

EDITORIALE – 20 DICEMBRE 2017

Verso la fase due della *Brexit*:
promesse, insidie e risultati parziali del
negoziato

di Carlo Curti Gialdino
Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma



Verso la fase due della *Brexit*: promesse, insidie e risultati parziali del negoziato

di Carlo Curti Gialdino

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

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La Relazione congiunta dei negoziatori sulla prima fase delle trattative. – 3. Gli “orientamenti” adottati dal Consiglio europeo e la questione del periodo transitorio. – 4. La tempistica e le prospettive del negoziato. – 5. La perdita di peso del Regno Unito a livello globale.

1. Considerazioni introduttive

Il 15 dicembre scorso il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles nella composizione “Articolo 50”, cioè senza la presenza del Regno Unito, ha approvato gli “orientamenti” relativi al negoziato sulla *Brexit*¹. Questo documento, che aveva già ricevuto l’avallo del Consiglio affari generali “Articolo 50” durante la sua 3589^{ma} sessione del 12 dicembre 2017, era stato predisposto dal presidente del Consiglio Donald Tusk, tenuto conto del c.d. patto dell’Immacolata, suggellato dal *premier* Theresa May e dal presidente Jean-Claude Juncker, dopo un defatigante negoziato svoltosi fino al mattino dell’8 dicembre stesso.

Com’è a tutti noto, il Consiglio europeo ha considerato “sufficienti” i progressi compiuti durante la prima fase delle trattative² e, di conseguenza, ha ritenuto che i tempi fossero maturi per il passaggio alla seconda fase, che comprenderà la definizione sia di un periodo transitorio successivo al recesso del Regno Unito sia del quadro delle future relazioni tra Londra e Bruxelles. Si tratta, sicuramente, di un concreto avanzamento rispetto alle ipotesi di un recesso senza accordo, prefigurate tanto all’inizio quanto nel corso dei momenti più drammatici dei *round* negoziali, anche se la strada da compiere è ancora molto impervia ed il tempo corre inesorabilmente verso il 29 marzo 2019, data che, allo stato, sarà quella in cui il Regno Unito formalmente muterà il proprio *status* soggettivo da membro dell’Unione europea a Stato terzo rispetto ad essa. Non a caso il presidente Tusk, l’8 dicembre 2017,

¹ EUCO XT 20011/17 in <http://www.consilium.europa.eu/media/32236/15-euco-art50-guidelines-en.pdf>

² Le trattative sono iniziate il 18 giugno 2017 ed hanno comportato sei incontri negoziali, di cui l’ultimo tenuto il 9 e 10 dicembre 2017. Per un quadro d’insieme rinvio a CURTI GIALDINO C., *Le trattative tra il Regno Unito e l’Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali*, in *Federalismi.it*, n. 16/2017, 9 agosto 2017, pp. 1-37 (http://www.federalismi.it/mv14/articolo-documento.cfm?Artid=34677&content=Le+trattative+tra+il+Regno+Unito+e+l%27Unione+europea+per+la+Brexit+alla+luce+dei+primi+due+cicli+negoziati&content_author=%3Cb%3ECarlo+Curti+Gialdino%3C/b%3E); ID., *Dal discorso fiorentino del primo ministro May al quinto round delle trattative per il recesso e le future relazioni tra il Regno Unito e l’Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4/2017, 15 ottobre 2017, pp. 456-584 (http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/1_Curti%20Gialdino.pdf).

pur elegantemente considerando la pre-intesa un “successo personale” del primo ministro May, ha ricordato che “la parte più difficile deve ancora venire” ed ha aggiunto che “separarsi è difficile” ma “costruire una relazione nuova è molto più difficile”, concludendo che “dal referendum sulla *Brexit* è trascorso un anno e mezzo”³. E qualche ora prima di lui, il presidente Juncker, nel corso della conferenza stampa al fianco di una Theresa May visibilmente provata dalle lunghe ore di trattativa, aveva molto incisivamente ricordato che 534 giorni addietro il popolo britannico si era espresso in favore dell’uscita dall’Unione europea, che 249 giorni erano trascorsi dalla notifica dell’intenzione di recedere e che fra 477 giorni ciò si sarebbe di fatto verificato⁴.

