

BREXIT: journey to an unknown destination

Andrew Shonfield Europe: Journey to an Unknown Destination: 1972

Prof. Avv. MICHELE VELLANO

Weigmann Studio legale

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino

BREVE CRONACA DI UN DIVORZIO ANNUNCIATO

- u 1. Il Regno Unito, insieme alla Danimarca e all'Irlanda, divenne membro il 1° gennaio 1973. Un matrimonio, dunque, durato **47 anni**.
- u 2. Il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea si è svolto il **23 giugno 2016** nel Regno Unito con il noto esito.
- u 3. Il negoziato per sancire l'uscita del Regno Unito dall'UE è iniziato il 29 marzo 2017, con la notifica del recesso, e si è concluso il 24 gennaio 2020, con la sottoscrizione, del **Brexit Withdrawal Agreement** (Accordo **BWA**). Tale Accordo, composto da 185 articoli, di recesso è stato ratificato dal Regno Unito ed è in vigore dal 31.1.2020 e sancisce il recesso del Regno Unito dall'Unione europea.
- u 4. Il Regno Unito è il primo Stato a recedere, ex art. 50 TUE, dall'UE dopo 22 nuovi ingressi a partire dai sei membri originari (tra cui l'Italia).
- u 5. Nel 2018, l'interscambio commerciale tra Regno Unito e Italia è stato pari a 34,59 miliardi di euro; il Regno Unito è il 5° mercato di destinazione delle esportazioni italiane (dopo quelli di Germania, Francia, USA e Svizzera).

COSA ACCADRA' ORA ?
The ECONOMIC BREXIT following
The POLITICAL BREXIT



TRE POSSIBILI SCENARI CON CUI CONFRONTARSI

- u Occorre focalizzare l'attenzione su **tre scenari differenti con implicazioni giuridiche molto differenti tra loro**, di cui uno certo e attuale e due solo potenziali. Gli ultimi due alternativi tra loro.
- u **Il primo scenario** è quello della fase transitoria attualmente in corso e, al momento, destinata a scadere il 31.12.2020 ma, potenzialmente, anche dopo. Questo scenario è retto dal BWA e dai Protocolli allegati.
- u **Il secondo scenario** è quello regolato dall'Accordo di normalizzazione dei rapporti commerciali UK e UE (che chiameremo Accordo NRC) in fase di negoziato e destinato a entrare in vigore dopo la sua ratifica. Potenzialmente nel corso del 2020 o, più verosimilmente, dopo.
- u **Il terzo scenario** è che l'Accordo NRC non sia raggiunto o, comunque, non venga ratificato entro il 31.12.2020 e il periodo transitorio non venga dilatato, quindi si realizzi una no-deal Brexit. Varranno, in tale eventualità, le regole GATT-WTO in quanto applicabili. Ci sarà l' 'economic Brexit', following the 'political Brexit'

IL PRIMO SCENARIO: IL REGIME TRANSITORIO

- u Il regime transitorio è destinato a durare fino al 31.12.2020, salvo che venga prorogato. Ipotesi quest'ultima negata dal Primo Ministro Boris Johnson prima dell'avvento del COVID -19 e oggi, invece, più realistica, ma tutt'altro che scontata. Il periodo transitorio potrà essere esteso per una sola volta e solo in forza di una Intesa condivisa tra UK e UE da prendere entro il 30 giugno 2020 per un periodo di uno o, massimo, due anni;
- u La regola base del regime transitorio è quella del mantenimento del **regime del Mercato unico**, salvo eccezioni espressamente enunciate. Continua ad applicarsi il diritto dell'Unione
- u Cfr. Art. 127 DEL BWA: "il diritto dell'Unione ... produce nei confronti del Regno Unito e nel Regno Unito gli stessi effetti giuridici che produce all'interno dell'Unione e degli Stati membri, ed è interpretato e applicato secondo gli stessi metodi e principi generali applicabili all'interno». Il RU è vincolato anche agli atti UE adottati durante il periodo transitorio.
- u Il RU continua a far parte dell'unione doganale e del mercato interno: le regole sulla libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone restano sostanzialmente invariate, salvo specifiche disposizioni al riguardo.
- u Nel corso del periodo transitorio dal 1° febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 il Regno Unito non partecipa al processo decisionale dell'UE e non è più rappresentato nelle istituzioni, negli organi e organismi dell'Unione.

