

Dipartimento  
di Scienze Politiche

Cattedra Economia Europea

# Analisi della Brexit: possibili modelli di associazione tra il Regno Unito e l'Unione Europea

Prof. Messori Marcello

---

RELATORE

Prof. Bruni Domenico  
Maria

---

CORRELATORE

Matr. 634832

---

CANDIDATO

## Ringraziamenti

I miei ringraziamenti vanno innanzitutto al mio relatore, il professor Marcello Messori, il quale ha saputo guidarmi con pazienza durante i mesi di ricerca, dimostrando una disponibilità ed un'attenzione fuori dal comune. Grazie per la professionalità e la dedizione mostrata nei miei confronti.

Desidero, inoltre, ringraziare il mio correlatore, il professor Bruni Domenico Maria, e la Luiss Guido Carli, che per cinque anni mi ha accompagnato in questo percorso di crescita accademica e, soprattutto personale.

Per la mia famiglia non basterebbero due pagine di ringraziamenti, per cui mi limito a dire grazie a tutti quelli che mi sono stati vicino, in particolare mio padre, mia madre e mia sorella.

Infine, un ringraziamento speciale va ai miei amici, vicini e lontani. Grazie agli amici del gruppo, agli amici d'infanzia, agli amici dell'università e agli amici sparsi per il mondo.

## Sommario

<b>Introduzione .....</b>	<b>5</b>
<b>Capitolo I.....</b>	<b>9</b>
<b>Brexit: il divorzio più costoso della storia .....</b>	<b>9</b>
1.1 Perché lasciare l'Unione Europea? .....	9
1.2 Il Referendum .....	15
1.3 Dal referendum all'attivazione dell'articolo 50.....	17
1.4 I negoziati .....	19
1.5 Problemi aperti e scenari futuri; le posizioni del Regno Unito .....	24
1.6 Problemi aperti e scenari futuri; le posizioni dell'UE .....	28
1.7 Le diverse varianti della Brexit.....	30
<b>Capitolo II.....</b>	<b>34</b>
<b>Modelli di <i>soft</i> Brexit .....</b>	<b>34</b>
2.1 Introduzione al capitolo .....	34
2.2 Le condizioni di appartenenza all'Unione Europea.....	35
2.3 EFTA, SEE e Unione Doganale .....	40
2.4 Il modello Svizzera: gli accordi bilaterali.....	43
2.5 Il modello norvegese: disimpegno politico, non commerciale .....	54
2.6 Il modello Turchia: l'unione doganale .....	61
2.7 Conclusioni .....	66
<b>Capitolo III.....</b>	<b>71</b>
<b>Modelli di <i>hard</i> Brexit e accordi di libero scambio.....</b>	<b>71</b>
3.1 Introduzione al capitolo .....	71
3.2 Evoluzione organizzativa dell'OMC e del GATT .....	72
3.3 Condizioni di appartenenza del Regno Unito all'OMC dopo la Brexit.....	76

3.4 Costi di riassetamento .....	81
3.5 Il nuovo accordo di recesso .....	84
3.6 I modelli di accordo preferenziale .....	90
3.7 Il modello Canada: accesso preferenziale al mercato unico .....	94
3.8 Conclusioni .....	100
<b>Conclusioni .....</b>	<b>103</b>
<b>Bibliografia e sitografia .....</b>	<b>106</b>
Capitolo I - Brexit: il divorzio più costoso della storia .....	106
Capitolo II - Modelli di <i>soft</i> Brexit .....	107
Capitolo III - Modelli di <i>hard</i> Brexit e accordi di libero scambio .....	110
<b>Indice delle figure .....</b>	<b>112</b>
<b>Abbreviazioni e sigle .....</b>	<b>113</b>
<b>Riassunto .....</b>	<b>114</b>

## Introduzione

Il 31 gennaio 2020, dopo quasi quattro anni dal referendum sulla permanenza comunitaria, il Regno Unito ha ufficialmente abbandonato l'Unione Europea, avviandosi sulla strada dell'indipendenza. Tuttavia, perché la Brexit si realizzi in pieno occorrerà del tempo; se dal primo febbraio Londra non godrà più della rappresentanza nelle istituzioni comunitarie, i rapporti con gli Stati membri resteranno sostanzialmente inalterati fino alla fine dell'anno. Dunque, sebbene la fase più tormentata dei negoziati sembra essersi conclusa, i mesi che seguiranno saranno altrettanto cruciali per delineare i rapporti tra le parti. Il 31 dicembre 2020 terminerà ufficialmente il periodo di transizione, a meno che non intervengano proroghe o nuovi accordi; se entro tale data il confronto tra le istituzioni comunitarie e il governo britannico non avrà condotto alla conclusione di un accordo, sarà inevitabile l'approdo ad una *hard* Brexit.

Il presente elaborato si pone come obiettivo la formulazione di un'ipotesi valida circa il futuro dei rapporti economici e commerciali tra Londra e Bruxelles, attraverso l'analisi dei preesistenti modelli di associazione adottati dall'Unione Europea, nell'attesa di individuare il più soddisfacente per ambedue le parti. La principale argomentazione qui sostenuta concerne la necessità di individuare un modello capace di bilanciare gli interessi degli attori in gioco, che possa consentire al Regno Unito il mantenimento di un legame privilegiato con l'UE, ottenendo al contempo l'autonomia desiderata.

