

L'INTERNAL MARKET BILL E LA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE NELLE FUTURE RELAZIONI UE/UK**

Simone Marinai*

SOMMARIO: 1. L'ultima provocazione da Londra: l'*Internal Market Bill*. – 2. La disciplina della circolazione delle persone nell'Accordo di recesso. – 3. Le questioni rimaste aperte. – 4. I negoziati in materia di circolazione delle persone portati avanti dopo il recesso. – 5. Le prospettive future.

1. L'ultima provocazione da Londra: l'*Internal Market Bill*

Quando il 31 gennaio 2020 è giunto a compimento il travagliato processo che ha condotto alla Brexit, era già chiaro che non sarebbe stato semplice trovare un accordo per definire le future relazioni tra Regno Unito e Unione europea¹. Fin da subito, le posizioni delle Parti sono apparse divergenti su alcuni punti essenziali. Basti pensare che l'Unione europea è orientata a concludere un unico accordo internazionale² che disciplini i rapporti con il Regno Unito, mentre quest'ultimo ha proposto la stipula di molteplici accordi in relazione ai diversi settori interessati dal negoziato³. Il tempo a disposizio-

** Il presente contributo tiene conto degli sviluppi intercorsi alla data del 2 ottobre 2020. Per un aggiornamento in merito alle ripercussioni prodotte sulla circolazione delle persone a seguito della conclusione dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra Unione europea e Regno Unito (in GUUE L 444 del 31.12.2020), entrato in vigore provvisoriamente il 1° gennaio 2021, v. S. MARINAI, *La disciplina della circolazione delle persone e il coordinamento dei meccanismi di sicurezza sociale*, in Eurojus.it, 9 febbraio 2021.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa.

¹ Sulle incognite che fin dall'inizio hanno accompagnato le prospettive successive alla Brexit, v. B. NASCIBENE, *Il dopo Brexit. Molte incognite, poche certezze*, in Eurojus.it, 1 luglio 2016.

² V. EUROPEAN COMMISSION, TASK FORCE FOR RELATIONS WITH THE UNITED KINGDOM, *Draft text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom*, UKTF (2020) 14, 18 marzo 2020.

³ V. UK GOVERNMENT, *The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations, Presented to Parliament by the Prime Minister*, febbraio 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/our-approach-to-the-future-relationship-with-the-eu>.

ne non è molto, anche considerato che il Regno Unito si è rifiutato di chiedere una proroga rispetto al periodo di transizione previsto nell'Accordo di recesso (AR)⁴, periodo che quindi terminerà il 31 dicembre 2020.

Nonostante le difficoltà ed i rallentamenti causati dalla pandemia di COVID-19, da marzo scorso ad oggi si sono svolti nove *round* negoziali, l'ultimo dei quali si è tenuto a Bruxelles tra il 29 settembre ed il 2 ottobre.

Nelle settimane che hanno preceduto tale vertice, il Governo guidato da Boris Johnson ha presentato in Parlamento una proposta di legge (il c.d. *United Kingdom Internal Market Bill*⁵) che subito ha destato non poche preoccupazioni in ragione della sua dichiarata volontà di consentire deroghe rispetto all'AR (ed al suo allegato Protocollo sull'Irlanda del Nord) e, di conseguenza, per le ripercussioni negative che potrà produrre in vista del raggiungimento di un accordo sulle future relazioni tra le due Parti negoziali.

La proposta di legge in questione, secondo il Primo ministro britannico, costituisce una rete di salvataggio per impedire l'interruzione degli scambi commerciali all'interno del Regno Unito (e, in particolare, tra l'Irlanda del Nord e la Gran Bretagna) da attivare nel caso in cui non venga raggiunto un accordo con l'UE entro fine anno⁶. La proposta prevede la possibilità di derogare alle procedure pattuite per l'esportazione delle merci scambiate tra l'Irlanda del Nord e la Gran Bretagna, nonché alle norme stabilite in materia di aiuti di Stato al fine di evitare che la libera circolazione dei beni tra Irlanda del Nord e UE sia distorta da sussidi statali. Quello che è poi particolarmente sconcertante è che nella proposta si stabilisce espressamente che le sopra citate previsioni si applicheranno nel Regno Unito indipendentemente da obblighi derivanti dal diritto internazionale, dall'AR e dal Protocollo sull'Irlanda del Nord. Si tratta, quindi, di una dichiarata affermazione della volontà di violare gli obblighi assunti a livello internazionale dal Regno Unito.

