequilibrio” senza alcuna autorizzazione preventiva; i tribunali per la risoluzione delle controversie non hanno il potere di far rispettare la conformità o di imporre sanzioni e l'unica “punizione” per la mancata conformità è l'autorizzazione ad azioni di ritorsione. Tali difetti e debolezze probabilmente ridurranno l'efficacia delle procedure di risoluzione per portare a termine le controversie o per evitare che queste si ripercuotano in aree politiche non correlate. Inoltre, il rispetto delle norme è incentivato dalla minaccia di ritorsioni, che è un mezzo inefficiente per proteggere il corretto funzionamento dell'Accordo. Le ritorsioni creano di per sé nuove barriere al commercio e agli investimenti bilaterali, invece di eliminarle.

In conclusione, l'entrata in vigore dell'Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e il Regno Unito ha certamente rappresentato un momento di svolta per le relazioni bilaterali tra l'UE e il suo ex Stato membro. A questo punto la sfida è se il Regno Unito sarà in grado di creare le condizioni adatte affinché questa relazione bilaterale non rimanga bloccata ancora a lungo nel fragile quadro istituzionale e giuridico attuale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abu-Manneh, Raid, Rachael O'Grady, Dany Khayat, José Caicedo, e Dylan Geraets. "Arbitration of EU & UK disputes under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: A Whistle-Stop Tour". *Mayer Brown* (febbraio 2021), <https://www.mayerbrown.com/en/perspectives-events/publications/2021/02/arbitration-of-eu-and-uk-disputes-under-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-a-whistle-stop-tour>
- Adler-Nissen, Rebecca. "Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs". *Journal of European Public Policy* 16, no.1 (dicembre 2008): 62-80. <https://doi.org/10.1080/13501760802453239>
- Anrò, Ilaria Angela. "L'impatto della Brexit sulla composizione ed il funzionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea". *Federalismi.it*, no. 20 (ottobre 2019): 1-24. https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=40519&content=&content_author=
- Anrò, Ilaria. "L'addio della Corte di giustizia dell'Unione europea ai suoi membri britannici". *Eurojus* (2020): 1-3. https://rivista.eurojus.it/laddio-della-corte-di-giustizia-dellunione-europea-ai-suoi-membri-britannici/?generate_pdf=4596
- Aqui, Lindsay. *The first referendum*. Manchester: Manchester University Press, 2020.
- Baccini, Federico. "Truss vuole l'accordo Ue-Regno Unito su Irlanda del Nord entro aprile 2023." *Eunews*, 22 settembre, 2022. <https://www.eunews.it/2022/09/22/liz-truss-ue-promessa-accordo-irlanda-nord-entro-aprile-2023/>
- Bartoloni, Maria Eugenia. "Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito". *Eurojus*, no. 4 (2021): 122-138. <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Bartoloni-Il-ruolo-svolto-dal-Parlamento-europeo-nell-ambito-dell-accordo-sugli-scambi-commerciali-e-la-cooperazione-con-il-Regno-Unito.pdf>

- Baruffi, Maria Caterina. “Natura, struttura e caratteri generali dell’Accordo”. In *Diritto internazionale dell’economia, l’accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione Europea e il Regno Unito*, a cura di Giovanna Adinolfi, Alberto Leone Malatesta e Michele Vellano, 3- 26. Torino: G. Giappichelli Editore, 2020.
- Beak, Derek, e Sandrino Smeets. “The unseen hands: Collaborative instrumental leadership in the British renegotiation case”. *European Journal of Political Research* 59 (agosto 2020): 444-464. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12354>
- Bianchi, Alfonso. “Addio alla linea dura di Johnson, con Sunak segni di riavvicinamento all’Ue”. *Europatoday*, 16 novembre, 2022. <https://europa.today.it/economia/sunak-johnson-regno-unito-brexite.html>
- Brkan, Maja, Isabelle van Damme, Marco Lamandini et al. “The Trade and Cooperation Agreement with the UK: A Hard Brexit in Sheep’s Clothing”. *EuLaw Live*, no. 45 (2021): 9-14. https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/192045168/2021_TCA_Weekend_Edition_45.pdf
- Cacace, Paolo, e Giuseppe Mammarella. *Storia e politica dell’Unione europea*. Bari: Editori Laterza, 2013.
- Caggiano, Giandonato. “Nota sulla Brexit e sulle nuove relazioni fra Unione europea e Regno Unito”. *AISDUE*, no. 5 (dicembre 2020): 49-69. <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2021/01/Post-Giandonato-Caggiano-Brexit-andrea-.pdf>
- Castaldo, Massimo. “Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea”. *Rivista di Studi Politici Internazionali* 82, no.3 (luglio-settembre 2015): 359-372. <https://www.jstor.org/stable/44397774>
- Chochia, Archil, David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe, Olga Shumilo, e Nicole Lindstrom. “The First European Community and the British Position”. In *Brexit. History, reasoning and perspectives*, editato da David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe e Archil Chochia, 59-81. Springer International Publishing, 2018.