Per fare il punto sullo stato delle trattative non è sufficiente soffermarsi sul contenuto dei detti “orientamenti”, che sviluppano solo 9 punti, racchiusi in appena due pagine e mezza e si concentrano, soprattutto, sull’eventualità, oramai più che concreta, di un periodo di transizione di circa due anni dopo il recesso fissato al 29 marzo 2019, durante il quale il Regno Unito continuerà a far parte del mercato interno e dell’unione doganale. Indispensabile è, invece, prestare la dovuta attenzione a due documenti, molto più corposi, significativamente richiamati al punto 1 degli orientamenti suddetti. Mi riferisco, per un verso, alla Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo “Articolo 50” sullo stato di avanzamento dei negoziati⁵ e, per altro verso, alla Relazione congiunta dei negoziatori dell’Unione europea e del governo del Regno Unito in merito ai progressi compiuti nella prima fase dei negoziati sul recesso ordinato del Regno Unito dall’Unione europea⁶. Sarà poi opportuno dar conto di alcune recenti vicende che hanno coinvolto il Regno Unito, a livello internazionale ed interno, utili ad illuminare il quadro complessivo delle trattative.

³ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, Press Office, *Dichiarazione del presidente Donal Tusk sul progetto di orientamenti per la seconda fase dei negoziati sulla Brexit*, 8 dicembre 2017, 759/17, in <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/08/statement-by-president-donald-tusk-on-second-phase-brexit/>.

⁴ EUROPEAN COMMISSION - Speech - *Remarks by President Juncker at the joint press conference with Theresa May, Prime Minister of the United Kingdom*, Brussels, 8 December 2017, in http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-5181_en.htm.

⁵ COM (2017)784 final dell’8 dicembre 2017, in <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-784-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

⁶ *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom’s orderly withdrawal from the European Union*, in https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-report-negotiators-european-union-and-united-kingdom-government-progress-during-phase-1-negotiations-under-article-50-teu-united-kingdoms-orderly-withdrawal-european-union_en.

2. La Relazione congiunta dei negoziatori sulla prima fase delle trattative

Al fine di compiere un'efficace economia d'analisi, conviene iniziare dalla menzionata Relazione congiunta dei negoziatori Michel Barnier e David Davis⁷, dato che parecchi passaggi della stessa risultano richiamati integralmente o, comunque, sintetizzati nella Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo. Anzitutto va detto che il raggiungimento di una pre-intesa non era affatto scontato solo qualche giorno prima del patto dell'Immacolata. Sono stati necessari due vertici tra il *premier* May e il presidente Juncker (il 4 e l'8 dicembre) e, tra di essi, una navetta che il primo ministro ha dovuto fare tra Bruxelles e Londra (pur restando in continuo contatto telefonico con Juncker), da un lato per cercare di richiamare all'ordine gli esponenti meno irreggimentati della propria compagine governativa e, dall'altro, per rabbonire i riottosi esponenti del *Democratic Unionist Party*, indispensabili per il mantenimento della pur fragile maggioranza parlamentare, assai preoccupati per la soluzione che si stava prospettando circa la questione nord-irlandese. A proposito della frontiera "invisibile" tra le due Irlande, Theresa May si è pure intrattenuta telefonicamente con il primo ministro irlandese Leo Varadkar.

La Relazione congiunta si estende per 16 pagine e comprende 96 punti, suddivisi in quattro parti di ampiezza ineguale, il che è chiaro segno della diversa maturazione raggiunta sui diversi profili della trattativa. Le prime tre parti si concentrano sui tre aspetti prioritari individuati dal Consiglio europeo nei propri orientamenti del 29 aprile 2017 sui negoziati⁸, nonché nelle direttive negoziali del Consiglio alla Commissione europea del 22 maggio 2017⁹, cioè su: *a*) i diritti dei cittadini dell'Unione nel Regno Unito e dei cittadini britannici negli Stati membri; *b*) la frontiera tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda e *c*) gli aspetti finanziari del recesso. L'ultima parte raggruppa sinteticamente le numerose altre questioni affrontate nelle trattative, ma sulle quali la Relazione congiunta non si diffonde nel dettaglio. Sicuramente la questione che è stata maggiormente sviscerata è quella dei *diritti dei cittadini* (punti 6-41)¹⁰. Essa ruota attorno ad alcuni concetti: la perfetta reciprocità di diritti ed obblighi dei cittadini britannici e di quelli dell'Unione, senza alcuna discriminazione basata sulla nazionalità e la determinazione di una data ("*cut-off date*") a partire della quale non sarà più possibile maturare i detti diritti. Questa data, in linea di principio, coinciderà con quella del recesso (cioè, salvo proroghe allo stato non prevedibili, il 29

⁷ VERDERAME G., *Brexit: si passa alla seconda fase dei negoziati*, in CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI, *Lettera diplomatica*, n. 1194, 11 dicembre 2017.

