

## **Le relazioni Unione Europea-Regno Unito dopo Brexit**

Dal 1° gennaio 2020 il Regno Unito non è più membro dell'Unione Europea, avendo chiesto di uscirne nel 2017; durante tutto l'anno 2020 la legislazione comunitaria è rimasta in applicazione in Gran Bretagna al fine di assicurare una transizione ordinata verso un nuovo regime di relazioni. Quest'ultimo è ora regolato, per l'essenziale, da un Accordo di Libero Scambio e Cooperazione concluso, dopo oltre tre anni di negoziati, il 24 dicembre scorso e in vigore dal 1° gennaio 2021.

Poiché l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea comporta anche la fine della partecipazione di Londra al mercato unico e all'unione doganale, interesse comune delle due parti era di mantenere quanto più possibile inalterato il livello degli scambi, essendo diventate ormai le due aree economiche molto interconnesse. L'Accordo di Libero Scambio e Cooperazione preserva la libera circolazione delle merci tra le due aree senza dazi e tariffe ma introduce controlli doganali. Al fine di assicurare condizioni di concorrenza accettabili per l'Unione, l'accordo impone alla Gran Bretagna il rispetto delle regole europee esistenti in materia sociale, ambientale, di aiuti di stato e di indicazioni geografiche; ma il Regno Unito non dovrà applicare quelle che verranno introdotte in futuro da Bruxelles. Rinvia a ulteriori negoziati la libera circolazione dei servizi, inclusi quelli finanziari che sono di particolare interesse per il Regno Unito. In caso di violazione dell'accordo denunciata da parte di uno dei contraenti, è previsto il ricorso a una procedura di arbitrato e, nei casi più critici, l'adozione di misure di ritorsione: avendo la Gran Bretagna rifiutato il ricorso

alla Corte di Giustizia Europea, è facile prevedere che l'applicazione dell'accordo darà luogo a complicati negoziati e lunghi contenziosi. Sono tutelati i diritti acquisiti dei cittadini dei Paesi dell'Unione residenti nel Regno Unito e quelli dei cittadini britannici residenti nei Paesi dell'Unione: i non residenti al momento di Brexit saranno trattati come cittadini di Paesi terzi. L'accordo sarà gestito da un Consiglio di Partenariato che si riunirà a vari livelli, incluso quello ministeriale; sarà composto di un rappresentante del Regno Unito e da uno della Commissione, integrati eventualmente da un rappresentante dello Stato o degli Stati Membri interessati.

Al fine di evitare l'introduzione di una frontiera tra le due parti dell'Irlanda l'accordo prevede che l'Irlanda del Nord continuerà a fare parte del mercato unico e dell'unione doganale, ma applicherà gli accordi commerciali che il Regno Unito ha concluso o concluderà con i Paesi terzi. Per evitare distorsioni di traffico le merci in arrivo in Irlanda del Nord dalla Gran Bretagna saranno sottoposte a controlli doganali nei porti di arrivo. I rapporti tra Gibilterra e Spagna sono stati regolati da un accordo bilaterale tra Londra e Madrid, che garantisce la libera circolazione delle persone tra La Rocca e l'area attigua sotto sovranità spagnola. I prodotti ittici sono inclusi nella libera circolazione delle merci, a fronte del mantenimento per cinque anni e mezzo dei diritti di pesca dei battelli dei Paesi dell'Unione nelle acque britanniche, con riduzione peraltro delle quote di pesca del 25% rispetto al passato: quote da rivedere ogni anno a partire dal 2026. La politica comune della pesca mi è sempre apparsa

ispirata, oltre che dallo specifico interesse dei pescatori francesi, dal desiderio della Francia di far pagare alla Gran Bretagna, a suo tempo, un prezzo ulteriore per l'ammissione alle Comunità Europee. E' basata su una argomentazione (libera circolazione dei prodotti ittici contro diritti di produzione nel territorio degli altri Paesi Membri), che ritengo pretestuosa perché non è stata adottata anche per i prodotti, concettualmente analoghi, che rientrano nell'ambito della politica agricola comune.

