



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 108

LA BREXIT: LA NOTIFICA UFFICIALE DEL GOVERNO BRITANNICO, L'AVVIO DEI NEGOZIATI E IL CONSIGLIO EUROPEO DEL 29 APRILE

Il 29 marzo 2017, il Primo ministro del Regno Unito, Theresa May, ha trasmesso al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, una lettera con la quale, dando seguito al mandato ottenuto dal Parlamento tramite l'approvazione del Notification of Withdrawal Bill, ha notificato al Consiglio europeo, in accordo con quanto previsto dall'art. 50, par. 2, del Trattato sull'Unione europea, l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione.

La lettera, nel ribadire l'adesione ai valori fondanti dell'Unione e la volontà di addivenire a un accordo di partenariato "speciale e approfondito", include un'informativa sulle procedure interne che il Regno Unito intende attivare a livello legislativo, sulle modalità con le quali andrebbe condotto il negoziato con l'Unione e sui principi che dovrebbero regolarlo.

Il Presidente del Consiglio europeo ha a sua volta rilasciato una Dichiarazione, nella quale, preso atto della notifica da parte del Regno Unito, sottolinea come il primo passo da seguire consisterebbe nell'adozione di linee guida per il negoziato, che sarà affidato, in rappresentanza della Commissione europea, a Michel Barnier. Tale adozione dovrebbe aver luogo in occasione del Consiglio europeo del 29 aprile, che discuterà una bozza di linee-guida predisposta e fatta circolare lo scorso 31 marzo.

A sua volta il Parlamento europeo ha adottato a netta maggioranza una risoluzione sui negoziati, proposta dai leader di quattro gruppi politici e dalla Presidente della Commissione affari costituzionali, nella quale sono esposte le condizioni per l'approvazione finale da parte del Parlamento di qualsiasi accordo di recesso.

1. LA LETTERA DEL PRIMO MINISTRO BRITANNICO

Il 29 marzo 2017 è pervenuta al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, una [lettera](#) del Primo Ministro britannico, Theresa May, nella quale, richiamati gli esiti del referendum del 23 giugno 2016 e la successiva approvazione parlamentare del (*Notification of Withdrawal*) Bill in data 13 marzo, viene notificata la volontà del Regno Unito di recedere dall'Unione europea, in accordo con quanto previsto dall'art. 50, par. 2, del TUE. Si ricorda, in proposito, che il secondo e terzo paragrafo dell'art. 50 recitano testualmente: "*Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine".

La lettera del Primo Ministro May, perfezionata la notifica di recesso, sottolinea come il Regno Unito auspichi di poter instaurare "**un partenariato speciale e approfondito**" con l'Unione europea, e come "sia nell'interesse sia del Regno Unito che dell'Unione europea utilizzare il processo negoziale per conseguire tale obiettivo nel modo più corretto e ordinato, riducendo al massimo le difficoltà e i disagi per ambo le parti".

La lettera si sofferma quindi, più nel dettaglio:

- Sulle misure interne che accompagneranno lo svolgimento dei negoziati. Il Governo britannico intende presentare una proposta di legge che abroghi lo *European Communities Act* del 1972 e che converta - per automatismo ove possibile, e con gli aggiustamenti del caso quando si renda necessario - l'acquis comunitario in legislazione nazionale, nonché un pacchetto legislativo che affronti una serie di questioni specifiche connesse al recesso: il tutto con l'obiettivo di assicurare la continuità e la certezza del diritto tanto per i cittadini britannici, quanto per qualunque cittadino o impresa dell'Unione che intenda svolgere le proprie attività su territorio britannico. La lettera sottolinea altresì come, "fin dall'inizio dei negoziati e per tutta la loro durata", il Governo si curerà di rappresentare gli interessi di ogni nazione e regione facente parte del Regno Unito, oltre ad avviare una consultazione su quali, dei poteri restituiti a seguito del recesso, dovranno rimanere in capo al Governo centrale e quali dovranno essere devoluti alla Scozia, al Galles e all'Irlanda del Nord;
- Sullo svolgimento e i possibili esiti del negoziato. In proposito, il Primo Ministro ribadisce la volontà del Regno Unito di "**concordare con l'Unione europea un partenariato speciale e approfondito, che includa forme di cooperazione tanto economica, quanto nel settore della sicurezza. A tal fine, riteniamo necessario che i termini di tale partenariato siano stabiliti di pari passo con quelli del recesso**". In assenza di un partenariato concordato, i rapporti commerciali dovrebbero necessariamente rientrare nel quadro fissato dall'Organizzazione mondiale del commercio; **pertanto, "in termini di sicurezza, un mancato accordo comporterebbe un forte indebolimento della nostra cooperazione nella lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo"**.

