
ADiM BLOG

Settembre 2020

ANALISI & OPINIONI

L'impasse sulle future relazioni UE/UK: quali prospettive per la circolazione delle persone?

Simone Marinai

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Università di Pisa

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 internazionale](#) 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 negoziato. Il tempo a disposizione 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, periodo che quindi terminerà il 31 dicembre 2020.

Nonostante le difficoltà ed i rallentamenti causati dalla pandemia da COVID-19, da marzo scorso ad oggi si sono svolti otto *round* negoziali, l'ultimo dei quali si è tenuto a Londra tra l'8 ed il 10 settembre.

¹ V. F. NELLI FEROCI, [Il dopo Brexit parte in salita](#), in *Affari Internazionali*, 4.2.2020.

Proprio nei giorni in cui era in corso tale ultimo vertice, il Governo guidato da Boris Johnson ha presentato in Parlamento una proposta di legge (il c.d. [United Kingdom Internal Market Bill](#)) che subito ha destato non poche preoccupazioni in ragione della sua dichiarata volontà di consentire deroghe rispetto all'Accordo di recesso (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 anno². 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'Accordo di recesso 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, attraverso il suo vice presidente Maroš Šefčovič, [ha richiamato in modo deciso il Regno Unito](#) al rispetto degli obblighi giuridici derivanti dall'Accordo di recesso 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, la Commissione ha chiesto di ritirare quanto prima la proposta in questione come passo concreto per ristabilire la fiducia tra le Parti.

In questa sede, non interessa tanto esaminare nel dettaglio l'*Internal Market Bill*, quanto piuttosto evidenziare le conseguenze, che si produrranno sul piano della specifica materia della circolazione delle persone, nell'ipotesi in cui venga a saltare il negoziato sulle future relazioni 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 negoziati che sono sfociati nella conclusione dell'[Accordo di recesso](#), entrato in vigore il 1° febbraio 2020, era

² 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*, 10.9.2020.

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 circolazione³.

Al fine di rendere più gradualmente gli effetti del recesso del Regno Unito dall'Unione 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 dalla data del recesso, 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'Accordo di recesso 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'Accordo di recesso 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 Accordo di recesso. 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'Accordo di recesso viene meno, tanto che la posizione dell'interessato all'interno dello 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'Accordo di recesso 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.

³ Sul tema, v. ad es. 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.

Norme specifiche vengono inoltre dedicate dall'Accordo di recesso 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'Accordo di recesso 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'Accordo di recesso 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'Accordo di recesso. Si pensi, ad es., al fatto che i cittadini del Regno Unito, anche se hanno esercitato, prima della fine del periodo di transizione, il diritto 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 terzi.

Non è poi coperto dall'Accordo di recesso 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'Accordo di recesso 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'Accordo di recesso, bisogna poi considerare che, nel corso dei primi mesi di applicazione di quest'ultimo, sono emerse alcune problematiche che hanno portato l'UE e 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 TFUE. 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 impugnare 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 subito [replicato](#) evidenziando le criticità che sussistono in molti Stati membri in relazione alle formalità richieste per ottenere lo *status* di residente conformemente all'Accordo di recesso. 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](#)⁴ – hanno optato per un sistema a carattere costitutivo. Tale [risposta eterogenea](#) da parte degli Stati membri dell'UE, pur se in linea con quanto consentito dall'Accordo di recesso, 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

⁴ Sui profili critici sollevati da tale meccanismo, 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.

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'Accordo di recesso e, in particolare, nel Comitato specializzato per i diritti dei cittadini che, nel corso delle sue due riunioni (tenutesi a [maggio](#) e ad [agosto](#) scorso), ha verificato il grado di applicazione delle procedure stabilite per il riconoscimento del nuovo *status* di residente previsto dall'Accordo di recesso. In tale sede, inoltre, le parti si sono scambiate informazioni, oltre a fornire [rassicurazioni e promesse di vigilare](#) sull'attuazione dei rispettivi obblighi.

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 relazioni](#) adottata dalle Parti prima della formalizzazione del recesso, l'Unione europea 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*⁵, 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'UE. Ha 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

⁵ Sul mandato negoziale, v. S. PEERS, [Negotiating the future relationship between the UK and EU: the proposed EU negotiating mandate](#), in *EU Law Analysis*, 14.2.2020.

riammissione delle persone residenti irregolarmente e di un accordo sul trasferimento di minori non accompagnati richiedenti asilo.

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 Unito](#), 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](#). Del resto, l'Unione europea 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 durata. 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 COVID-19 – è proceduto a rilento, come constatato anche dal Consiglio dell'Unione, nelle sue [Conclusioni](#) del 25 giugno 2020. 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 l'8 ed il 10 settembre scorso.

5. Le prospettive future

L'*Internal Market Bill*, se verrà approvato nei termini con cui è stato presentato, renderà difficile il raggiungimento di un accordo sulle future relazioni tra UE e Regno Unito entro il 31 dicembre 2020. L'Accordo di recesso 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'Accordo di recesso. 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 2018, 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'Accordo di recesso.

Qualora, sulla base di quanto attualmente previsto dall'*Internal Market Bill*, il Regno Unito violasse in futuro l'Accordo di recesso, 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, 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'Accordo di recesso di risolvere le controversie derivanti dallo stesso avvalendosi esclusivamente delle procedure ivi disciplinate⁶. 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'Accordo di recesso. Rileva, peraltro, ai nostri fini, il fatto che venga espressamente esclusa la possibilità di sospendere, a seguito di tale procedimento, le disposizioni del

⁶ 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*, 3, 2019, p. 189 e spec. p. 194 ss.

trattato dedicate ai diritti dei cittadini. 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](#)), 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.

Per citare questo contributo: S. MARINAI, *L'impasse sulle future relazioni UE/UK: quali prospettive per la circolazione delle persone?*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, settembre 2020.