Immediata è stata la reazione da Bruxelles. La Commissione europea, at-

⁴ V. <https://www.gov.uk/government/news/eu-uk-statement-following-the-high-level-meeting-on-15-june>.

⁵ Il testo della proposta e l'*iter* del suo esame in Parlamento sono consultabili al seguente indirizzo: <https://services.parliament.uk/bills/2019-21/unitedkingdominternalmarket.html>. Per un commento a caldo, v. S. PEERS, *How does the Internal Market Bill breach the EU Withdrawal Agreement? And what might happen next?*, in *Prospect Magazine*, 10 settembre 2020, <https://www.prospectmagazine.co.uk/politics/internal-market-bill-break-international-law-brexite>.

⁶ V. BBC NEWS, *Brexit: PM defends planned changes to Withdrawal Agreement*, 9 settembre 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54003483>.

traverso il suo vicepresidente Maroš Šefčovič, ha richiamato in modo deciso il Regno Unito al rispetto degli obblighi giuridici derivanti dall'AR e dal Protocollo sull'Irlanda del Nord ed ha dichiarato che l'approvazione dell'*Internal Market Bill*, oltre a rappresentare una violazione del diritto internazionale, comprometterebbe la fiducia e porrebbe a rischio i negoziati sulle future relazioni tra le due Parti. Sulla base di tali considerazioni, il Regno Unito è stato invitato a ritirare quanto prima la proposta in questione come passo concreto per ristabilire la fiducia tra le Parti⁷.

Ciò nonostante, l'*iter* di approvazione della proposta è proseguito, tanto che il 29 settembre scorso è stata conclusa la sua terza lettura in seno alla *House of Commons* e, attualmente, è in corso l'esame della stessa da parte della *House of Lords*. A fronte della dichiarata volontà, da parte del Governo britannico, di insistere nell'approvazione dell'atto in questione, la Commissione europea ha annunciato il 1° ottobre di aver inviato al Regno Unito una lettera di contestazione per violazione degli obblighi derivanti dall'AR⁸. Nell'avviare, in questo modo, la fase precontenziosa di una procedura di infrazione, la Commissione ha concesso al Regno Unito il termine di un mese per presentare proprie osservazioni. Per quanto è dato al momento sapere, viene contestata la violazione dell'art. 5 AR, ai sensi del quale le Parti si sono impegnate ad adempiere in buona fede agli obblighi derivanti dall'Accordo medesimo e ad astenersi da qualsiasi misura possa mettere in pericolo la realizzazione dei suoi obiettivi. Inoltre, la proposta, se adottata, viene considerata in violazione del Protocollo sull'Irlanda del Nord.

Alla luce del quadro appena delineato, in questa sede verranno evidenziate le conseguenze che si produrranno, in caso di approvazione dell'*Internal Market Bill*, sul piano della specifica materia della circolazione delle persone tra UE e Regno Unito.

2. *La disciplina della circolazione delle persone nell'Accordo di recesso*

Una delle principali preoccupazioni di cui si è tenuto conto nel corso dei

⁷ V. *Statement by the European Commission following the extraordinary meeting of the EU-UK Joint Committee*, 10 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1607.

⁸ V. *Withdrawal Agreement: European Commission sends letter of formal notice to the United Kingdom for breach of its obligations*, 1 ottobre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1798.

negoziati che sono sfociati nella conclusione dell'AR₂ entrato in vigore il 1° febbraio 2020, era senz'altro rappresentata dall'esigenza di assicurare che venissero salvaguardati i diritti di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea (e, tra questi, anche dei cittadini del Regno Unito) che abbiano già esercitato la libera circolazione⁹.