Il Primo Ministro procede infine a suggerire alcuni principi che potrebbero essere concordati prima ancora dell'avvio dei negoziati, onde assicurarne uno svolgimento armonioso e un esito positivo:

- Un approccio reciproco costruttivo e rispettoso, fondato su un sincero spirito di cooperazione. **Il Regno Unito, per esempio, "non aspira a rimanere nel Mercato Unico: comprendiamo e rispettiamo la vostra posizione secondo la quale le quattro libertà su cui esso si fonda sono indivisibili e non possono essere oggetto di un approccio selettivo";**
- Un'impostazione che ponga al primo posto gli interessi dei cittadini: "**Ci sono molti cittadini degli altri Stati membri che vivono nel Regno Unito, e cittadini del Regno Unito che vivono in altre parti dell'Unione europea, e dovremmo concludere un accordo preliminare che tuteli i loro diritti**";
- Un lavoro comune finalizzato a **un accordo globale, che includa tanto la cooperazione economica quanto quella nel settore della sicurezza** e che venga concordato insieme ai termini del recesso dall'Unione, e non in un secondo tempo;
- L'impegno a ridurre al massimo i fattori di disagio e di discontinuità e a offrire certezze ai cittadini, alle imprese e agli investitori;

- Un'attenzione particolare alla relazione unica del Regno Unito con la Repubblica d'Irlanda - con specifico riferimento alla cd. *Common Travel Area* - e all'importanza del processo di pace nell'Irlanda del Nord;
- Un impegno per far precedere la pur necessaria discussione tecnica connessa alle politiche settoriali da un dibattito di più ampio respiro, che sfoci in un **accordo di libero scambio ambizioso, audace e senza precedenti, in grado di coprire settori cruciali per le economie di tutte le parti interessate, come i servizi finanziari e l'industria di rete**;
- La prosecuzione del lavoro comune per far progredire e per proteggere i valori europei condivisi, attraverso il rafforzamento delle politiche dell'Unione nel mondo e della cooperazione in materia di sicurezza interna.

I punti sopra elencati riprendono in parte i contenuti del Libro Bianco del Governo britannico "Il recesso e il nuovo partenariato del Regno Unito con l'Unione europea", pubblicato lo scorso 2 febbraio, il quale a sua volta si articola sulla base dei dodici principi o linee guida esposti dalla Premier Theresa May il 17 gennaio. Vengono deliberatamente evitati alcuni degli argomenti più delicati, primo fra tutti il tema del controllo dell'immigrazione (adombrato, peraltro, nell'allusione alla volontà, da parte del Regno Unito, di non rispettare a pieno le quattro libertà sulle quali si basa il Mercato Unico), sul quale il Libro Bianco affermava, verbatim: "Rimarremo un paese aperto e tollerante, pronto a riconoscere il contributo prezioso dei migranti alla nostra società e ad accogliere tutte le persone dotate di un patrimonio di titoli e di esperienza che potrebbe accrescere ulteriormente il benessere della nostra nazione. Ma in futuro dobbiamo assicurarci di poter controllare il numero di persone che, dall'UE, entrano nel Regno Unito".

2. LA REAZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO

Appena ricevuta la lettera del Primo Ministro May, il Presidente del Consiglio europeo ha rilasciato una breve [Dichiarazione](#), nella quale si esprime rincrescimento per il fatto che il Regno Unito abbia deciso di recedere dall'Unione, ma ci si dichiara pronti ad affrontare il processo che seguirà necessariamente a tale decisione.

