

OSSERVATORIO BREXIT  
23 OTTOBRE 2019

Interventi al Seminario  
*“Brexit e il diritto di recedere dai trattati”*

Università di Siena – 13 maggio 2019



# Le future relazioni commerciali tra Regno Unito e Unione europea dopo la Brexit: paradigmi e modelli a confronto

**di Massimiliano Montini**

Professore Associato in Diritto dell'Unione europea,  
Università di Siena

**Sommario:** **1.** Introduzione: la Brexit e le sue implicazioni per le future relazioni commerciali tra il Regno Unito e l'Unione europea. **2.** Il contributo del processo negoziale della Brexit alla definizione delle future relazioni commerciali tra le Parti. **3.** Paradigmi a confronto per le future relazioni commerciali tra le Parti (integrazione dei mercati e liberalizzazione del commercio). **4.** Modelli di accordi commerciali a confronto per le future relazioni commerciali tra le Parti. **4.1** Il modello EEA (modello norvegese). **4.2** Il modello svizzero. **4.3** Il modello turco. **4.4** Il modello canadese. **5.** Conclusione: quale possibile modello per le future relazioni commerciali tra Regno Unito e Unione europea post-Brexit?

## **1. Introduzione: la Brexit e le sue implicazioni per le future relazioni commerciali tra il Regno Unito e l'Unione europea**

Il negoziato per la Brexit, ossia per il primo caso di recesso di un Paese Membro dall'Unione europea, ha sollevato in questi ultimi anni moltissime questioni giuridiche, in gran parte ancora non pienamente risolte. Se si guarda però a quanto prevede l'art. 50 TUE vi sono due questioni che più delle altre meritano una particolare attenzione. La prima si riferisce al tema delle caratteristiche e delle modalità del recesso, a cominciare dal quesito fondamentale se sarà un recesso basato su un accordo tra le Parti (recesso *soft*) o se invece sarà un recesso basato sull'assenza di un accordo (recesso *hard*, collegato allo scenario del cosiddetto *no-deal*). La seconda questione riguarda invece il tema di come potranno essere disciplinate le future relazioni tra le Parti, soprattutto in materia di scambi commerciali.

Entrambe le questioni sono di centrale importanza nella struttura dell'art. 50 TUE<sup>1</sup>, introdotto dal Trattato di Lisbona, che, come noto, non istituisce il diritto di recesso nell'ordinamento dell'Unione

---

<sup>1</sup> Cfr. F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019, pp. 314-319; A. TANCA, *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2018, pp. 341-360; M. DOUGAN, *An Airbag for the Crash Test Dummies? EU-UK Negotiations For A Post-Withdrawal "Status Quo" Transitional Regime under Article 50 TEU*, in *Common Market Law Review*, Vol. 55, 2018, pp. 57-100; T. TRIDIMAS, *Article 50: An Endgame without an End?*, in *King's Law Journal*, Vol. 27, n. 3, 2016, pp. 297-313; D. DIXON, *Article 50 and Member State Sovereignty*, in *German Law Journal*, Vol. 19, n. 4, 2018, pp. 901-940; M. PUGLIA, *Art. 50 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 338 ss.; P. NICOLAIDES, *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 20, 2013, pp. 209-219; A. DI RIENZO, *Art. 50 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p.

europea, ma si limita a regolamentarlo. Infatti, è corretto ritenere che il diritto di recesso di un Paese Membro da un trattato internazionale, come sono i trattati TUE, TFUE ed Euratom, sussistesse anche prima dell'inserimento di una specifica disposizione nel Trattato TUE, secondo quanto previsto dal diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969<sup>2</sup>.

L'art. 50 prevede che a seguito della notifica di un Paese Membro della sua intenzione di recedere dall'Unione, le Parti debbano avviare dei negoziati per definire entro due anni (salvo proroghe del Consiglio europeo) le modalità dell'esercizio di tale diritto di recesso, possibilmente attraverso un accordo. Tale accordo dovrà anche tenere conto del "quadro delle future relazioni" tra le Parti dopo il recesso. Nella pratica, la prassi instaurata con la Brexit ha mantenuto inizialmente distinte queste due fasi dei negoziati, per concentrarsi dapprima sulla definizione delle modalità di recesso e solo in un secondo tempo cominciare a gettare le basi per la definizione delle modalità delle future relazioni tra le Parti<sup>3</sup>. I negoziati hanno però prodotto nel novembre 2018 due diversi documenti che rispondono ad entrambe le esigenze poste da testo dell'art. 50 TUE, vale a dire sia un Accordo di recesso, volto a regolamentare i termini dell'uscita dello Stato Membro dall'Unione, sia una Dichiarazione Politica, finalizzata ad impostare i termini di riferimento per le future relazioni tra le Parti.

Il presente contributo intende soffermarsi in particolare sul tema della regolamentazione delle future relazioni tra le Parti, focalizzandosi sulle relazioni commerciali tra il Regno Unito e l'Unione europea che, a prescindere dal tenore variabile delle loro relazioni politiche, rappresentano due partner commerciali strettamente collegati.

Per cercare di immaginare come potrebbero atteggiarsi le future relazioni commerciali tra le Parti, soprattutto in relazione alla libera circolazione delle merci e dei servizi, è opportuno analizzare la questione attraverso un sistema di analisi complesso, basato su due paradigmi e diversi modelli concorrenti di riferimento. I due paradigmi consistono nelle due tipologie di fondo in cui potrebbero ricadere i futuri rapporti commerciali tra le due Parti, sulla base delle precedenti esperienze dell'Unione europea nei suoi rapporti con Paesi terzi, più o meno vicini, sia dal punto di vista geografico, che commerciale. I diversi modelli riguardano invece le concrete modalità operative secondo cui le relazioni

---

404 ss.; G. BUSIA, *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, pp. 401 ss.; H. HOFMEISTER, *Should I stay or Should I go? – A Critical Analysis of the Right to withdraw from the EU*, in *European Law Journal*, n. 16, 2010, p. 589-603.

<sup>2</sup> Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 93.

<sup>3</sup> Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Verso la fase due della Brexit: promesse, insidie e risultati parziali del negoziato*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, p. 177-184; C. CURTI GIALDINO, *Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali*, in *Federalismi*, n. 16, 2017, pp. 1-37.



tra le Parti potrebbero essere sviluppate in aderenza con i due paradigmi menzionati sopra, e fanno riferimento ad esempi concreti di specifici accordi commerciali che l'Unione europea ha concluso nel corso degli ultimi decenni con alcuni dei suoi principali partner commerciali.

Basandosi sul sistema di analisi sopracitato, nei prossimi capitoli e paragrafi verranno esaminati i più importanti passaggi del percorso negoziale della Brexit, a cominciare dalla lettera di notifica ex art. 50 TUE del Regno Unito del marzo 2017, passando dall'originario Accordo di recesso e dalla connessa Dichiarazione Politica del novembre 2018, per arrivare alle versioni aggiornate di tali documenti dell'ottobre 2019. Tale analisi servirà per valutare il contributo fornito da ciascuno di tali documenti alla definizione delle future relazioni commerciali tra le Parti.

Successivamente, verranno analizzati due paradigmi di riferimento utilizzabili per la definizione delle future relazioni commerciali tra Regno Unito e Unione europea. Tali paradigmi consistono da una parte nell'integrazione dei mercati e dall'altra parte nella liberalizzazione del commercio. In terzo luogo, verranno esaminati alcuni modelli di accordi commerciali che legano l'Unione europea ad alcuni dei suoi più importanti partner commerciali.

Infine, sulla base delle risultanze dell'analisi svolta, si cercherà di valutare quale paradigma e modello di riferimento sembri più idoneo per regolamentare le future relazioni tra Regno Unito e Unione europea dopo la Brexit.

