

## **Brexit: si passa alla seconda fase dei negoziati**

Dopo un ultimo convulso round coronato dall'incontro all'alba dell'8 dicembre fra la signora May e il Presidente Junker, la Commissione ha ritenuto che la prima fase dei negoziati per definire le modalità dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea potesse considerarsi conclusa ed ha proposto al Consiglio Europeo di dare via libera alla seconda fase. La benedizione finale la darà il Consiglio Europeo del 15 dicembre, ma tutto lascia ritenere che i Capi di Stato o di Governo accoglieranno la proposta della Commissione. Ed è anche prevedibile che lo faranno con non poco sollievo: la conclusione positiva di questa prima fase dei negoziati sgombra il terreno, almeno per il momento (anche a questo esercizio si applica la regola aurea secondo la quale “niente è concordato fino a che tutto non sarà stato concordato”), dallo spettro di una uscita non regolamentata, con la conseguenza che tutta una serie di problemi sarebbero rimasti senza soluzione. Che la signora May possa provare lo stesso sollievo resta tutto da verificare: come si vedrà, nonostante alcune perduranti ambiguità, la bilancia del compromesso pende questa volta più dalla parte dell'Unione che da quella del Regno Unito.

I principali “cesti” che componevano questa fase dei negoziati erano, come noto, il trattamento dei cittadini europei in Gran Bretagna, la questione del regime applicabile ai transiti tra l'Irlanda del Nord (parte del Regno Unito) e la Repubblica d'Irlanda (paese membro dell'Unione) e le implicazioni finanziarie del recesso. C'erano poi altre questioni specifiche relative al regime dei beni immessi sul mercato britannico prima che il recesso sia stato definitivamente formalizzato, alla cooperazione giudiziaria in

materia civile, commerciale e penale, a taluni aspetti relativi al funzionamento delle Istituzioni, agenzie ed altri organismi comunitari ed al ruolo della Corte di Giustizia con riferimento al controllo dell'Accordo finale di recesso. Su questi temi si sono registrati progressi solo “limitati”: e vedremo in seguito che fra essi ve ne è almeno uno in particolare che potrà presumibilmente non pochi problemi nel prosieguo dei negoziati. Sono invece rimasti completamente fuori per il momento dal perimetro delle discussioni le questioni relative ai diritti di proprietà intellettuale (incluse le denominazioni geografiche), alle procedure relative agli appalti pubblici ancora in corso, a taluni aspetti doganali ed alla protezione dei dati e delle informazioni acquisiti prima del recesso.

Ma andiamo con ordine.

L'intesa raggiunta fra i due negoziatori (il Ministro David Davis per la Gran Bretagna e Michel Barnier per la Commissione, alla quale il Consiglio Europeo ha affidato la condotta delle trattative) copre solo le prime tre questioni citate, considerate propedeutiche all'ulteriore avanzamento del negoziato.

Sulla prima, e cioè il trattamento dei cittadini comunitari in Gran Bretagna, la richiesta dell'Unione era non solo che tale trattamento restasse immutato anche dopo il recesso, ma che vi fossero anche idonee garanzie per i cittadini europei di poter far valere i propri diritti sul piano giurisdizionale e che fosse salvaguardata la competenza della Corte di Giustizia nella interpretazione e nella applicazione delle norme dalle quali tali diritti discendono.

Anche se non si poteva certo pretendere che il diritto europeo **in quanto tale** continuasse ad applicarsi in Gran Bretagna

dopo il recesso, la soluzione alla quale si è giunti perviene in pratica allo stesso risultato: la Gran Bretagna si impegna a trasferire con legge ordinaria nella propria legislazione i diritti dei cittadini europei residenti alla data del recesso derivanti dalla legislazione comunitaria quali saranno elencati nell'Accordo di Recesso, con l'intesa che nelle more essi potranno comunque essere fatti valere direttamente dagli interessati e prevarranno su qualsiasi altra disposizione eventualmente incompatibile. In pratica, una controassicurazione nel caso il Parlamento britannico tardasse nella trasposizione.

E' stato anche convenuto che in caso di ricorsi giurisdizionali di fronte a tribunali britannici questi ultimi terranno conto delle eventuali pronunce della Corte di Giustizia che in materia dovessero intervenire anche dopo la data del recesso. Inoltre, per i procedimenti avviati entro otto anni dalla data della trasposizione in diritto interno della sezione dell'Accordo di Recesso relativa ai diritti dei cittadini europei i giudici britannici potranno, ove lo ritenessero necessario per l'interpretazione delle norme in discussione, rivolgersi in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia. E così come al rispetto dei diritti dei cittadini britannici nei paesi dell'Unione veglia la Commissione, la Gran Bretagna dovrà costituire un organismo indipendente che potrà anche avviare azioni giudiziarie a tutela dei diritti dei cittadini che esso riterrà siano stati violati.