Al fine di rendere più gradualmente gli effetti del recesso, è stato innanzitutto previsto un periodo di transizione, la cui durata è stata fissata al 31 dicembre 2020, durante il quale il Regno Unito, pur essendo divenuto Stato terzo, continua ad essere vincolato (salve circoscritte eccezioni) al diritto dell'Unione. Durante il periodo di transizione la circolazione delle persone continua ad essere regolata dal diritto dell'UE. Con la conseguenza che i cittadini del Regno Unito continuano a beneficiare della libera circolazione sul territorio dell'Unione e, allo stesso modo, i cittadini dell'Unione continuano ad usufruire del diritto di ingresso e soggiorno sul territorio del Regno Unito. È opportuno precisare che tali diritti di libera circolazione vengono assicurati non soltanto a quanti già si trovassero sul territorio dell'altra Parte alla data del recesso, ma anche a coloro che vi abbiano fatto ingresso entro il 31 dicembre 2020.

L'AR prevede poi che, dopo la fine del periodo di transizione, solo i cittadini dell'Unione ed i cittadini del Regno Unito (ed i rispettivi loro familiari) che abbiano a tale data già esercitato il diritto di ingresso sul territorio dell'altra Parte, conservino il diritto di soggiorno alle stesse condizioni previste dal diritto dell'UE. Lo Stato ospitante può comunque prescrivere ai cittadini dell'Unione o ai cittadini del Regno Unito (così come ai loro familiari ed alle altre persone che secondo l'AR soggiornano sul suo territorio) di presentare – entro un termine non inferiore a sei mesi dalla fine del periodo di transizione – una domanda per ottenere la certificazione dello *status* di soggiornante derivante dal medesimo AR. Tale certificazione, a scelta dello Stato ospitante, può avere carattere dichiarativo o costitutivo. In quest'ultimo caso, qualora l'interessato non presenti la richiesta di certificazione entro il termine stabilito dallo Stato ospitante, il diritto di soggiorno garantito dall'AR viene meno, tanto che la posizione dell'interessato all'interno dello

⁹ Sul tema, v. ad es. A. LANG, *La salvaguardia dei diritti di soggiorno dei cittadini dell'Unione nei negoziati per la Brexit*, in *Eurojus.it*, 20 ottobre 2017; O. PORCHIA, *Citizens' rights in the post Brexit scenario*, in *ERA Forum*, 2019, p. 585; A. LANG, *La conservazione dei diritti di soggiorno in tempo di Brexit*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2020, p. 80; E. SPAVENTA, *The rights of citizens under the Withdrawal Agreement: a critical analysis*, in *E.L. Review*, 2020, p. 193.

Stato ospitante diventa irregolare, con conseguente rischio di essere allontanato dal territorio di quest'ultimo.

Al fine di rendere effettivo il diritto di soggiorno anche dopo la fine del periodo di transizione, l'AR assicura poi, sempre a quanti abbiano fatto ingresso sul territorio dello Stato ospitante prima del 31 dicembre 2020, il diritto di accesso alle attività economiche in qualità di lavoratori dipendenti o autonomi senza discriminazione in base alla cittadinanza e la parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospite. Particolari diritti vengono poi riconosciuti a lavoratori subordinati ed autonomi.

Norme specifiche vengono inoltre dedicate dall'AR al riconoscimento delle qualifiche professionali. Si prevede, da una parte, che i riconoscimenti già avvenuti prima della fine del periodo di transizione continuino a produrre effetti anche successivamente e, dall'altra, che venga assicurato il completamento delle procedure di riconoscimento che saranno ancora pendenti al termine del periodo di transizione. Da sottolineare, peraltro, che le qualifiche così riconosciute continueranno a produrre effetti solo nello Stato ospitante e non anche in altri Stati membri dell'Unione.