## **2. Il contributo del processo negoziale della Brexit alla definizione delle future relazioni commerciali tra le Parti**

Il presente paragrafo si propone di esaminare i più importanti passaggi dei negoziati sulla Brexit, condotti dalle Parti seguendo la procedura di recesso prevista dall'art. 50 TUE, per valutare il loro contributo alla definizione delle loro future relazioni commerciali. A tal fine, verranno identificate ed analizzate le principali indicazioni che derivano dai documenti più rilevanti che hanno segnato il percorso negoziale della Brexit,<sup>4</sup> a cominciare dalla lettera di notifica ex art. 50 TUE del Regno Unito del marzo 2017, passando dall'Accordo di recesso e dalla connessa Dichiarazione Politica del novembre 2018, fino ad arrivare alle versioni riviste e aggiornate di detti documenti dell'ottobre 2019.

La lettera di notifica del recesso del 29 marzo 2017, inviata dal Primo Ministro del Regno Unito al Presidente del Consiglio Europeo, che ha avviato la procedura di recesso ex art. 50 TUE, già contiene

---

<sup>4</sup> Sui negoziati per la Brexit cfr. C. CURTI GIALDINO, *Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali*, op. cit., p. 14.

alcuni elementi rilevanti per la presente indagine<sup>5</sup>. Nella suddetta lettera il Regno Unito dichiara che da una parte non ha intenzione di mantenere un collegamento con il mercato unico europeo e dall'altra auspica però la conclusione di un futuro accordo con l'UE in grado di dare vita ad una "relazione profonda e speciale" tra le Parti. Nella lettera si legge infatti quanto segue: "The United Kingdom wants to agree with the European Union a deep and special partnership that takes in both economic and security cooperation"<sup>6</sup>.

A tale dichiarazione del Regno Unito fanno eco gli "Orientamenti" del Consiglio europeo del 29 aprile 2017<sup>7</sup>, che contengono le direttive per il negoziato adottate da tale organo per guidare l'attività negoziale della Commissione europea. In tale contesto, nella sezione del documento dedicata alle future relazioni tra Regno Unito ed Unione europea, il Consiglio europeo prende atto della volontà del Regno Unito di lavorare per l'instaurazione di strette relazioni future con l'Unione europea, ma ribadisce il fatto che nessun tipo di accordo potrà equivalere ad una partecipazione (totale o parziale) al mercato unico europeo, in quanto ciò ne comprometterebbe l'integrità ed il corretto funzionamento. Nelle parole del Consiglio europeo: "Qualsiasi accordo di libero scambio dovrebbe essere equilibrato, ambizioso e di vasta portata. Non può tuttavia equivalere alla partecipazione al mercato unico o sue parti, in quanto ciò ne comprometterebbe l'integrità e il corretto funzionamento. L'accordo deve garantire parità di condizioni, segnatamente in termini di concorrenza e aiuti di Stato, e a questo proposito comprendere salvaguardie contro vantaggi concorrenziali sleali derivanti, tra l'altro, da misure e prassi fiscali, sociali, ambientali e regolamentari"<sup>8</sup>. Come si può vedere, il Consiglio europeo chiarisce la relazione che intercorre tra la partecipazione al mercato unico europeo e la conclusione di un accordo di libero scambio tra le Parti e mette in chiaro che un futuro accordo tra le Parti dovrà includere anche disposizioni volte a salvaguardare le imprese europee da eventuali vantaggi concorrenziali per le imprese britanniche dovute all'eventuale diversità (al ribasso) delle normative in materia fiscale, sociale, ambientale e regolamentare. Si dovrà quindi tenere conto della necessità di garantire le medesime condizioni agli operatori basati nel Regno Unito e nell'Unione europea nella definizione delle future relazioni commerciali tra le Parti.

Successivamente all'adozione degli "Orientamenti" da parte del Consiglio europeo, sono stati avviati i veri e propri negoziati per il recesso, che hanno visto su diversi punti posizioni piuttosto distanti tra le Parti. Tali posizioni sono state esemplificate dalle rispettive "linee rosse", vale a dire le linee

---

<sup>5</sup> United Kingdom Notification under Article 50 TEU, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>

<sup>6</sup> *Ivi*, p.2.

<sup>7</sup> Riunione straordinaria del Consiglio europeo (Articolo 50) (29 aprile 2017) – Orientamenti, EUCO XT 20004/17, Bruxelles, 29 aprile 2017.

<sup>8</sup> *Ivi*, para. 20, p. 8.

apparentemente invalicabili, che ciascuna delle due Parti ha adottato durante la fase negoziale. A tale proposito, vale la pena di ricordare in questa sede la celebre analisi riassuntiva del capo negoziatore dell'Unione europea Michel Barnier, secondo il quale il combinato disposto delle linee rosse delle due Parti dimostrava come non vi fossero margini di manovra per consentire al Regno Unito di rimanere collegato al mercato unico europeo, dopo la sua uscita dell'Unione. Secondo Barnier, analizzando le rispettive posizioni delle Parti e tenendo conto delle recenti esperienze dell'Unione europea nel delineare i suoi rapporti commerciali bilaterali con Paesi terzi, gli unici modelli utilizzabili per cercare di definire i termini delle future relazioni tra Regno Unito e Unione europea erano rappresentati dagli accordi di libero scambio firmati in tempi recenti dall'Unione con il Canada e con la Corea del Sud<sup>9</sup>.

Malgrado le divergenze delle rispettive posizioni, le Parti sono comunque giunte alla conclusione di un accordo di recesso nel novembre 2018<sup>10</sup>, non senza qualche difficoltà e senza avere risolto tutte le questioni in sospeso, come ad esempio quella della regolamentazione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord. Tale accordo è stato approvato dal Consiglio europeo il 25 novembre 2018 ed adottato dal Consiglio nella riunione del 11 gennaio 2019<sup>11</sup>. Esso ha avuto, come noto, un travagliato percorso di (mancata) ratifica da parte del Regno Unito. Infatti, nonostante il Governo di Theresa May si fosse schierato apertamente a favore dell'accordo stesso, il Parlamento britannico si è rifiutato in più occasioni di ratificarlo.

L'accordo di recesso si occupa prevalentemente di regolamentare la libera circolazione tra le Parti durante il periodo transitorio previsto dallo stesso dopo la data ufficiale della Brexit. In particolare, nella parte seconda dell'accordo focalizzata sui "Diritti dei cittadini", sono contenute disposizioni volte a regolamentare l'esercizio dei diritti dei cittadini del Regno Unito e dell'Unione europea che hanno già esercitato il diritto di circolazione e soggiorno alla data di conclusione del periodo di transizione previsto dall'accordo stesso<sup>12</sup>. Inoltre, nella parte terza dell'accordo, rubricata "Disposizioni relative alla separazione" si trovano norme in materia di circolazione delle merci, finalizzate a garantire la continuazione della libera circolazione delle merci provenienti da e indirizzate verso il Regno Unito durante il suddetto periodo transitorio<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Slide presented by Michel Barnier, European Commission Chief Negotiator, to the Heads of State and Government at the European Council (Article 50) on 15 December 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/slide\\_presented\\_by\\_barnier\\_at\\_euco\\_15-12-2017.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/slide_presented_by_barnier_at_euco_15-12-2017.pdf)

<sup>10</sup> Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (2019/C 144 I/01), in GUUE, C 144 I/01 ss. del 25 aprile 2019.

<sup>11</sup> Vedi [https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/?utm\\_source](https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/?utm_source)

<sup>12</sup> *Ivi*, artt. 9 ss.

<sup>13</sup> *Ivi*, artt. 40 ss.



Nell'accordo di recesso non vi sono disposizioni rilevanti circa le future relazioni commerciali tra le Parti. Specifiche indicazioni in tal senso si possono trovare però in un altro documento coevo e logicamente collegato all'Accordo di recesso, vale a dire la Dichiarazione Politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito (in breve, la Dichiarazione Politica)<sup>14</sup>. Tale documento, negoziato e concluso dalle Parti congiuntamente all'Accordo di recesso, è stato approvato (insieme a quest'ultimo) dal Consiglio europeo il 25 novembre 2018 e adottato dal Consiglio nella riunione del 11 gennaio 2019. Così come avvenuto per l'accordo di recesso, neppure la Dichiarazione Politica è stata approvata dal Parlamento britannico.

