



F. FABBRINI (ed.), *The Withdrawal Agreement, The Law and Politics of Brexit*, vol. II, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 336 *

Questo testo accoglie una molteplicità di contributi aventi ad oggetto svolgimenti descrittivi ed esami valutativi, da un lato, della genesi istituzionale dell'accordo di recesso – “*Withdrawal Agreement*” – (stipulato il 24 gennaio 2020 tra il Regno Unito e l'Unione Europea ed entrato in vigore il 1° febbraio 2020), e, dall'altro, dei principali contenuti normativi dell'accordo relativi alla distribuzione delle competenze tra i distinti soggetti competenti a dare ad esso attuazione. Inoltre, in questo volume vengono presi in esame gli orizzonti e le sfide che sono sorti e rimangono per il futuro dopo la Brexit e, in particolare, in occasione dell'assetto convenzionale formatosi tra Regno Unito ed Unione Europea dopo il recesso del primo da quest'ultima.

La prima sezione del volume è dedicata al processo di formazione dell'Accordo (*The Negotiations* di Emily Jones, *The Extensions* di Federico Fabbrini e Rebecca Schmidt, *The Ratifications* di Paul Craig); la seconda sezione, agli aspetti sostanziali dell'accordo (*Citizen's Rights* di Catherine Barnard e di Emilija Leinarte, *The Financial Settlement* di Michele Chang, *The Irish Border* di Colin Harvey); la terza sezione, ai profili di “*governance*” dell'Accordo (*The Transition* di Kenneth A. Armstrong, *Decision-Making and Dispute Settlement* di Joris Larik, *The Negotiations on the Future Trade Relations* di Paola Mariani e Giorgio Sacerdoti); la quarta sezione, alle sfide della Brexit per entrambi il Regno Unito e l'Unione Europea (*The Future of the United Kingdom after Brexit* di Sionaidh Douglas-Scott, *The Future of British-Irish Relations after Brexit* di Etain Tannam, *The Future of the EU after Brexit, and Covid 19* di Federico Fabbrini).

Rimanendo accertato in via preliminare che il *Withdrawal Agreement* costituisce solo un'ambito dell'assetto politico e convenzionale formatosi con la Brexit, il presente volume si inserisce in una collana di testi edita dalla Oxford University Press, *The Law and Politics of Brexit*, dedicata alla vicenda globale della Brexit. Esso trova inizio dove si conclude il precedente volume della collana, ovvero con la notifica del recesso del Regno Unito dall'Unione Europea avvenuta nel Marzo 2017, e verrà a sua volta seguito da altre trattazioni inerenti a vicende e tematiche alle quali avrà ulteriormente dato luogo la separazione del Regno Unito dall'Unione Europea.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

La prima sezione del testo, avente ad oggetto il processo di formazione e di conclusione dell'Accordo, oltre ad una illustrazione di Emily Jones (*The Negotiations* pp. 37-66), stimolante dal punto di vista delle valutazioni politologiche, dello sviluppo delle negoziazioni e delle circostanze politiche, soprattutto britanniche, tratta delle successive estensioni del termine di recesso concordate, in forza dell'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea, tra Regno Unito e Unione Europea, nonché delle ratifiche, e delle conseguenze di esse, entrambe esaminate dalle rispettive prospettive dei contraenti.

Il contributo di Paul Craig (*The Ratifications*, pp. 83-107) alla trattazione di quest'ultima tematica risulta di particolare interesse laddove, sulla base dell'esame del sistema dualistico e del principio del primato del Parlamento nella Costituzione non scritta britannica, da un lato, verifica la rispondenza del *Withdrawal Agreement* sia con riguardo al *European Union Withdrawal Act 2020* (d'ora in poi EUWA 2020), sia con riguardo al precedente *EUWA 2018*, dall'altro lato, vaglia le conseguenze normative e istituzionali delle ratifiche del *Withdrawal Agreement* sia per il Regno Unito che per l'Unione Europea.

Se da una parte, infatti, lo *EUWA 2020* risulta di primaria importanza per l'adempimento del requisito dualistico occorrente per la ratifica del *Withdrawal Agreement*, dall'altra, mette in evidenza Craig, il precedente *EUWA 2018* rimane di fondamentale rilievo in quanto contiene i fondamenti dei limiti di applicazione della legislazione dell'Unione Europea nel Regno Unito nell'epoca post-Brexit. Infatti, l'*EUWA 2018*, sect. 1, statuendo l'abrogazione della precedente legge fondamentale, lo *European Communities Act 1972* (d'ora in poi ECA), dispone che la legislazione comunitaria continui a obbligare il Regno Unito per tutto il periodo transitorio della messa in atto successivo all'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, e che, per questo motivo lo ECA rimanga in vigore nel Regno Unito dopo la sua uscita dall'U.E. (31 gennaio 2020) fino alla fine del periodo di implementazione e di messa in atto (31 dicembre 2020).