"Per l'Unione europea", recita testualmente la Dichiarazione, "il primo passo da compiere sarà l'adozione, da parte del Consiglio europeo, delle linee guida per i negoziati", nelle quali saranno elencate le posizioni generali e i principi alla luce dei quali l'Unione, rappresentata dalla Commissione europea, tratterà con il Regno Unito.

"Nel corso dei negoziati l'Unione agirà con un'unica voce, e a tutela degli interessi comuni. **La nostra prima priorità sarà ridurre ai minimi termini l'incertezza provocata dalla decisione del Regno Unito nei nostri cittadini, nelle nostre imprese e negli Stati membri. Perciò, ci concentreremo immediatamente sugli accordi necessari a garantire un recesso ordinato**".

La Dichiarazione si conclude annunciando **la convocazione del Consiglio europeo per il 29 aprile**, data nella quale dovrebbero essere approvate le linee guida per il negoziato.

3. LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Altrettanto rapida è stata la reazione del Parlamento europeo, che ha immediatamente convocato la Conferenza dei Presidenti. In quella sede è stata adottata una mozione di risoluzione sull'avvio dei

negoziati successivi alla notifica di recesso, nella quale sono esposte le condizioni per l'approvazione finale da parte del Parlamento di qualsiasi accordo di uscita del Regno Unito.

Il progetto di risoluzione, redatto da Manfred Weber per il gruppo PPE, da Gianni Pittella per il Gruppo S&D, da Guy Verhofstasdt (coordinatore sulla Brexit per il Parlamento europeo) per il Gruppo ALDE, da Philippe Lambert e Ska Keller, per il Gruppo dei Verdi, e dalla Presidente della Commissione affari costituzionali, Danuta Hubner, è stato approvato dalla plenaria il 5 aprile, con 516 voti favorevoli, 133 contrari e 50 astensioni.

Nel testo della [risoluzione](#), il Parlamento europeo, tra l'altro:

- Sottolinea con forza la necessità che ai cittadini dell'Unione sia garantito un trattamento equo, e che non esista alcuna sperequazione, discriminazione o differenza di trattamento tra i cittadini britannici residenti nell'UE e i cittadini UE che vivono nel Regno Unito;
- Ribadisce che finché il recesso non sarà perfezionato, il Regno Unito dovrà continuare a godere dei suoi diritti e a rispettare tutti gli obblighi previsti dai Trattati, inclusi gli impegni finanziari a lungo termine dell'attuale bilancio, e anche qualora questi ultimi dovessero proseguire oltre la data di uscita;
- Esprime rincrescimento per la decisione del Regno Unito di non partecipare al Mercato Interno o all'Unione Doganale e di non accettare le quattro libertà su cui essi si fondono;
- Ricorda che uno Stato che receda dall'Unione non può godere di benefici simili a quelli di uno Stato membro, e annuncia che non darà il proprio consenso a nessun accordo che contraddica, in tutto o in parte, tale assunto;
- Afferma che il Regno Unito dovrà continuare - fino a recesso avvenuto - ad accettare le quattro libertà sulle quali si fonda il Mercato Unico e la giurisdizione della Corte di Giustizia e ad aderire alla politica commerciale comune dell'Unione;
- Evidenzia, in proposito, come l'avvio da parte del Regno Unito di negoziati per accordi commerciali con paesi terzi sarebbe una violazione dei Trattati. Lo stesso varrebbe per ogni accordo bilaterale tra il Regno Unito e uno o più Stati membri, per quanto attiene, ad esempio, alle istituzioni finanziarie con sede in territorio britannico;
- Dichiara che un recesso ordinato è requisito assoluto e precondizione per qualunque futuro partenariato tra l'Unione e il Regno Unito, lasciando pertanto chiaramente intendere che l'accordo di recesso e il futuro accordo di partenariato non potranno e non dovranno essere negoziati in contemporanea, come proposto dal governo britannico;
- Sottolinea che ogni accordo futuro tra l'Unione e il Regno Unito, di qualunque natura esso sia, non potrà includere alcun compromesso che coinvolga la sicurezza interna ed esterna da un lato e i futuri rapporti economici dall'altro.