Lo studio dei vari modelli proposti richiede un approccio multidisciplinare, in grado di combinare l'analisi storica a quella politica e la comprensione degli atti giuridici con le prospettive economiche. Ne consegue che i temi trattati nel presente elaborato saranno molto vari, così come le fonti a cui si è fatto affidamento.

La tesi si articola in tre capitoli, il primo dei quali si concentra sull'analisi dei rapporti tra l'UE e il Regno Unito, sul quadro giuridico che ha permesso a Londra di avviare le pratiche del recesso e sull'evoluzione dei negoziati in merito. Il secondo capitolo propone tre esempi di associazione considerati "soft", in quanto derivanti da un risultato negoziale, che consentirebbero un accesso più o meno ampio al mercato unico europeo. Infine, con il terzo capitolo, l'elaborato intende affrontare il tema dell'*hard* Brexit, ovvero la forma di separazione più netta, a cui non corrisponde un accordo tra le parti. Nella medesima sezione verranno trattati i risultati dell'Accordo di recesso e i possibili esempi di accordo preferenziale che potrebbero fungere da modello.

Più in dettaglio, il capitolo I offre, una sintetica ricostruzione della storia del Regno Unito in relazione all'Unione Europea e alle Comunità che l'hanno preceduta. Tale premessa è necessaria al fine di comprendere

l'evoluzione dei rapporti tra le parti, e in particolare l'origine dei sentimenti antieuropeisti, sfociati nel referendum del 2016.

Fin dagli albori della Comunità Economica Europea (CEE), il Regno Unito si mostra diffidente e poco disposto ad accettare le limitazioni di sovranità richieste da un'eventuale adesione. Nel 1960, dopo che i mercati del Commonwealth sembrano essere incappati in una congiuntura economica negativa, piuttosto che entrare a far parte della CEE, la Gran Bretagna preferisce un'alternativa meno vincolante - l'EFTA (European Free Trade Area) - nel tentativo di assicurarsi uno sbocco commerciale privilegiato anche in Europa. Tuttavia, nel 1972, nonostante l'evidente opposizione interna, il Regno Unito diventa membro del CEE e, nel 1992 aderisce al Trattato di Maastricht, istitutore dell'Unione Europea. Nondimeno, anche in questo caso la Gran Bretagna riesce a mantenere una posizione di maggiore autonomia rispetto alle istituzioni comunitarie, ottenendo l'*opt-out* dalla moneta unica e dall'area Schengen.

Nel 2008 la crisi finanziaria e reale si abbatte dapprima sugli Stati Uniti e poi sull'Europa, che fatica a riemergere, accrescendo l'opposizione interna all'integrazione europea. Per placare i sentimenti antieuropeisti, l'ex Primo Ministro britannico, David Cameron, convoca, nel giugno del 2016, un referendum sulla permanenza del Regno Unito all'interno dell'UE; sebbene con poco margine prevalgono i voti dei sostenitori della Brexit, che incitano all'avvio delle pratiche di recesso.

Le trattative sull'Accordo di recesso, iniziate il 19 giugno 2017 e terminate a fine gennaio 2020, calamitano per tre anni l'attenzione mondiale sulle vicende britanniche, dominando le agende di Londra e Bruxelles. I principali risultati negoziali possono essere individuati nei due Accordi di recesso, il primo proposto da Theresa May nell'autunno del 2018 e il secondo, presentato dal nuovo Premier Boris Johnson, nell'ottobre dell'anno successivo. L'Accordo della May, respinto in tre distinte occasioni dalla Camera dei Comuni, punta ad un legame "il più stretto possibile" con l'Unione Europea, mentre il secondo preferisce proporre una relazione meno vincolante. L'Accordo di Johnson, approvato dal Parlamento Europeo e dalla Camera dei Comuni, impegna, inoltre, le parti alla conclusione di un accordo di libero scambio entro il termine del periodo di transizione, previsto per dicembre 2020.

Tali sviluppi impongono la comprensione delle intenzioni e le preferenze dei due attori, per poter procedere all'analisi dei modelli di associazione. Circa l'Unione Europea, tre sono le questioni a cui è attribuita maggiore importanza: la tutela dei diritti dei cittadini europei che risiedono o lavorano in Gran Bretagna; prevenire l'imposizione di una barriera fisica tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord, considerando che tale frontiera viene quotidianamente attraversata dai cittadini di entrambe le parti; la regolazione degli impegni finanziari sottoscritti dal Regno Unito durante il suo periodo di appartenenza all'Unione. Dall'altro lato, la Gran Bretagna intende riappropriarsi del controllo delle frontiere e delle politiche d'immigrazione,

sottrarsi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e limitare al massimo gli esborsi dovuti alla liquidazione finanziaria.

Il secondo capitolo intende approfondire i possibili scenari della *soft* Brexit. Per una comprensione più completa dei temi qui affrontati, viene inizialmente proposto un breve riepilogo delle condizioni di appartenenza all'Unione Europea. Si concretizza, poi, lo scopo dell'elaborato, approcciandosi all'analisi dei modelli di associazione, di cui il primo è lo scenario degli accordi bilaterali settoriali, noto come "modello Svizzera". Questo può risultare interessante per il Regno Unito poiché offre la possibilità di scegliere in quali aree impegnarsi nei confronti dell'UE ed in quali, invece, mantenere l'indipendenza. Naturalmente, l'acquisizione parziale delle norme comunitarie si riflette in un accesso moderato al mercato unico per lo scambio dei beni, e molto limitato per quanto concerne i servizi.