Craig, inoltre, evidenzia che il nucleo della strategia legislativa dell'*EUWA 2018* è contenuto nella seconda, terza e quarta sezione della legge dove vengono stabilite le modalità di ritenzione nel corpo legislativo del Regno Unito dei vari tipi di normazione provenienti dall'Unione Europea: legislazione derivata e legislazione diretta recepiti dal Regno Unito per mezzo dello ECA durante la sua permanenza nell'Unione Europea.

Risulta di apprezzabile interesse la notazione sempre di Craig relativa alla circostanza che, nel corso delle negoziazioni del *Withdrawal Agreement*, è prevalsa la linea metodologica del Consiglio Europeo e, in particolare, del Presidente del Consiglio Tusk, di un procedimento per fasi consecutive di contro alla linea promossa dal Regno Unito di una discussione in parallelo dei contenuti dell'Accordo e delle future relazioni, onde in tal modo assicurare una preventiva e sufficiente regolazione dei tre temi chiave dell'Accordo.

La seconda parte del volume è propriamente dedicata alla trattazione dei suddetti tre temi chiave di natura sostanziale dell'Accordo di recesso: i diritti dei cittadini, le determinazioni finanziarie ed il confine irlandese.

Ricco di indicazioni e di riferimenti è il capitolo, curato da Catherine Barnard e da Emilija Leinarte (*Citizens' Rights*, pp. 107-131), dedicato ai diritti dei cittadini, con particolare riguardo alle modalità di risoluzione delle controversie instaurate tanto da cittadini del Regno Unito

quanto da cittadini dell'Unione Europea, sia di quelle insorte prima della conclusione del periodo di transizione sia di quelle insorte dopo il termine di detto periodo.

Di particolare rilievo ed interesse è il contributo di Colin Harvey (*The Irish Border*, pp. 148-171) relativo ai risultati ottenuti, in sede di Accordo, con riferimento alla questione oltremodo sensibile della frontiera irlandese. Esso può essere utilmente letto in parallelo con il contributo, nella quarta parte dell'opera, di Etain Tannam (*The Future of British-Irish Relations after Brexit*, pp. 254-274) sul futuro delle relazioni britanniche-irlandesi dopo Brexit.

Harvey focalizza l'attenzione sull'Irlanda del Nord, una giurisdizione all'interno del Regno Unito che ha risentito acutamente del dibattito e del processo evolutivo sottostante la Brexit, sostenendo nel proprio paragrafo introduttivo che un risultato molto probabile di queste vicende sarà una più intensa discussione sulla collocazione della regione irlandese all'interno del Regno Unito, con la conseguenza di fare riemergere l'unificazione irlandese come una via per ritornare all'interno dell'Unione Europea.

Harvey fa notare come il governo Johnson, in ciò allontanandosi dalla precedente prospettiva del governo May in ordine al cd. “backstop” irlandese, sia alla fine addivenuto alla accettazione, per l'Irlanda del Nord, di un regime “unico” secondo il quale, al fine di raggiungere obiettivi comuni, e, comunque, fino a successivi e differenti accordi tra Regno Unito ed Unione Europea, l'Irlanda del Nord deve rimanere sostanzialmente allineata all'Unione Europea, specialmente con riguardo alla libera circolazione dei beni. Tali determinazioni, viene fatto notare, vengono adottate nell'ambito del Protocollo apposito su Irlanda/Irlanda del Nord, alla cui base viene formalmente riconosciuta la fondamentale determinazione di proseguire e, comunque, di non contraddire i contenuti e le intenzioni del *Belfast Good Friday Agreement* stipulato nel 1998.

In sintesi l'Irlanda del Nord rimane, dal punto di vista costituzionale, una parte costitutiva del Regno Unito, che, tuttavia, per gli specifici fini suddetti, rimarrà soggetta ad un regime “speciale” caratterizzato dall'adeguamento alla regolazione proveniente dall'Unione Europea per il prevedibile futuro.

Alla *Verdrittstaatlichung*, ovvero (per utilizzare il neologismo tedesco) trasformazione del Regno Unito in “Stato terzo” rispetto all'Unione Europea, ed alla conseguente regolazione dei rapporti tra le due entità politiche non più dalla complessa rete istituzionale dell'Unione Europea ma dal *Withdrawal Agreement* come strumento bilaterale di diritto internazionale, è dedicato, nella terza parte del volume, il contributo di Joris Larik su modalità di adozione di decisioni e di definizione delle controversie (*Decision-Making and Dispute Settlement*, pp. 191-211).