- Circolo, Andrea, Ondrej Hamul'ák, e Ondrej Blažo. "Article 50 of the Treaty on European Union: How to Understand the 'Right' of the Member State to Withdraw the European Union?". In *Brexit. History, reasoning and perspectives*, editato da David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe e Archil Chochia, 199-214. Springer International Publishing, 2018.
- Cîrlig, Carmen-Cristina, Laura Tilindyte, e Sidonia Mazur. "The EU-UK Withdrawal Agreement. Progress to Date and Remaining Difficulties". *European Parliamentary Research Service* (luglio 2018).
- Closa, Carlos. "Is Article 50 Reversible? On Politics Beyond Legal Doctrine". *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (gennaio 2017): 1-3. https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00000761
- Collins, David. "Standing the Test of Time: The Level Playing Field and Rebalancing Mechanism in the UK–EU Trade and Cooperation Agreement (TCA)". *Journal of International Dispute Settlement*, no. 12 (ottobre 2021): 617-636. <https://doi.org/10.1093/jnlids/idab023>
- Connolly, Eileen, e John Doyle. "Brexit and the Northern Ireland Peace Process". In *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*, editato da Federico Fabbrini, 71-90. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- Contaldi, Gianluca. "La definizione del level playing field nei rapporti commerciali tra Unione europea e Regno Unito". In *Diritto internazionale dell'economia, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, a cura di Giovanna Adinolfi, Alberto Leone Malatesta e Michele Vellano, 129-148. Torino: G. Giappichelli Editore, 2020.
- Copsey, Nathaniel, e Tim Haughton. "Farewell Britannia? "pledge" and the Politics of David Cameron's 2013 EU Referendum Pledge". *Annual Review*, no. 52 (luglio 2014): 74-89, <https://doi.org/10.1111/jcms.12177>
- Cremona, Marise. "EU External Action – Learning from Brexit". *Federalismi.it*, no. 10 (marzo 2022): 251-266. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46967>

- Croci, Filippo. “I rapporti tra il recesso dall’Unione europea e l’obiettivo della ‘ever closer union’”. *Federalismi.it*, no. 17 (giugno 2020): 57-80, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43558&content=&content_author=
- Curti Gialdino, Carlo. “Il progetto di accordo sul recesso del Regno Unito dall’Unione sonoramente bocciato alla Camera dei Comuni: quali scenari per la Brexit?”. *Federalismi.it*, no. 2 (gennaio 2019): 1-10. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=37933>
- Curti Gialdino, Carlo. “La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk”. *Federalismi.it*, no. 23 (dicembre 2015): 1-27. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=30871>
- Curti Gialdino, Carlo. “Le trattative tra il Regno Unito e l’Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali”. *Federalismi.it*, no. 16 (agosto 2017): 1-37. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=34677>
- Curti Gialdino, Carlo. “Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l’Unione europea”. *Federalismi.it*, no. 4 (febbraio 2021): 4-33, <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=585>
- De Mars, Silvia. “Brexit next steps: The Court of Justice of the EU and the UK”. *House of Commons Library* (febbraio 2020), <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit-next-steps-the-court-of-justice-of-the-eu-and-the-uk/>
- Eckes, Christina, e Päivi Leino-Sandberg. “ ‘In view of the exceptional and unique character’ of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?”. *European Law Blog* (aprile 2021). <https://europeanlawblog.eu/2021/04/15/in-view-of-the-exceptional-and-unique-character-of-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-an-exception-to-separation-of-powers-within-the-eu/>

- Eckes, Christina, e Päivi Leino-Sandberg. “The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?”. *The Modern Law Review* 85, no. 1 (ottobre 2021): 164-197. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2230.12698>
- Fabbrini, Federico, e Rebecca Schmidt. “The Extensions”. In *The Law & Politics of Brexit. Volume II: The Withdrawal Agreement*, editato da Federico Fabbrini, 66-82. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Fabbrini, Federico. “From the Withdrawal Agreement to the Trade & Cooperation Agreement: Reshaping EU-UK Relations”. *Brexit Institute Working Paper Series*, no. 10 (dicembre 2020): 1-15. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3756331>
- Fabbrini, Federico. *The Law & Politics of Brexit: Volume II: The Withdrawal Agreement*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Fabbrini, Federico. *The Law & Politics of Brexit*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Fabbrini, Federico. *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- Fella, Stefano. *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: governance and dispute settlement*. Commons Library Research Briefing, 2021. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9139/CBP-9139.pdf>
- Ferraino, Giuliana. “Guerra della pesca a Jersey: la Francia minaccia di tagliare l’elettricità e Londra manda le navi”. *Corriere della Sera*, 5 maggio, 2021. https://www.corriere.it/economia/consumi/21_maggio_05/jersey-francia-minaccia-tagliare-l-elettricit-londra-manda-navi-53151f76-add5-11eb-a291-9e846c3a1f8f.shtml
- Fontanelli, Filippo. “The effects of Brexit on the law of UK trade”. *Federalismi.it*, no.10 (marzo 2022): 267-285. https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46968&content=&content_author=

- Frennhoff Larsén, Magdalena, e Sangeeta Khorana. “Negotiating Brexit: A Clash of Approaches?”. *Comparative European Politics* 18 (maggio 2020): 858-877. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00213-6>
- Gozzano, Francesco. “L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo”. *Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera*, no. 11 (settembre 2013): 5-22. https://www.cvce.eu/content/publication/2007/11/12/f17f659c-da81-4b68-93f4-e73ea497a885/publishable_it.pdf
- Haeussler, Mathias. “A Pyrrhic Victory: Harold Wilson, Helmut Schmidt, and the British Renegotiation of EC Membership, 1974–5”. *The International History Review*, no. 37 (novembre 2015): 768-789. <http://dx.doi.org/10.1080/07075332.2014.985332>
- Haldane, Elsie. “The UK and EU’s New Northern Ireland Deal: What Is the ‘Windsor Agreement’?”. *The New Federalist*, 6 marzo, 2023. <https://www.thenewfederalist.eu/the-uk-and-eu-s-new-northern-ireland-deal-what-is-the-windsor-agreement?lang=fr>
- Hayward, Katy. “‘Flexible and Imaginative’: The EU’s Accommodation of Northern Ireland in the UK–EU Withdrawal Agreement”. *International Studies* 58, no. 2 (aprile 2021): 131-281. <https://doi.org/10.1177/00208817211001999>
- Hayward, Katy. “How does the UK Internal Market Bill relate to Northern Ireland?”. *LSE BREXIT* (ottobre 2020). <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/10/19/how-does-the-uk-internal-market-bill-relate-to-northern-ireland/>
- Hayward, Katy. “Northern Ireland. Demographics and Divisions”. In *The Law & Politics of Brexit: The Protocol on Ireland / Northern Ireland*, editato da Federico Fabbrini, 48- 67. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- Henley, Jon. “La guerra del pesce tra Francia e Regno Unito”. *The Guardian*, 4 novembre, 2021. <https://www.internazionale.it/notizie/jon-henley/2021/11/04/francia-regno-unito-pesca>