L'AR contiene infine norme volte a garantire il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. L'obiettivo è evidentemente quello di consentire a quanti abbiano esercitato la libera circolazione tra uno Stato membro dell'UE e il Regno Unito prima della fine del periodo di transizione, di continuare ad usufruire dei diritti maturati in più Stati in relazione a prestazioni di vario tipo quali, ad es., quelle per malattia, maternità, infortuni sul lavoro, malattie professionali, disoccupazione, ecc.

3. Le questioni rimaste aperte

Dal quadro appena delineato emerge che l'AR ha permesso di garantire il mantenimento di molti dei diritti collegati all'esercizio della libera circolazione tra Regno Unito e Stati membri dell'Unione. La previsione di un periodo di transizione ha certamente agevolato il perseguimento dell'obiettivo prefissato. Durante tale periodo, infatti, da una parte, il quadro giuridico è rimasto sostanzialmente inalterato e, dall'altra, è stato consentito agli interessati di consolidare situazioni che potranno essere fatte valere anche dopo il 31 dicembre 2020.

Molte però sono le questioni, attinenti alla circolazione delle persone, non regolate dall'AR. Si pensi, ad es., al fatto che i cittadini del Regno Unito, anche se hanno esercitato, prima della fine del periodo di transizione, il drit-

to di ingresso sul territorio di uno Stato membro dell'Unione, potranno sì continuare a soggiornare in quest'ultimo a tempo indefinito, ma non potranno – dopo il 31 dicembre 2020 – esercitare il diritto di circolare, soggiornare e lavorare in Stati membri dell'Unione diversi da quello di residenza. L'esercizio di tale libertà di circolazione è infatti subordinato alla conclusione di un apposito accordo nell'ambito delle future relazioni tra UE e UK. Allo stesso modo, i cittadini del Regno Unito non potranno invocare il diritto di esercitare la libera prestazione dei servizi in Stati membri dell'Unione diversi da quello ospitante dopo la fine del periodo di transizione. Il ricongiungimento familiare, poi, viene normalmente garantito solo qualora il vincolo di parentela diretto sia costituito prima della fine del periodo transitorio. Con la conseguenza che, ad es., coloro che dovessero divenire – solo successivamente – coniugi dell'avente diritto, non hanno assicurata la possibilità di ricongiungimento, possibilità che rimane subordinata alle legislazioni nazionali in materia di immigrazione previste dai singoli Stati membri (o dal Regno Unito) per i cittadini di Stati terzi¹⁰.

Non è poi coperto dall'AR il riconoscimento delle qualifiche professionali qualora la relativa procedura venga attivata dopo la fine del periodo di transizione. In tal caso, quindi, le qualifiche potranno essere riconosciute alle condizioni dettate dalla legislazione nazionale che sarà vigente nello Stato ospitante.

Neppure è disciplinato dall'AR il coordinamento dei meccanismi di sicurezza sociale per le persone che esercitano la circolazione tra il Regno Unito ed uno Stato membro dell'Unione dopo la fine del periodo transitorio.

Oltre a dover tener conto delle questioni che non sono state contemplate dall'AR, bisogna poi considerare che, nel corso dei primi mesi di applicazione di quest'ultimo, sono emerse alcune problematiche che hanno portato l'UE ed il Regno Unito ad accuse reciproche.

In particolare, la Commissione europea ha avviato il 14 maggio 2020 un procedimento di infrazione nei confronti del Regno Unito per il mancato rispetto della normativa relativa alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari contenuta nella direttiva 2004/38 e nelle pertinenti disposizioni del TFUE¹¹. La normativa nazionale di attuazione, infatti, secondo la Commissione, sarebbe eccessivamente restrittiva nel determinare i beneficiari della libera circolazione e nel disciplinare la facoltà di impugna-

¹⁰ Sulla più articolata disciplina prevista dall'AR per i figli nati o adottati dopo la fine del periodo di transizione, v. A. LANG, *La conservazione*, cit., p. 99.

¹¹ Procedura di infrazione n. (2020)2202 avviata il 14 maggio 2020.

re le decisioni limitative del diritto di libera circolazione. Con ripercussioni negative non soltanto per coloro che intendono esercitare la libera circolazione durante il periodo di transizione, ma anche per quanti – di conseguenza – perderanno il diritto di beneficiarne dopo il 31 dicembre 2020.