Il risultato valutativo dell'analisi di Larik sta nella definizione del *Withdrawal Agreement* come un compromesso il quale, per quanto riguarda molteplici importanti aspetti, si adegua alle posizioni negoziali fatte valere in sede di trattativa dalla parte dell'Unione Europea ove invece la realizzazione di alcuni degli obiettivi del Regno Unito viene rinviata ad anni successivi ovvero “relegata” alle future relazioni che si stabiliranno con l'Unione Europea.

Larik descrive la struttura e il funzionamento del *Joint Committee*, organo centrale nell'economia della “governance” scaturita dal *Withdrawal Agreement*, co-presieduto da rappresentanti dell'Unione Europea e del Regno Unito, che è responsabile della

implementazione e applicazione del medesimo Accordo nonchè responsabile della supervisione di numerosi comitati particolari specializzati. Lo stesso Autore approfondisce l'argomento della definizione delle controversie ed il ruolo, a questo riguardo, previsto per la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Come di particolare interesse viene sottolineata da Larik la circostanza che nel *Withdrawal Agreement* viene riconosciuto il ruolo della giurisdizione della Corte Europea di Giustizia, anche oltre il termine del periodo di transizione, in tre distinte ripartizioni di competenze: azioni della Commissione Europea contro asserite violazioni da parte del Regno Unito delle proprie obbligazioni durante il vigore del *Withdrawal Agreement* e riferibili al periodo di transizione; azioni della Commissione Europea contro asserite violazioni del Regno Unito di decisioni dell'Unione Europea con riguardo al medesimo Regno Unito ovvero riguardo a persone fisiche e giuridiche residenti o aventi sede in quest'ultimo; il potere giurisdizionale della Corte Europea di Giustizia di dettare disposizioni preliminari ("*preliminary rulings*") sulla parte del *Withdrawal Agreement* che riguarda i diritti dei cittadini.

Inoltre, ricorda Larik, è importante acquisire l'ulteriore circostanza di come è prevista nel Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord l'estensione, per quanto riguarda la regione nord-irlandese, della giurisdizione della Corte Europea di Giustizia anche oltre il termine del periodo di transizione. In tal senso, annota ancora Larik, la prospettiva della estensione potenzialmente a tempo indeterminato della giurisdizione della Corte Europea di Giustizia con riguardo ad una parte costitutiva di uno Stato non membro dell'Unione Europea risulta di rilevanza straordinaria.

Avviandosi a concludere il proprio contributo, Larik svolge un'analisi con riguardo ai profili organizzativi ed operativi delle procedure arbitrali e delle commissioni previste nel *Withdrawal Agreement*, dinanzi alle quali, per accoglimento di una espressa volontà del Regno Unito al riguardo, non hanno accesso gli individui ma solo gli organi previsti del Regno Unito e della Unione Europea.

Il volume si conclude con l'ultimo contributo costituito da una analisi del curatore Federico Fabbrini sul futuro dell'Unione Europea dopo la Brexit (*The Future of the EU after Brexit, and Covid-19*, pp. 274-297) nella quale si delineano tre visioni dell'Unione Europea che sono in competizione tra di loro: la prima che considera l'Unione Europea un progetto politico; la seconda che invece vede l'Unione Europea principalmente come un progetto di mercato; la terza che contempla l'Unione Europea come un modello autocratico in espansione.

Fabbrini, in una prospettiva di integrazione di queste tre visioni, sottolinea l'importanza e la necessità di promuovere una prossima Conferenza sul Futuro dell'Europa avente ad oggetto la riflessione sulla struttura costituzionale dell'Europa pur essendo ben consapevole dell'esito incerto di tale iniziativa anche a motivo, tra le altre cause, degli effetti dirompenti della pandemia ancora in atto. Fabbrini nota che l'iniziativa di tale Conferenza, concepita, proprio dopo la Brexit, come un modo di rinnovare l'Unione Europea e di rilanciarne il progetto di integrazione, è stata sostenuta in comune da Francia e Germania ed ha ricevuto l'appoggio anche del Parlamento Europeo mentre ha trovato l'atteggiamento del Consiglio dell'Unione Europea molto più cauto al riguardo.

Date le tensioni intorno alla organizzazione istituzionale ed al mandato costituzionale della Conferenza dovute alle sopra menzionate differenti visioni sul futuro dell'Europa, la raccomandazione di Fabbrini, onde superare i veti degli Stati che potrebbero paralizzare l'intero progetto, è quella che la Conferenza abbozzi un nuovo trattato ("*Political Compact*") e lo sottoponga ad una nuova modalità di ratifica che sostituisca il requisito dell'unanimità previsto dall'art. 48 del Trattato sull'Unione Europea con un voto di super maggioranza.

Il volume è corredato da due tavole delle fonti giurisprudenziali e delle fonti legislative e da un elaborato indice analitico.

Giorgio Tamassia