⁸ EUCO XT 20004/17 del 29 aprile 2017, in <http://www.consilium.europa.eu/media/21751/29-euco-art50-guidelines-it.pdf>.

⁹ XT 21016/17 ADD 1 REV 2 del 22 maggio 2017, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/it/pdf>.

¹⁰ Su di essa v., dettagliatamente, PEERS S., *The Beginning of the End? Citizens' rights in the Brexit 'Sufficient Progress' deal*, in [EU Law Analysis. Expert insight into EU law developments](http://eulawanalysis.blogspot.it/2017/12/the-beginning-of-end-citizens-rights-in.html), 9 dicembre 2017 in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2017/12/the-beginning-of-end-citizens-rights-in.html>.

marzo 2019, a meno che, durante l'eventuale periodo transitorio non si conceda di poter ancora maturarli). Le garanzie per i cittadini dell'Unione comportano la necessità che il Regno Unito faciliti il ricongiungimento delle famiglie. Durante l'eventuale periodo transitorio dovrà essere garantito il controllo della fruizione dei detti diritti, il che comporterà la creazione a Londra di un'autorità indipendente che svolgerà funzioni di sorveglianza analoghe a quella che competono alla Commissione europea rispetto ai comportamenti degli Stati membri (punto 40). I diritti dei cittadini, all'evidenza, richiedono un'applicazione effettiva ed una salvaguardia giurisdizionale. Al riguardo si ponevano due problemi. La presenza nel diritto inglese di norme analoghe a quelle vigenti nell'Unione (in particolare, la direttiva 2004/38/CE ed i regolamenti 883/2004 e 987/2009). In proposito, si prevede che l'accordo di recesso dovrà indicare l'obbligo che il Regno Unito recepisca la ricordata legislazione europea nel proprio diritto interno e che le disposizioni relative ai diritti dei cittadini si impongano come diritto primario sulle eventuali norme britanniche contrarie o confliggenti, salva la possibilità che il Parlamento di Westminster abroghi espressamente la legislazione conforme al diritto europeo (punto 36). Ciò detto, le promesse contenute nel Rapporto vanno misurate, per un verso, con la logica dualista che governa nel Regno Unito la relazione tra gli obblighi contenuti in un accordo internazionale ed il diritto interno. Per altro verso, l'accordo di recesso, anche dopo la sua ratifica da parte del Parlamento di Londra, non riceverà applicazione diretta nell'ordinamento britannico. Inoltre, sarà necessario assicurare la conformità dell'accordo di recesso con l'*European Union (Withdrawal) Bill*, attualmente all'esame della Camera dei Comuni. C'era, poi, da assicurare che le giurisdizioni britanniche, eventualmente adite dai cittadini dell'Unione che ritenessero violati i propri diritti, dessero una interpretazione non difforme a quanto previsto dal diritto europeo. La soluzione individuata supera d'un sol balzo la tradizionale linea rossa britannica concernente l'affrancamento dalla Corte di giustizia europea. Ebbene, la Relazione congiunta, non solo prevede che le giurisdizioni del Regno Unito si conformino alla giurisprudenza intervenuta fino alla data del recesso, ma anche che tengano nel dovuto conto quella successiva (punto 38). Inoltre, si stabilisce che per ben 8 anni dal recesso i giudici britannici potranno continuare a porre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia. Viene, altresì, espressamente istituzionalizzato il dialogo informale tra giudici inglesi e Corte di giustizia (punto 39) e perfino la possibilità per il governo di Londra di intervenire in queste cause davanti al giudice di Lussemburgo e, reciprocamente, della Commissione europea di spiegare intervento dinanzi ai giudici britannici.