La Dichiarazione Politica presenta diversi elementi di interesse per la presente indagine. Essa contiene, prima di tutto, il riconoscimento ufficiale di alcuni dei principi negoziali delle Parti corrispondenti alle "linee rosse" del negoziato di recesso. Dal punto di vista dell'Unione europea esse consistono in particolare nella tutela dell'integrità del mercato unico e dell'unione doganale e nell'indivisibilità delle quattro libertà, mentre dal punto di vista del Regno Unito esse riguardano la salvaguardia del proprio mercato interno, il riconoscimento del suo diritto di sviluppare una politica commerciale indipendente da quella dell'Unione e di porre fine all'attuale sistema di libera circolazione delle persone tra il Regno Unito e l'Unione europea. Queste posizioni delle Parti emergono in particolare dal paragrafo 4 della Dichiarazione Politica, che recita come segue: "Le future relazioni si fonderanno su un equilibrio tra diritti e obblighi che tenga conto dei principi di ciascuna parte. Tale equilibrio deve garantire l'autonomia decisionale dell'Unione ed essere conforme ai suoi principi, in particolare per quanto concerne l'integrità del mercato unico e dell'unione doganale e l'indivisibilità delle quattro libertà. Esso deve inoltre garantire la sovranità del Regno Unito e la salvaguardia del suo mercato interno, rispettando nel contempo il risultato del referendum del 2016 anche per quanto concerne lo sviluppo della sua politica commerciale indipendente e la fine della libera circolazione delle persone tra l'Unione e il Regno Unito"<sup>15</sup>.

La Dichiarazione Politica definisce inoltre le caratteristiche principali delle future relazioni commerciali tra le Parti. Queste dovranno essere basate su un partenariato economico ambizioso, che includerà una zona di libero scambio e possibilmente una più ampia cooperazione settoriale, in modo da garantire e facilitare il commercio e gli investimenti reciproci tra le Parti. Ciò è sancito dal paragrafo 17 della Dichiarazione Politica: "In questo contesto, le parti convengono di sviluppare un partenariato economico ambizioso, di ampia portata ed equilibrato. Tale partenariato sarà globale e includerà una zona di libero scambio nonché una più ampia cooperazione settoriale, laddove ciò sia nell'interesse reciproco di

---

<sup>14</sup> Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito (2019/C 66 I/02), in GUUE, C 66 I/185 ss. del 19 febbraio 2019.

<sup>15</sup> *Ivi*, para. 4.

entrambe le parti. Si fonderà su disposizioni che garantiscano condizioni di parità per una concorrenza libera e leale, come illustrato nella sezione XIV della presente parte. Il partenariato economico dovrebbe facilitare nella misura del possibile il commercio e gli investimenti tra le parti, rispettando l'integrità del mercato unico dell'Unione e dell'unione doganale nonché del mercato interno del Regno Unito, tenendo conto dell'elaborazione, da parte del Regno Unito, di una politica commerciale indipendente al di fuori di tale partenariato<sup>16</sup>.

Come si evince da quanto sopra, il partenariato economico ambizioso che le Parti hanno convenuto di sviluppare dopo la Brexit si incentrerà in primo luogo sulla libera circolazione delle merci e sulla facilitazione degli investimenti tra le Parti. Nella Dichiarazione Politica, tuttavia, le Parti si sono impegnate anche a facilitare la libera circolazione dei servizi e gli investimenti nel settore dei servizi, nonché a consentire l'ingresso ed il soggiorno temporanei di persone fisiche per motivi professionali in settori specificamente definiti dalle Parti<sup>17</sup>. In parallelo, le Parti si sono impegnate ad adottare disposizioni volte a consentire la libera circolazione dei capitali e dei pagamenti collegati con le transazioni che saranno liberalizzate nell'ambito del loro futuro partenariato economico<sup>18</sup>. Infine, in materia di libera circolazione delle persone, le Parti, tenendo conto della ferma volontà del Regno Unito di cessare di applicare le disposizioni sulla libera circolazione delle persone previste dal TFUE per il mercato interno europeo, hanno convenuto sull'opportunità di inserire nel loro futuro accordo specifiche norme volte ad introdurre un "regime di mobilità" delle persone<sup>19</sup>. Tale regime dovrà essere basato sul principio del divieto di discriminazione tra i diversi Stati Membri dell'Unione e sulla piena reciprocità di diritti ed obblighi tra le Parti<sup>20</sup>. Infine, secondo quanto stabilito dalle Parti nella Dichiarazione Politica, il futuro "regime di mobilità" dovrà prevedere l'esenzione del visto per i rispettivi cittadini per visite di breve durata, nonché condizioni facilitate di ingresso e soggiorno per fini specifici, quali la ricerca, lo studio la formazione e gli scambi di giovani<sup>21</sup>.

Come noto, il rifiuto del Parlamento britannico di ratificare l'Accordo di recesso e la Dichiarazione Politica ha portato alle dimissioni del Governo di Theresa May. Nel luglio 2019 si è insediato il Governo di Boris Johnson, che ha avviato subito un nuovo negoziato con l'UE, con lo scopo di rivedere l'Accordo di recesso e la Dichiarazione Politica per cercare di risolvere i nodi più controversi, come ad esempio quello della regolamentazione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord. Le due Parti hanno finalmente

---

<sup>16</sup> *Ivi*, para. 17.

<sup>17</sup> *Ivi*, para. 29 e 32.

<sup>18</sup> *Ivi*, para. 43.

<sup>19</sup> *Ivi*, para. 50.

<sup>20</sup> *Ivi*, para. 51.

<sup>21</sup> *Ivi*, para. 52-53.



trovato un'intesa sulle modifiche all'Accordo di recesso ed alla Dichiarazione Politica il 17 ottobre 2019, a meno di due settimane di distanza dalla data del 31 ottobre fissata per la Brexit.

La nuova versione dell'Accordo di recesso contiene modifiche solo limitatamente al Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord<sup>22</sup>, mentre non risultano rilevanti modifiche nelle altre sue parti. In parallelo, la nuova versione Dichiarazione Politica ricalca in gran parte il documento originario, con poche rilevanti integrazioni e specificazioni<sup>23</sup>.

Più nel dettaglio, merita di essere sottolineato in questa sede che, ad esempio, il paragrafo 4 della Dichiarazione Politica, contenente i principi negoziali più rilevanti delle due Parti non presenta rilevanti modifiche. I paragrafi 17, sulla futura partnership economica, e 19, sulla libera circolazione delle merci, fanno esplicito riferimento alla volontà comune delle Parti di concludere tra di loro, dopo la Brexit, un "accordo di libero scambio" (*Free Trade Agreement*), basato sull'esperienza dei recenti accordi in materia conclusi dall'Unione Europea.<sup>24</sup> Non ci sono invece rilevanti novità in materia di regolamentazione sostanziale delle future libertà di circolazione di merci, servizi, fornitori temporanei di servizi, capitali e pagamenti.<sup>25</sup> Lo stesso può dirsi con riferimento alle norme sul "regime di mobilità" delle persone fisiche.<sup>26</sup> Di particolare interesse è la disposizione del paragrafo 77, che determina l'obbligo per le Parti di stabilire un comune livello (elevato) di regolazione (*level playing field*) dei loro mercati nazionali, in materia tra l'altro di concorrenza e aiuti di Stato, standard sociali e del lavoro, ambiente e cambiamenti climatici, nonché rilevanti questioni fiscali. Lo stabilimento di un livello comune di regolazione è finalizzato ad evitare il prodursi di illegittimi vantaggi competitivi per le imprese di una delle due Parti, eventualmente soggette ad un regime più favorevole.<sup>27</sup>

In conclusione, è possibile quindi a mio avviso sostenere che aldilà delle difficoltà emerse nell'ambito dei negoziati per la Brexit, dalla lettura della Dichiarazione Politica, in entrambe le sue due versioni, rispettivamente del novembre 2018 e dell'ottobre 2019, traspare una certa uniformità di vedute tra le Parti circa i termini generali delle loro future relazioni commerciali. Su questa base, risulta quindi di particolare interesse esaminare quali potrebbero essere i paradigmi di riferimento ed i principali modelli di accordi

---

<sup>22</sup> Revised Protocol on Ireland and Northern Ireland included in the Withdrawal Agreement, intended to replace the corresponding provisions included in the last version of the Withdrawal Agreement published in OJ C144 I of 25.4.2019, TF50 (2019) 64, [https://ec.europa.eu/commission/publications/revised-protocol-ireland-and-northern-ireland-included-withdrawal-agreement\\_it](https://ec.europa.eu/commission/publications/revised-protocol-ireland-and-northern-ireland-included-withdrawal-agreement_it).