Nel paragrafo successivo si affronta il "modello Norvegia". L'adesione allo Spazio Economico Europeo (SEE) si rivela l'esempio più moderato di Brexit, in quanto conserva molte delle caratteristiche dell'appartenenza all'Unione Europea. È, infatti, previsto un accesso quasi completo al mercato unico, comportando il rispetto delle quattro libertà fondamentali che lo governano (libera circolazione dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali). Un'altra caratteristica fondamentale di tale modello concerne la piena sottoposizione alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. L'esempio norvegese, dunque, poco sembra prestarsi alle esigenze del Regno Unito, esplicitamente alla ricerca della propria indipendenza.

L'ultimo scenario illustrato nel capitolo riguarda il "modello Turchia". Tale opzione è il risultato di un processo negoziale, ma presenta un accesso estremamente limitato al mercato unico europeo, pertanto si colloca a metà tra le categorie di *soft* e *hard* Brexit.

Con il terzo capitolo, l'elaborato intende affrontare il tema dell'*hard* Brexit. In tal caso le relazioni Londra e Bruxelles sarebbero regolate dalle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Qui viene considerata tale eventualità, sottolineando come l'opzione presenti diversi inconvenienti per il Regno Unito, al quale verrebbe richiesta la revisione dei programmi di impegni relativi al GATT e al GATS, nonché la necessità di rinegoziare i rapporti commerciali con l'UE.

In seguito, sono proposti i contenuti del nuovo Accordo di recesso. Questo ha posto fine ai negoziati sulla Brexit, ma ha dato il via ad un nuovo ciclo di trattative, adibite a delineare il futuro dei rapporti tra le parti. A tal riguardo, il capitolo offre una panoramica dei principali esempi di accordo preferenziale; tra questi, il DCFTA - l'accordo stipulato dall'UE con l'Ucraina, la Georgia e la Moldavia - è quello a cui è dedicata maggiore attenzione, in quanto risulta essere il modello più completo.

Infine, l'ultimo scenario qui esaminato concerne il "modello Canada". Quest'ultima opzione si colloca anch'essa a metà tra la *soft* e l'*hard* Brexit, poiché presenta un tipo di relazione più indipendente dai modelli

presentati nel capitolo II, ma allo stesso tempo, si pone come un esempio molto innovativo di accordo preferenziale, comprendendo materie solitamente escluse dagli accordi di libero scambio tradizionali.

Prima di procedere con la lettura dei capitoli è, tuttavia, doverosa un'ulteriore premessa: questo elaborato non ha la pretesa di offrire una soluzione definitiva al dilemma della Brexit, né tantomeno imporre al lettore la tesi qui sostenuta. Vuole rappresentare, invece, uno spunto di riflessione su una tematica che ha dominato a lungo l'agenda britannica, esaminando l'adattabilità degli accordi di associazione preesistenti. Spetterà, poi al lettore valutare quale delle alternative sia la più valida e praticabile.

# Capitolo I

## Brexit: il divorzio più costoso della storia

### 1.1 Perché lasciare l'Unione Europea?

Il Regno Unito ha da sempre avuto un rapporto distaccato e, a tratti, controverso con l'Unione Europea e le istituzioni comunitarie che l'hanno preceduta. Per cui, nonostante la Brexit sia un fenomeno relativamente recente, è frutto di un percorso iniziato molto tempo fa.

Se si ripercorre la storia del Regno Unito risulta evidente come quest'ultimo abbia a lungo preferito tenersi a distanza dalle vicende dell'Europa continentale. Nel corso dei secoli, la Gran Bretagna ha investito tempo e risorse nel mantenere ed ampliare il proprio impero coloniale, intervenendo all'occorrenza nel continente qualora si fosse presentata una minaccia particolarmente grave per la stabilità degli equilibri mondiali, ma soprattutto per il proprio ruolo di potenza mondiale, per poi recuperare nuovamente le tendenze isolazioniste. Situazione che si verifica anche nel caso della lotta al nazifascismo. All'indomani della seconda guerra mondiale, la classe politica britannica ripropone la tradizionale posizione isolazionista, da cui era temporaneamente uscita per fronteggiare le minacce che incombevano sul continente e che potevano intaccare l'equilibrio mondiale, di cui il Regno Unito è, insieme agli Stati Uniti, l'attore principale. Con il suo impero coloniale, il controllo delle rotte commerciali, i rapporti privilegiati con alcuni paesi, soprattutto con gli Stati Uniti, Londra è al centro della scena internazionale. In più, è l'unico paese europeo uscito vincitore dal secondo

conflitto mondiale. Non sorprende, dunque, lo scarso interesse mostrato dai politici britannici verso gli sviluppi continentali, che sembrano avviarsi verso una strada di maggiore integrazione economica.<sup>1</sup>

Londra, dunque, decide di non raccogliere l'invito a partecipare alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), che va formandosi negli anni cinquanta. Tuttavia, il vento di libertà comincia a soffiare tanto nelle colonie dei paesi continentali quanto in quelle britanniche; e, a poco a poco, quel puzzle di territori e popolazioni che componevano l'immenso impero della Regina Elisabetta inizia a sgretolarsi. La trasformazione dell'impero in Commonwealth salva il ruolo esercitato della Gran Bretagna nelle ormai ex colonie, ma di certo non la dispensa dal concedere loro l'indipendenza tanto agognata. Saranno poi le vicende di Suez, nel 1956, a far suonare un ulteriore campanello d'allarme per la leadership britannica, che reagirà convincendosi della necessità di fare un passo in avanti verso il continente. In tale occasione la Gran Bretagna, accompagnata dalla Francia e da Israele, pianifica un'operazione militare in territorio egiziano per riprendere il controllo del canale di Suez, da poco nazionalizzato dal leader egiziano Nasser. Sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica, i quali inaspettatamente si trovano a condividere la stessa posizione, si oppongono fermamente a tale intervento. Mosca addirittura si dichiarerà pronta ad intervenire a sua volta a fianco dell'Egitto, mentre Washington minaccerà di togliere il sostegno alla valuta britannica, causando così una svalutazione della sterlina. A questo punto al ministro degli esteri britannico non resta che dimettersi, rifiutando anche la partecipazione del Regno Unito alla conferenza di Messina.<sup>2</sup>

