

Brexit: stato del negoziato

La presente Lettera Diplomatica intende far seguito a quella n° 1176 del 9 maggio scorso redatta dall'Ambasciatore Gianfranco Verderame e fornire qualche aggiornamento e commento sullo stato dei negoziati relativi al recesso del Regno Unito dall'Unione Europea. La Lettera tiene conto anche della discussione che ha avuto luogo tra i soci del Circolo il 9 ottobre 2017.

I negoziati sono iniziati il 19 giugno sulla base degli Orientamenti del Consiglio Europeo del 29 aprile e delle Direttive negoziali alla Commissione approvate dal Consiglio Affari Generali il 22 maggio e hanno proseguito con cadenza mensile. Per l'Unione Europea sono condotti dalla Commissione che si consulta con i Paesi membri prima e dopo ogni tornata. Il negoziato si articola in due fasi. Nella prima fase, che i negoziatori sperano (con qualche ottimismo) di poter concludere entro l'anno, si sta cercando di raggiungere un accordo in merito agli effetti del recesso sugli obblighi assunti finora dal Regno Unito (e che verranno assunti fino al recesso) in quanto membro dell'Unione Europea, e reciprocamente dall'Unione Europea nei confronti del Regno Unito, in materia di diritti acquisiti dei cittadini sia dell'Unione Europea che britannici e in materia di pendenze finanziarie. A queste questioni preliminari si è aggiunta, a richiesta dei governi britannico e irlandese, quella relativa a come assicurare comunque in futuro la libera circolazione delle merci e dei cittadini tra Irlanda e Irlanda del Nord preservando l'Accordo del Venerdì Santo del 1998 e la cosiddetta Common Travel Area.

Sul primo punto, i diritti acquisiti dei cittadini dell'Unione Europea e del Regno

Unito, il nodo principale è costituito dalla definizione del foro competente ad assicurare la loro tutela giurisdizionale: secondo Londra la competenza dovrebbe essere dei tribunali britannici; secondo l'Unione Europea dovrebbe essere della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Non dovrebbe essere impossibile peraltro trovare una soluzione di compromesso, come per esempio consentire ai tribunali britannici di fare riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Sul secondo punto, impegni finanziari, le posizioni sembrano al momento difficilmente conciliabili, anche per la difficoltà di condividere una metodologia di definizione degli obblighi e del calcolo delle pendenze, che continueranno a esistere dopo il recesso, eventualmente anche per molti anni (per esempio le pensioni dei funzionari britannici in servizio presso le istituzioni europee). Londra intenderebbe limitare le proprie responsabilità a circa 20 miliardi di Euro; l'Unione stima gli impegni finanziari a carico della Gran Bretagna a non meno di 60 miliardi. Il punto relativo alla libera circolazione dei cittadini tra Irlanda e Irlanda del Nord non è insuperabile, mentre molto più difficile è trovare una soluzione per la libera circolazione delle merci che non crei un precedente per quanto riguarda i rapporti futuri tra Unione e Gran Bretagna in materia di scambi commerciali e di integrazioni produttive.

Se e quando saranno stati risolti positivamente i suddetti tre nodi pregiudiziali, si potrà passare alla seconda fase: quella che dovrà individuare i contorni dei futuri rapporti tra Unione Europea e Regno Unito, tenendo conto dei quali potranno essere definite le modalità del recesso e le eventuali norme

transitorie verso l'accordo che regolerà le future relazioni UE-Regno Unito: accordo che potrà essere concluso formalmente solo dopo il recesso. Il negoziato è complesso e reso ancora più difficile dalle divisioni all'interno del governo britannico e del partito di governo, come confermato dalle posizioni critiche del Ministro degli Esteri nei confronti del Primo Ministro May, che Boris Johnson accusa di debolezza nei negoziati: divisioni che sono espressione anche di quelle esistenti nell'opinione pubblica britannica in materia di appartenenza alla costruzione europea e che si sono aggravate come conseguenza di decisioni non sufficientemente preparate sia del governo Cameron che del Governo May. Queste divisioni si riflettono inevitabilmente anche sulla coerenza della posizione della delegazione britannica e complicano ulteriormente il negoziato. Londra non ha rinunciato peraltro alla sua ben nota tattica volta a cercare di dividere i Paesi membri con proposte loro rivolte individualmente e apparentemente appetibili; per ora senza successo. L'incertezza è aggravata dall'indebolimento della leadership della Signora May: indebolimento confermato pubblicamente in occasione del suo discorso di pochi giorni fa al congresso del partito conservatore e che potrebbe portare a cambiamenti nella compagine governativa con conseguenze non prevedibili sull'andamento del negoziato.

I primi, difficili passi nelle trattative mi portano a non escludere che, di fronte a risultati ritenuti insoddisfacenti, il governo britannico possa decidere di non lasciare l'Unione Europea, spiegando alla sua opinione pubblica che i costi sono superiori ai benefici e che è necessario sottoporre la questione a un altro referendum, attivandosi questa volta per la vittoria del "*remain*"; è anche facile prevedere che Londra chiederebbe allora all'Unione Europea di poter usufruire delle stesse esenzioni da alcuni obblighi comunitari che il Consiglio Europeo le aveva incautamente concesso l'anno scorso in vista del referendum del 23 giugno 2016. Chi conosce meglio di me le sensibilità britanniche ritiene invece che, nell'ipotesi di risultati negativi, la scelta delle

forze politiche del Regno Unito sarebbe piuttosto per la rottura definitiva con l'Unione Europea: la cosiddetta "*hard brexit*". Entrambe queste due ipotesi comporterebbero conseguenze molto negative. La seconda, soprattutto per la Gran Bretagna, che diventerebbe a tutti gli effetti Paese terzo senza nessun collegamento con l'Unione Europea; ma anche per quest'ultima, che tra l'altro vedrebbe i propri numerosi cittadini residenti nel Regno Unito privi di qualsiasi protezione assicurata da accordi tra le parti. La prima ipotesi avrebbe invece effetti negativi, a mio giudizio, soprattutto per l'Unione Europea, che sarebbe condannata a continuare all'infinito il negoziato col Regno Unito in atto sin dagli inizi del processo comunitario. Credo valga la pena di ricordare alcuni significativi eventi.

