



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. I

(ESTRATTO)

**CHIARA GRAZIANI**

***BREXIT, REGNO UNITO E CORONAVIRUS: LE QUESTIONI APERTE***

30 MARZO 2020

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Chiara Graziani**

***Brexit, Regno Unito e Coronavirus: le questioni aperte\****

**ABSTRACT:** *The present work analyses how the ongoing Coronavirus emergency is impacting on the negotiation of the Agreement on the new partnership between the European Union and the UK, after the latter formally left the European Union*

SOMMARIO: 1. La *Brexit*: l'attuale stato dell'arte. – 2. L'emergenza Coronavirus: le reazioni del Regno Unito e dell'Unione europea. – 3. L'impatto dell'emergenza sulle negoziazioni per l'Accordo sulle future relazioni fra l'Unione europea e il Regno Unito. – 4. Verso un'estensione del periodo transitorio?

1. *La Brexit: l'attuale stato dell'arte*

Come noto, a partire dal 1° febbraio 2020, il Regno Unito non è più uno Stato membro dell'Unione europea. Nondimeno, tale data non sancisce una cesura netta nei rapporti fra il Governo britannico e le Istituzioni europee; anzi, [ancora molte questioni risultano essere aperte](#).

Da quel giorno, è iniziato un periodo “di transizione”, [che si protrarrà almeno fino al 31 dicembre 2020](#), potendo essere esteso per uno o due anni qualora le parti lo concordino entro il 30 giugno 2020. Nella fase transitoria, non solo il Regno Unito continuerà a far parte del mercato unico e dell'unione doganale, ma si svolgeranno le negoziazioni per definire l'Accordo sulle future relazioni reciproche (detto anche Accordo di partenariato). Inoltre, verrà mantenuta l'efficacia diretta e la primazia del diritto dell'Unione europea e il Regno Unito sarà tenuto a rispettare gli obblighi scaturenti da tutti gli accordi di diritto internazionale conclusi dall'Unione. Invece, già da questo frangente, il Regno Unito ha smesso di partecipare ai processi decisionali euro-unitari e ha perso la propria rappresentanza nei relativi organi e organismi.

L'Accordo sulle future relazioni dovrà regolamentare un novero assai ampio di *topics*. Fra i più delicati, si annoverano: l'istituzione di un meccanismo di cooperazione in materia di sicurezza; uno schema efficace di cooperazione fra le autorità giudiziarie e di *law enforcement*; intese che consentano uno scambio efficace e tempestivo dei dati, qualora ciò sia necessario a fini giuridicamente rilevanti (ad esempio, dati PNR o dati genetici o biometrici a scopo di prevenzione del terrorismo e altri gravi reati transnazionali); collaborazione di *intelligence*, alla luce del ruolo chiave del Regno Unito in questo settore.

I negoziati per l'Accordo sulle future relazioni sono stati avviati il 2 marzo 2020 e, già dalla fase iniziale, si sono evidenziate una serie di [importanti divergenze fra Regno Unito e Unione europea](#), tanto di tipo strutturale (poiché il Regno Unito, diversamente dall'Unione, desidererebbe tenere distinto un accordo sul libero scambio da altri singoli accordi di carattere settoriale) quanto di natura sostanziale (ad esempio, in materia di cooperazione penale, il Regno Unito ha espresso la volontà di non essere vincolato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea né dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

2. *L'emergenza Coronavirus: le reazioni del Regno Unito e dell'Unione europea*

Questa breve panoramica mostra un clima di negoziazione piuttosto fervente. Tuttavia, in parallelo con tali avvenimenti, l'Europa – anzi, il mondo intero – si è trovata a dover fare i conti con un evento che ha assorbito l'attenzione tanto politica quanto mediatica, distogliendola, sostanzialmente, da qualsiasi altro oggetto di discussione. Il riferimento è alla – purtroppo perdurante – diffusione del virus SARS-CoV-2, conosciuto come Covid-19 o Coronavirus 2019, che, qualche settimana fa, [ha raggiunto lo stadio pandemico](#).

---

\* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 3, comma 12, del regolamento della Rivista.