CIRCOLAZIONE DELLE MERCI NEL PERIODO TRANSITORIO (I)

- u Secondo quanto disposto dal BWA:
- u *Goods lawfully placed on the market in the EU or the UK before the end of the transition period may continue to freely circulate, without any need for product modifications or re-labelling.*
- u *Goods in the distribution chain at the end of the transition period: can reach their end-users without having to comply with any additional product requirements; they may also be put into service and will be subject to continued oversight by the market surveillance authorities of the Member States and the UK.*
- u **Exception:** *movement of live animals and animal products: as of the end of the transition period, these will be subject to applicable rules on imports and sanitary controls at the border, regardless of when they were placed on the market.*

CIRCOLAZIONE DELLE MERCI NEL PERIODO TRANSITORIO (II)

- u Per quanto riguarda gli aspetti di controllo doganale e l'applicazione dell'IVA la circolazione delle merci iniziata prima della fine del periodo transitorio potrà concludersi secondo le regole vigenti durante tale periodo;
- u Le procedure di appalti pubblici iniziate in pendenza del periodo transitorio potranno concludersi secondo le regole procedurali e sostanziali vigenti in tale periodo, in armonia con le disposizioni dell'Unione europea.

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE

- u I cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito (circa 3,2 milioni, di cui circa 700.000 italiani) e i cittadini del Regno Unito residenti nell'UE (circa 1,2 milioni) potranno continuare ad esercitare i diritti attualmente garantiti dalle normative europee, sulla base dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione (si tratta in particolare di diritti di residenza, di lavoratori e liberi professionisti, diritti di riconoscimento di qualifiche professionali, diritti di prestazioni sanitarie, sociali e pensionistiche).
- u I cittadini dell'UE già residenti nel Regno Unito, che vorranno garantirsi lo *status* di residenti e l'accesso a sanità pubblica e sicurezza sociale, dovranno chiedere un permesso di permanenza e dovranno avere vissuto nel Regno Unito per almeno cinque anni.
- u La libera circolazione delle persone, secondo quanto previsto dall'Accordo di recesso, termina il **31 dicembre 2020**; fino a tale data sarà ancora possibile stabilirsi e lavorare nel Regno Unito senza permessi particolari. I cittadini dell'UE già residenti nel Regno Unito entro il 31 dicembre 2020 potranno presentare la domanda di residenza fino al 30 giugno 2021. I cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito da meno di 5 anni avranno un "*presettled status*", che diventerà *settled status*, cioè residenza definitiva, una volta maturati, anche successivamente al 31 dicembre 2020, i cinque anni di residenza nel Regno Unito.

IL SECONDO SCENARIO: L'ACCORDO NRC (I)

- u Il secondo scenario prevede l'entrata in vigore di un Accordo di normalizzazione delle relazioni commerciali (NRC) tra UK e UE e contemporanea cessazione diritto UE, salvo le previsioni del BWA e i richiami al diritto UE ivi previsti.
- u Il negoziato è iniziato il **4.3.2020** ma è stato sospeso a causa dell'irrompere dell'emergenza sanitaria COVID -19. I due negoziatori, **Michael Barnier** (nella foto) per UE e **David Frost** per UK, sono stati colpiti dal virus, così come Boris Johnson. Il negoziato è ripreso il **20.4.2020**.
- u "The reality of this negotiation is to
- u find the best possible relationship
- u between a market of 66 million
- u consumers on one side of the Channel
- u and a market of 450 million consumers
- u on the other". M. Barnier



IL SECONDO SCENARIO: IL CONTENUTO dell'ACCORDO NRC (II)