In tal modo la Gran Bretagna resta esclusa dal ristretto circolo dei fondatori della Comunità Europea. Il successivo primo ministro, Macmillan, è però deciso ad adottare una strategia alternativa alle visioni politiche tradizionali, ammettendo il successo del piano Schuman e i buoni risultati economici conseguiti dalla Comunità Europea, mentre, al contrario, l'economia britannica sembra attraversare una fase di ristagno, così come anche i mercati del Commonwealth. Tra la fine degli anni 50' e i primi anni 60' la Gran Bretagna si rende conto che il surplus dei paesi del Commonwealth è ormai troppo difficile da smaltire e che il loro mercato non è in più in grado di sorreggere il volume delle esportazioni. Queste ragioni spingono il Regno Unito a mostrare per la prima volta interesse verso la CEE e a ripensare la propria politica commerciale. Londra non sembra, tuttavia, ancora pronta ad accettare le limitazioni di sovranità che l'adesione alla Comunità Europea avrebbe comportato, pertanto Macmillan, timoroso di un'eventuale reazione negativa da parte dell'opinione pubblica, opta per la costruzione di un'area alternativa; l'EFTA.<sup>3</sup>

L'European Free Trade Area (1957) riunisce alcuni paesi europei non membri della Comunità Economica Europea, nello specifico: Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. L'obiettivo della Gran Bretagna è quello di assicurarsi uno sbocco commerciale privilegiato anche in

---

<sup>1</sup> Castaldo, 2015

<sup>2</sup> Castaldo, 2015

<sup>3</sup> Castaldo, 2015

Europa. L'EFTA ha però un successo economico relativamente minore rispetto alla CEE; e tale esito spinge il governo britannico a fare domanda di adesione a quest'ultima.<sup>4</sup> Dopo alcune iniziali controversie con il governo francese, il quale appone per ben due volte il veto alla candidatura del Regno Unito, la Gran Bretagna diviene membro della Comunità Economica Europea nel 1973. L'accordo viene firmato dal governo conservatore di Edward Heath.<sup>5</sup> Tuttavia, fin dall'inizio la partecipazione alla Comunità viene accettata dai cittadini e dai politici britannici solo a patto che i doveri verso il continente non vadano ad interferire con gli interessi e le responsabilità internazionali. Per tale ragione la posizione anglosassone viene definita come *semi-detached*, in quanto la classe dirigente e, in parte, l'opinione pubblica hanno da sempre diffidato della crescente integrazione verso cui sembravano puntare le aspirazioni europee.<sup>6</sup>

Alcuni esempi illustrano meglio il punto. Nasce in questo decennio il desiderio di creare un'identità politica europea, oltre alla cooperazione economica, sostanziata nella dichiarazione di Copenaghen, elaborata dal Consiglio Europeo. Tale organo propone anche lo strumento della CPE (Cooperazione politica europea), ovvero un embrione della politica estera europea. Inoltre, qualche anno più tardi, nel 1978, trova espressione il Sistema Monetario Europeo (SME), con il compito di tenere sotto controllo l'inflazione e rappresentare, eventualmente, il punto di partenza per una valuta comune. Il Regno Unito si mostra restio a tali iniziative, accettando a fatica di farne parte. Nonostante l'opposizione interna ad una più profonda integrazione europea, le autorità politiche del Regno Unito non sono intenzionate a mettere in discussione la partecipazione alla CEE, tanto più che l'elettorato non sembra sfavorevole ad un maggiore coinvolgimento nel club comunitario. Lo dimostra il referendum tenutosi nel 1975 indetto dal governo laburista, per decidere riguardo alla permanenza nella CEE, in cui la metà dei cittadini britannici si esprime favorevolmente.<sup>7</sup>

Durante lo svolgimento dei negoziati, il Regno Unito del governo Heath deve accettare una partecipazione particolarmente pesante alle finanze comunitarie: da regolamento, la Gran Bretagna avrebbe dovuto versare al bilancio comunitario il 90% dei tributi applicati alle importazioni di generi alimentari e il 90% dei dazi sulle altre importazioni.<sup>8</sup>

Va evidenziato che le negoziazioni non furono brevi. Alla fine, le trattative dei Sei si concludono con l'entrata del Regno Unito nel mercato comune nel 1973. Alla positiva conclusione dei negoziati, non è certamente estranea la volontà della City, inizialmente fortemente contraria, ma che muterà parere quando, il 15 agosto 1971, gli Stati Uniti annunceranno la fine della convertibilità del dollaro e tutto l'ordine monetario mondiale verrà investito dalla tempesta. È allora che la City, consapevole di non poter trovare nell'ambito nazionale una base adeguata alle sue operazioni, minacciata dalla crisi monetaria a livello internazionale, finirà

---

<sup>4</sup> Castaldo, 2015

<sup>5</sup> Euronews, 2016

<sup>6</sup> Castaldo, 2015

<sup>7</sup> Varsori, 2015

<sup>8</sup> Castaldo, 2015

per non aver scelta e doversi rivolgere alla Comunità Europea. Un'ulteriore spinta all'adesione arriva, poi, dall'uscita nel 1972 della Gran Bretagna dall'EFTA. Quest'area è, infatti, indubbiamente vantaggiosa per i piccoli Stati con tariffe già basse, come la Svezia e la Svizzera, ma per il Regno Unito i vantaggi sono molto modesti. Si tratta, difatti, di un mercato decisamente più ristretto rispetto alla CEE, composto da una popolazione di 89 milioni, di cui 51 appartenevano al Regno Unito, e che nel 1960 riusciva ad assorbire solo il 10% delle esportazioni britanniche.