- Hillion, Christophe. "Leaving the European Union, the Union way A legal analysis of Article 50 TEU". *Steps* (agosto 2016): 1-12. <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-63097-ea.pdf>
- Hofmeister, Hannes. "Goodbye euro: legal aspects of withdrawal from the eurozone". *The Columbia Journal of European Law* 18, no. 1 (2011): 111-134. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/coljeul18&div=6&id=&page=>
- Hogarth, Raphael. "Brexit and the European Court of Justice". *Institute for Government* (giugno 2017): 1-24. <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-99497-ea.pdf>
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625110/EPRS_IDA\(2018\)625110_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625110/EPRS_IDA(2018)625110_EN.pdf)
- Jones, Emily. "The Negotiations". In *The Law & Politics of Brexit. Volume II: The Withdrawal Agreement*, editato da Federico Fabbrini, 37-65. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Kenneth, Armstrong. "The Transition". In *The Law & Politics of Brexit. Volume II: The Withdrawal Agreement*, editato da Federico Fabbrini, 171- 190. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Konstantinidis, Mark, e Vasiliki Poula. "From Brexit to Eternity: The institutional landscape under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement". *European Law Blog* (gennaio 2021), <https://europeanlawblog.eu/2021/01/14/from-brexit-to-eternity-the-institutional-landscape-under-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement/>
- Larik, Joris, e Ramses A. Wessel. "The EU-UK Trade and Cooperation Agreement: forging partnership or managing rivalry?". In *Research Handbook on Legal Aspects of Brexit*, editato da Adam Łazowski e Adam Cygan, 122-147. Edward Elgar Publishing, 2021.
- Larik, Joris. "Governance and Dispute Settlement". In *The Law & Politics of Brexit: The Protocol on Ireland / Northern Ireland*, editato da Federico Fabbrini, 211- 230. Oxford: Oxford University Press, 2022.

- Łazowski, Adam. “Mind the Fog, Stand Clear of the Cliff! From the Political Declaration to the Post-Brexit EU-UK Legal Framework – Part I”. *European Papers* 5, no. 3 (2020): 1105-1141. https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2020_3_3_Articles_Adam_Lazowski_00444.pdf
- Levrat, Nicolas. “Governance: Managing Bilateral Relations”. In *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*, editato da Federico Fabbrini, 219-239. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- M. Buonaiuti, Fabrizio, e Filippo V. Caffarelli. “Brexit: A New Solution to the Irish Border Puzzle”. *Federalismi.it*, no. 20 (giugno 2020): 191-202. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43696>
- M. Buonaiuti, Fabrizio, e Filippo V. Caffarelli. “La Brexit e la questione del confine irlandese”. *Federalismi.it*, no. 24 (dicembre 2018): 1-34. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37701>
- Maher, Imelda. “The Common Travel Area. The Limits of Codification”. In *The Law & Politics of Brexit: The Protocol on Ireland / Northern Ireland*, editato da Federico Fabbrini, 107-121. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- Mariani, Paola, e Giorgio Sacerdoti. “Trade in Goods and Level Playing Field”. Working Paper, Brexit Institute, 2021.
- Mariani, Paola, e Giorgio Sacerdoti. “Trade in Goods and Level Playing Field”. In *The Law and Politics of Brexit. Volume III, The Framework of New EU-UK Relations*, editato da Federico Fabbrini, 93-114. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- McGuinness, Terry, Melanie Gower, Hannah Wilkins, e John Curtis. “The Common Travel Area and the special status of Irish nationals in UK law”. *House of Commons Library* (ottobre 2019). <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7661/>

- McMahon, Joseph. "Avoiding the Backstop Solution: Northern Ireland and the EU Post-Brexit". *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper*, no. 0518 (aprile 2018): 1-17. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3155145>
- Mello, Luana. "The Road to Brexit". *Paideia* 4, no. 12 (2017): 56-63. <https://digitalcommons.calpoly.edu/paideia/vol4/iss1/12/>
- Melo Araujo, Billy. "A Contextual Analysis of Article 16 of the Ireland–Northern Ireland Protocol". *International & Comparative Law Quarterly* 71, no. 3 (maggio 2022): 531-562. <https://doi.org/10.1017/S002058932200015X>
- Miglio, Alberto. "Brexit means Brexit, ma ... si può tornare indietro". *Affarinternazionali* (2016). <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2016/11/brexit-means-brexit-ma-si-puo-tornare-indietro/>
- Mölder, Holger. "British Approach to the European Union: From Tony Blair to David Cameron". In *Brexit. History, reasoning and perspectives*, editato da Ramiro Troitiño, Kerikmäe, e Archil Chochia, 153-173. Springer International Publishing, 2018.
- Montaldo, Stefano. "L'integrazione differenziata e la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nell'Ue: il caso degli opt-out di Regno Unito, Irlanda e Danimarca". *La Legislazione Penale* (febbraio 2016): 1-28. https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2016/02/Approfondimenti_MontaldoOpt-out-CooperazioneLP.pdf
- Moran, Sara. "UK-EU Series: Trade & Cooperation Agreement. Institutional Framework". *Senedd Research* (gennaio 2022). <https://research.senedd.wales/media/vune1s5v/21-31-trade-cooperation-agreement-institutional-framework.pdf>
- Morleo, Andrea. "Isola di Jersey, la "guerra del pesce" è finita. Durerà la tregua tra inglesi e francesi?". *Il Giorno*, 7 maggio, 2021, <https://www.ilgiorno.it/esteri/isola-jersey-guerra-pesce-brexit-inglesi-francesi-1.6334125>