- u Per ora sono stati stabiliti tre round negoziali (20 aprile, 11 maggio e 1 giugno), ognuno di durata settimanale, tutti in videoconferenza. La scadenza per esercitare o non esercitare la proroga è il 30.6.2020.
- u Alla base del negoziato, c'è il testo di un documento predisposto dalla Commissione europea e reso noto ad inizio marzo. Durante la trattativa saranno aperti 12 tavoli di negoziato diversi, per raggiungere un accordo complessivo sul quale dovranno concordare, oltre al Regno Unito, tutti i 27 Paesi dell'Unione.
- u Sono molti i dossier sensibili in relazione ai quali un accordo è tutt'altro che vicino: ad esempio, servizi finanziari, diritti di pesca reciproca, mobilità delle persone.
- u Il futuro accordo tra UE e Regno Unito, a differenza dell'Accordo di recesso, dovrebbe essere un accordo di natura mista, ossia riguardare non solo competenze dell'UE, ma anche degli Stati membri dell'UE, e in tal caso, per entrare in vigore, oltre all'approvazione da parte dell'UE e del Regno Unito, dovrà essere sottoposto alla ratifica di ciascuno Stato membro, secondo le rispettive norme costituzionali.

AGENDA
EU - UK Future Relationship Negotiations: 20 - 24 April 2020

Monday, 20 April 15:00 - 17:30 (*)	Tuesday, 21 April		Wednesday, 22 April		Thursday, 23 April		Friday, 24 April	
	10:30 - 13:00	14:30 - 17:00	10:30 - 13:00	14:30 - 17:00	10:30 - 13:00	14:30 - 17:00	10:30 - 12:00	12:15 - 13:00
OPENING PLENARY SESSION							CLOSING PLENARY SESSION	CHIEF NEGOTIATORS - POLITICAL MEETING
	TRADE IN GOODS	TRADE IN GOODS	TRADE IN GOODS	TRADE IN GOODS	TRADE IN GOODS	TRADE IN GOODS		
	TRADE IN SERVICES and INVESTMENT and OTHER ISSUES	TRADE IN SERVICES and INVESTMENT and OTHER ISSUES	TRADE IN SERVICES and INVESTMENT and OTHER ISSUES	TRADE IN SERVICES and INVESTMENT and OTHER ISSUES	TRADE IN SERVICES and INVESTMENT and OTHER ISSUES	TRADE IN SERVICES and INVESTMENT and OTHER ISSUES		
			FISHERIES	FISHERIES	FISHERIES	FISHERIES		
	LEVEL PLAYING FIELD FOR OPEN AND FAIR COMPETITION	LEVEL PLAYING FIELD FOR OPEN AND FAIR COMPETITION	LEVEL PLAYING FIELD FOR OPEN AND FAIR COMPETITION	LEVEL PLAYING FIELD FOR OPEN AND FAIR COMPETITION	LEVEL PLAYING FIELD FOR OPEN AND FAIR COMPETITION	LEVEL PLAYING FIELD FOR OPEN AND FAIR COMPETITION	LEVEL PLAYING FIELD FOR OPEN AND FAIR COMPETITION	
	TRANSPORT (AVIATION)	TRANSPORT (AVIATION)	TRANSPORT (AVIATION)			TRANSPORT (ROADS)		
	LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS	LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS	LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS					
			ENERGY (CIVIL NUCLEAR COOPERATION)		ENERGY (OTHER)			
				THEMATIC COOPERATION				
					MOBILITY AND SOCIAL SECURITY COORDINATION			
			PARTICIPATION IN UNION PROGRAMMES					
	HORIZONTAL ARRANGEMENTS + GOVERNANCE					HORIZONTAL ARRANGEMENTS + GOVERNANCE		
		GOVERNANCE + CIVIL NUCLEAR	GOVERNANCE + TRADE					
						LEVEL PLAYING FIELD FOR OPEN AND FAIR COMPETITION + ENERGY		

IL SECONDO SCENARIO: IL CONTENUTO dell'ACCORDO NRC (III)

- u Il modello proposto dal RU e auspicato dal suo premier è quello dell'Accordo tra UE e Canada, il *Comprehensive economic and trade agreement*, conosciuto anche come CETA per il quale sono stati necessari 5 anni di negoziati.
- u Il modello CETA garantirebbe al Regno Unito l'assenza di dazi e quote sui beni ma non sui servizi, che nel 2018 hanno visto esportazioni per quasi 100 miliardi di sterline, il 5,5% del Pil, collegate ad attività bancarie e finanziarie della City. Anche per i beni, tuttavia, ci sarebbero ripercussioni riguardanti maggiori controlli alla frontiera e necessità di rispettare gli standard dell'Unione.
- u Tra gli aspetti più controversi del modello Ceta c'è l'*Investor-state dispute settlement*, meglio conosciuto come Isds, che permette a un investitore di citare in giudizio uno Stato straniero.