Passando alla questione della *frontiera tra le due Irlanda* (punti 42-56), vero scoglio del negoziato, anche per le implicazioni inscindibilmente correlate alle future relazioni tra Regno Unito e Unione europea, la Relazione congiunta conferma l'impegno delle due parti di salvaguardare l'accordo del Venerdì Santo del 1998 e di non ristabilire una frontiera di Stato, con la conseguente possibilità per i cittadini della Repubblica d'Irlanda e dell'Irlanda del Nord di mantenere un indisturbato passaggio e di proseguire

nello scambio delle merci. L'aspetto sicuramente critico resta quello di preservare queste esigenze e, nel contempo, di salvaguardare sia il mercato interno e l'unione doganale sia l'integrità del Regno Unito. Il compromesso è stato per il momento trovato a prezzo della sovrapposizione di due punti della Relazione congiunta che prestano il fianco alla critica di essere quantomeno ambigui. Invero, secondo il punto 45, il Regno Unito rispetta l'appartenenza dell'Irlanda all'Unione europea e tutti i diritti e gli obblighi che essa implica, in particolare quelli derivanti dalla partecipazione al mercato interno ed all'unione doganale. Il Regno Unito, d'altro canto, richiama ugualmente l'esigenza di preservare l'integrità del proprio mercato interno e del posto spettante all'Irlanda del Nord in quest'ambito, dopo l'uscita del Regno Unito dal mercato interno e dall'unione doganale.

La chiarezza di questo enunciato è complicata dalla lettura del successivo punto 49, ove vengono affermati principi tra loro contraddittori ed in ogni caso poco compatibili con quanto detto. Vi si legge, infatti, che il Regno Unito s'impegna a proteggere la cooperazione nord-sud e di garantirla evitando lo stabilimento di una frontiera fisica e che ogni accordo ulteriore dovrà essere compatibile con i citati obiettivi principali. Qualora ciò non fosse possibile, il Regno Unito dovrà proporre delle soluzioni specifiche applicabili al contesto unico e speciale dell'isola d'Irlanda. In ogni caso – ecco il principio di chiusura – in assenza di accordo, il Regno Unito dovrà assicurare un allineamento completo del proprio ordinamento nazionale alle regole, vigenti e future, del mercato interno e dell'unione doganale, in modo tale da preservare la cooperazione nord-sud, l'insieme dell'economia dell'isola e l'accordo del Venerdì Santo. Insomma, una ricerca spasmodica di quadrare un cerchio che resta tale, per ragioni storiche, politiche, religiose ed economiche. Il primo ministro britannico ha dovuto arrendersi alle pressanti esigenze del *Democratic Union Party (DUP)* nord-irlandese, assolutamente contrario alla possibilità che l'Irlanda del Nord possa beneficiare di uno *status* speciale all'interno del Regno Unito, dopo il recesso di quest'ultimo dall'Unione europea. Il *DUP*, infatti, è un suo indispensabile *partner*, dal momento che assicura ai Conservatori una stentata maggioranza alla Camera dei Comuni, il. Questa necessità, che ben potremmo definire di ordine politico minore e contingente, che figura nel menzionato punto 45 della Relazione congiunta, andava però raccordata con un'esigenza assolutamente fondamentale, cioè quella di preservare la pace in Irlanda, garantendo l'integrale applicazione dell'accordo del Venerdì Santo e placando le preoccupazioni manifestate al riguardo dalla Repubblica d'Irlanda e fatte proprie dall'Unione europea. Il maldestro tentativo di conciliare l'inconciliabile è sfociato nel punto 49 che, secondo quanto rilevato da un acuto osservatore, “*l'aurait symboliser le choix d'un Brexit doux dans lequel le Royaume-Uni accepterait l'application des règles du Marché commun et de l'Union douanière*”¹¹. Sono ipotizzabili le

¹¹ ANTOINE A., *Un premier “accord” au forceps*, in *Observatoire du Brexit. Analyse en continu du processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne*, 13 dicembre 2017, p. 5, in <https://brexit.hypotbeses.org/author/brexit>. L'A. aggiunge al riguardo che “*en effet, le syllogisme suivant pourrait être suivi: le DUP souhaite qu'il n'y ait pas de régime juridique distinct*

difficoltà politiche che Theresa May incontrerà a casa propria per difendere quanto promesso dal suo negoziatore nella Relazione congiunta.