- Munari, Francesco. “Gli organi istituzionali e il sistema delle fonti”. In *Diritto internazionale dell'economia, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione Europea e il Regno Unito*, a cura di Giovanna Adinolfi, Alberto Leone Malatesta e Michele Vellano, 27-45. Torino: G. Giappichelli Editore, 2020.
- Napoletano, Angela. “La Brexit di May convince il governo, sì all'intesa”. *Avvenire*, 14 novembre, 2018. <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/rexit-si-del-governo-gb-all-intesa>
- Nicolaidis, Phedon. “The Dispute-Settlement Provisions of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Are they Adequate for the Task?”. Working Paper, School of European Political Economy, Luiss, 2021.
- O' Carroll, Lisa. “Jersey row: fishing leader says French threats close to act of war”. *The Guardian*, 6 maggio, 2021. <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/may/05/jersey-fishing-row-french-threats-pretty-close-to-act-of-war>
- Palumbo, Andrea. “Protocolli su Irlanda e Irlanda del Nord. Le nuove procedure di infrazione della commissione contro il Regno Unito e i possibili sviluppi futuri”. *Studio Legale De Berti Jacchia Franchini Forlani* (ottobre 2022). <https://www.dejalex.com/2022/10/protocolli-su-irlanda-e-irlanda-del-nord-le-nuove-procedure-di-infrazione-della-commissione-contro-il-regno-unito-e-i-possibili-sviluppi-futuri/?lang=it>
- Palumbo, Valeria. “Il «no» di De Gaulle all'ingresso della Gran Bretagna nella Cee”. *Corriere della Sera*, 27 novembre 2017. <https://www.corriere.it/extra-per-voi/2017/11/21/no-de-gaulle-all-ingresso-gran-bretagna-cee-e7cca982-cea8-11e7-bf2a-292d3c6f067f.shtml>
- Peers, Steve. “So Close, Yet so Far: The EU/UK Trade and Cooperation Agreement”. *Common Market Law Review* 59, no. 1 (2022): 49-80. <https://repository.essex.ac.uk/32332/1/COLA2022004.pdf>
- Riedel, Rafał. “Great Britain and Differentiated Integration in Europe”. In *Brexit. History, Reasoning and Perspectives*, editato da David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe e Archil Chochia, 99-112. Springer International Publishing, 2018.

- Sargeant, Jess, e Jeremy Mills-Sheehy. “Northern Ireland Protocol: Article 16”. *Institute for Government* (luglio 2021). <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/northern-ireland-protocol-article-16>
- Savastano, Federico. “Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione europea”. *Federalismi.it* (2015): 1-25. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=30808>
- Smith, Julie. “David Cameron’s EU renegotiation and referendum pledge: A case of déjà vu?”. *British Politics* 11, no. 3 (dicembre 2016): 324-346. <https://doi.org/10.1057/bp.2016.11>
- Spisak, Anton. “After Brexit: Northern Ireland and the Future of the Protocol”. *Institute for Global Change* (marzo 2021). <https://www.institute.global/insights/economic-prosperity/after-brexit-northern-ireland-and-future-protocol>
- Tentori, Davide. ““Hard Brexit’ al capolinea?”. *ISPI* (marzo 2023), <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/hard-brexit-al-capolinea-118988>
- Tentori, Davide. “Bagno di realtà post-Brexit”. *ISPI* (gennaio 2023). <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/bagno-di-realta-post-brexit-37294#>
- Thimont Jack, Maddy, e Jill Rutter. “Managing the UK’s relationship with the European Union”. *Institute for Government* (febbraio 2021): 1-26. <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2021-02/apo-nid310786.pdf>
- Thimont Jack, Maddy, Joe Marshall, James Kane, e Dan Goss. “Disputes under the Trade and Cooperation Agreement. The UK–EU Trade and Cooperation Agreement has a mechanism for settling disputes. But how does it work?”. *Institute for Government* (novembre 2021). <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/disputes-trade-and-cooperation-agreement>
- Thompson, Helen. “Inevitability and contingency: The political economy of Brexit”. *The British Journal of Politics & International Relations* 19, no. 3 (giugno 2017): 434-449. <https://doi-org.ezproxy.is.ed.ac.uk/10.1177/1369148117710431>