IL SECONDO SCENARIO: IL CONTENUTO dell'ACCORDO NRC (IV)

- u Il **18 marzo 2020** UE e UK si sono scambiati due draft di accordo sulla base delle rispettive impostazioni. I principali punti di disaccordo nell'attuale negoziato riguardano:
- u 1. l'intenzione del Governo del Regno Unito a non dare seguito agli impegni in materia di level playing field (parità di condizioni per evitare concorrenza sleale), presi nella dichiarazione sul futuro quadro degli accordi tra UE e Regno Unito che è stata concordata parallelamente all'accordo di recesso;
- u 2. la struttura dell'Accordo, per il quale l'UE vorrebbe un unico accordo complessivo, mentre il Regno Unito vorrebbe negoziare un accordo di libero scambio e una serie di accordi settoriali distinti;
- u 3. la cooperazione in ambito di diritto penale, per la volontà del Regno Unito di non essere vincolato dalla Convenzione europea sui diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE;
- u 4. la disciplina dei diritti di pesca, che per l'UE deve rientrare nell'accordo complessivo di partenariato con il Regno Unito, mentre quest'ultimo ritiene che non vi debba essere compresa, ma debba essere regolata sulla base di un rinnovo annuale dell'accesso reciproco alle acque di pesca.

IL TERZO SCENARIO: IL NO-DEAL BREXIT (I)

- u E' lo scenario peggiore e, in questo momento, meno probabile anche se non impossibile. Presuppone l'assenza di un Accordo di NRC e persino di un Accordo per estendere il periodo transitorio.
- u E' uno scenario già ipotizzato quando il negoziato per l'Accordo di recesso non sortiva effetti.
- u In questa eventualità il RU sarà, a tutti gli effetti, Stato terzo, sprovvisto di ogni e qualsiasi trattamento preferenziale, attualmente previsto per gli Stati associati. La disciplina dei rapporti commerciali tra RU e UE sarà, a quel punto, basata sugli accordi amministrati dalla WTO/OMC a cominciare dal GATT 1994 (clausola della nazione più favorita; clausola del trattamento nazionale, ecc.). E' il caso dell'**Australia** con la quale è, però, in corso il negoziato per un accordo di libero scambio molto ambizioso.

IL TERZO SCENARIO: IL NO-DEAL BREXIT (II)

- u Per l'Italia l'applicazione del regime commerciale OMC, con la clausola di nazione più favorita, determinerebbe dazi elevati per alcuni comparti dove è maggiore la presenza delle piccole imprese;
- u In particolare per l'agroalimentare, con un dazio medio del 13%, per l'abbigliamento con un dazio medio dell'11% e delle calzature a cui si applicherebbe un dazio medio del 9,1%; nel complesso la moda sarebbe gravata di un dazio del 10,4%. Penalizzazione marcata anche per gli autoveicoli, con un dazio dell'8,8% (fonte: *SOLE24ore*).
- u Nel complesso i comparti agroalimentare, moda e auto valgono il 30,2% del *made in Italy* nel Regno Unito e in media registrerebbero un dazio del 10,6% a fronte del 5,0% medio delle esportazioni sul mercato britannico (fonte: *Confartigianato, settembre 2019*).