<sup>23</sup> Revised text of the Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom as agreed at negotiators' level on 17 October 2019, to replace the one published in OJ C 66 I of 19.2.2019, TF50 (2019) 65, [https://ec.europa.eu/commission/publications/revised-political-declaration\\_it](https://ec.europa.eu/commission/publications/revised-political-declaration_it).

<sup>24</sup> *Ivi*, para. 27.

<sup>25</sup> *Ivi*, para. 19-41.

<sup>26</sup> *Ivi*, para. 50-59.

<sup>27</sup> *Ivi*, para. 77.



commerciali a cui ispirarsi per definire i termini del futuro accordo commerciale di libero scambio tra Regno Unito e Unione europea, che le Parti dovranno negoziare una volta che la Brexit avrà avuto luogo. Di questo tema si occuperanno i prossimi paragrafi del presente contributo.

### **3. Paradigmi a confronto per le future relazioni commerciali tra le Parti (integrazione dei mercati e liberalizzazione del commercio)**

I due principali paradigmi di riferimento a cui ispirarsi per la definizione delle future relazioni commerciali tra Regno Unito ed Unione europea sono il paradigma dell'integrazione dei mercati e quello della liberalizzazione del commercio<sup>28</sup>.

La principale caratteristica del paradigma dell'integrazione dei mercati (*market integration paradigm*) consiste nell'obiettivo della convergenza della regolamentazione tecnica delle Parti attraverso un modello centralizzato (basato sull'armonizzazione della regolazione e degli standard) oppure attraverso un modello decentrato (caratterizzato dal principio del mutuo riconoscimento). Nel mercato interno europeo i due modelli convivono. Per alcuni tipi di standard si usa un modello centralizzato (ad esempio per alcuni standard in materia di sicurezza e salute dei prodotti e dei processi produttivi), per altri standard si lascia agli Stati Membri la possibilità di avere regolamentazioni nazionali parzialmente diverse (ad esempio per alcuni metodi di produzione tradizionali), ma si impone ad ogni Paese di riconoscere come equivalenti i prodotti legittimamente immessi in commercio in altri Stati Membri sulla base di standard equivalenti. È fatta salva la possibilità per un Paese di imporre restrizioni alla libera circolazione delle merci allorché sia a rischio la salvaguardia di alcuni suoi interessi nazionali fondamentali ("esigenze imperative") dello Stato di importazione, legati ad alcune specifiche esigenze come la salute pubblica, la tutela ambientale o la protezione dei consumatori, nei limiti in cui tali esigenze siano specifiche rispetto allo Stato in questione e non si riferiscano a materie armonizzate da parte della normativa europea.

Nel modello di integrazione dei mercati sviluppato nel contesto del mercato interno europeo vi sono inoltre i principi di diretto effetto e supremazia del diritto dell'Unione europea, che, in caso di contrasto tra il diritto dell'Unione ed il diritto interno degli Stati Membri, assicurano la predominanza delle normative e degli standard europei su eventuali normative e standard nazionali confliggenti. Inoltre, un'altra caratteristica non meno importante del modello di integrazione dei mercati è che esso è sostenuto e garantito da un sistema di risoluzione delle controversie molto ben strutturato, volto a garantire

---

<sup>28</sup> Cfr. P. EECKHOUT, *Future trade relations between the EU and the UK: options after Brexit*, European Parliament, Directorate General for External Policies of the Union, Policy Department for External Relations, PE 603.866, March 2018, pp. 6-16, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603866/EXPO\\_STU\(2018\)603866\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603866/EXPO_STU(2018)603866_EN.pdf)

l'effettiva attuazione del diritto dell'Unione e dei suoi principi in confronto alle normative nazionali eventualmente in contrasto.

Il modello di integrazione dei mercati influenza fortemente le relazioni commerciali dell'Unione europea con i Paesi europei vicini, che pur non essendo Membri dell'Unione, intrattengono con quest'ultima intense relazioni commerciali. Questo è il caso, ad esempio, della Norvegia e degli altri Paesi dello Spazio economico europeo, della Svizzera e della Turchia. Nel prossimo capitolo verranno analizzati in maggiore dettaglio le principali caratteristiche di tali modelli di relazioni commerciali per verificare come il paradigma dell'integrazione dei mercati funzioni in questi tre contesti, simili ma comunque piuttosto differenti tra di loro.

Il secondo paradigma di riferimento da considerare per la presente indagine consiste nella liberalizzazione del commercio (*trade liberalisation paradigm*). Tale paradigma è caratterizzato da una fondamentale differenza con il precedente. Infatti, il suo obiettivo principale non è l'integrazione dei mercati nazionali dei Paesi partecipanti con lo scopo di istituire un mercato unico o comunque strettamente interconnesso, ma è invece la liberalizzazione degli scambi commerciali tra i Paesi coinvolti. Questa viene perseguita e realizzata mantenendo una stretta separazione dei mercati stessi, che non cessano di essere mercati nazionali nel senso tradizionale del termine.

La liberalizzazione degli scambi commerciali si focalizza generalmente sugli scambi di merci e viene talvolta estesa, in modo più o meno approfondito a seconda delle differenti tipologie di accordi di libero scambio conclusi tra le Parti, anche agli scambi di servizi. Solo raramente vengono incluse in tali tipologie di accordi specifiche disposizioni relative ad una limitata libertà di circolazione delle persone e comunque solo con riferimento a prestatori di servizi operanti in una Parte contraente diversa dal loro Stato di abituale residenza.

Nel caso degli scambi di merci la liberalizzazione si occupa della progressiva riduzione e dell'abbattimento totale o parziale delle barriere agli scambi di tipo tariffario e non tariffario<sup>29</sup>. Per quanto riguarda le barriere di tipo tariffario, queste si riferiscono alle tariffe che un Paese applica nei confronti di prodotti provenienti da Paesi terzi sulla base di un sistema di tariffe nazionali definito nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Nel caso di scambi commerciali governati dalle regole multilaterali dell'OMC, si applica il principio della nazione più favorita, in base alla quale un Paese non può normalmente applicare tariffe differenziate a prodotti simili provenienti da Paesi diversi, ma è obbligato ad applicare la stessa tariffa a prescindere dal Paese di origine del bene.

---

<sup>29</sup> Cfr. P. EECKHOUT, *Future trade relations between the EU and the UK: options after Brexit*, op. ult. cit., pp. 11-13.



Tale principio può essere parzialmente derogato nel caso in cui un determinato Paese concluda un accordo di scambio preferenziale (*Preferential Trade Agreement* – PTA) con uno o più altri Paesi. Tali accordi sono volti a istituire aree di libero scambio o unioni doganali, in conformità con l’art. XXIV del GATT. All’interno di tali zone, le Parti si impegnano a ridurre e tendenzialmente ad eliminare ogni tipo di barriera tariffaria per i prodotti provenienti dai Paesi parti dell’accordo. Infatti, nel caso delle aree di libero scambio, possono circolare liberamente solo i prodotti originari dei Paesi membri dell’accordo, mentre nel caso delle unioni doganali la libera circolazione è estesa anche ai prodotti provenienti da Paesi terzi che abbiano adempiuto le formalità doganali in uno dei Paesi Membri dell’unione doganale. In tal caso, infatti, detti prodotti sono considerati in “libera pratica” e possono quindi circolare senza alcune restrizione in tutto il territorio doganale dell’unione stessa.