- Tupits, Andres. "The Single Currency and the UK". In *Brexit. History, reasoning and perspectives*, editato da Ramiro Troitiño, Kerikmäe, e Archil Chochia, 175-185. Springer International Publishing, 2018.
- Usherwood, Simon. "Our European Friends and Partners? Negotiating the Trade and Cooperation Agreement". *Journal of Common Market Studies* 59 (2021): 115-123. <http://dx.doi.org/doi:10.1111/jcms.13238>
- Van Elsuwege, Peter. "A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law". *European Papers* 6, no. 1 (2021): 785-799. https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2021_1_Articles_Peter_Van%20Elsuwege_00461.pdf
- Villani, Ugo. *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*. Bari: Cacucci Editore, 2020.
- Vrane, Erich. "The "internal" external relations of EMU - On the legal framework of the relationship of "in" and "out" states". *The Columbia Journal of European Law* 6, no. 3 (inverno 2000): 361-382. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/coljeul6&div=27&id=&page=361>
- Wachowiak, Jannike, e Fabian Zuleeg. "Brexit and the Trade and Cooperation Agreement: Implications for Internal and External EU Differentiation". *The International Spectator* 57, no.1 (marzo 2022): 142-159. <https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2030604>
- Wall, Stephen. *The Official History of Britain and the European Community, Vol. II: From Rejection to Referendum, 1963-1975*. London: Routledge, 2012.

DOCUMENTI UFFICIALI

- Barnier, Michel (2017). Discorso al termine del primo ciclo di negoziati a norma dell'articolo 50 con il Regno Unito, 19 giugno 2017.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_1704
- Cameron, David (2015). *PM letter to President of the European Council Donald Tusk*. November 10, 2015.
- Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione, Acquis di Schengen: Stati Schengen, Posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, Posizione dei Paesi candidati.
http://leg14.camera.it/_bicamerale/leg14/schengen/elencostatischengen.htm
- Commissione europea (2020), *Withdrawal Agreement: European Commission sends letter of formal notice to the United Kingdom for breach of its obligations*, Press release, IP/20/1798, 1 ottobre 2020.
- Commissione europea (2022), *Protocol on Ireland/Northern Ireland: Commission launches four new infringement procedures against the UK*, Press release, IP/22/4663, 22 luglio 2022.
- Commissione europea, task force per la preparazione e lo svolgimento dei negoziati con il Regno Unito ai sensi dell'articolo 50 del TUE, *Progetto di accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, Bruxelles, 19 marzo 2018.
- Consiglio europeo (2017), Decisione del Consiglio europeo XT 21016/17 del 15 maggio 2017 che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per concludere un accordo volto a definire le modalità del suo recesso dall'Unione europea.
- Consiglio europeo (2017), Orientamenti del Consiglio europeo per i negoziati sulla Brexit, Bruxelles, 15 dicembre 2017.
- Eu Legi Editions. *Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (26 ottobre 2012).

HM Government. “UK Government Legal Position: The Windsor Framework”. GOV.UK. 27 febbraio 2023, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1141823/UK_Government_Legal_Position_The_Windsor_Framework.pdf

Office, Cabinet. “Queen’s Speech 2017”. GOV.UK, June 21, 2017. <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2017>

Parlamento europeo (2017), Risoluzione sulle negoziazioni con il Regno Unito a seguito della sua notifica di recesso dall’Unione europea, P8_TA (2017) 0102, Bruxelles, 5 aprile 2017.

Prime Minister’s Office 10 Downing Street and The Rt Hon Rishi Sunak MP: “The Windsor Framework: A New Way Forward”. GOV.UK. February 27, 2023. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1138989/The_Windsor_Framework_a_new_way_forward.pdf

Prime Minister’s Office 10 Downing Street, “The Government’s Negotiating Objectives for Exiting the EU: PM Speech”. GOV.UK. February 3, 2017. <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

Prime Minister’s Office 10 Downing Street: “PM’s Florence Speech: A New Era of Cooperation and Partnership between the UK and the EU”. GOV.UK. September 22, 2017. <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>

Prime Minister’s Office 10 Downing Street: “Prime Minister’s letter to Donald Tusk triggering Article 50”. GOV.UK. March 29, 2017. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf

RIASSUNTO

The term “Brexit” refers to the exit of the United Kingdom from the European Union (EU). The term Brexit is a combination of “Britain” and “exit”. On June 23, 2016, the United Kingdom held a referendum on its membership in the EU, announced by then British Prime Minister David Cameron. He had declared, “It is time for the British people to have their say. It is time to settle the European question in British politics. To the British people I say: this will be your decision”. The UK is now a third country with no special rights or privileges. The EU and the UK now constitute two separate markets and two separate regulatory and legal spaces.

The referendum result represents one of the biggest blows to the European project since the founding of the then Common Market in 1958. Indeed, over the decades, the EU has gradually gained members rather than lost them.

In fact, Brexit gives a name and a voice to already existing divisions. The referendum itself was not so much a moment of creation but rather a moment of awakening: social and political processes became evident and different groups of voters recognized themselves as two distinct and opposing camps. During the fifty years of membership in the Union, the UK has always made sure to maintain a distance between itself and the EU. As a result, the country's position as a member of the EU has always been susceptible to questioning.

The purpose of the present work is to outline the current scenario in relation to the issue of the United Kingdom's exit from the EU and the short- and long-term effects it has had and continues to have for the entire European Continent. Several institutions and research centers have conducted investigations on the subject, making assumptions about the likely economic and political effects of Brexit. Therefore, the aim of this work is to make Brexit as vivid as possible by highlighting the major milestones that characterized the lengthy negotiations for the United Kingdom's exit from the European Union and to dissect the interpretative doubts that followed. Indeed, the Brexit negotiations have been incredibly difficult, due to the multiplicity of issues addressed and the deep political divisions among UK citizens in the wake of the EU referendum.

In order to analyze the consequences that arise from such a scenario, different type of sources have been used. Legal, historical, and economic sources have been placed side by side with a systematic reading of media sources and official documents, including the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the Protocols annexed to the Treaties, but also communications and official declarations of European and British institutions and bodies. The heterogeneity of sources is essential to cover all aspects examined in the present work.