LA POSIZIONE DELL'ITALIA NEL NEGOZIATO CON IL REGNO UNITO

- u Le questioni di maggiore rilevanza nazionale sono:
- u 1. le garanzie per i diritti degli italiani residenti nel Regno Unito (circa 700.000 persone) e la semplicità nelle procedure burocratiche che a tal fine dovranno essere affrontate dai cittadini italiani;
- u 2. la tutela delle indicazioni geografiche nell'agro-alimentare, visto che l'Italia è il paese con il più alto numero di indicazioni geografiche protette in ambito UE. L'accordo di recesso prevede il mantenimento dell'attuale livello di protezione delle circa 3.000 denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette degli Stati membri dell'UE, fintanto che non sia stato concluso un nuovo accordo nell'ambito delle future relazioni tra UE e Regno Unito;
- u 3. il mantenimento di un forte rapporto con il Regno Unito sia in materia di sicurezza e difesa, sia in materia di sicurezza interna e contrasto al terrorismo.
- u Rinvio al 25 marzo 2019 il Governo ha adottato il c.d. Decreto Brexit (DL. 25 marzo 2019, n.22) convertito in Legge del 20 maggio 2019, n.41).
- u Sul sito della Camera dei deputati - Ufficio rapporti con l'Unione europea è possibile trovare il PDF di un documento dedicato alla Brexit del 9.3.2020 che riassume i contenuti del negoziato punto per punto e settore per settore e a cui viene qui fatto rinvio.

REGNO UNITO E RELAZIONI COMMERCIALI CON IL RESTO DEL MONDO

- u L'appartenenza all'Unione Europea garantisce Al Regno Unito oltre 40 trattati commerciali con 70 Paesi diversi. In vista del recesso il Regno Unito ha replicato 20 di tali accordi con 50 Paesi. Al momento gli accordi più importanti sono stati siglati con Svizzera (32 miliardi di sterline), Norvegia e Islanda (31 miliardi) e Corea del Sud (15 miliardi). Nel 2018 il commercio internazionale del Regno Unito ha avuto un valore 1.300 miliardi di sterline e questi 20 accordi coprono solo l'8% del valore complessivo. Nei prossimi mesi il Regno Unito avvierà il negoziato con Giappone, Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti, il partner più importante per Londra dopo la Ue che costituisce il 49% del suo export.

LA QUESTIONE DELL'IRLANDA DEL NORD (I)

- u L'obiettivo del Protocollo allegato al BWA è, in estrema sintesi, quello di: i) evitare il ritorno a un *hard border*, ossia a una frontiera presidiata, all'interno dell'isola dell'Irlanda; ii) salvaguardare l'economia dell'intera isola e i contenuti dell'accordo c.d. *Good Friday (Belfast) Agreement*; iii) salvaguardare l'integrità del Mercato Unico; iv) consentire che l'Irlanda del Nord rimanga nel territorio doganale del RU. Il Protocollo prevede, in particolare, che, per quanto riguarda le merci importate in Irlanda del Nord ed esportate dall'Irlanda del Nord, trovino applicazione le regole del Mercato unico per quanto riguarda:
 - u legislation on VAT and excise in respect of goods;
 - u legislation on product requirements;
 - u sanitary rules for veterinary controls ("SPS rules");
 - u rules on agricultural production/marketing;
 - u State aid rules;
 - u the EU's Customs Code and other customs legislation will apply to all goods entering Northern Ireland

LA QUESTIONE DELL'IRLANDA DEL NORD (II)

- u Il Protocollo riconosce espressamente che l'Irlanda del Nord è parte del territorio doganale del Regno Unito.
- u Ciò significa che, in base al Protocollo:
- u Northern Ireland can be included in the territorial scope of the UK's independent trade policy;
- u The UK can negotiate access to third country markets for Northern Irish goods on the same terms as goods from elsewhere in the UK;
- u The UK can include Northern Ireland in the territorial scope of its Schedules of Concessions annexed to the GATT.

LA QUESTIONE DELL'IRLANDA DEL NORD (III)

EXAMPLE 1: Great Britain to Northern Ireland

LIVERPOOL

- Exit modalities / formalities (if any) for UK to determine

BELFAST

- EU import formalities (incl. entry summary declaration and customs declaration) and checks;
- UK authorities will apply relevant EU rules and carry out any checks required;
- EU institutions have same oversight as today (e.g . full ECJ competence);
- In addition, EU representatives have the right to be present during checks, request information, and direct UK to carry out checks;
- Checks and controls of product safety:
 - i) live animals, animal products and plants: systematic SPS sanitary and phytosanitary checks at entry point; ii) industrial products: risk based checks at entry point.