4. LE LINEE GUIDA PER I NEGOZIATI

Lo scorso 31 marzo, e due soli giorni dalla notifica pervenuta dal governo del Regno Unito, la presidenza del Consiglio europeo ha fatto circolare una bozza (riservata, ma in realtà pubblicata sul sito del *Financial Times*) contenente [le linee guida per i negoziati](#), da sottoporre all'approvazione del Consiglio europeo del 29 aprile.

Il Consiglio europeo intende in primo luogo continuare a basarsi sui principi esposti nella **Dichiarazione dei capi di Stato e di governo dell'Unione e dei Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione del 29 giugno 2016**, all'indomani del referendum. Nella Dichiarazione si prevedeva, tra l'altro:

- Che qualunque accordo con il Regno Unito sarà basato sul massimo equilibrio tra diritti e obblighi;

- Che, al fine di preservare l'integrità del Mercato unico, va esclusa una partecipazione allo stesso fondato su approcci di tipo settoriale;
- Che uno Stato non-membro dell'Unione il quale non assolva agli stessi obblighi previsti per gli Stati membri, non può godere dei loro stessi diritti e benefici;
- Che, in accordo con il principio secondo il quale non possono esistere accordi specifici in assenza di un accordo globale, nessuna questione individuale può essere esaminata separatamente.

Prendendo le mosse dai suddetti principi, le linee guida individuano le varie fasi nelle quali dovrebbero articolarsi i negoziati.

- In una **prima fase**, l'obiettivo da perseguire sarà stabilire le modalità con cui il Regno Unito si svincolerà dall'Unione e da tutti i diritti e gli obblighi derivanti dagli impegni assunti in qualità di Stato membro, garantendo al contempo il massimo livello possibile di chiarezza e di certezza legale ai cittadini, alle imprese, ai portatori di interessi e ai partner internazionali.
- Per quanto un accordo sulle relazioni future tra l'Unione e il Regno Unito potrà essere concluso solo dopo che il Regno Unito avrà acquisito lo status di Paese terzo, **l'art. 50 del TUE prevede che i negoziati per l'accordo di recesso tengano conto "del quadro delle future relazioni con l'Unione". Tale quadro potrebbe pertanto essere identificato durante una seconda fase dei negoziati ex-art. 50.** "L'Unione e i suoi Stati membri saranno pronti a impegnarsi in discussioni preliminari e preparatorie a tal fine, nel contesto dei negoziati ex-art. 50 del TUE, non appena saranno stati compiuti progressi sufficienti nella prima fase, in direzione di un accordo soddisfacente sui termini di un recesso ordinato."
- Per quanto necessario e legalmente possibile, i negoziati potrebbero anche creare le condizioni per **accordi transitori** che siano nell'interesse dell'Unione e, ove appropriato, prevedere misure ponte in linea con quello che sarà il quadro ipotizzabile per le relazioni future tra Regno Unito e UE.

Le linee guida passano quindi a individuare quelli che dovrebbero essere **gli elementi essenziali di un recesso ordinato**, soffermandosi in particolare:

- **sulla necessità di concordare un sistema di garanzie reciproche, vincolanti e non-discriminatorie, per quanto attiene allo status dei cittadini dell'Unione e del Regno Unito** affetti dal recesso, e dei loro familiari;
- sull'opportunità di prevenire il rischio di una *vacatio legis* una volta che i trattati cesseranno di applicarsi al Regno Unito, con particolare riferimento alla certezza del diritto per le imprese UE che commerciano o che operano in territorio britannico, e viceversa;
- sull'auspicio che il Regno Unito - anche dopo che i propri obblighi in tal senso saranno venuti meno - onori la sua quota di impegni assunti a livello internazionale in quanto membro dell'Unione, e sulla necessità di avviare al più presto un dialogo costruttivo su un possibile approccio comune nei confronti degli altri Paesi terzi e delle organizzazioni internazionali;
- sul fatto che l'accordo di recesso "dovrebbe includere meccanismi appropriati di risoluzione delle controversie" nonché una quantità debitamente circoscritta di intese a livello istituzionale per l'adozione delle eventuali misure necessarie a trattare situazioni non previste nell'accordo di recesso.