L'esigenza di fare fronte alla pandemia ha portato gli Stati colpiti ad adottare misure prima piuttosto eterogenee, ma poi convergenti verso la sospensione di tutte le attività non necessarie e la forte limitazione dei movimenti dei cittadini, seguendo, quindi, le orme dell'[Italia](#).

In questo contesto, la reazione maggiormente "scomposta" è stata, probabilmente, proprio quella del Regno Unito. Il Primo Ministro, Boris Johnson, in un primo momento ha minimizzato il peso della questione, addirittura invitando la popolazione a proseguire normalmente le proprie attività e i consueti spostamenti, al fine di conseguire la c.d. [immunità di gregge](#), salvo poi, a distanza di poco più di una settimana, annunciare la volontà di [allinearsi alle politiche di lockdown](#) ormai condivise dalla maggior parte dei Paesi. E infatti, il Governo ha presentato in Parlamento il [Coronavirus Bill](#), che è diventato legge ([Coronavirus Act 2020](#)) nel giro di pochissimi giorni, ricevendo il *royal assent* il 25 marzo. Trattasi di una legislazione di stampo emergenziale che affida ampi poteri all'Esecutivo per far fronte alla crisi, tra cui quello di ordinare *test* medici e limitazioni di libertà nei confronti di coloro per cui vi siano «reasonable grounds to suspect» che siano stati contagiati dal virus. Le misure prese dal Governo devono essere sottoposte a vaglio parlamentare ogni due mesi, essendo le due Houses del Parlamento britannico chiamate a verificare la perdurante sussistenza delle condizioni emergenziali che legittimano le restrizioni. Tale disposizione "di garanzia", volta a bilanciare i poteri dell'Esecutivo grazie al controllo parlamentare, è meno stringente rispetto a quanto disposto dalla legislazione generale britannica che disciplina l'emergenza sanitaria ([Civil Contingencies Act 2004](#)). In base a questa legge, tutte le misure restrittive prese dal Governo durante l'emergenza devono essere sottoposte allo scrutinio parlamentare ogni 28 giorni. Da una prospettiva generale, il potenziamento del ruolo dell'Esecutivo costituisce, in ambito emergenziale, un vero e proprio *leitmotif*, e l'emergenza Coronavirus non ha fatto eccezione (si pensi, di nuovo in riferimento al caso italiano, ai diversi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sui quali il [dibattito](#) è assai vivo).

Allo stesso tempo, l'Unione europea, dopo una fase di iniziale di apparente esitazione, in cui la sua azione di contrasto al virus si è estrinsecata nella costituzione, in seno alla Commissione europea, di un "[Covid-19 response team](#)", sta portando avanti rilevanti manovre economiche – fra cui la [sospensione del Patto di stabilità e crescita](#) – per far fronte alla crisi sanitaria. La Commissione ha anche recentemente [approvato la richiesta del Regno Unito](#) avente ad oggetto la concessione di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese.

### *3. L'impatto dell'emergenza sulle negoziazioni per l'Accordo sulle future relazioni fra l'Unione europea e il Regno Unito*

In questo scenario, la (forzata) marginalizzazione di ogni altro argomento diverso dall'emergenza sanitaria è oramai un dato di fatto. Tuttavia, il 16 marzo, Boris Johnson aveva annunciato che, ritenendo la strada per il "divorzio" tra Regno Unito e Unione europea ormai spianata, non intendeva chiedere la proroga del periodo transitorio oltre il 31 dicembre 2020. Tale presa di posizione è conforme a quanto già emerso dal [Queen's speech](#) del dicembre 2019, in cui la Regina, esponendo i punti chiave del programma politico del Governo, aveva sottolineato la preminenza del tema *Brexit* e la volontà di non estendere la transizione. La situazione contingente, però, ha imposto uno [stravolgimento dell'agenzia negoziale sulla Brexit](#). Le trattative sono state riprogrammate o, per quanto possibile, se ne è imposto lo svolgimento in via telematica.

Ciononostante, il 18 marzo, la Commissione europea ha reso pubblico un primo [progetto di Accordo sul futuro partenariato fra l'Unione europea e il Regno Unito](#). La struttura del documento mostra un'impostazione maggiormente vicina ai *desiderata* dei negoziatori dell'Unione, che a quanto inizialmente proposto da parte britannica. Infatti, si ha un testo omnicomprendente, che non include solamente l'accordo di libero scambio, ma copre tutti i settori negoziali, quali quello finanziario, della sicurezza, dello scambio dei dati, ecc.