Infine, sugli *aspetti finanziari* (punti 57-86), la Relazione chiarisce finalmente alcune questioni finora rimaste irrisolte esclusivamente per la mancata volontà del Regno Unito di affrontarle. Sono fissate le basi di calcolo dei conteggi e le modalità di pagamento, scadenzate negli anni, nonché le particolarità di alcuni meccanismi specifici, come quello relativo alla Banca europea per gli investimenti (punti 71-78), che non brilla certo per chiarezza e contiene anche degli errori abbastanza macroscopici, in quanto basa il calcolo sull'importo dei mutui in ammortamento e non su quello dei debiti assunti dalla BEI e, soprattutto, non considera il rischio che al termine dell'ammortamento dei mutui concessi dalla BEI possano risultare degli insoluti e siano necessarie azioni di recupero del credito¹². Il Regno Unito contribuirà ai bilanci dell'Unione per il 2019 ed il 2020, come se fosse ancora uno Stato membro, avendo accettato integralmente gli impegni contenuti nel Quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Londra ha promesso altresì di finanziare la propria parte del c.d. “*reste à liquider*”, che sarà calcolato a fine 2020, mentre le passività eventuali saranno conteggiate alla data del recesso. Ciò che appare chiaro è che, almeno in linea di principio, nessuno Stato membro dovrà pagare di più o ricevere di meno a motivo della *Brexit* e che il Regno Unito onorerà tutti gli impegni assunti durante i 46 anni di partecipazione prima alle Comunità europee e poi all'Unione europea. Correttamente, la Relazione congiunta non quantifica l'importo dovuto dal Regno Unito, che comunque secondo talune stime ufficiose dovrebbe attestarsi mediamente intorno ai 45/50 miliardi di euro. Una cifra ben diversa dal nulla dovuto che appariva in un noto rapporto della *House of Lords*¹³.

2. Gli “orientamenti” adottati dal Consiglio europeo e la questione del periodo transitorio

Molteplici sono i profili d'interesse per il giurista che si evincono dalla lettura degli “orientamenti” del Consiglio europeo. Anzitutto, l'istituzione si è preoccupata che le promesse contenute nella Relazione congiunta e richiamate nella Comunicazione della Commissione europea restassero scritte sull'acqua. Non è dubbio che il documento nel quale i negoziatori delle due parti hanno consegnato la condivisione raggiunta sulle tre questioni prioritarie oggetto dei primi sei *round* di trattative non abbia

entre les composantes du Royaume-Uni. L'accord de retrait devra prévoir que, si aucune solution n'est trouvée pour l'Irlande du Nord, le Marché commun et l'Union douanière continueront de s'imposer à l'île. Par conséquent, pour éviter un traitement différencié, le Royaume-Uni devra aussi s'y conformer”.

¹² Correttamente, al riguardo, v. MARCHEGANI G., *Gli effetti della “Brexit” sulla Banca europea per gli investimenti (BEI)*, in *Federalismi.it*, n. 8/2017, 19 aprile 2017, in [http://www.federalismi.it/App/OpenFilePDF.cfm?artid=33886&dpath=document&dfile=13042017124148.pdf&content=Gli+effetti+della+%27Brexit%27+sulla+Banca+europea+per+gli+investimenti+\(BEI\)+-+stato+-+dottrina+-+](http://www.federalismi.it/App/OpenFilePDF.cfm?artid=33886&dpath=document&dfile=13042017124148.pdf&content=Gli+effetti+della+%27Brexit%27+sulla+Banca+europea+per+gli+investimenti+(BEI)+-+stato+-+dottrina+-+)

¹³ HOUSE OF LORDS - *European Union Committee*, 15th Report of Session, 2016–17 HL Paper 125, *Brexit and the EU budget*, 4 marzo 2017, in <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/125/125.pdf>.