Per quanto concerne invece le discussioni preliminari e preparatorie su un **quadro per i futuri rapporti tra UE e Regno Unito**, le linee guida sottolineano, tra l'altro:

- che il Consiglio europeo è pronto ad avviare i lavori in vista di un accordo di libero scambio ambizioso, in linea con le volontà espresse dal governo britannico. Tale accordo potrà ovviamente essere finalizzato e concluso solo una volta che il Regno Unito non sarà più uno Stato membro dell'UE;
- che un qualsiasi accordo di libero scambio dovrebbe essere **equilibrato, ambizioso e di ampia portata, senza tuttavia comportare la partecipazione al Mercato unico o a parti di esso**, "poiché ciò minerebbe l'integrità e il funzionamento corretto del Mercato stesso". L'accordo dovrebbe inoltre assicurare una sostanziale parità di condizioni in termini di aiuti di Stato e concorrenza, e includere forme di salvaguardia contro vantaggi competitivi scorretti, con particolare riferimento a pratiche di dumping fiscale, sociale e ambientale;
- che, al di là degli ambiti strettamente commerciali, **l'Unione è pronta a valutare la possibilità di stringere accordi in altri settori, con particolare riferimento alla lotta contro il terrorismo e la criminalità transfrontaliera, nonché alla politica di sicurezza e di difesa**;
- che il futuro accordo di partenariato dovrebbe includere appositi meccanismi di risoluzione delle controversie che non ledano l'autonomia dell'Unione e in particolare le sue procedure decisionali interne.

Le linee guida sottolineano infine la necessità di applicare, per tutto il corso dei negoziati, **il principio di una leale cooperazione reciproca**. Più nel dettaglio, il Consiglio europeo "riconosce la necessità, nel contesto internazionale, di tener conto delle specificità del Regno Unito in quanto Stato membro in via di recesso, purché il Regno Unito rimanga leale agli interessi dell'Unione fino a recesso avvenuto".

4. I PASSI FUTURI

Dopo che - nel corso della riunione già fissata per il 29 aprile - il Consiglio europeo avrà adottato per consenso le linee guida sul recesso ordinato del Regno Unito dall'Unione, **spetterà alla Commissione europea (cui è stato conferito il compito di rappresentare l'Unione in sede di trattativa, avendo come capo negoziatore Michel Barnier) presentare una raccomandazione sull'avvio dei negoziati**, che deve essere adottata dal Collegio dei Commissari quattro giorni dopo la riunione del Consiglio europeo.

Spetterà poi al Consiglio autorizzare l'avvio dei negoziati, adottando le relative direttive, per le quali sarà necessaria una maggioranza qualificata (72% dei 27 Stati membri, ossia 20 Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione a 27), e conferendo l'incarico al negoziatore dell'Unione.

I negoziati devono concludersi entro un periodo di due anni, a valere dal momento in cui è attivato l'articolo 50. Se alla scadenza del termine non sarà stato raggiunto un accordo e il Consiglio europeo non avrà concesso, all'unanimità e d'intesa con il Regno Unito, una proroga, i trattati cesseranno automaticamente di applicarsi allo stesso Regno Unito.

Al termine del periodo fissato, il negoziatore dell'Unione presenta a Parlamento europeo e Consiglio una proposta di accordo che tenga conto del quadro delle future relazioni tra il regno Unito e l'Unione, e che è subordinata all'approvazione del Parlamento europeo (con votazione a maggioranza semplice cui partecipano anche i parlamentari del Regno Unito), quindi del

Consiglio (a maggioranza qualificata o "rinforzata"). Anche il Regno Unito è ovviamente chiamato a ratificare l'accordo, conformemente alle proprie norme costituzionali.

Tenuto conto degli *step* cui sono chiamate le istituzioni dell'Unione, i negoziati veri e propri dovrebbero durare 18 mesi circa, da inizio giugno 2017 a ottobre/novembre 2018.

26 aprile 2017

A cura di Luca Briasco