Dopo aver escluso di partecipare ai lavori della conferenza di Messina del giugno 1955, la Gran Bretagna si è rapidamente convinta dell'errore fatto, visto l'immediato e per lei impreveduto successo delle Comunità Europee, e ha rinnovato tre volte la sua domanda di adesione: nel 1961, nel 1967 e nel 1969. Subito dopo l'uscita di scena di De Gaulle, che aveva posto il veto alle domande di adesione del 1961 e 1967, ha potuto essere avviato il negoziato, terminato con successo nel 1971 grazie anche al sostegno convinto che Londra ha ricevuto da alcuni Paesi membri tra i quali l'Italia. Due anni dopo l'ingresso nelle Comunità Europee, il governo laburista ha sottoposto la decisione presa dal precedente governo conservatore a referendum consultivo (i laburisti erano stati contrari all'adesione): il referendum si è concluso positivamente anche per l'impegno dello stesso governo laburista. Ci sembrò allora che fossimo finalmente giunti alla fine di un torturato percorso negoziale che era durato venti anni. Ci sbagliavamo.

Sotto la spinta di una opinione pubblica sempre inquieta, Londra ha sentito la necessità di rinegoziare la sua permanenza nell'Europa comunitaria nei primi anni '80 (il famoso "*give me my money back*" della Signora Thatcher), nei primi anni '90 (Maastricht) e in seguito in occasione di ogni successiva modifica dei trattati. Dopo un

primo periodo iniziale di circa tredici anni, durante il quale i commissari britannici a Bruxelles hanno dato in certi settori un pregevole contributo all'integrazione europea fino alla creazione del mercato unico nel 1986, Londra ha costantemente ostacolato ogni successivo tentativo di progresso inclusi quelli in materia di sicurezza e difesa e, quando si è trovata isolata, si è autoesclusa da ogni ulteriore, significativo passo in avanti: in particolare in materia di libera circolazione dei cittadini, moneta unica, spazio europeo di libertà e giustizia.

L'Unione Europea ha scadenze più urgenti e essenziali cui attendere, soprattutto in questa fase. La costruzione europea, così come immaginata dai padri fondatori e portata avanti con coerenza, nonostante qualche sbavatura, da oltre sessanta anni non si addice al Regno Unito, come la storia degli ultimi quaranta anni ha puntualmente confermato. Ne ebbi una immediata dimostrazione, subito dopo la firma il 22 gennaio 1972 del Trattato di adesione, quando un distinto spettatore inglese lanciò una bottiglia di inchiostro contro il Primo Ministro britannico Edward Heath, che usciva dalla sala del Palais d'Egmont dove si era appena conclusa la cerimonia della firma. Ho avuto successivamente ripetute conferme di questi sentimenti man mano che il processo di integrazione avanzava. La repulsione dell'opinione pubblica inglese nei confronti del progetto europeo è andata crescendo nelle generazioni più anziane soprattutto a partire dalla creazione della moneta unica, che è stata percepita in Inghilterra come l'inizio dell'egemonia germanica in Europa. "Abbiamo combattuto con successo e grandi sacrifici due guerre in questo secolo per non cadere sotto la Germania. Non possiamo

accettare di perdere la terza a causa della nostra appartenenza alle istituzioni europee". Ci disse il 16 ottobre 1992 un altrettanto distinto signore inglese che dimostrava molto civilmente di fronte al Consiglio Europeo di Birmingham, dove si discuteva di unione economica e monetaria. Mentre le generazioni più giovani, soprattutto quelle cresciute nel culto della globalizzazione e della finanza senza limiti, non hanno creduto in massa e senza riserve in una patria così regolamentata e ritualizzata come l'Europa comunitaria. Questa spontanea evoluzione in negativo dell'opinione pubblica britannica è documentata dai risultati dei due referendum tenuti in Gran Bretagna nell'arco di quaranta anni: il "remain" ha vinto nel 1975 con il 67% dei voti e ha perso nel 2016 con il 48%.

Mi rendo conto che dalla politica non si può pretendere coerenza costante e assoluta e che sia necessario procedere pragmaticamente in base agli eventi. Ma continuo a essere convinto che anche chi è costretto a navigare a vista deve sapere quale è la destinazione finale. Questo mi porta alla facile conclusione che integrazione europea e relazioni con la Gran Bretagna devono ormai procedere su piani diversi. In definitiva mi auguro che entrambe le previsioni negative che ho prima tracciato vengano smentite e che il negoziato per il recesso della Gran Bretagna dall'Unione Europea si concluda in modo positivo per entrambe le parti; e che stabilisca soddisfacenti percorsi separati per il loro rispettivo futuro. Lo stato attuale del negoziato sulle questioni pregiudiziali contiene a mio avviso tutti gli elementi per un possibile compromesso soddisfacente per tutti.

Roberto Nigido

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Giovan Battista 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 – e-mail:

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 000401