alcun valore giuridico obbligatorio. Non è, infatti, il progetto dell'accordo di recesso *ex art. 50 TUE*, che dev'essere ancora redatto. Il suo valore, pertanto, è puramente politico; esso, nondimeno, rappresenta la formalizzazione della volontà congiunta dei negoziatori ed è espressivo della ritrovata fiducia tra le parti, dopo non poche schermaglie tattiche, frutto anche di strategia negoziale. Nondimeno, è caduta come una tegola sugli addetti ai lavori l'improvvida dichiarazione di David Davis, il capo negoziatore da parte britannica, il quale, intervenendo all'emissione della BBC *The Andrew Marr Show*, appena due giorni dopo il patto dell'Immacolata, ha affermato che la pre-intesa raggiunta dopo tanta fatica tra il primo ministro May ed il presidente Juncker non fosse altro che uno "*statement of intent than legally enforceable*" solo qualora il Regno Unito avesse visto soddisfatte dall'Unione europea le proprie richieste circa le future relazioni, da sostanziare in un accordo tipo "*Canada plus, plus, plus*". Nonostante Davis (non diversamente dal pittoresco segretario agli Esteri Boris Johnson) abbia abituato i suoi interlocutori ad uscite fuori quadro, l'affermazione non è passata sotto silenzio. Ad essa hanno replicato in modo particolarmente tagliente il primo ministro irlandese Leo Varadkar ed il coordinatore dello *Steering Brexit Committee* del Parlamento europeo Guy Verhofstadt. Entrambi hanno posto l'accento sulla crisi di fiducia nell'affidabilità del *partner* britannico ed hanno provocato una precipitosa marcia indietro di Davis che, in un *tweet* del 12 dicembre, ha dichiarato di riconoscere l'importanza della Relazione congiunta e si è impegnato a lavorare "*to get it converted into legal text as soon as possible*". Nonostante ciò, gli "orientamenti" contengono in proposito un preciso avvertimento al Regno Unito, laddove viene sottolineato che "i negoziati della seconda fase possono progredire solo nella misura in cui tutti gli impegni assunti nella prima fase siano pienamente rispettati e tradotti fedelmente in termini giuridici nel più breve tempo possibile" (punto 1, ultima frase)¹⁴.

Ciò detto, gli "orientamenti" si occupano abbastanza in dettaglio del periodo transitorio e danno altresì qualche iniziale indicazione sul quadro delle future relazioni. Circa il *periodo transitorio*, non si può non notare che esso venga presentato come frutto di una "proposta" del Regno Unito. Sebbene in tal senso si sia espressa Theresa May nel discorso di Firenze del 22 settembre 2017, è noto che l'eventualità di un periodo transitorio figurava in precedenti documenti del Consiglio europeo e del Consiglio¹⁵. Più significativi sono i rigidi paletti posti dal Consiglio europeo: *a)* la conferma di una durata massima di "circa due anni"; *b)* il fatto che esso riguardi "l'insieme dell'*acquis* dell'UE"; *c)* la ovvia precisazione che il Regno Unito, "in quanto paese terzo, cesserà di partecipare alle istituzioni dell'UE e di nominarne o

¹⁴ DE LA BAUME M, *Eu Parliament: No Brexit transition deal until progress on withdrawal*, in *Politico.eu*, 12 dicembre 2017 (<https://www.politico.eu/article/manfred-weber-guy-verhofstadt-eu-parliament-no-brexit-transition-deal-until-progress-on-withdrawal/>).

¹⁵ Cfr. CURTI GIALDINO C., *Dal discorso fiorentino del primo ministro May al quinto round delle trattative per il recesso e le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea*, cit., pp. XXXX

eleggerne i membri, come pure di partecipare ai processi decisionali degli organi e organismi dell’Unione” (punto 3).

Ma ciò non è tutto. Le dette modalità transitorie – precisano gli “orientamenti” al punto 4 – devono essere nell’interesse dell’Unione. Il Regno Unito deve impegnarsi ad applicare non solo tutte le norme vigenti al momento del recesso, ma pure tutte le modifiche dell’*acquis* adottate successivamente. Durante il periodo transitorio, inoltre, troveranno applicazione “tutti gli esistenti strumenti e strutture dell’Unione in materia di regolamentazione, bilancio, vigilanza, attività giudiziaria ed esecuzione, ivi compresa la competenza della Corte di giustizia dell’Unione europea”. Infine, dal momento che durante la transizione continuerà a partecipare all’unione doganale ed al mercato unico (ove, a scanso di equivoci e di mai sopiti tentativi di “*cherry picking*”, si precisa l’ovvietà ch’esso comprende “tutte e quattro le libertà”) il Regno Unito dovrà continuare a rispettare la politica commerciale dell’UE, ad applicare la tariffa doganale dell’UE e a riscuotere i dazi doganali dell’UE nonché garantire che alla frontiera siano eseguiti tutti i controlli dell’UE con riguardo agli altri paesi terzi (punto 4). Infine, viene ribadito che le modalità transitorie faranno parte dell’accordo di recesso, soluzione sulla quale in altra sede ho espresso dubbi di ordine non solo formale¹⁶.