Nel 1974, un anno dopo l'entrata nel mercato comune, il nuovo governo laburista di Harold Wilson cerca di rinegoziare i metodi di finanziamento del budget della CEE. Al summit di Dublino del 1975 i britannici riescono a ottenere un "meccanismo di correzione del budget" che avrebbe fornito un rimborso, fino al 3% dei finanziamenti, nel caso in cui il contributo della Gran Bretagna fosse stato sproporzionatamente più alto della parte inglese del PNL comunitario.<sup>9</sup>

Proprio nel 1974 i Tories eleggono Margaret Thatcher, una delle più importanti figure dell'euroscetticismo inglese, ma che in realtà non assume posizioni euroscettiche fin dall'inizio della sua carriera politica. Nel referendum del 1975, ad esempio, la Thatcher partecipa alla campagna pro-CEE del Primo Ministro laburista Wilson, poiché ritiene che la Gran Bretagna debba rimanere all'interno del mercato comune, e i voti degli elettori del partito conservatore da lei guidato si rivelano fondamentali per assicurare la vittoria del "Sì".

Una volta diventata Primo Ministro, nel 1986, è la Thatcher a firmare l'Atto Unico Europeo, che amplia i poteri del Parlamento Europeo ed estende il voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio dei Ministri. Il contributo finanziario britannico alla Comunità è però oggetto di scontro tra la Thatcher e la CEE già dal 1979, quando la Premier chiede la restituzione di un miliardo di sterline al suo primo incontro del Consiglio dei Ministri della CEE. La Thatcher continua a pretendere una riduzione dei contributi inglesi fino al 1984, quando all'incontro del Consiglio Europeo a Fontainebleau viene proposto il compromesso di restituire alla Gran Bretagna il 66% della differenza tra il contributo britannico al budget della Comunità e gli investimenti totali effettuati dalla CEE nel Regno Unito. La Gran Bretagna riceve quindi un miliardo di ECU (European Currency Unit, ovvero Unità di Conto Europea) nel 1984, e poco più di un miliardo nel 1985 e nel 1986.<sup>10</sup>

Londra si sente, tuttavia, eccessivamente penalizzata dalle politiche del bilancio comunitario, il quale è destinato per la maggior parte alla Politica agricola comune, i cui benefici vengono ricevuti per lo più dalla Francia. Nonostante la riduzione delle contribuzioni ottenuta dalla Thatcher, l'intera faccenda rende la Gran Bretagna e gli stessi cittadini britannici ancora più diffidenti nei confronti delle istituzioni europee. In un

---

<sup>9</sup> Dedman, 1997

<sup>10</sup> Dedman, 1997

discorso tenuto a Bruges nel 1988, Margaret Thatcher, afferma il suo disappunto a proposito dell'integrazione federale dell'Europa proposta da Delors, sostenendo, al contrario un modello di integrazione meno stringente, decentrato e composto da Stati nazionali, fondato sulla cooperazione commerciale.<sup>11</sup>

Nonostante l'euroscetticismo di vari esponenti politici, principalmente conservatori, la Gran Bretagna di Major, successore della Thatcher, entra a far parte del Trattato di Maastricht nel 1992, il quale mira a trasformare la vecchia Comunità Economica Europea in Unione Europea. Il Trattato, entrato in vigore l'anno successivo, determina la transizione all'UE, ponendo anche le fondamenta per l'introduzione della moneta unica. A tale riguardo, vengono inseriti nel Trattato cinque criteri di convergenza, ovvero una serie di parametri a cui gli Stati devono attenersi per adottare l'euro. È importante notare come l'adozione della valuta comune sia obbligatoria per tutti i paesi membri dell'Unione che siano pervenuti a soddisfare la piena convergenza ai parametri indicati nel Trattato. Per la gioia degli euroscettici Major riesce, però, ad ottenere l'*opt-out* da una serie di questioni, in primo luogo dalla moneta unica, ma anche dall'area Schengen.<sup>12</sup> Nonostante tale risultato, permangono ancora le rimostranze dei conservatori, contrari all'adesione. Così, il Trattato di Maastricht diventa parte integrante della legislazione britannica. Sfortunatamente, però, la Gran Bretagna si trova costretta ad abbandonare il Sistema Monetario Europeo a causa di un attacco speculativo che porterà alla svalutazione della sterlina, determinando così la disfatta elettorale di Major nel 1997 e la ricomparsa dei laburisti al governo.<sup>13</sup>