Lo stesso giorno dell'avvio di tale procedura di infrazione, Micheal Gove, Ministro dell'Ufficio di Gabinetto del Regno Unito, ha replicato evidenziando le criticità che sussistono in molti Stati membri in relazione alle formalità richieste per ottenere lo *status* di residente conformemente all'AR¹². Effettivamente, se 14 Stati membri dell'Unione hanno optato per un meccanismo a carattere dichiarativo, gli altri Stati membri – al pari del Regno Unito, che ha istituito il tanto discusso meccanismo dell'*EU Settlement Scheme*¹³ – hanno optato per un sistema a carattere costitutivo¹⁴. Tale risposta eterogenea da parte degli Stati membri dell'UE, pur se in linea con quanto consentito dall'AR, non favorisce certo la certezza giuridica, soprattutto se a ciò si aggiungono i vari ulteriori problemi contestati dalla controparte britannica quali, ad es., la scarsa pubblicizzazione e la lentezza delle procedure da seguire, oppure il periodo limitato durante il quale alcuni Stati membri hanno consentito di presentare le relative domande, la scarsa attenzione per le persone più vulnerabili che possono avere maggiori difficoltà nell'accedere alla procedura in questione.

Alcune di tali problematiche sono state affrontate nell'ambito del Comitato congiunto UE/UK istituito sulla base dell'AR e, in particolare, nel Comitato specializzato per i diritti dei cittadini che, nel corso delle sue due riunioni (tenutesi a maggio¹⁵ e ad agosto¹⁶ scorso), ha verificato il grado di ap-

¹² V. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/885252/200514_Letter_from_Rt_Hon_Michael_Gove_MP_to_VP_Sefcovic.pdf.

¹³ Sui profili critici sollevati dall'*EU Settlement Scheme*, v. ad es. G. MORE, *From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in the European Union*, in N. CAMBIEN, D. KOCHENOV, E. MUIR (eds.), *European Citizenship under Stress. Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Leiden, 2020, p. 457 e spec. p. 466 ss.

¹⁴ V. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/overview_ms_residence_rights.pdf.

¹⁵ V. https://ec.europa.eu/info/publications/joint-statement-following-meeting-specialised-committee-citizens-rights-between-european-commission-and-uk-government-videoconference_en.

¹⁶ V. https://ec.europa.eu/info/publications/joint-statement-following-second-meeting-specialised-committee-citizens-rights-between-european-commission-and-uk-government_en.

plicazione delle procedure stabilite per il riconoscimento del nuovo *status* di residente previsto dall'AR. In tale sede, inoltre, le Parti si sono scambiate informazioni, oltre a fornire rassicurazioni e promesse di vigilare sull'attuazione dei rispettivi obblighi¹⁷.

4. *I negoziati in materia di circolazione delle persone portati avanti dopo il recesso*

Nell'ambito della Dichiarazione politica sul quadro giuridico per le future relazioni¹⁸ adottata dalle Parti prima della formalizzazione del recesso, l'UE ed il Regno Unito hanno previsto di stabilire accordi di mobilità basati sul principio di non discriminazione e sulla piena reciprocità. Uno degli obiettivi è quello di istituire un sistema di esenzione da visti per soggiorni di breve durata. Le Parti hanno inoltre concordato di prendere in considerazione la possibilità di disciplinare l'ingresso e soggiorno per motivi di ricerca, studio, tirocinio, scambi tra giovani e di facilitare l'attraversamento delle rispettive frontiere per viaggi legittimi. Sempre per favorire la futura circolazione delle persone, hanno fatto riferimento al coordinamento dei rispettivi sistemi di sicurezza sociale ed allo sviluppo di meccanismi di cooperazione giudiziaria in materia matrimoniale, in materia di responsabilità genitoriale ed in altre materie collegate.