Per quanto riguarda invece le barriere di tipo non tariffario, queste sono molto più difficili da individuare e di conseguenza da eliminare. Infatti, esse sono strettamente collegate al potere regolatorio di ciascuno Stato in materia di regolamentazioni tecniche e standard. Nel contesto delle barriere non tariffarie normalmente non sono vietate tutte le regolamentazioni nazionali che possono in qualche modo limitare o ostacolare il commercio di merci tra un Paese e l’altro, ma solamente quelle barriere regolatorie che hanno un intento o un effetto discriminatorio nei confronti di beni provenienti da altri Paesi. Questa è la regola di riferimento nell’ambito dell’OMC, mentre nel contesto del mercato unico dell’Unione europea l’impostazione promossa dalla Corte di Giustizia è stata tendenzialmente più restrittiva. Essa ha infatti considerato come inammissibili tutte le normative nazionali che possono ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi di beni tra i Paesi Membri, anche laddove esse non abbiano un chiaro intento o effetto discriminatorio<sup>30</sup>.

La presenza di barriere non tariffarie rappresenta oggi il principale tipo di ostacolo alla libera circolazione delle merci a livello internazionale, in un contesto globale di progressiva riduzione generalizzata delle tariffe doganali. Il mercato unico europeo in tale contesto costituisce un esempio di integrazione regolamentare, e non solo di integrazione dei mercati, che non ha eguali a livello globale. Per converso, la maggior parte degli accordi di libero scambio esistenti a livello mondiale, ivi inclusi quelli più progrediti, come ad esempio il CETA che lega l’Unione europea con il Canada, riescono solo in modo molto parziale a stabilire un sistema di cooperazione regolatoria tra le Parti. Essa però, solitamente, non ha un effetto neanche lontanamente paragonabile al combinato disposto dell’armonizzazione regolamentare europea coadiuvata dal principio del mutuo riconoscimento. In base a tale sistema, nei settori in cui non vige una normativa europea armonizzata gli Stati Membri devono tendenzialmente riconoscere come equivalenti

---

<sup>30</sup> Vedi caso 8/74 *Dassonville*, in *Raccolta*, 1974, p. 837 ss.; cfr. C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, V ed., Oxford, 2016, in particolare pp. 74 ss.

gli standard nazionali degli altri Stati Membri, salvo nel caso in cui sia a rischio la tutela di fondamentali interessi nazionali, detti esigenze imperative, ad esempio nei settori della tutela della salute pubblica o dell'ambiente, della protezione dei consumatori, o in altri ambiti riconosciuti meritevoli di tutela dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>31</sup>.

Per quanto riguarda invece gli scambi di servizi, le barriere considerate sono tutte di tipo non tariffario, per cui la liberalizzazione degli scambi comporta solo un ravvicinamento, laddove possibile, dei sistemi di regolazione dei mercati nazionali in materia di servizi<sup>32</sup>. Nel caso di specie, la liberalizzazione avviene spesso su base settoriale, ossia settore per settore, a differenza di quanto avviene per le merci, nel cui caso la liberalizzazione tende ad avere un approccio generalista (anziché settoriale). Nel caso di accordi che includono anche disposizioni per una (maggiore o minore) liberalizzazione del commercio in servizi, tale liberalizzazione non intacca il principio di fondo per cui la regolamentazione dei servizi rimane essenzialmente una materia soggetta alla regolamentazione nazionale degli Stati contraenti. In tale contesto, sono molto rari, per non dire inesistenti, gli esempi di regolamentazione uniforme adottata a livello internazionale o comunque in modo comune tra più Stati.

#### **4. Modelli di accordi commerciali a confronto per le future relazioni commerciali tra le Parti**

Nel presente paragrafo verranno analizzati e messi a confronto quattro modelli di accordi commerciali conclusi dall'Unione europea, che risultano particolarmente interessanti come possibili modelli a cui ispirarsi per la definizione delle future relazioni tra Regno Unito e Unione europea dopo la Brexit<sup>33</sup>.

##### **4.1 Il modello EEA (modello norvegese)**

Il modello EEA si riferisce al sistema giuridico di cooperazione in materia commerciale istituito dall'Accordo sullo Spazio economico europeo (comunemente indicato come Accordo EEA, dall'acronimo inglese *European Economic Area*)<sup>34</sup>. L'accordo EEA, concluso nel 1993<sup>35</sup>, istituisce un

---

<sup>31</sup> Vedi caso 120/78 *Reve (Cassis de Dijon)*, in *Raccolta*, 1979, p. 649 ss.; cfr. C. BARNARD, *op. ult. cit.*, in particolare pp. 92 ss.

<sup>32</sup> Cfr. P. EECKHOUT, *Future trade relations between the EU and the UK: options after Brexit*, *op. cit.*, p. 14-15.

<sup>33</sup> Cfr. HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *UK-EU Relations After Brexit*, HL Paper 149, 2018, pp. 3-50. P. EECKHOUT, *Future trade relations between the EU and the UK: options after Brexit*, *op. cit.*, p. 17-26; P. EECKHOUT, *The Consequences of Brexit for the Customs Union and the Internal Market Acquis for Goods*, European Parliament Briefing, PE 602.053, 2017, pp. 1-12; C. CURTI GIALDINO, *Dopo la Brexit: quale modello per le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 530-544; J.C. PIRIS, *If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership*, in *Center for European Reform*, 2016, [https://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_piris\\_brexit\\_12jan16.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_piris_brexit_12jan16.pdf).

<sup>34</sup> H. HAUKELAND FREDRIKSEN, C.N.K. FRANKLIN, *Of pragmatism and principles: The EEA Agreement 20 years on*, in *Common Market Law Review*, Vol. 52, n. 3, 2015 pp. 629-684;

<sup>35</sup> Accordo EEA, *Agreement on the European Economic Area*, in GUUE L 1, 3.1.1994, p. 3 ss.

collegamento tra il mercato interno europeo ed i mercati nazionali dei tre Paesi dell'EFTA (*European Free Trade Area*), vale a dire Norvegia, Islanda, Liechtenstein. Il modello di integrazione dei mercati rappresentato dall'accordo EEA è indicato anche come “modello norvegese”, dal momento che la Norvegia è l'economia di maggiori dimensioni e rilevanza tra quelle dei tre Paesi dell'EFTA che fanno parte dello Spazio economico europeo.

L'Accordo EEA istituisce una zona di libero scambio tra il mercato interno europeo ed i mercati nazionali dei tre Paesi in questione, nell'ambito della quale sono aboliti tutti i dazi doganali per i prodotti originari delle Parti contraenti esportati nel territorio di una delle altre Parti contraenti. A ciò si accompagna un elevato grado di convergenza regolatoria tra i Paesi coinvolti. Infatti, i tre Paesi dell'EEA, mediante l'accordo in questione, si sono impegnati a recepire nei propri ordinamenti interni gran parte dell'*acquis communautaire*, soprattutto per quanto riguarda gli standard tecnici. A tale elevato grado di convergenza regolatoria però non fa da contrappeso un coinvolgimento dei tre Paesi EFTA nel processo decisionale europeo che porta all'adozione ed alla periodica revisione degli standard in questione. Questi ultimi sono infatti stabiliti dall'Unione europea, attraverso i propri processi decisionali interni, ed i Paesi EFTA hanno l'obbligo di adeguarsi alle normative tecniche ed agli standard dell'Unione senza avere la possibilità di contribuire alla loro formazione o revisione. Questo elemento costituisce quindi un grave limite dell'Accordo EEA, dal punto di vista dell'assenza di partecipazione democratica di tutti i Paesi coinvolti ai processi decisionali in questione.

Per converso, l'Accordo EEA, malgrado l'elevato grado di convergenza regolatoria instaurata tra le Parti, non istituisce un'unione doganale tra i Paesi coinvolti, dal momento che manca della dimensione esterna prevista da tale modello normativo. Infatti, i tre Paesi dell'EFTA coinvolti nell'Accordo EEA non applicano la tariffa doganale comune dell'Unione europea nei loro rapporti con i Paesi terzi, ma continuano ad applicare le loro tariffe doganali nazionali. Di conseguenza, i prodotti originari dei Paesi terzi che transitano da un Paese EFTA parte dell'Accordo EEA possono essere immessi nel territorio doganale europeo solo dopo avere adempiuto le normali formalità doganali al momento del loro ingresso nel mercato interno dell'Unione.