Per quanto concerne invece il *quadro delle future relazioni*, il Consiglio europeo precisa che il relativo accordo potrà essere messo a punto e concluso solo una volta che il Regno Unito sia divenuto un paese terzo. Il che non esclude, all’evidenza, che “trattative preliminari e preparatorie”, con l’obiettivo di individuare una “visione globale” del quadro delle future relazioni” possano iniziare durante la seconda fase, sempre previa adozione degli orientamenti aggiuntivi. Tale visione globale sarà racchiusa in una “dichiarazione politica che accompagni l’accordo di recesso e a cui quest’ultimo faccia riferimento (punto 6).

Circa il contenuto dell’accordo sulle future relazioni, l’Unione ha preso atto che il Regno Unito ha dichiarato l’intenzione di non partecipare all’unione doganale ed al mercato interno una volta terminato il periodo transitorio. Sebbene, come detto sopra, la decisione, costantemente riaffermata dal Regno Unito, potrebbe essere rivista alla luce della necessità di trovare la quadra alla problematica della frontiera tra le due Irlande, il Consiglio europeo modulerà il proprio approccio in materia di scambi e cooperazione economica in modo, per un verso, di assicurare un equilibrio tra diritti ed obblighi e, per l’altro, di non perturbare le esistenti relazioni con gli altri paesi terzi, ferma sempre la necessità di “preservare l’integrità ed il corretto funzionamento del mercato unico” (punto 7).

¹⁶ CURTI GIALDINO C., *Dal discorso fiorentino del primo ministro May al quinto round delle trattative per il recesso e le future relazioni tra il Regno Unito e l’Unione europea*, cit., p. 475-476. Alla letteratura ivi indicata, adde, EECKHOUT P., PATEL O., *Brexit Transitional Arrangements: Legal and Political Considerations*, in UCL European Institute Brexit Insights Series, novembre 2017 (<http://www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis/2017-18/brexit-transition-paper>)

3. La tempistica e le prospettive del negoziato

Gli “orientamenti” danno anche talune indicazioni circa la futura tempistica dei negoziati. Anzitutto, le trattative potranno essere riprese, presumibilmente già nelle prime settimane del 2018, al fine di tradurre fedelmente in termini giuridici gli impegni assunti durante la prima fase. Nel gennaio 2018 il Consiglio sarà chiamato ad adottare direttive di negoziato aggiuntive in merito alle modalità transitorie, sulla base di raccomandazioni adeguate che la Commissione europea è invitata dal Consiglio europeo a presentare a tal fine (punto 5). Una volta adottati gli orientamenti aggiuntivi di negoziato, che il Consiglio europeo adotterà nel marzo 2018, con specifico riguardo alle future relazioni potranno essere iniziate le trattative relative alla seconda fase (punto 9) rispetto alle quali continueranno ad applicarsi gli orientamenti del Consiglio europeo del 29 aprile 2017 (punto 2).

Come si evince da questa esposizione degli “orientamenti”, il Consiglio europeo ha dettato delle precise condizioni che, qualora fossero integralmente recepite dal Regno Unito, rappresenterebbero una vera e propria capitolazione rispetto alle tante linee rosse che contrassegnavano la originaria posizione negoziale del governo di Londra¹⁷, tanto da far sostenere che il Regno Unito possa diventare a termine uno “Stato vassallo” dell’Unione europea¹⁸.

Non è detto, tuttavia, che il governo di Londra, man mano che l’opinione pubblica britannica si accorgerà delle complicazioni e delle conseguenze negative del *referendum* del 23 giugno 2017, reggerà il confronto e non cadrà a seguito di qualche capitolombolo parlamentare. L’approvazione alla Camera dei Comuni, in sede di esame dell’*European Union (Withdrawal) Bill* di un emendamento, presentato da Dominic Grieve e sostenuto dai laburisti e da un manipolo di conservatori dissidenti, in base al quale il Parlamento è autorizzato a votare sul contenuto del progetto di accordo di recesso che dev’essere approvato con legge, potrebbe riservare in prospettiva spiacevoli sorprese per il governo di Londra.