L'accordo mantiene la cooperazione giudiziaria e di polizia e quella in materia di ricerca e tecnologia; esclude per volontà di Londra la politica estera e di difesa. Ma fa salva la partecipazione britannica al Fondo Europeo di Difesa: è una buona notizia per l'Italia, dati gli importanti programmi di collaborazione bilaterale soprattutto nel settore aerospaziale. La Gran Bretagna ha deciso di non proseguire la sua partecipazione al Programma Erasmus, sia perché il flusso degli studenti tra i due lati della Manica non era equilibrato, sia perché era obiettivo di Londra andare verso aperture a scala mondiale in tutti i campi. Johnson ha ritenuto che anche la cultura rientrasse in questa logica e ha subito annunciato la volontà di mettere in atto un programma nazionale di scambio di studenti rivolto al resto del mondo. Dublino da parte sua ha reagito con l'impegno di finanziare il programma Erasmus per gli studenti dell'Irlanda del Nord: altro elemento che ravvicinerà le due parti dell'isola (e contribuirà ad allontanare l'Irlanda del Nord dalla Gran Bretagna).

Johnson ha centrato l'obiettivo di recuperare la intera sovranità britannica in tutti i settori, con l'eccezione di quanto previsto per l'Irlanda del Nord. Londra non dovrà più accettare leggi fatte in futuro a Bruxelles e non a Westminster. E' stata così confermata, seppur con ritardo, la previsione lasciata da Robert Schuman, il Padre dell'Europa comunitaria, nel suo testamento politico ("Pour l'Europe", una raccolta di articoli e discorsi pubblicata nel 1963, anno della sua morte): "in nessun terreno un parlamento o un governo britannico accetteranno leggi fatte fuori o contro di

esso". Pur essendo stato in gioventù sostenitore dell'utilità dell'adesione britannica al progetto europeo, alla luce dell'esperienza ho dovuto convincermi che l'uscita di Londra da quel progetto sarebbe stata prima o poi inevitabile: è avvenuta appena il Trattato di Lisbona ha introdotto nel 2009 la possibilità di recesso (articolo 50).

Il tema del rapporto con l'Europa continentale era sempre stato conflittuale nell'opinione pubblica inglese e la firma del trattato di adesione fu accolta in Gran Bretagna con sentimenti contrastanti. La decisione di chiedere di aderire alla Comunità Europea non avvenne a seguito di un generale e condiviso movimento di opinione, ma fu il frutto dei calcoli dei governi britannici succedutisi dal 1961 al 1969: calcoli che si sono successivamente rivelati sbagliati. Se l'obiettivo era quello di entrare a far parte di una zona di libero scambio delle merci e dei servizi, che stava avendo successo, e di condizionarne poi dall'interno gli sviluppi futuri, Londra non aveva compreso la portata degli obiettivi di integrazione anche politica iscritti nella logica dei trattati che aveva deciso di firmare.

Dopo i primi anni di - peraltro non generale - soddisfazione per essere finalmente approdati a Bruxelles e aver salutato con favore l'iniziativa della Commissione Delors di creare il mercato unico, gli inglesi si sono sentiti sempre più a disagio in una Europa che avanzava verso traguardi di maggiore integrazione a carattere sovranazionale, per di più in settori che oltrepassavano quello economico. Si sono resi conto che era stato ormai innescato un processo che andava contro i loro radicati sentimenti di orgogliosa indipendenza nazionale e oscurava la memoria dello "splendido isolamento" che aveva loro consentito di dominare a lungo (e sfruttare) buona parte del mondo. Anche se si è trattato di riflessi dovuti più alla nostalgia di un passato glorioso che a una razionale valutazione degli interessi in gioco, il richiamo a questi sentimenti e alla prospettiva di tornare a un ruolo mondiale ha contribuito alla vittoria del "Sì" nel referendum del 2016; oltre ovviamente all'insoddisfazione della maggioranza degli inglesi di trovarsi partecipi

di un progetto del quale non comprendevano gli obiettivi e che sentivano essere a loro estraneo.

A partire dalla decisione di creare il mercato unico nel 1987, Londra non è più riuscita a contrastare i progressi che ne erano la conseguenza: libera circolazione delle persone, moneta unica, piani per muovere - dopo l'unione monetaria - verso l'unione economica e in prospettiva anche verso quella politica. La Gran Bretagna si è dovuta rassegnare a rallentare e limitare il passo di questi progressi e a subirli, autoescludendosi. Sin dalla sua prima presenza nelle Istituzioni Europee Londra aveva lamentato peraltro l'invasione delle politiche europee, in particolare quella della politica agricola comune, e i relativi oneri di bilancio (ottenendone la riduzione); e nelle fasi di realizzazione del mercato unico aveva protestato ripetutamente contro l'insistenza, propria del metodo comunitario e del suo successo, di regolamentarne ogni aspetto e di dirigerne ogni passaggio.

