

## **Brexit: l'approccio negoziale dell'Unione e i principali nodi del negoziato**

Con l'approvazione il 29 aprile da parte del Consiglio Europeo delle linee guida e la pubblicazione il 3 maggio delle proposte della Commissione per direttive negoziali dettagliate, il processo che dovrà portare all'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea sta per entrare nel vivo. Tecnicamente i negoziati sulla base dell'ormai famoso articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea potranno iniziare non appena il Consiglio dei Ministri avrà approvato le proposte della Commissione, e cioè a partire dal 22 maggio. Nella pratica però quasi certamente si attenderà lo svolgimento delle elezioni convocate a sorpresa da Theresa May per il prossimo 8 giugno. In ogni caso il termine dei due anni previsto dal Trattato per l'accordo sulle condizioni del recesso dall'Unione scadrà alla mezzanotte del 29 aprile del 2019. A quella data la Gran Bretagna cesserà di far parte dell'Unione Europea, a meno che le due parti di comune accordo, ed all'unanimità per quanto riguarda il Consiglio Europeo, non abbiano deciso una proroga.

L'esame degli indirizzi approvati dal Consiglio Europeo e delle specifiche direttive negoziali proposte dalla Commissione consente di individuare con sufficiente chiarezza i nodi principali del negoziato che sta per aprirsi.

Innanzitutto, quello del rapporto fra l'accordo sulle modalità del recesso e le relazioni future del Regno Unito con l'Unione Europea. Pur senza definirne concretamente il funzionamento, l'articolo 50 stabilisce un collegamento fra i due momenti: il negoziato sulle modalità del recesso dovrà *"tenere conto"* del quadro delle relazioni future con l'Unione del paese che recede. Sia il Consiglio Europeo

che la Commissione danno un'interpretazione restrittiva di questo collegamento: esso non può funzionare già nelle fasi iniziali del negoziato, ma solo quando il Consiglio Europeo avrà constatato che quest'ultimo sarà giunto a risultati sufficientemente chiari su alcune questioni preliminari, che riguardano gli effetti del recesso sui cittadini e sulle imprese e la definizione degli obblighi che derivano al Regno Unito dagli impegni assunti anche sul piano finanziario quando era ancora un paese membro dell'Unione. In ogni caso, un accordo complessivo relativo alle relazioni future potrà essere concluso solo dopo il recesso: quando e se il Consiglio Europeo deciderà di passare alla seconda fase, si tratterà solo di delineare il quadro complessivo dei negoziati futuri. Nessuna "contaminazione" quindi fra i due momenti, la cui gestione resterà saldamente nelle mani del Consiglio Europeo, e nessun impegno circa la durata della prima fase e il passaggio alla seconda. Le polemiche seguite al recente incontro fra la Premier britannica e il Presidente della Commissione a causa delle indiscrezioni di stampa sulle reazioni incredole di Junker ai propositi tenuti dalla Signora May, sembrano confermare che le idee britanniche sulla separazione tra i due momenti non siano altrettanto chiare. Del resto, nei documenti ufficiali il governo continua ad affermare di essere fiducioso di poter raggiungere nei tempi fissati dall'articolo 50 *"un accordo positivo circa le nostre future relazioni con l'Unione Europea"*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Libro Bianco sul Great Repeal Act, 1.20, [www.go.uk>publications](http://www.go.uk>publications)

In secondo luogo, il contenuto stesso della prima fase dei negoziati. Per le istituzioni europee la garanzia, su base di reciprocità, della salvaguardia dei diritti acquisiti dai cittadini e dalle imprese comunitarie prima del recesso della Gran Bretagna dall'Unione comporta che tali diritti – anche se di godimento differito, come quelli nella materia pensionistica - dovranno continuare ad essere regolati anche dopo il recesso in accordo con la legislazione europea in base alla quale essi sono stati acquisiti e con le sue eventuali modifiche, e che per controversie sull'applicazione di tali diritti anche dopo il recesso dovrà sempre essere possibile per gli interessati ricorrere alle procedure amministrative o giudiziarie dell'Unione. E questo sia per i diritti individuali legati alla libera circolazione, al diritto di stabilimento e di accesso al lavoro ed alla protezione sociale e sanitaria che con riferimento al regime dei prodotti entrati in circolazione prima del recesso. In sostanza, un prolungamento del riferimento alla legislazione comunitaria e alla giurisdizione della Corte di Giustizia anche dopo il recesso per le situazioni prodottesi prima.