Per quanto riguarda il modello di integrazione commerciale adottato dall'Accordo EEA, va sottolineato come questo non sia molto dissimile da quello del mercato interno europeo, basato sulle quattro libertà di circolazione (merci, persone, servizi, capitali)<sup>36</sup>. Infatti, l'Accordo EEA estende allo spazio economico europeo tutte le quattro libertà di circolazione, ivi incluse *in primis* le libertà di circolazione delle merci<sup>37</sup> e

---

<sup>36</sup> Accordo EEA, art. 1.

<sup>37</sup> Accordo EEA, art. 11ss.



dei servizi<sup>38</sup>, ma anche la libera circolazione delle persone<sup>39</sup>, ancorché in maniera più limitata. Infatti, mentre per quanto riguarda la materia della libera circolazione delle merci e dei servizi il modello dell'Accordo EEA ricalca le corrispondenti previsioni del TFUE, in materia di libera circolazione delle persone, invece, il modello prescelto dall'EEA è quello di una limitata libertà di circolazione delle persone, ispirata agli artt. 45 ss. TFUE, e non quello dell'ampia libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei previsto dagli artt. 20 ss. TFEU. In altre parole, l'Accordo EEA sembra abbracciare una visione delle quattro libertà legata al più tradizionale modello del Trattato Istitutivo della CEE del 1957, secondo il quale la libertà di circolazione delle persone è garantita soltanto ai “soggetti economicamente attivi” e non indiscriminatamente a tutti i cittadini<sup>40</sup>.

#### 4.2 Il modello svizzero

Il modello svizzero si riferisce al sistema di accordi in materia economica e commerciale che legano l'Unione europea e la Svizzera<sup>41</sup>. A differenza di quanto avviene per i rapporti tra l'Unione europea ed i suoi altri principali partner commerciali, che sono normalmente caratterizzati da un accordo quadro, nel caso della Svizzera non esiste (fino ad ora) un accordo generale di cooperazione, ma vi sono invece una serie di accordi settoriali che coprono diversi ambiti e che hanno l'obiettivo principale di garantire l'accesso (su una base di reciprocità) ai mercati interni delle Parti contraenti. Tali accordi sono stati negoziati in tempi e con modalità diverse, a partire dal primo accordo di libero scambio del 1972<sup>42</sup>. Ad oggi, il sistema di accordi tra Unione europea e Svizzera include l'accordo di libero scambio e cinque accordi che garantiscono l'accesso al mercato nei seguenti settori: libera circolazione delle persone, trasporti terrestri, trasporto aereo, reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità/ostacoli tecnici al commercio, agricoltura. Inoltre, le Parti hanno in programma di negoziare ulteriori accordi di accesso al mercato, a cominciare da un accordo nel settore dell'energia elettrica.

L'accordo di libero scambio tra Unione europea e Svizzera del 1972 ha istituito una zona di libero scambio tra i territori doganali delle due Parti contraenti, nell'ambito del quale possono circolare senza l'applicazione di dazi doganali i prodotti industriali ed i prodotti agricoli trasformati originari del territorio

---

<sup>38</sup> Accordo EEA, art. 28 ss.

<sup>39</sup> Accordo EEA, art. 40 ss.

<sup>40</sup> Cfr. C. HILLION, *Brexit means Br(EEA)xit: The UK withdrawal from the EU and its implications for the EEA*, in *Common Market Law Review*, Vol. 55 (1), 2018, p. 135-156.

<sup>41</sup> Cfr. C. SANNA, *Gli accordi tra Svizzera e Unione europea: un modello per le future relazioni con il Regno Unito?*, in *Federalismi*, n. 18, 2017; M. CONDINANZI (a cura di), *Unione europea e Svizzera tra cooperazione e integrazione*, Milano, 2012.

<sup>42</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, Bruxelles, 22 luglio 1972 (RS.632.401), [https://www.dfae.admin.ch/dea/it/home/bilaterale-abkommen/abkommen\\_umsetzung/abkommenstexte/freihandel.html](https://www.dfae.admin.ch/dea/it/home/bilaterale-abkommen/abkommen_umsetzung/abkommenstexte/freihandel.html)

di ognuna delle due Parti contraenti. Sono quindi esclusi i prodotti di Paesi terzi in libera pratica nel territorio doganale europeo. L'accordo di libero scambio tra UE e Svizzera vieta inoltre le restrizioni quantitative e le misure di effetto equivalente. Le rilevanti norme dell'accordo relative alla libera circolazione delle merci sono ispirate al modello delle pertinenti disposizioni del TFUE.

Per quanto riguarda invece la libera circolazione delle persone ed una limitata prestazione di servizi, l'accordo rilevante è l'accordo tra Unione europea e Svizzera sulla libera circolazione delle persone del 1999, il quale conferisce ai cittadini delle Parti contraenti il diritto di ingresso, soggiorno ed accesso alle attività economiche nel territorio delle altre Parti contraenti, relativamente alle attività di lavoro dipendente (lavoratori), alle attività di lavoro autonomo (diritto di stabilimento), ed alla prestazione di servizi, limitatamente ai servizi di breve durata<sup>43</sup>.

Per superare le difficoltà legate all'assenza di un accordo quadro di cooperazione, le Parti, a cominciare dal 2013, hanno avviato degli specifici negoziati per la conclusione di un Accordo Istituzionale, volto a creare un sistema più strutturato e più efficiente per la gestione degli accordi e della cooperazione commerciale tra le Parti, nonché un sistema *ad hoc* di risoluzione delle controversie. I negoziati per l'Accordo Istituzionale tra le Parti si sono conclusi nel 2018 con la firma di una bozza di accordo<sup>44</sup>. Al momento però tale bozza non è stata ancora ratificata dalla Svizzera, a causa di alcune perduranti divergenze tra le Parti, relative soprattutto alla materia della libera circolazione delle persone<sup>45</sup>.

Infatti, mentre la libera circolazione delle merci e dei servizi tra le Parti non crea particolari problemi, la libera circolazione delle persone è una materia piuttosto controversa. Ciò si deve al fatto che l'Unione europea, in aggiunta a quanto già previsto in materia di libera circolazione delle persone dall'accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999, spinge perché la Svizzera recepisca nel proprio ordinamento le disposizioni della Direttiva CE/2004/38 sulla libera circolazione delle persone<sup>46</sup>, ivi compreso il diritto di soggiorno permanente da concedere ai cittadini legalmente residenti dopo cinque anni, nonché le

---

<sup>43</sup> Accordo del 21 giugno 1999 tra la Svizzera e la CE sulla libera circolazione delle persone (RS 142.112.681), <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19994648/index.html>

<sup>44</sup> Accordo che facilita le relazioni bilaterali tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera nelle parti del mercato interno alle quali la Svizzera partecipa, [https://www.dfae.admin.ch/dam/dea/it/documents/abkommen/Accord-inst-Projet-de-texte\\_it.pdf](https://www.dfae.admin.ch/dam/dea/it/documents/abkommen/Accord-inst-Projet-de-texte_it.pdf)

<sup>45</sup> Cfr. <https://www.dfae.admin.ch/dea/it/home/verhandlungen-offenethemen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html>

<sup>46</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in GUUE L229, 29.6.2004, pp. 35 ss.



norme della Direttiva UE/2018/957 in materia di distacco dei lavoratori<sup>47</sup>, con particolare riferimento alle disposizioni relative alla protezione dei salari dei lavoratori distaccati. La Svizzera, dal canto suo, non è disposta a sottostare a tutte le richieste dell'Unione europea, pur essendo interessata a mantenere e ad incrementare il già elevato grado di cooperazione economica e commerciale con l'Unione. Tali difficoltà e divergenze tra le Parti hanno fino ad ora rallentato il processo di ratifica dell'accordo istituzionale da parte della Svizzera e reso inoltre impossibile l'avvio di negoziati tra le Parti per ulteriori accordi di accesso al mercato. Ciò nonostante, l'Unione europea e la Svizzera rimangono importanti partner economici e commerciali ed i loro mercati sono fortemente interconnessi.