The structure of the work is tripartite: the first chapter traces the history of the United Kingdom as a member of the European Union, outlining the main stages of British membership, starting from the entry into the then European Economic Community (EEC), to the announcement of the referendum on Britain's membership in the EU in 2013. This chapter highlights the singular history of the United Kingdom in relation to the Continent, referred to as “semi-detached”.

The second chapter focuses on the negotiations between the United Kingdom and the European Union in order to come to a withdrawal agreement between the Parties. It also discusses the controversial issue of the Irish border, until the conclusion of the so-called “Windsor Framework”, the agreement between the UK and the EU establishing trade agreements with Ireland and Northern Ireland.

The last chapter focuses on the Trade and Cooperation Agreement (TCA), concluded on December 24, 2020. The chapter examines in detail the various features of the “unique and exceptional” Agreement, highlighting its *sui generis* nature. The chapter then goes on considering the complex institutional framework of the Agreement and examines its various constituent bodies. Finally, the chapter explores the several specific dispute resolution mechanisms provided by the TCA, in addition to the ordinary mechanism, while also considering the many critical issues that emerge from their analysis.

Going into more detail, the country's accession to the European Union had marked a new beginning and a great opportunity for the United Kingdom and its people. “Nothing will ever be the same again”, commented the New-York Times, summarizing the views of the six founding states and candidate countries in the aftermath of the UK’s entry in the EU. However, the United Kingdom's entry was not an easy achievement: twice, in 1961 and 1967, France used its veto to prevent its entry; twice the British reapplied for membership. Despite the UK’s strong desire to become a member of the EU, only a year after its entry there was the risk of a rethink by the UK regarding its membership. The UK wanted to renegotiate the membership terms of the agreement with the European community, though the 1975 referendum.

As pointed out in the first chapter, the UK has always been considered an “outsider” within the EU, finding it difficult to surrender large portions of its national sovereignty and thus continuing into the process of European integration. The United Kingdom has succeeded in securing a number of opt-outs from many of the measures approved by other EU Member States. In particular, the United Kingdom and Ireland remained outside the Schengen Agreement of June 14, 1985, on the abolition of controls at the internal borders of the States parties, thus choosing to maintain controls at the external borders. In addition, the United Kingdom enjoys certain limitations on the legal effectiveness of the EU Charter of Fundamental Rights under Protocol No. 30. Protocol No. 21 regarding the area of freedom, security and justice, excludes the United Kingdom and Ireland from the rules set out in

Part Three, Title V, TFEU, including external border controls, asylum, immigration, judicial, civil and criminal cooperation, and police cooperation, with the option for States to choose on a case-by-case basis whether to participate in the adoption of measures in this area. Monetary Union has been the most decisive step toward integration that has been taken since the birth of the European Community, but Britain has remained outside of it.

A range of concerns about sovereignty were expressed by different actors in the UK before, during, and after the 2016 referendum. The recurrence of this theme offers a clear indication that the attempted reconciliation of national ideas of sovereignty with membership of the EU has been a source of permanent angst in parts of the UK's political establishment. Sovereignty has always been and continues to be at the heart of the controversial relationship between the UK and the EU.

The first chapter discusses in more detail the effects that the Brexit referendum has generated across Europe. The Brexit occurred at a time in history when Europe had been increasingly questioned and when a deep feeling of distrust towards the European integration process had emerged, further disrupting established assumptions about EU finance, and making the possibility of withdrawing from the EU an event no longer so distant.

The second chapter gets into the heart of the Brexit negotiations, highlighting the British government's difficulty in presenting coherent negotiating proposals, due to deep divisions within the government. The UK government's negotiating strategy has been surprisingly weak: Theresa May's government entered the negotiations without a clear set of negotiating objectives; it has been unable to represent itself before the EU as a united front; it has often been on the back foot, responding to EU proposals on both sequencing and content; and UK politicians have pursued an ill-judged negotiating strategy that has failed to fully understand the EU's prospects and constraints.

The EU was framed by UK political leaders as unreasonable, claiming that the EU wanted to reach a "punitive deal". On several occasions, British leaders declared that "no deal was better than a bad deal" and claimed that the UK was ready to walk away from the negotiating table. Therefore, the British government seemed to have set up negotiations for a hard Brexit and thus the UK's exit from the EU without any deal. However, it was well known that the no deal scenario would have negative consequences for the Union but particularly for the United Kingdom.

The possibility of a no deal scenario was then averted following the entry into force of the Withdrawal Agreement at midnight on January 31, 2020 (CET). The United Kingdom permanently ceases to be a Member State of the European Union and the European Atomic Energy Community by an agreement. On January 31, the withdrawal procedure was activated for the first time, raising multiple questions. One of the most obscure issues concerns whether the notification of withdrawal is revocable. According to Article 50 TEU, paragraph 1, "any member state may decide, in accordance

with its constitutional rules, to withdraw from the Union”. Although the doctrine is not unanimous on the point, the hypothesis advocated in this work is that the notification of withdrawal is to be considered reversible, especially in the view of the uncertainty of the outcome of the withdrawal and the challenges that stand in the way. For example, before the expiration of the two-year deadline laid down in Article 50 TEU or any extension, a second European Union membership referendum could be held in the Member State. At the same time, the newly elected government could decide to end the withdrawal process before it becomes effective. At the conclusion of this reasoning, stating that the withdrawal notification is not reversible would be tantamount to arguing that citizens or their representatives cannot have second thoughts during the negotiations for withdrawal from the EU. In any case, since no treaty provision requires withdrawal to be conditional on certain circumstances, the same applies to the withdrawal notification, which means that no substantive arguments for its revocation are necessary.