Una volta formalizzatosi il recesso del Regno Unito, il Consiglio dell'Unione, nell'ambito delle direttive dettate per l'apertura dei negoziati di un accordo sulla nuova *partnership*¹⁹, ha tenuto a precisare che il negoziato dovrà tener conto che il Regno Unito è uno Stato terzo che non fa parte dell'area Schengen e che, in quanto non membro dell'Unione, non essendo sottoposto alle stesse obbligazioni degli altri Stati membri, non potrà avere gli stessi diritti, né usufruire dei medesimi benefici di questi ultimi.

Da parte sua, il Governo britannico, nel definire la propria posizione, ha ripetutamente affermato di voler riprendere il controllo delle proprie frontiere e di porre fine al preesistente regime di libera circolazione con l'UE²⁰. Ha

¹⁷ V. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/2020_05_28_letter_vp_sefcovic_to_the_rt_hon_michael_gove_mp_redacted.pdf.

¹⁸ V. GUUE L C 34 del 31 gennaio 2020, p. 1.

¹⁹ V. doc. 5870/20, ADD 1 REV 3, 25 febbraio 2020. Sul mandato negoziale, v. S. PEERS, *Negotiating the future relationship between the UK and EU: the proposed EU negotiating mandate*, in *EU Law Analysis*, 14 febbraio 2020.

²⁰ V. ad es. UK GOVERNMENT, *The UK's Points-Based Immigration System. Policy State-*

sottolineato l'esigenza di assicurare il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dei meccanismi di riconoscimento delle qualifiche professionali. Inoltre, ha proposto la conclusione di uno specifico accordo di riammissione delle persone residenti irregolarmente e di un accordo sul trasferimento di minori non accompagnati richiedenti asilo²¹.

Nel marzo 2020, la Commissione europea, dando seguito alle direttive elaborate dal Consiglio, ha elaborato un progetto di Accordo sulla nuova *partnership* con il Regno Unito²², nell'ambito del quale viene ribadito l'obiettivo di assicurare la mobilità delle persone in base ai principi di reciprocità e non discriminazione tra Stati membri, nonché mediante il coordinamento dei sistemi sociali delle Parti per la cui disciplina, vista la complessità della materia, viene previsto un apposito Protocollo. Nel progetto di Accordo, poi, viene confermata la volontà di non introdurre visti per soggiorni di breve durata, salvo la possibilità per i singoli Stati membri di decidere di imporre visti ai cittadini del Regno Unito che esercitano un'attività remunerata conformemente a quanto già previsto dal Regolamento "liste"²³. Del resto, l'UE ha già stabilito, in modo unilaterale, ma pur sempre a condizione che sia rispettato il principio di reciprocità, che dal 1° gennaio 2021 i cittadini del Regno Unito resteranno esentati dall'obbligo di visto per soggiorni di breve durata²⁴. Sempre nel progetto di Accordo elaborato dalla Commissione europea, si prevede poi che le Parti disciplinino su basi di reciprocità le condizioni di ingresso e soggiorno per periodi superiori a 90 giorni finalizzati a motivi di ricerca, studio, tirocinio e scambi tra giovani.

A fronte delle posizioni di partenza manifestate dalle Parti, il negoziato – soprattutto nei primi mesi e certo anche in ragione delle difficoltà legate al

ment, febbraio 2020, spec. p. 3, <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-points-based-immigration-system-policy-statement>.

²¹ V. <https://www.gov.uk/government/publications/our-approach-to-the-future-relationship-with-the-eu>.

²² V. Titolo XI del Progetto di Accordo, UKTF (2020) 14, cit.

²³ V. Regolamento (UE) n. 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

²⁴ V. Regolamento (UE) n. 2019/592 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 aprile 2019, recante modifica del Regolamento (UE) n. 2018/1806 che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, in relazione al recesso del Regno Unito dall'Unione.