A tale riguardo, non sono solo i conservatori ad ostacolare la maggiore integrazione europea. Il partito laburista si oppone, infatti, a molti aspetti dell'UE per motivi ideologicamente contrari, ravvisando nel mercato sociale comunitario un modo per mascherare metodi di produzione e distribuzione tipicamente capitalisti. L'atteggiamento laburista, però, subisce un mutamento con l'introduzione del concetto di New Labour ad opera dei due nuovi leader laburisti, Tony Blair e Gordon Brown. Essi sottolineano come il Regno Unito sia andato incontro a profondi mutamenti che impongono un radicale cambio di vedute alle tradizionali posizioni labour, le quali non sono più in grado di rispondere alle esigenze del paese. In altre parole, secondo Blair e Brown, ciò che serve è un partito ideologicamente posizionato verso il centro, in grado di diventare con agilità partito di governo. Entrambi, sperano in un maggior coinvolgimento britannico nel processo comunitario e,

---

<sup>11</sup> Castaldo, 2015

<sup>12</sup> L'area Schengen (o spazio Schengen) è un'area che include 26 paesi europei, di cui 22 sono membri dell'Unione Europea; Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia, insieme a Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Scopo dell'area è quello di assicurare la libertà di movimento dei cittadini dei paesi aderenti attraverso le frontiere interne di tali Stati. Pertanto, i paesi aderenti non effettuano controlli lungo le frontiere interne (le frontiere tra due Stati Schengen) e procedono a controlli armonizzati sulle frontiere esterne (le frontiere tra uno Stato Schengen e uno Stato non Schengen). Alcuni paesi dell'Ue, nello specifico, Croazia, Cipro, Irlanda, Bulgaria e Regno Unito non sono ancora parte dello spazio Schengen, dunque sono richiesti i controlli di frontiera per i cittadini che si spostano da uno di questi paesi ad uno Stato aderente all'area. Nel caso dei cittadini dell'Ue la questione è diversa in quanto ad essi è garantita la libera circolazione negli Stati dell'Unione Europea, gli si riserva, dunque, solamente un controllo minimo. (Commissione Europea, 2014)

<sup>13</sup> Euronews, 2016

perché no, nell'adozione della moneta unica. Tony Blair si discosta dalla posizione *semi-detached*, assunta fino ad allora dalle autorità del Regno Unito, optando, al contrario, per un sempre maggiore coinvolgimento di Londra. Particolare impegno viene investito nella preparazione del Trattato di Lisbona, a proposito del quale Blair, si sente di escludere la possibilità che l'Unione Europea possa diventare in futuro una federazione di Stati.<sup>14</sup>

L'immagine del leader laburista subisce, però, un brusco mutamento di popolarità proprio alla vigilia della firma del Trattato di Lisbona, nel 2007, che segna la fine anticipata del suo terzo mandato. Per ragioni che esulano dalla presente tesi, Blair esce di scena; e il suo successore Brown non si rivela in grado di evitare la vittoria del partito conservatore, guidato da Cameron. Ben presto, però, la crisi finanziaria e reale si abbatte dapprima sugli Stati Uniti e, successivamente, anche sull'Europa, che fatica a riemergere. Considerata la tradizionale diffidenza inglese nei confronti del continente, questo clima caotico e di tensione non fa che acuire i sentimenti antieuropeisti.<sup>15</sup>

Nonostante Cameron non fosse contrario all'UE, di fronte alle numerose richieste dei deputati conservatori, promette di ricorrere nella successiva legislatura ad un referendum per decidere sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione. Alle elezioni del 2015 i conservatori vincono ottenendo un'ampia maggioranza; il che significa che non è necessario coinvolgere nel governo i liberal-democratici, decretando così la forte presenza al potere dei maggiori oppositori all'UE.

Inizialmente, il referendum è fissato per la fine del 2017. Cameron fa però sapere che vi sono buone probabilità che la data venga anticipata alla primavera del 2016. Il Premier non dichiara ancora quali proposte intende avanzare alle istituzioni comunitarie; tuttavia, sembra abbastanza sicuro di poter fare riferimento ad un nutrito gruppo di Stati membri disposti a fare concessioni al Regno Unito, pur di scongiurare una scelta referendaria favorevole all'*exit*. Nel frattempo, i sentimenti antieuropeisti aumentano notevolmente tra popolazione britannica, tant'è che alle elezioni locali si presenta il United Kingdom Independence Party (UKIP)<sup>16</sup>, il quale consegue il 23%, attirando anche una considerevole fetta di elettori conservatori. Il governo britannico, spaventato da questo consolidamento della fazione euroscettica, forza le richieste rivolte all'Unione.<sup>17</sup>

In questo stesso periodo, anche l'UE sta attraversando una fase piuttosto delicata a causa della troppo lenta uscita dalla crisi economica, delle difficoltà incontrate per progredire nella governance e della crisi dei migranti. Ciò rafforza l'influenza degli antieuropeisti in molti Stati membri dell'euro-area.

---

<sup>14</sup> Castaldo, 2015

<sup>15</sup> Castaldo, 2015

<sup>16</sup> Il Partito per l'Indipendenza del Regno Unito (UK Independence Party) è un partito nato nel 1993 da una scissione con il partito conservatore. È un partito fortemente euroscettico che fa dell'uscita dalla Gran Bretagna dall'Ue uno dei capisaldi della sua politica.