Messa così, sembrerebbe una vittoria europea su tutta la linea: le norme europee in materia di diritti dei cittadini residenti nei paesi membri e dei loro familiari diretti, anche per quanto attiene alla possibilità di un successivo ricongiungimento, continueranno ad applicarsi ed a prevalere su ogni eventuale contrastante disposizione nazionale. Ma la Gran Bretagna resta un paese sovrano, e dopo la Brexit lo sarà ancora di più. Per quanto conforme a quella dell'Unione, sempre di legislazione britannica si tratta, in un regime, tra l'altro, nel quale non può valere il primato del diritto comunitario. In conseguenza, il Parlamento di Westminster è libero di legiferare anche in questa materia, ma se vorrà farlo in modo difforme dovrà cancellare

(*repeal*) l'intero atto con il quale la sezione dell'Accordo sul recesso relativa al diritto dei cittadini europei è stata trasposta nel diritto britannico. In pratica, dovrà rimettere in discussione un Accordo internazionale che esso stesso avrà approvato, con tutte le possibili conseguenze del caso sul piano del diritto internazionale.

E passiamo agli aspetti finanziari, dove fino all'ultimo l'intesa era sembrata la più difficile. Qui l'accordo è stato sul metodo per il calcolo del costo del recesso ed in particolare sul principio che il Regno Unito pagherà integralmente per gli impegni assunti durante la sua membership. E ciò sia per quanto riguarda il bilancio comunitario - e quindi anche per gli anni 2019/2020 coperti dalle prospettive finanziarie ma nei quali Londra sarà già formalmente fuori dall'Unione - compresa la parte di impegni che verrà a scadenza oltre tale data (il c.d. "*reste à payer*") - che l'operatività di altri organismi comunitari come la Banca Europea per gli Investimenti, la Banca Centrale, il Fondo Europeo per gli Investimenti e i Fondi per l'assistenza alla Turchia ed ai paesi africani in materia migratoria.

Nonostante la loro proverbiale attenzione agli aspetti finanziari, l'evidenza della impossibilità di rifiutarsi di riconoscere la logica di questo principio deve essersi imposta anche ai coriacei negoziatori britannici. Ora, acquisito il principio, la battaglia si sposta sulle cifre, e nulla fa credere che questa seconda parte del negoziato sarà più facile della prima. Ed anche se appare molto probabile che il conto finale sarà almeno il doppio dei 20 milioni di euro che costituivano la prima offerta della signora May, è significativo che il negoziatore europeo si sia rifiutato di fornire importi precisi in proposito.

C'è poi la questione dell'Irlanda del Nord. Si è confermato qui che è virtualmente impossibile risolvere il problema in questa fase, in quanto esso appare intimamente legato alla definizione del regime futuro dei rapporti fra il Regno Unito e l'Unione Europea (cfr. Lettera Diplomatica n. 1176 del 9 maggio 2017). Solo un regime di unione doganale può evitare la creazione di un "*hard*

*border*” tra le due parti di un’isola dove, dopo la Brexit, convivranno un paese membro dell’Unione ed una porzione di territorio di un paese terzo. Qualunque altra ipotesi creerebbe una disparità di trattamento fra territori all’interno dello stesso paese (il Regno Unito), come ha dimostrato il fallimento dell’idea, non priva di fantasia, di creare il confine con la Repubblica d’Irlanda nel Canale di San Giorgio, con la conseguenza - inaccettabile per gli unionisti il cui partito è essenziale per la tenuta del governo della signora May - che il territorio dell’Irlanda del Nord sarebbe rimasto, ai fini doganali, separato dal resto del Regno Unito.