COVID-19 – è proceduto a rilento, come constatato anche dal Consiglio dell'Unione, nelle sue Conclusioni del 25 giugno 2020²⁵. I negoziati si sono poi intensificati durante l'estate, quando le Parti hanno condotto anche sessioni specializzate ogni settimana a partire dal 29 giugno fino ad arrivare al più recente *round* negoziale che, come anticipato, si è svolto tra il 29 settembre ed il 2 ottobre 2020.

5. *Le prospettive future*

L'*Internal Market Bill*, se verrà approvato nei termini con cui il 29 settembre 2020 è passato alla *House of Commons*, renderà più difficile il raggiungimento di un accordo sulle future relazioni tra UE e Regno Unito entro il 31 dicembre 2020. L'UE non può certo consentire che il Regno Unito pretenda di sottrarsi agli obblighi dallo stesso Stato accettati mediante l'AR.

L'apertura, da parte della Commissione europea, della procedura di infrazione mediante l'invio della lettera di contestazione dello scorso 1° ottobre, ha rappresentato quasi un atto dovuto a fronte della posizione del Governo di Boris Johnson. In linea di principio, la fase precontenziosa potrebbe essere condotta in tempi rapidi e sfociare, in caso di persistente inadempimento da parte del Regno Unito, in un ricorso alla Corte di Giustizia ex art. 258 TFUE. La Corte mantiene infatti la propria giurisdizione sul Regno Unito durante il periodo di transizione in base a quanto stabilito dall'art. 131 AR. In virtù dell'art. 86 AR, poi, anche dopo la fine del periodo di transizione la Corte di Giustizia resterà competente per l'eventuale ricorso di infrazione che sia stato proposto contro il Regno Unito prima del 31 dicembre 2020²⁶.

A prescindere dagli esiti della procedura in questione, ad ogni modo, non vi è dubbio che la stessa può avere l'effetto di irrigidire ulteriormente i rapporti tra le Parti e, di conseguenza, di far saltare il negoziato sulle future relazioni con il Regno Unito, anche considerato il poco tempo ancora a disposizione prima della conclusione del periodo di transizione.

²⁵ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/25/eu-uk-relations-council-adopts-conclusions/>.

²⁶ Ai sensi dell'art. 87 AR, inoltre, un eventuale ricorso per infrazione contro il Regno Unito, qualora abbia ad oggetto la violazione di uno degli obblighi derivanti dai Trattati istitutivi dell'Unione o dalla quarta parte dell'AR, potrà essere proposto di fronte alla Corte di Giustizia anche successivamente alla conclusione del periodo transitorio e comunque entro il termine di quattro anni dopo lo spirare dello stesso.

Nel presente contributo ci siamo in particolare soffermati sulle conseguenze che potrebbe avere, sulla circolazione delle persone, l'eventuale fallimento del negoziato.

L'AR garantisce già una serie di diritti di circolazione ai cittadini delle due Parti. Abbiamo però sopra evidenziato alcune delle questioni che non sono state disciplinate dall'AR. Non c'è dubbio che qualora il negoziato in corso non andasse a buon fine, verrebbero ridotte le prospettive di ottenere un regime di favore per la circolazione delle persone tra UE e Regno Unito.

Anche se non è dato conoscere nel dettaglio il contenuto dei negoziati fin qui condotti su questioni attinenti alla circolazione delle persone, non bisogna dimenticare che il Regno Unito ha più volte affermato la volontà di porre fine alla libera circolazione con gli Stati membri dell'UE. Del resto, ciò riflette l'intenzione, già espressa dal Regno Unito nel *White Paper* pubblicato nel dicembre 2018²⁷, di non riconoscere ai cittadini dell'UE un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto per altri stranieri. Ciò nonostante, temi connessi alla circolazione delle persone quali, ad es., quelli dell'esenzione dai visti per soggiorni di breve durata, del coordinamento dei sistemi sociali, del riconoscimento delle qualifiche, della cooperazione in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, sembrano poter essere sviluppati nell'ambito di un accordo sulle future relazioni. L'eventuale interruzione del negoziato pregiudicherebbe anche questi, sia pur minimali, obiettivi.