La posizione britannica al riguardo appare alquanto diversa. Il governo inglese propone infatti di “nazionalizzare” tutta la legislazione europea in solo atto (il c.d. *Great Repeal Act*) proprio nella prospettiva che poi il Parlamento decida quale confermare e quale modificare. Questo processo, che nell'approccio britannico comporta anche la fine della sottoposizione alla giurisdizione della Corte di Giustizia, dovrebbe svolgersi parallelamente ai negoziati per il recesso per “*assicurare la flessibilità necessaria per rispondere alle evenienze del negoziato*”<sup>2</sup>. In sostanza, la situazione dei cittadini comunitari in Gran Bretagna, la cui tutela è per Bruxelles una condizione pregiudiziale, per Londra potrebbe diventare in qualunque momento un elemento da spendere sul tavolo negoziale. E tra le prime modifiche che il governo inglese prevede di proporre al Parlamento vi è anche quella di una nuova legge sull'immigrazione grazie alla quale assicurarsi che “*nulla cambierà per i cittadini europei già residenti nel Regno Unito senza*

*l'approvazione del Parlamento*”<sup>3</sup>: un *understatement* tipicamente inglese per dire che molto potrà cambiare nel momento stesso in cui si pretende di dire il contrario!

E poi, tra le questioni preliminari, c'è quella finanziaria. Che il Regno Unito, in quanto membro a pieno titolo dell'Unione che pure si appresta a lasciare, per tutto il periodo del negoziato sul recesso debba continuare a contribuire al bilancio comunitario non può esserci alcun dubbio. Il problema è che, come tutti gli altri, Londra è impegnata dalle prospettive finanziarie relative al periodo 2014 – 2020, che coprono due esercizi finanziari successivi alla data prevedibile del recesso. Le stime originarie della Commissione e del suo negoziatore Barnier non comprendevano questi due anni supplementari, ma la posizione è successivamente evoluta per le pressioni di non pochi Stati membri, tra i quali soprattutto Francia e Polonia.

Inoltre, durante la sua membership Londra ha assunto – e continuerà ad assumere per i prossimi due anni – impegni finanziari a lungo termine per programmi che potrebbero iniziare anche dopo il recesso o nel quadro di organismi previsti dal Trattato (ad esempio la BEI e la stessa Banca Centrale, ai cui costi di funzionamento partecipano in parte anche i paesi non euro) o in Fondi istituiti ad hoc, come quello per i rifugiati in Turchia o il Fondo Europeo di Sviluppo. Si chiede a Londra di onorare anche quelli, così come di farsi carico dei costi per il trasferimento delle Agenzie comunitarie attualmente basate in Gran Bretagna e di quelli relativi alle pensioni ed ai benefici per il personale di nazionalità britannica che abbia lavorato per le Istituzioni europee dal 1973, e cioè dall'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Europea. Ed è così che, pur tenendo conto del rimborso di bilancio e di alcune voci accessorie, come la quota di proprietà degli edifici comunitari e il controvalore dei programmi a lungo termine di cui Londra avrebbe usufruito se fosse rimasta nell'Unione, si giunge alla somma di circa 100 miliardi di euro calcolata nei giorni scorsi dal Financial Times e ferocemente contestata dalla Signora May.

---

<sup>2</sup> Libro Bianco cit. 1.16

---

<sup>3</sup> Libro Bianco cit. 1.22

Particolarmente complessa la questione dell'Irlanda del Nord. A differenza delle problematiche con la Scozia, che hanno una portata esclusivamente interna al Regno Unito, qui la situazione presenta risvolti di diritto internazionale, legati all'Accordo Tripartito del 1998 - noto come il "Good Friday Agreement" - concluso fra i governi britannico ed irlandese con la partecipazione e l'accordo della maggior parte dei partiti politici dell'Irlanda del Nord. La preservazione del delicato equilibrio politico in Irlanda del Nord che è stato raggiunto con quell'accordo è un impegno al quale si sono vincolati sia il governo inglese che quello irlandese, facilitato dalla comune appartenenza all'Unione Europea. La Brexit potrebbe alterarlo drammaticamente: le recenti elezioni, che hanno visto il partito nazionalista ridurre ad uno lo scarto di seggi rispetto a quello unionista e le rinnovate pressioni per un referendum per la separazione dalla Gran Bretagna sono segnali eloquenti in questa direzione. Del resto, gli elettori nordirlandesi si erano maggioritariamente pronunciati contro la Brexit.