L'accordo di Natale del 2020 riporta le lancette dell'orologio indietro ai primi anni '60, quando la Gran Bretagna scartò l'ipotesi di un accordo di libero scambio invece dell'adesione piena: se accolta, quell'ipotesi avrebbe risparmiato agli europei viventi sui due lati della Manica sessanta anni di mal di pancia. Anche da questa parte della Manica la presenza britannica è stata vissuta con crescente insofferenza, obbligando la Comunità, poi Unione, e i suoi Paesi Membri a continue rinegoziazioni con il Regno Unito in occasione di ogni modifica dei trattati, per accomodarvi la particolare partecipazione di Londra, e ad accettare soluzioni al ribasso dato il legittimo potere di veto inglese sulle questioni più rilevanti. Sono convinto che, se la Gran Bretagna fosse stata ancora membro dell'Unione nel luglio 2020, il coraggioso pacchetto allora approvato dal Consiglio Europeo, costituito dal Recovery Fund e dalle innovative decisioni in materia di nuove risorse proprie, non avrebbe mai visto la luce.

Non rimpiangeremo l'assenza di Londra dalla politica estera e di sicurezza comune, perché la Gran Bretagna non ha mai voluto contribuire seriamente al suo consolidamento

e sviluppo, essendo suo unico obiettivo quello di salvaguardare il proprio ruolo internazionale, coerentemente del resto con la visione che ha della sua posizione e dei suoi interessi nel mondo. Né dovremo avvertire come una preoccupante novità se la Gran Bretagna continuerà dall'esterno a ricercare intese triangolari con Francia e Germania, perché consultazioni a tre sulla politica estera senza la partecipazione delle Istituzioni dell'Unione non erano infrequenti nemmeno prima. Analogamente non è da rimpiangere la mancanza di un contrappeso britannico al ruolo dominante franco-tedesco, perché Londra ha badato sempre e solo ai propri specifici interessi in Europa e non a contribuire agli equilibri politici tra i Paesi Membri (pur necessari per il funzionamento senza tensioni del progetto europeo), come era stato negli ingenui auspici dell'Italia (e dei Paesi Bassi) al momento dell'adesione. Quel ruolo potrebbe essere svolto utilmente da Italia e Spagna, specie agendo congiuntamente, se l'Italia potesse stabilire al suo interno assetti più solidi e entrambi i Paesi riuscissero a conseguire maggiore peso internazionale grazie a un più consistente impegno sul piano militare e a una più determinata volontà di fare politica estera.

Rimpiangeremo invece il sano senso pratico dei britannici nella messa in atto delle politiche europee e la loro saggia avversione all'uso di espressioni declaratorie la cui portata reale rimane al di sotto del loro significato letterale. Come quando si opposero, senza successo, a fughe in avanti verbali di dubbio esito, quali la proposta di utilizzare il termine altisonante ma vago di "Unione" al posto di quello più concreto e collaudato di "Comunità Europea"; e quella di chiamare "Costituzione" (di uno Stato Federale che non esiste ancora ?) la codificazione in un unico testo dei vari trattati internazionali con i quali gli Stati Membri hanno deciso di condividere parti della loro sovranità nell'ambito delle Istituzioni europee. Quel trattato fu respinto nei referendum popolari tenuti nel 2005 in Francia e Paesi Bassi; il suo rifacimento portò dopo lunghi negoziati a un testo meno

ambizioso non solo nella forma ma purtroppo anche nella sostanza.

L'Accordo di Natale 2020 apre la strada a una proficua cooperazione tra Unione Europea e Regno Unito e prefigura positivi

sviluppi futuri che, anche se faticosi e costosi, potranno essere soddisfacenti per entrambi i contraenti, purché siano limitati alle aree di comune interesse e improntati al reciproco rispetto.

Roberto Nigido

*Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è stato inserito nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.*

*L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>*

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

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: 06.699.40.064 – e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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