Ci si può chiedere se l'eventuale approvazione dell'*Internal Market Bill*, oltre a mettere a rischio il proseguimento dei negoziati, possa in qualche modo avere ripercussioni sugli stessi diritti già riconosciuti ai cittadini dell'Unione e del Regno Unito da parte dell'AR. Qualora, sulla base di quanto attualmente previsto dall'*Internal Market Bill*, il Regno Unito continuasse a violare in futuro l'AR, potrebbe l'UE – in virtù del principio *inadimplenti non est adimplendum* – mettere fine al medesimo trattato o sospendere la sua applicazione in tutto o in parte? Il principio *inadimplenti non est adimplendum*, codificato anche nella Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e Organizzazioni internazionali, può essere considerato espressione di una norma di diritto consuetudinario. La sua applicazione, peraltro, richiede che la violazione alla quale si intende rispondere abbia carattere sostanziale, ovvero riguardi una disposizione ritenuta essenziale per la realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato. A ciò si aggiunga, poi,

²⁷ UK GOVERNMENT, *The UK's future skills-based immigration system*, dicembre 2020, spec. p. 8, <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-future-skills-based-immigration-system>.

che tale causa di estinzione o sospensione del trattato non si applica qualora il trattato medesimo ne escluda espressamente la sua applicazione. Nel caso specifico, l'UE ed il Regno Unito hanno concordato all'interno dell'AR di risolvere le controversie derivanti dallo stesso avvalendosi esclusivamente delle procedure ivi disciplinate²⁸. In particolare, hanno pattuito l'obbligo di tentare preliminarmente di risolvere le controversie avviando consultazioni in buona fede in sede di comitato misto. In mancanza di una soluzione concordata, potrà essere avviata una procedura di arbitrato, nell'ambito della quale potrà anche essere chiesto il coinvolgimento della Corte di Giustizia per l'interpretazione di questioni di diritto dell'UE. Il lodo arbitrale è vincolante per le Parti, tanto che, se non rispettato, potrà essere imposta una sanzione pecuniaria al convenuto. Qualora il lodo continui a non essere rispettato, l'altra Parte ha diritto di sospendere gli obblighi derivanti dall'AR. Rileva, peraltro, ai nostri fini, il fatto che venga espressamente esclusa la possibilità di sospendere, a seguito di tale procedimento, le disposizioni del trattato dedicate ai diritti dei cittadini²⁹. Sembra, quindi, in conclusione, difficile che i diritti di circolazione già riconosciuti dall'Accordo di recesso possano essere rimessi in discussione.

Sempre con riferimento ai diritti di circolazione, infine, va registrato il contenzioso che sta giungendo alla Corte di Giustizia dell'UE su iniziativa di cittadini del Regno Unito che stanno cercando di far valere in giudizio le conseguenze della perdita della cittadinanza dell'Unione o, comunque, dei diritti derivanti da tale *status*. È difficile attendersi un esito positivo dalle azioni fin qui proposte (v., ad es., *JU e a. c. Consiglio, Price c. Consiglio, Shindler e a. c. Consiglio, Shindler e a. c. Commissione*³⁰), ma non è da escludere, comunque, che la Corte – che spesso si è distinta per la sua giurisprudenza evolutiva – non possa in futuro sviluppare soluzioni in grado di rimettere in discussione alcune delle conseguenze che la Brexit ha prodotto per i diritti di circolazione dei cittadini.

²⁸ Su tale meccanismo, v. M.P. MARIANI, *Brexit e il sistema di soluzione delle controversie nell'accordo di recesso dall'Unione europea: quale ruolo per la Corte di giustizia?*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2018, p. 441; C. SANNA, *L'UE e i meccanismi di risoluzione delle controversie: il possibile rinvio pregiudiziale previsto nell'accordo quadro istituzionale Svizzera - UE e nell'accordo di recesso del Regno Unito*, in *Eurojus.it*, 3, 2019, p. 189 e spec. p. 194 ss.

²⁹ V. art. 178, par. 2, AR.

³⁰ V., rispettivamente, cause T-252/20, T-231/20 R, T-198/20, T-627/19.