4. La perdita di peso del Regno Unito a livello globale

Intanto, il peso del Regno Unito a livello globale dà evidenti segni di cedimento, perché comincia a mancare alla diplomazia britannica la tradizionale solidarietà degli Stati membri dell’Unione nei fori internazionali. Lo dimostrano due esempi recenti, entrambi tratti dalla prassi onusiana. In primo luogo, nel giugno scorso, l’Assemblea generale, con la risoluzione 71/292, ha deciso di deferire al parere consultivo della Corte internazionale l’annosa controversia tra il Regno Unito e Mauritius sulla

¹⁷ MOORE C., *This Brexit deal is no 'breakthrough'. It is a complete capitulation*, in The Telegraph, 8 dicembre 2017, (<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/12/08/brexit-deal-no-breakthrough-complete-capitulation/>).

¹⁸ NORTH R., *Brexit: the march to a vassal state*, 16 dicembre 2017 in <http://eureferendum.com/blogview.aspx?blogno=86705>.

sovranità delle Isole Chagos¹⁹. Nell'occasione, solo quattro Stati membri (Bulgaria, Croazia, Lituania e Ungheria) hanno votato affianco al Regno Unito contro il deferimento alla Corte internazionale di giustizia, mentre gli altri 22 Stati membri si sono astenuti²⁰. In secondo luogo, nel mese di novembre, dopo alcuni infruttuosi scrutini in Assemblea generale, il Regno Unito ha rinunciato a sostenere la candidatura di Sir Christopher Greenwood nel rinnovo del suo mandato novennale di giudice della Corte della Corte internazionale di giustizia, cui concorreva anche il candidato indiano Dalveer Bandhari, con la conseguenza che il Regno Unito, dopo ben 71 anni, cioè dalla creazione della Corte dell'Aia nel 1946, non ha più un giudice della propria nazionalità nell'organo giudiziario principale delle Nazioni Unite²¹.

Sarà forse semplicistico dirlo, ma certo non è sbagliato addebitare queste due vicende alla *Brexit*²². In effetti, esse possono anche essere lette alla luce del diminuito peso dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza²³ e del sempre aperto dibattito sulla necessità di riformare le Nazioni Unite eliminando l'arcaico e ormai ingiustificato privilegio riservato alle potenze vittoriose nel secondo conflitto mondiale. Esse peraltro, all'evidenza, indicano la fallacia della tradizionale affermazione della stragrande maggioranza delle forze politiche britanniche secondo le quali, con il recesso dall'Unione, la posizione globale del Regno Unito, lungi dall'indebolirsi, si sarebbe rafforzata.

Allo stesso tempo, l'indebolimento della posizione del Regno Unito sullo scenario mondiale dovrebbe costituire un serio monito per le numerose forze euroscettiche che alle viste di prossime tornate elettorali, pure con uno spregiudicato uso di *fake news*, cercano di raccogliere consensi tra i non pochi delusi dall'incapacità dei governi e delle stesse istituzioni europee, da un lato, di rimediare alla grave crisi di credibilità che attualmente si registra a livello di Unione europea e, dall'altro, di contrastare le sfide epocali che sono davanti agli occhi di tutti.

¹⁹ <http://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20170623-REQ-01-00-EN.pdf>

²⁰ BOWCOTT O., *EU members abstain as Britain defeated in UN vote on Chagos Islands*, in *The Guardian*, 23 giugno 2017 in <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/22/un-vote-backing-chagos-islands-a-blow-for-uk>. V., anche, per la foto del tabellone dell'Assemblea generale con il dettaglio dei voti (https://twitter.com/philippesands/status/877929541850804224/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfiv&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.theguardian.com%2Fworld%2F2017%2Fjun%2F22%2Fun-vote-backing-chagos-islands-a-blow-for-uk).

²¹ LANDALE J., *How the UK lost International Court of Justice place to India*, in *BBC News*, 21 novembre 2017, in <http://www.bbc.com/news/uk-politics-42063664>.

²² MURPHY B., *UK is out of the International Court of Justice – and it's hard to not see Brexit at play*, in *The Conversation*, 23 novembre 2017 (<https://theconversation.com/uk-is-out-of-the-international-court-of-justice-and-its-hard-to-not-see-brexit-at-play-87887>).

²³ In questo contesto può essere menzionata la mancata rielezione nel novembre 2016 del francese Matthias Forteau alla Commissione del diritto internazionale, pur se non si può non segnalare il diverso significato dell'assenza alla Corte internazionale di giustizia il cui sito, ancora non aggiornato, precisa alla sezione "Members" che "Although there is no entitlement to membership on the part of any country, the Court has always included judges of the nationality of the permanent members of the Security Council".