Fra i due territori esiste da tempo un regime di libera circolazione delle persone (Common Travel Area), e l'articolo 2 del Protocollo n. 20 allegato al Trattato di Lisbona riconosce esplicitamente che la circolazione delle persone fra la Repubblica d'Irlanda e il Regno Unito potrà continuare ad essere regolato da accordi diretti fra le due parti. Le direttive negoziali proposte dalla Commissione prevedono che tali accordi potranno essere riconosciuti anche dopo il recesso del Regno Unito nella misura in cui sono conformi al diritto comunitario.

Non così per quanto riguarda le merci: tra i due territori i controlli doganali ed i dazi sono stati aboliti solo in conseguenza dell'entrata in funzione del Mercato Interno nel 1992, e dovrebbero in teoria essere ripristinati nel momento in cui la Gran Bretagna, di cui l'Irlanda del Nord è parte, diventa un paese terzo, con conseguenze particolarmente negative per le esportazioni della Repubblica d'Irlanda e della stessa Irlanda del Nord: di qui la necessità di quelle "soluzioni flessibili ed immaginative" di cui parlano sia le linee guida del Consiglio Europeo sia le direttive negoziali

proposte dalla Commissione. A parere di chi scrive, ci troviamo qui di fronte ad una zona grigia a cavallo fra le questioni pregiudiziali e la regolamentazione definitiva dei rapporti successivi al recesso, il che da una parte appare in contraddizione con l'impostazione di fondo e dall'altra rende la ricerca di una soluzione particolarmente difficile, non essendo praticabile, almeno in questa fase, l'unica opzione che risolverebbe il problema alla radice, e cioè il mantenimento dell'Irlanda del Nord nell'Unione Doganale.

\*\*\*\*

Se questi sono i principali nodi della fase iniziale del negoziato - ai quali bisogna aggiungere la questione della parte di territorio cipriota sotto sovranità britannica<sup>4</sup> - la rapida approvazione da parte del Consiglio Europeo (secondo Junker il tutto non avrebbe preso più di dieci minuti) delle linee guida negoziali, successivamente dettagliate dalle proposte della Commissione, sembra testimoniare di una ritrovata compattezza fra gli stati membri sulla gestione di un passaggio particolarmente delicato per l'Unione. Non spirito punitivo, certo, nei confronti di Londra, ma nemmeno acquiescenza di fronte ad una situazione che potrebbe portare molta acqua al mulino degli euroscettici ed accrescere le pulsioni antieuropee già diffuse nelle opinioni pubbliche di molti paesi membri. Secondo una ricerca pubblicata dal Guardian, solo per i paesi baltici gli aspetti più propriamente politici della Brexit, in particolare per quanto riguarda il contributo britannico alla sicurezza del continente, sono in cima alla lista delle rispettive priorità negoziali. Per tutti gli altri le priorità riguardano la tutela dei diritti dei cittadini, l'integrità del Mercato Interno e l'inscindibilità delle sue libertà. In una fase nella quale, almeno nelle urne elettorali - che sono poi quelle che veramente contano - l'onda

---

<sup>4</sup> In realtà ci sarebbe anche quella di Gibilterra, ma il tema è stato finora tenuto rigorosamente fuori dal perimetro dei negoziati sia nelle guide-lines del Consiglio Europeo che nelle direttive negoziali della Commissione.

lunga delle spinte sovraniste sembra poter essere ancora contrastata, l'Unione non può permettersi di mettere i diritti dei cittadini in secondo piano rispetto agli interessi economici o di altro tipo che potrebbero spingere per una composizione al ribasso del negoziato. Ed anche il rigore sugli aspetti finanziari può

essere letto come un avvertimento a quanti fossero tentati di seguire la stessa strada della Gran Bretagna di valutarne bene i costi, e non solo quelli di medio e lungo periodo.

Ci sarà tempo per verificare se ed in quale misura questa compattezza resisterà agli sviluppi del negoziato.

Gianfranco Verderame

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Gianfranco Verderame

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – [www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it) – e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 -00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051