Anche nel merito, la prima stesura dell'accordo pare essere una bozza sulla quale il lavoro da fare è ancora molto. Si pensi, solo a titolo esemplificativo, allo scambio dei dati. Dopo la fine del periodo

transitorio, il Regno Unito diventerà – perlomeno per gli aspetti che non verranno regolati dall’Accordo sul partenariato – uno “Stato terzo” rispetto ai Paesi membri dell’Unione. Ai sensi dell’art. 45 del [Regolamento \(UE\) 2016/679 \(GDPR\)](#), gli scambi di dati tra Unione europea e Stati terzi sono possibili solo in base ad apposite decisioni della Commissione (c.d. decisioni di adeguatezza), che certifichino che lo *standard* di tutela in materia di *data protection* nel Paese terzo risulti perlomeno “adeguato” in comparazione con quello adottato dall’Unione. Ebbene, se si leggono le clausole del progetto di Accordo che riguardano questo punto, si nota che, perlomeno con riferimento a dati quali i PNR e altre informazioni utilizzate per la prevenzione e repressione del crimine, lo schema riproposto è esattamente quello appena enunciato, di carattere generale e applicabile a qualsiasi Paese non facente parte dell’Unione. Tale paradigma comporta che, se l’eventuale decisione di adeguatezza dovesse venire meno, ad esempio perché dichiarata invalida dalla Corte di giustizia, il trasferimento di informazioni dovrebbe cessare oppure essere sottoposto ad un accordo *ad interim* in attesa di sviluppi che rendano possibile una nuova decisione. Questa eventualità appare essere piuttosto macchinosa se si considera che il Regno Unito scambia liberamente – almeno fino al 31 dicembre – un’ingente quantità di dati con gli altri Stati membri a fini di sicurezza (nell’ordinamento italiano, i dati con implicazioni sulla sicurezza nazionale sono sottoposti anche alla speciale disciplina dell’art. 1, [d.l. 25 marzo 2019, n. 22, conv. l. 20 maggio 2019, n. 41](#), che introduce una serie di misure volte a gestire gli effetti del recesso del Regno Unito ed è operativo a partire dal 1° febbraio 2020). Se il Regno Unito fosse davvero assoggettato, *sic et simpliciter*, al regime dei Paesi terzi, parrebbe notevole il rischio di uno stallo, o comunque di rallentamenti potenzialmente dannosi agli interessi sottesi al trasferimento dei dati.

#### 4. Verso un’estensione del periodo transitorio?

Alla luce di quest’analisi, un’estensione del periodo di transizione potrebbe rendersi opportuna per assicurare una gestione accurata di un tema così delicato. Un eventuale Accordo di partenariato firmato frettolosamente all’indomani della fine dell’emergenza Coronavirus, ma non ben calibrato – rispetto non solo alle esigenze delle due parti negoziali, ma anche dei singoli Stati membri dell’Unione – potrebbe portare a conseguenze negative molto serie sui versanti più disparati.

Inoltre, occorre non dimenticare che l’Accordo in parola – così come è stato per quello di recesso – necessiterà di approvazione da parte del Parlamento britannico e di ratifica a livello interno. Considerando le tempistiche parlamentari minime, il testo definitivo dovrebbe essere pronto non più tardi del mese di novembre 2020, per rendere possibile il voto assembleare e la conclusione dei necessari *steps* per la ratifica entro il successivo 31 dicembre. Si aggiunga anche la possibilità – come accaduto per ben tre volte con l’Accordo di *exit* – di rigetto del *draft agreement* da parte del Parlamento, che immancabilmente porterebbe ad ulteriori sviluppi politici, sia sul piano strettamente interno del Regno Unito sia sul versante dei rapporti con l’Unione e con gli Stati membri.

Pertanto, gli inevitabili rallentamenti dovuti all’emergenza Coronavirus dovrebbero condurre perlomeno ad una riflessione attenta circa la possibilità di attivare la proroga del periodo transitorio (decisione da prendersi, lo si ricorda, entro il 30 giugno 2020), affinché le relazioni future fra Regno Unito e Unione europea siano regolate nel senso più garantistico possibile.