### 4.3 Il modello turco

Il modello turco consiste in un quadro di rapporti commerciali bilaterali preferenziali tra Unione europea e Turchia (*EU-Turkey Bilateral Preferential Trade Framework - BPTF*)<sup>48</sup>. Tale quadro di relazioni si è sviluppato a partire dagli anni '60 attraverso diverse fasi di sviluppo. Il primo accordo tra le Parti fu l'Accordo di Associazione concluso tra Unione europea e Turchia nel 1963<sup>49</sup>, conosciuto anche come Accordo di Ankara, che avviò il processo in più tappe per l'instaurazione di un'unione doganale tra le Parti. Tale accordo costituisce ancora oggi la base di riferimento per tutti i rapporti di cooperazione economica e commerciali tra le due Parti contraenti. L'Accordo di Ankara venne affiancato nel 1970 da un Protocollo Addizionale, con il quale le Parti stabilivano una precisa tabella di marcia per la progressiva eliminazione degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio di beni industriali nel loro commercio bilaterale<sup>50</sup>. L'unione doganale tra le Parti venne finalmente istituita alcuni anni più tardi, mediante la Decisione 1/95 del Consiglio di Associazione UE/Turchia ed entrò in vigore a partire dal 1996<sup>51</sup>.

L'unione doganale tra UE e Turchia inizialmente si riferiva ai soli prodotti industriali, con l'esclusione dei prodotti che ricadevano nell'ambito di applicazione della CECA e dei prodotti dell'agricoltura e della pesca. Tali esclusioni sono state nel tempo superate attraverso la conclusione di successivi accordi e intese tra le Parti. Ad esempio, le Parti conclusero nel 1996 un accordo di libero scambio in materia di carbone

---

<sup>47</sup> Direttiva 2018/957/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, in GUUE L173, 9.7.2018, pp. 16 ss.

<sup>48</sup> F. HAKURA, *EU-Turkey Customs Union. Prospects for Modernization and Lessons for Brexit*, in *Chatam House Briefing*, December 2018, <https://www.chathamhouse.org>; K. BINDER, *Reinvigorating EU-Turkey bilateral trade: Upgrading the customs union*, European Parliament Briefing PE 599.319, 2017.

<sup>49</sup> Accordo di Associazione concluso tra Comunità Europea e Turchia (Accordo di Ankara), 1963, in GUCE L217, 29.12.1964, pp. 3687 ss.

<sup>50</sup> Protocollo Addizionale, Accordo di Associazione CEE-Turchia, 1970, L293, 29.12.1972, pp. 3 ss.

<sup>51</sup> Decisione N. 1/95 del Consiglio di Associazione CE/Turchia relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale, 1995, in GUCE L35, 13.2.1996, p. 3 ss.

e acciaio<sup>52</sup>, mentre l'unione doganale venne (parzialmente) estesa ai prodotti dell'agricoltura e della pesca, per tramite della Decisione 1/98 del Consiglio di Associazione UE/Turchia<sup>53</sup>.

Il cuore delle relazioni tra Unione europea e Turchia è rappresentato dall'unione doganale, che prevede non solo l'eliminazione dei dazi doganali e delle misure di effetto equivalente allo scambio di merci tra le Parti, ma anche l'applicazione da parte della Turchia nelle sue relazioni commerciali con i Paesi terzi della tariffa doganale comune dell'Unione europea. Il funzionamento di tale unione doganale non è tuttavia esente da qualche difficoltà applicativa, soprattutto legata alla natura asimmetrica che essa istituisce nei rapporti tra la Turchia e gli altri partner commerciali dell'UE. Infatti, sulla base degli accordi tra UE e Turchia, quest'ultima è tenuta a dare accesso al proprio mercato nazionale ai prodotti di Paesi terzi in libera pratica nel territorio doganale europeo, mentre non vale l'inverso, ossia i prodotti turchi non sono automaticamente ammessi nei mercati nazionali dei Paesi terzi con i quali l'UE ha in vigore un accordo di libero scambio (*free trade agreement* – FTA), salvo il caso in cui la Turchia non abbia concluso con detti Paesi un suo analogo accordo FTA. L'asimmetria che si viene a creare in relazione all'applicazione dell'unione doganale tra UE e Turchia, unita ad altre difficoltà applicative del sistema di rapporti commerciali bilaterali preferenziali tra le Parti, hanno portato l'Unione europea e la Turchia a decidere nel 2016 di avviare i negoziati per modernizzare l'unione doganale ed estendere il suo ambito di applicazione<sup>54</sup>. Tali negoziati sono al momento ancora in corso di svolgimento<sup>55</sup>.

In conclusione, è possibile quindi notare che i rapporti tra Unione europea e Turchia hanno una natura del tutto particolare, non facilmente riproducibile nelle relazioni tra l'UE ed altri partner commerciali, dal momento che risultano molto avanzati in materia di libera circolazione delle merci, mentre non contemplano alcuna apertura in materia di libera circolazione dei servizi e delle persone.

#### 4.4 Il modello canadese

I modelli basati sul paradigma della liberalizzazione del commercio, come già sottolineato, non hanno come obiettivo principale la tendenziale o progressiva integrazione dei mercati delle Parti contraenti, ma mirano semplicemente ad agevolare il più possibile l'interscambio commerciale tra i Paesi coinvolti, senza influenzare la capacità regolatoria di ciascuna delle Parti contraenti. In questo senso, quindi, tali modelli

---

<sup>52</sup> Accordo tra la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Repubblica di Turchia sul commercio dei prodotti contemplati dal trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, GUCE L 227, 7.9.1996, pP. 3-34.

<sup>53</sup> Decisione n. 1/98 del Consiglio di Associazione CE- Turchia del 25 febbraio 1998 relativa al regime applicabile agli scambi di prodotti agricoli, GUCE L86, 20.3.1998, pp. 1-38.

<sup>54</sup> F. HAKURA, *EU-Turkey Customs Union. Prospects for Modernization and Lessons for Brexit*, *op.cit.*; K. BINDER, *Reinvigorating EU-Turkey bilateral trade: Upgrading the customs union*, *op.cit.*

<sup>55</sup> Cfr. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>

si differenziano nettamente da quelli visti sopra, basati sul paradigma dell'integrazione dei mercati, anche se nella pratica possono esservi delle forti similitudini tra alcune disposizioni contenute negli accordi ispirati al primo o al secondo paradigma.

Il modello più rilevante, in quanto più progredito, di accordo commerciale bilaterale che rientra nel paradigma della liberalizzazione del commercio è rappresentato dall'accordo di libero scambio concluso nel 2016 tra Unione europea e Canada, denominato *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA)<sup>56</sup>. Tale accordo costituisce l'esempio più evoluto di accordo di libero scambio (FTA) concluso fino ad oggi dall'Unione europea.

L'accordo CETA prevede l'istituzione di una zona di libero scambio che copre sia la libera circolazione delle merci, ai sensi dell'art. XXIV del GATT, sia la libera circolazione dei servizi, ai sensi dell'art. V del GATS<sup>57</sup>. La particolarità di tale accordo risiede quindi nel prevedere, nell'ambito dello stesso strumento giuridico una zona di libero scambio "complessa", dove alla libera circolazione delle merci, che rappresenta il contenuto tradizionale degli accordi di libero scambio (FTA), si affianca la libera circolazione dei servizi tra le Parti. Tale accordo non contiene invece disposizioni relative alla libera circolazione delle persone, se non limitatamente a spostamenti temporanei di persone che forniscono servizi nel territorio dell'altra Parte contraente.

Il capo II dell'accordo CETA regola la libera circolazione delle merci. Esso prevede una graduale riduzione e soppressione dei dazi doganali all'importazione di merci originarie dell'altra Parte contraente ed il divieto di introdurre o mantenere divieti o restrizioni all'importazione di merci dal territorio doganale dell'altra Parte o all'esportazione verso tale territorio, in linea con quanto previsto dall'art. XI del GATT. In linea generale, tutte le disposizioni di questo capo dell'accordo sono largamente modellate sulle corrispondenti norme del GATT e ne incorporano i principi fondamentali.