A further critical aspect of the UK's withdrawal from the EU was the inability of the British government to live up to its promise to end “forever” the jurisdiction of the Court of Justice of the EU (CJEU). The British prime minister Theresa May had repeatedly expressed her willingness to regain legal control and put an end to the jurisdiction of the Court of Justice of the Union in the United Kingdom. The laws of the future would be made in Westminster, Edinburgh, Cardiff, and Belfast and would be interpreted by judges in national courts. However, British negotiators have been forced to temper their own willingness to radically end the Court's jurisdiction in the UK, and there has been no hesitation on the part of European leaders to impose the jurisdiction of the CJEU on the UK even once the transitional period is over. The European desire to maintain the jurisdiction of the Court of Justice in the United Kingdom has clashed with the position of the British government, which is diametrically opposed and lacks viable alternatives. This is also true in relation to the Northern Ireland Protocol, which provides for the EU institutions to continue to operate vis-à-vis Northern Ireland in several respects. Pursuant to Article 12, paragraph 4 of the Protocol, in the areas of customs and movement of goods (and exchange of information on goods entering Northern Ireland that are “at risk” of onward transportation into the EU), technical regulations, assessments, registrations, certificates, approvals and authorizations, VAT and excise duties, single electricity market and state aid, “the institutions, bodies, offices, and agencies of the Union shall in relation to the United Kingdom and natural and legal persons residing or established in the territory of the United Kingdom have the powers conferred upon them by Union law”. The provision specifically states that “[i]n particular, the Court of Justice of the European Union shall have the jurisdiction provided by the Treaties in this regard” and that “the second and third paragraphs of Article 267 TFEU shall apply to

and in the United Kingdom in this regard”. This means that the Court of Justice of the EU has the power to receive requests for preliminary rulings from British courts regarding Northern Ireland.

The issue of the Irish border has been the main obstacle to reaching an agreement between the UK and the EU. It was addressed within the Protocol on Ireland/Northern Ireland, annexed to the Withdrawal Agreement, whose purpose is to avoid the imposition of a physical border on the island of Ireland and to protect the island's “unique circumstances”, as well as to ensure as much stability as possible. The EU would not give in to its desire to prevent a physical border on the island of Ireland. The UK, while sharing this position, was intent on leaving the EU customs union and the single market, and this would have meant new border controls. The Irish border issue has been complicated by the European Commission’s initiation of a series of infringement proceedings against the United Kingdom for non-compliance with the Protocol and threats by both parties to activate Article 16 of the Protocol. This has done nothing but undermine trust in UK-EU relations and the very reputation of the Protocol. Moreover, British negotiators were not perceived by the EU as reliable interlocutors. A change of direction in UK-EU relations occurred following the conclusion of the long-awaited agreement, the so-called “Windsor Framework”, on February 28, 2023, which sets out trade agreements with Ireland and Northern Ireland and represents a new phase in UK-EU relations. For the first time in months, the British government was seriously trying to resolve the Irish question through dialogue and discussion. The Agreement was heralded as the birth of the “world's most exciting economic zone”. The British prime minister Rishi Sunak claimed that the new arrangement “safeguards the sovereignty of the people of Northern Ireland and ensures the easy movement of goods”. As a result of the agreement, mandatory routine checks on goods traveling between Northern Ireland and the UK domestic market are removed through an automated system of red and green lanes. Under this system, goods arriving only in Northern Ireland (and thus remaining at the U.K. border) will go through a “green lane” i.e., a fast track where they will not have to deal with red tape, while the “red lane” will be reserved for goods that have a final destination within the EU and will thus be subject to normal cross-border controls. The agreement will also introduce new freedoms for the movement of pets, food, and medicines to travel from Britain to Northern Ireland. The prime minister Sunak stated that the agreement “permanently eliminates any sense of borders in the Irish Sea”. The new approach, set out in the Windsor Framework, restores the balance needed to support the Belfast Agreement in all its dimensions and establishes a new legal and constitutional framework by amending the treaty text and removing a number of EU rules. The practical implementation of this special agreement and its impact will play a major role in public life in the years to come.

The present work ends with an in-depth analysis of the Trade and Cooperation Agreement (TCA), which entered into force at the end of the transition period, averting the danger of a “No deal”

scenario. The Agreement was the result of a compromise between the United Kingdom and the European Union: the UK wanted a separate set of bilateral agreements covering various areas including, trade, energy, aviation, transport, fisheries, and so on. In contrast, the EU insisted on a strong institutional and governance framework typical of integration agreements.

However, the last-minute conclusion of the TCA meant that certain thematic areas would then be regulated by future sectoral agreements between the Parties. The TCA is a wide-ranging agreement, covering areas from trade to homeland security to fisheries and road freight, but it is not exhaustive since it excludes certain subjects from the formal structure of the new relationship with the European Union. The TCA was concluded as an association agreement within the meaning of Article 217 TFEU, albeit in a unique sense of this category of agreements. Indeed, association agreements pursue the objective of “creating special and privileged links with a third country that must, at least to some extent, participate in the Community system”. In this regard, the United Kingdom is an anomaly: it is not its intention to create closer ties or participate in the systems of the Union. Rather, the purpose of the TCA is to manage two systems that are already united but are destined to drift apart in the future. Quite the opposite of what normally happens in a free trade agreement between two countries, where an attempt is made to encourage divergent attitudes so as to bring the two national systems in question ever closer together. In short, Article 217 TFEU is a very flexible legal instrument: on the one hand, it implies the establishment of particular relations with a third country; on the other hand, the actual content of the established relationship is not predefined.