LA QUESTIONE DELL'IRLANDA DEL NORD (IV)

EXAMPLE 2:

Northern Ireland to Great Britain.

BELFAST

- u EU export formalities/ pre departure declaration

LIVERPOOL

- u Entry modalities / formalities (if any) for UK to determine in accordance with international obligations (World Trade Organisation , Free Trade Agreements, etc



LA QUESTIONE DI CIPRO E DI GIBILTERRA

- u Protocollo sulle zone di sovranità a Cipro: tutela gli interessi dei ciprioti che vivono e lavorano nelle zone di sovranità in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione.
- u Protocollo su Gibilterra: prevede una stretta cooperazione tra Spagna e Regno Unito nei confronti di Gibilterra per l'attuazione delle disposizioni dell'accordo di recesso in materia di diritti dei cittadini e regola la cooperazione amministrativa tra autorità competenti in una serie di ambiti di intervento.
- u Il protocollo costituisce un pacchetto unico con i memorandum d'intesa conclusi tra la Spagna e il Regno Unito in relazione a Gibilterra. Sono contemplati la cooperazione bilaterale sui diritti dei cittadini, sul tabacco e altri prodotti e sull'ambiente, la cooperazione di polizia e doganale e un accordo bilaterale sulla fiscalità e sulla tutela degli interessi finanziari.

IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NELLA BREXIT. L'APPLICAZIONE DEL BWA (I)

- u La soluzione delle controversie tra UK e UE per quanto riguarda il contenuto e l'applicazione del BWA è demandata a un *Joint Committee* che affronterà la questione da un punto di vista politico. Se viene trovata una soluzione, ciascuna parte può adire un Collegio arbitrale, il cui lodo finale sarà obbligatorio tanto per UK che per UE. Se il lodo non viene eseguito è previsto che il medesimo Collegio arbitrale possa irrogare una sanzione economica. Se, ai fini della decisione della controversia, si tratta di dare un'interpretazione autentica al diritto dell'Unione europea, il Collegio arbitrale dovrà rimettere la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.
- u Se, nonostante quanto previsto sopra, una parte si rifiuta di dare applicazione al lodo, l'altra parte è autorizzata a **sospendere in modo proporzionale** l'applicazione del BWA, salvo che per quanto dispone in materia di diritti dei cittadini. L'entità della sospensione è soggetta al giudizio del Collegio arbitrale.

IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NELLA BREXIT (II)

- u La Corte di Giustizia continuerà ad esercitare, durante il periodo transitorio, il suo potere giurisdizionale per ciò che concerne l'applicazione dei Trattati istitutivi ed in generale del diritto dell'Unione, incluso l'accordo di recesso (art. 126 BWA); di conseguenza le autorità giudiziarie e amministrative del RU interpreteranno e applicheranno il BWA alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.
- u Durante il periodo transitorio saranno ammesse azioni di infrazione nei confronti del Regno Unito, promosse dalla Commissione o da uno Stato membro (art. 83, par. 1 BWA), le Corti britanniche potranno avvalersi del rinvio pregiudiziale (art. 83, par. 2 BWA) e al Regno Unito è riconosciuto un diritto di presentare osservazioni scritte nel corso dei giudizi (art. 86 BWA), ciò che è importante considerato che nessun giudice inglese siederà nelle Corti dell'Unione dopo che l'accordo di recesso sarà entrato in vigore.
- u Dopo la conclusione del periodo transitorio, la Corte di Giustizia Ue perderà la sua giurisdizione sia alla stregua di un nuovo accordo sulle relazioni commerciali sia, a maggior ragione, in caso di no-deal Brexit. Continuerà ad avere competenza per procedure di infrazione nei confronti di UK per 4 anni e di rinvio pregiudiziale in materia di diritti dei cittadini per 8 anni dopo la fine del periodo transitorio.

GRAZIE
PER L'ATTENZIONE !

michele.vellano@weigmann.it