Tutto rinviato quindi a dopo la Brexit? Non proprio. L’Irlanda non avrebbe mai accettato un rinvio senza una idonea garanzia che il problema sarebbe stato comunque risolto, ed anche per l’Unione la questione poneva un problema di principio che non poteva essere lasciato in sospeso. Anche qui a cedere, alla fine, è stata la signora May. E il cedimento è stato di non poco conto, in quanto prefigura per l’Irlanda del Nord una condizione che difficilmente non potrà non essere estesa all’intero territorio del Regno Unito. Nel rapporto finale della Commissione c’è una frase significativa: l’intenzione di evitare la creazione di un *hard border* tra l’Irlanda del Nord e la Repubblica d’Irlanda “*sembra difficilmente compatibile con la decisione del Regno Unito di lasciare il Mercato Interno e l’Unione Doganale*”. Ciononostante, il Regno Unito si è impegnato, indipendentemente dal regime futuro delle sue relazioni con l’Unione, a mantenere la situazione dell’Irlanda del Nord “*pienamente allineata con le norme del Mercato Interno e dell’Unione Doganale che, ora e per il futuro, garantiscono la cooperazione fra i due territori dell’isola nel quadro del Good Friday Agreement*”. Ciò significa che nell’Irlanda del Nord continuerà ad applicarsi, in materia di libera circolazione, un regime corrispondente (*alligned*) a quello attuale, anche se in futuro la Gran Bretagna non mantenesse alcun collegamento con il Mercato Interno e con l’Unione Doganale. Si ricreerebbe così quella separatezza dell’Irlanda del Nord che gli unionisti hanno

già fermamente rifiutato, a meno che la soluzione finale dei rapporti con l’Unione non sia compatibile con quella nord irlandese.

E’ tempo di tirare le fila.

L’intero negoziato dovrà concludersi in tempo utile - la Commissione parla di ottobre 2018 - per consentire che l’Accordo di Recesso venga ratificato prima che scada il termine di due anni previsto dall’articolo 50, e cioè il 29 marzo 2019, salvo rinvio deciso di comune accordo fra le parti. Di questo tempo, più della metà è stato consumato nella prima fase dei negoziati. Come abbiamo visto, le questioni ancora da affrontare sono molte, e tra queste ve ne è una particolarmente delicata: chi veglierà sull’applicazione dell’Accordo di Recesso una volta che sarà concluso e dirimerà le controversie che dovessero sorgere al riguardo? Per la Commissione non c’è dubbio: la gestione dell’Accordo dovrà rispettare l’autonomia del diritto comunitario, incluso il ruolo della Corte di Giustizia. La parte britannica ha messo agli atti la sua opposizione. Il problema rimane dunque aperto e si aggiunge agli altri temi sui quali dovrà essere trovato un accordo. Nella fase che si apre i negoziati dovranno delineare inoltre i contorni delle relazioni future del Regno Unito con l’Unione Europea nonché del periodo transitorio eventualmente necessario. Occorrerà quindi ancora molto impegno e molta buona volontà per chiudere il negoziato in tempo. Come ha osservato il Presidente del Consiglio Europeo, “*rompere è difficile, ma rompere e costruire allo stesso tempo lo è molto di più*”. Forse solo adesso la signora May comincia a realizzare che “*Brexit means Brexit*” non è altro che uno slogan e che sugli slogan è difficile costruire.

Il Primo Ministro britannico dovrà far accettare ora al Parlamento di Westminster di dover legiferare sui diritti dei cittadini comunitari residenti alla data del recesso in aderenza al diritto comunitario (e torna qui utile ricordare il pensiero di Robert Schuman - riportato dall’Ambasciatore Nigido nella Lettera Diplomatica n. 1193 del 5 dicembre corrente - che riteneva inconcepibile “*...che un governo un parlamento britannico ammettessero decisioni prese al di fuori di essi*”) e che anche i tribunali britannici

dovranno tenere “ *debito conto*” delle pronunce in materia della Corte di Giustizia.

Un boccone difficile da far accettare da quanti hanno voluto la Brexit in nome del pieno recupero della sovranità nazionale e della liberazione dalla sottoposizione alla Corte di Giustizia. Inoltre, nonostante la cautela della Commissione nel presentare l'accordo raggiunto sulla questione dell'Irlanda del Nord come non impegnativo per il regime delle relazioni post recesso, è difficile non vedere il collegamento fra le due cose. E soprattutto è impensabile che non lo veda il partito degli unionisti nord - irlandesi. In questo senso, è ragionevole pensare che la questione nord irlandese finirà, se non per condizionare, certamente per influire molto

sulla definizione del futuro regime delle relazioni del Regno Unito con l'Unione Europea.

Un'ultima osservazione. In questa occasione gli Stati membri hanno dato prova di compattezza e la Commissione di perseveranza nella difesa degli interessi e dei principi comuni. In un momento in cui l'Unione sembra poter riprendere il suo cammino, con la riapertura del cantiere della difesa europea e la riproposizione da parte della Commissione di un equilibrato e tuttavia coraggioso percorso di completamento e rafforzamento dell'Unione Economica e Monetaria, vorremmo poter interpretarlo come un buon auspicio per il futuro del processo di integrazione.

Gianfranco Verderame

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](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