Quanto alla libera circolazione dei servizi, questa è disciplinata dal capo IX dell'accordo CETA, il quale prevede la libera circolazione della fornitura di servizi tra le Parti, ed include anche i servizi forniti in settori come la consulenza giuridica o contabile, i servizi nel settore dei trasporti (con alcune esclusioni relative al settore del trasporto aereo), delle telecomunicazioni e del turismo. Vi sono alcune rilevanti esclusioni che riguardano, oltre al già citato settore del trasporto aereo, il settore dei servizi audiovisivi (per l'Unione europea) e della cultura (per il Canada), ma nel complesso l'accordo CETA contiene un'ampia agenda di liberalizzazione della fornitura dei servizi tra le Parti. Il capo X dell'accordo contiene norme sul diritto di ingresso e soggiorno temporaneo di persone fisiche di una Parte nel territorio

---

<sup>56</sup> Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part, (Accordo CETA), 2016, in GUUE L 11, 14.1.2017, pp. 23-1079.

<sup>57</sup> Art. 1.4, Accordo CETA.

dell'altra Parte, purché in collegamento con la fornitura di servizi nei settori liberalizzati dall'accordo stesso. Il successivo capo XI dell'accordo, ad integrazione e completamento delle disposizioni dei precedenti due capi, istituisce un quadro di riferimento giuridico per la negoziazione di futuri accordi tra le Parti finalizzati al reciproco riconoscimento delle loro qualifiche professionali.

Le disposizioni dell'accordo CETA relative alla libera circolazione delle merci e dei servizi sono in vigore dal settembre 2017, a seguito della sua "provvisoria" entrata in vigore. Tale provvisoria entrata in vigore è dovuta al fatto che l'accordo CETA, per l'ampiezza e la varietà dei settori coperti, si configura secondo il diritto dell'Unione europea come un accordo misto, che richiede la ratifica, per quanto di rispettiva competenza, sia dell'Unione che degli Stati Membri. Per questo motivo l'accordo, essendo stato già ratificato dall'Unione europea e dal Canada, è già pienamente in vigore per la parte che riguarda ad esempio la libera circolazione delle merci e dei servizi, mentre sono ancora "sospese", in attesa della ratifica di tutti i Paesi Membri dell'Unione, le parti relative alla liberalizzazione degli investimenti ed alla risoluzione delle relative controversie.

Nel complesso, è possibile a mio avviso sostenere che l'accordo CETA, vista la sua natura di accordo FTA progredito, che affianca alla libera circolazione delle merci anche quella dei servizi, rappresenta forse il modello di maggiore interesse a cui guardare per la definizione delle future relazioni commerciali tra Regno Unito e Unione europea dopo la Brexit.

## **5. Conclusione: quale possibile modello per le future relazioni commerciali tra Regno Unito e Unione europea post-Brexit?**

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti dimostra che non è un compito facile identificare il modello più idoneo per regolamentare le future relazioni commerciali tra Regno Unito e Unione europea dopo la Brexit, dal momento che tutti i modelli esaminati presentano caratteristiche specifiche e peculiari strettamente collegate ai rapporti tra i Paesi coinvolti, che non sono facilmente riproducibili in un diverso contesto culturale, economico e commerciale. Nel caso di specie, infatti, per la prima volta, l'accordo commerciale che dovrà essere negoziato tra le Parti collegherà l'Unione europea con un ex Stato Membro. I modelli esaminati, infatti, presentano tutti degli elementi positivi, accompagnati però anche da elementi negativi, se analizzati nell'ottica della loro riproducibilità o comunque della loro idoneità nel contesto specifico della situazione post-Brexit.

Il modello EEA (modello norvegese), ad esempio, rappresenta il modello più simile a quello del mercato unico europeo e sarebbe, quindi, quello in grado di garantire al Regno Unito un'uscita meno traumatica, soprattutto per il mondo imprenditoriale. Esso prevede però la piena applicazione delle quattro libertà di circolazione, ivi inclusa la libera circolazione delle persone, che sulla base delle linee "rosse" presentate

in sede negoziale non risulta un alcun modo accettabile da parte del Regno Unito. Inoltre, il modello EEA è caratterizzato da un grave deficit democratico, che risulta difficile da accettare per un Paese che ha basato la campagna sulla Brexit sull'idea del pieno riacquisto della propria sovranità a suo tempo parzialmente trasferita all'Unione europea.

Il modello svizzero appare troppo frammentario e difficile da gestire per regolamentare i rapporti tra l'Unione europea ed un'economia di dimensioni e complessità molto diverse da quella svizzera, come quella britannica. Inoltre, risulta troppo legato alle specifiche esigenze della Svizzera e non facilmente riproducibile in altri contesti. Esso prevede tra l'altro una certa apertura verso la libera circolazione delle persone, ancorché sottoposta ad alcune rilevanti limitazioni rispetto al sistema del mercato unico europeo, che non sembra comunque accettabile da parte del Regno Unito.

Il modello turco, dal canto suo, rappresenta un esperimento del tutto peculiare, e probabilmente anch'esso non riproducibile in un diverso contesto, caratterizzato da un'unione doganale basata sul collegamento tra il mercato unico europeo ed il mercato nazionale turco. Tale modello prevede l'obbligo per la Turchia di applicare la tariffa doganale comune europea e presenta una rilevante asimmetria nel rapporto tra la Turchia ed i Paesi terzi con i quali l'UE ha stabilito relazioni commerciali basate su un FTA. Infatti, come evidenziato sopra, i prodotti originari di tali Stati terzi, che si trovano in libera pratica nel territorio doganale europeo, possono liberamente entrare senza dazi e circolare anche nel territorio della Turchia, mentre un analogo trattamento non è assicurato ai prodotti turchi in condizioni di reciprocità. Il modello in questione, quindi, non sembra accettabile dal Regno Unito, in quanto limiterebbe eccessivamente la sua politica commerciale e porrebbe il Paese in una posizione di subalternità rispetto all'Unione europea.

Sulla base delle linee "rosse" del Regno Unito, il modello che appare, dunque, più interessante come punto di partenza per la definizione delle future relazioni commerciali tra le Parti appare il modello canadese. Tale modello prevede infatti l'istituzione di una zona di libero scambio focalizzata sulla libera circolazione delle merci e dei servizi, con una limitata possibilità di mobilità per le persone solo in quanto collegata alla temporanea fornitura di servizi. In tale contesto, inoltre, ciascuna parte mantiene la sua piena capacità regolatoria ed è previsto soltanto un meccanismo di coordinamento e di parziale reciproco riconoscimento degli standard tecnici, nonché la possibilità di negoziare un reciproco riconoscimento delle rispettive qualifiche professionali. Si tratta quindi certamente di un modello molto vicino alle posizioni negoziali del Regno Unito. Si tratta però di vedere quanto tale modello, che è stato concepito per collegare l'Unione europea con un Paese "lontano", sia a livello geografico che a livello normativo, sia applicabile ad un Paese così "vicino", da tutti i punti di vista, come il Regno Unito, che sarà (dopo la



Brexit) un ex Paese Membro, caratterizzato da un elevatissimo livello di integrazione normativa e culturale, oltretutto economica e commerciale, con l'Unione europea.

Per questo motivo l'opzione che sembra più probabile è che dopo la Brexit le Parti dovranno negoziare i termini delle loro future relazioni commerciali sviluppando un modello di accordo di libero scambio *ad hoc*, ossia del tutto nuovo, che non potrà ricalcare da vicino nessuno dei modelli sopra esaminati, ma che potrà senz'altro utilizzare diversi elementi dei suddetti modelli come esempi di buone pratiche da valutare ed eventualmente mutuare all'interno del nuovo modello da sviluppare. Ciò andrà fatto tenendo conto naturalmente *in primis* delle indicazioni fornite dalla Dichiarazione Politica, esaminata sopra, che già individua alcuni degli assi portanti del nuovo sistema di rapporti tra Regno Unito e Unione europea post-Brexit.