The chapter then turns to the nature of the TCA, which was concluded as an agreement within the exclusive competence of the Union. Consequently, ratification by EU Member States is not a necessary requirement for its entry into force. However, the chapter makes it clear that Member States are still bound to comply with this Agreement under Article 216 paragraph 2 TCA and Article 4 paragraph 3 TEU on the duty of sincere cooperation. However, the exclusive nature of the Agreement has significant constitutional implications in relation to the division of powers between the EU and its Member States, as well as in relation to the separation of powers between the branches within the EU. National parliaments lose their public commitment and their constitutional prerogative to approve the parts that fall under shared competencies and that until the conclusion of the Agreement were governed by national law. This is also why national parliaments should have had time to engage in an informed debate on the agreed solution and its direct and indirect consequences.

An element of criticality of the TCA is that it does not confer any rights or impose any obligations on individuals, nor does it allow the domestic courts of either Party to immediately enforce the rules of the Agreement. Therefore, individuals or businesses that are victims of a violation of the Agreement's rules by the EU or the UK have no rights or actions. Individuals cannot activate the dispute settlement

mechanism, being able to submit their claims to the European Commission through their home government or to the government of the United Kingdom, but without being able to make claims in their own interest.

Regarding the dispute resolution mechanism provided by the TCA, the chapter examines the ordinary dispute resolution mechanism as well as the specific mechanisms and highlights the design flaws and weaknesses of the dispute resolution procedures. For instance, the TCA does not provide for an independent institution responsible for enforcing compliance; Parties can take “corrective”, “safeguard”, or “rebalancing” measures without any prior authorization; dispute resolution tribunals have no power to enforce compliance or impose sanctions, and the only “punishment” for noncompliance is authorization for retaliatory actions. Such critical points are likely to reduce the effectiveness of resolution procedures to bring disputes to a conclusion or to prevent them from spilling over into unrelated policy areas. Moreover, compliance is incentivized by the threat of retaliation, which is an inefficient means of protecting the proper functioning of the Agreement. Retaliation itself creates new barriers to bilateral trade and investment, rather than eliminating them. The various elements highlighted in the analysis lead to a pessimistic assessment of the TCA’s ability to promote the development of efficient governance processes necessary to help develop the new UK-EU bilateral relationship. However, there are good reasons to believe that what has been considered so far can create the right conditions in a way that this bilateral relationship does not remain stuck for much longer in the weak institutional and legal framework it is currently in, so that a genuine and alternative framework for managing future EU-UK bilateral relations can emerge. To date, it is still too early to clearly determine how future EU-UK relations will evolve.

RINGRAZIAMENTI

Vorrei riservare questo spazio finale della mia tesi ai ringraziamenti verso tutti coloro che hanno contribuito, con il loro costante supporto, alla realizzazione della stessa.

In primis, desidero ringraziare il mio relatore, il professore Gianluca Contaldi, che mi ha guidato in ogni fase della realizzazione del presente elaborato e mi ha indirizzato nei momenti di indecisione, fornendomi preziosi consigli.

Vorrei, inoltre, ringraziare con il cuore tutta la mia famiglia, senza la quale non sarei mai riuscita a raggiungere questo importante traguardo. In particolare, vorrei ringraziare i miei genitori, la mia fonte di ispirazione e la bussola che mi ha aiutato ad orientarmi nei momenti più difficili. Mi avete sempre spronata ed incoraggiata ad andare avanti per la mia strada, supportandomi in ogni mia scelta e scacciando via ansie e paure. Grazie per aver sempre creduto in me, prima ancora che lo facessi io. A voi devo tutto.

Grazie anche a mio fratello Lorenzo per essere al mio fianco in ogni traguardo e per l'insostituibile affetto che solo un fratello sa dare. Grazie per ogni tuo piccolo gesto pieno di amore e tenerezza.

Vorrei anche ringraziare i miei cugini, con i quali sono cresciuta e su cui so di poter sempre contare. Vi ringrazio perché siete un punto di riferimento costante nella mia vita.

Un grazie anche ai miei zii, che anche se distanti sono stati sempre presenti nei momenti più importanti della mia vita, supportandomi ed incoraggiandomi in ogni mia scelta.

Vorrei ringraziare anche tutti i miei amici, che hanno reso questo percorso pieno di gioie e di momenti indimenticabili che custodirò con cura nel mio cuore.

Un ringraziamento speciale va a Noemi, Ester, Mariachiara e Vittoria, le mie compagne di università che sono diventate ormai compagne di vita. Con voi ho condiviso i momenti più difficili ma anche le gioie più grandi di questo percorso. Grazie per essere state sempre al mio fianco e per aver sempre gioito dei miei traguardi, come solo le vere amiche sono in grado di fare.

Ringrazio Flavia, l'amica di una vita. Grazie per la tua presenza sincera e per il tuo supporto costante. Con te ho capito che la distanza è solo una condizione fisica che mai potrà scalfire ciò che lega due anime affini. Questo traguardo è anche il tuo perché condividiamo ogni momento della nostra vita. Ti voglio bene per sempre.

Ringrazio Silvia, la mia migliore amica. Grazie per avermi donato momenti di pura felicità. Grazie per essere stata sempre al mio fianco, per non avermi mai fatta sentire sbagliata, per capirmi con un solo sguardo. Grazie per avermi regalato un'amicizia leale, sincera e disinteressata. Alla nostra telepatia che mi rende così legata a te.

Infine, vorrei ringraziare me stessa, per la costanza e la dedizione dimostrata lungo tutto il percorso.