<sup>17</sup> Castaldo, 2015

Nel febbraio del 2016 il presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk, ricorre ad un ultimo tentativo pur di persuadere il Regno Unito a restare all'interno dell'Unione; propone un nuovo accordo tra le parti. La proposta si basa su quattro tematiche principali; governance economica, prestazioni sociali, libera circolazione, competitività e sovranità. Per quanto riguarda la prima, il Consiglio Europeo intende assicurare il rispetto reciproco tra i paesi che fanno parte dell'unione economica e monetaria e gli Stati che, invece, non vi partecipano, in modo da poter, successivamente, proseguire verso una più approfondita integrazione economica dell'area euro, rispettando al contempo i diritti e le necessità dei non partecipanti. Riguardo alla questione della libera circolazione e delle prestazioni sociali, il Consiglio Europeo propone un chiarimento sull'interpretazione delle norme vigenti, promettendo anche una dichiarazione della Commissione concernente lo sviluppo delle misure volte ad impedire l'abuso della libertà di movimento. Il Consiglio Europeo si impegna altresì a rafforzare la competitività tramite una legislazione più semplice e una diminuzione degli oneri attribuiti alle imprese. Infine, viene sottolineato che il Regno Unito non è tenuto a proseguire con l'integrazione a livello politico, consolidando così la propria sovranità. L'entrata in vigore dell'accordo è prevista solo e soltanto in caso di vittoria del *remain*.<sup>18</sup>

## 1.2 Il Referendum

Il referendum si tiene il 23 giugno 2016. L'esito sancisce la volontà del popolo britannico di uscire definitivamente dall'Unione Europea, sebbene attraverso una maggioranza modesta.<sup>19</sup>

Il voto britannico ha un effetto dirompente. È, infatti, il primo caso di Stato membro che intende abbandonare l'Unione. Ciò determinerà diverse conseguenze, alcune delle quali hanno già manifestato i loro effetti con chiarezza, mentre altre, ancora no. Innanzitutto, l'uscita del Regno Unito comporterà necessariamente una rivisitazione dei rapporti tra quest'ultimo e l'Unione Europea.<sup>20</sup>

Una prima conseguenza immediata ha a che fare con la decadenza dell'accordo UK-EU. Tale accordo, come accennato nel precedente paragrafo, rientra nella sfera dei negoziati portati avanti prima dello svolgersi del referendum. L'accordo si proponeva di rafforzare lo status speciale attribuito al Regno Unito, per scongiurare un'eventuale uscita di quest'ultimo. È un documento complesso che richiederebbe un esame molto approfondito. Tuttavia, non essendo mai entrato in vigore non ha prodotto alcun effetto giuridico o politico.

---

<sup>18</sup> Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea

<sup>19</sup> Castaldo, 2015

<sup>20</sup> Tosato, 2016

Per tale ragione è opportuno procedere con una panoramica veloce, senza, tuttavia, soffermarsi troppo sull'argomento.

Previa la compatibilità con la giurisprudenza dell'Unione, il Consiglio Europeo nella riunione del 19 febbraio 2016 aveva deciso di cercare delle soluzioni reciprocamente soddisfacenti in alcuni ambiti di interesse; competitività, governance economica, sovranità, prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione.<sup>21</sup> È una decisione giuridicamente vincolante e irreversibile di tutti gli Stati membri.<sup>22</sup> Questi avevano altresì convenuto che in caso di risultato referendario favorevole alla Brexit, tale accordo avrebbe cessato di esistere, quale effetto automatico non richiedente alcun tipo di formalità giuridica o burocratica. Trattandosi di fatto di una cessazione, e non di una semplice invalidità o annullamento, l'accordo non potrà mai essere invocato come precedente. In altri termini, le deroghe ivi contenute sono state pattuite in circostanza speciali e limitate al singolo caso del Regno Unito. La loro applicazione, dunque, dipende dall'esito del referendum. Ne consegue che altri membri dell'UE non potranno farvi ricorso in futuro.<sup>23</sup>

Come preannunciato, Cameron rassegna le dimissioni il giorno seguente all'esito referendario, portando il partito conservatore ad organizzare nuove elezioni per la leadership interna, vinte da Theresa May. Cameron lascia così al suo successore l'onere di chiamare in causa l'articolo 50 del Trattato di Lisbona, il quale delinea la procedura di recesso dall'Unione.

In un famoso discorso tenuto alla Lancaster House nel 2017, Theresa May dichiara "*Brexit means Brexit*", definendo anche i principali obiettivi dell'uscita: accesso ma non partecipazione al mercato unico; un nuovo accordo personalizzato con l'UE, senza però far parte dell'unione doganale; la sospensione della libertà di movimento dei cittadini dell'Unione; e la fine della giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Per quanto l'UE desideri fortemente concludere un accordo con il Regno Unito, al fine di continuare a mantenere rapporti privilegiati con quest'ultimo, e sia anche disposta a fare qualche concessione in merito, non può certamente accogliere per intero le proposte britanniche, che risultano essere eccessive per gli altri Stati membri che, oltre a non godere di simili vantaggi, devono pure sostenerne i costi. Così, il 19 giugno 2017 cominciano i negoziati.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea

<sup>22</sup> Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea

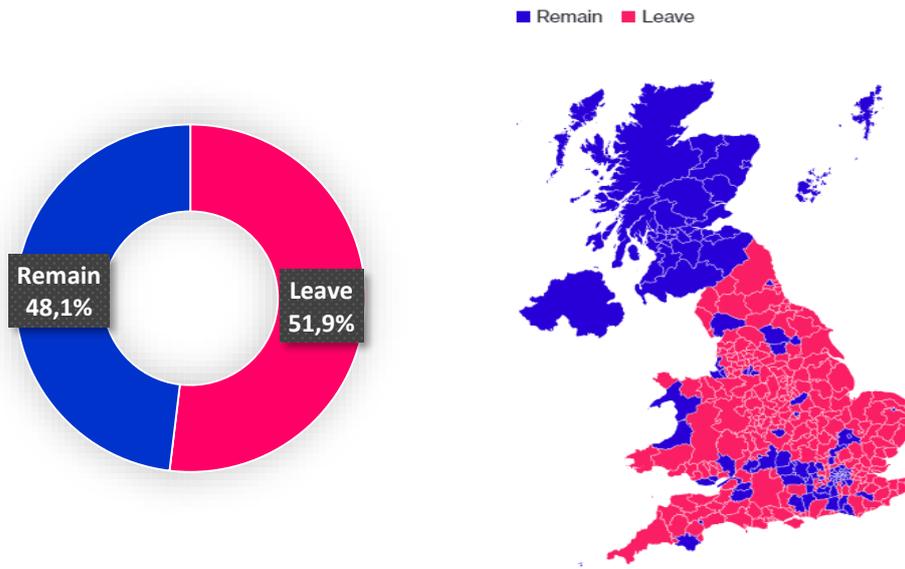
<sup>23</sup> Tosato, 2016

<sup>24</sup> Martill, Staiger, 2018

### 1.3 Dal referendum all'attivazione dell'articolo 50

Sebbene, dunque, i sentimenti antieuropeisti fossero da molto tempo percepibili nell'aria, il sogno di molti assume contorni ben definiti solo il 23 giugno 2016, data in cui si tiene il referendum che decreta l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea.

Lo scarto di voti non è poi così ampio; il 51,9% dell'elettorato si esprime a favore della Brexit, mentre il restante 48,1% vota per il *remain*.



### Risultati regionali

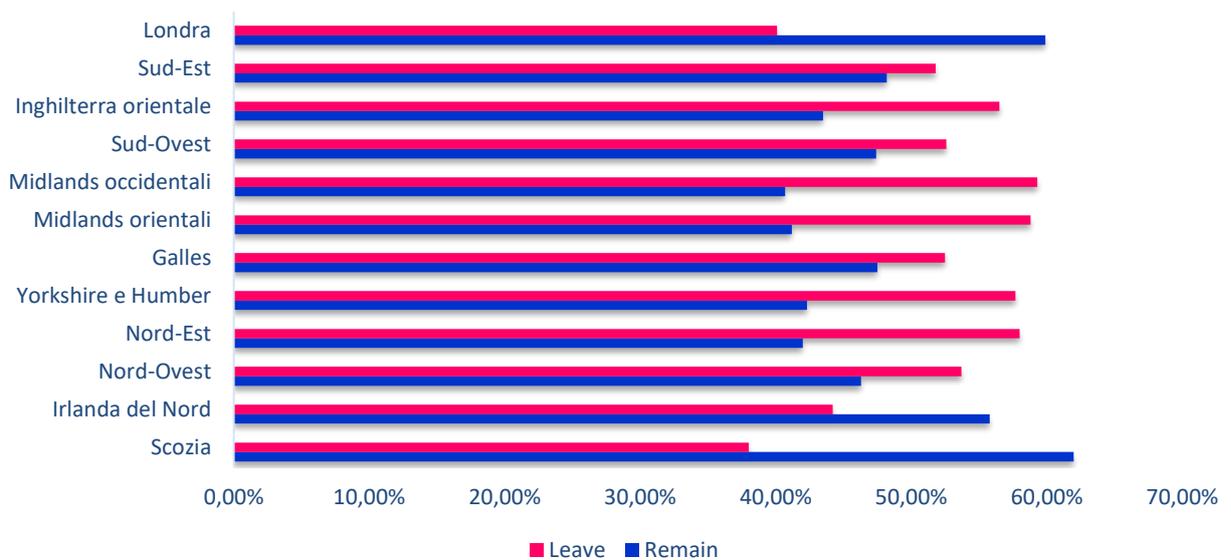


Figura 1 BBC news, Hunt, Wheeler, 2017

Guardando ai risultati regionali (cfr. Figura 1), si può notare come questi facciano emergere un Regno Unito molto frammentato; in Scozia il *remain* ha vinto in tutti e 32 i distretti con il 62% dei voti; anche l'Irlanda del Nord conferma la volontà di rimanere nell'Unione con quasi il 56% dei voti. Inghilterra e Galles, invece, si pronunciano a favore della Brexit. Un'eccezione in territorio inglese è rappresentata dalla capitale; i londinesi hanno infatti votato in maggioranza (59.9%) l'opzione del *remain*.

Nonostante l'esito referendario, l'uscita non è naturalmente immediata e comporta un iter giuridico tanto lungo quanto incerto, che implica – come già detto - la decadenza dell'accordo previsto tra l'Unione Europea e il Regno Unito in caso di vittoria del *remain* e l'attivazione dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona.

Il recesso dall'UE può avvenire solamente tramite ricorso all'articolo 50, in quanto qualsiasi azione unilaterale da parte della Gran Bretagna, che prescindendo dall'attivazione di tale articolo, costituirebbe un illecito sia dal punto di vista del diritto internazionale che ai sensi del diritto comunitario. La procedura prende avvio tramite un atto unilaterale del paese uscente e non è possibile perseguirne l'avvio su iniziativa delle istituzioni dell'Unione. La sua attivazione mette, però, in moto una procedura che necessita di essere rispettata da entrambe le parti in questione; lo Stato recedente e le istituzioni comunitarie.<sup>25</sup>

Nel momento in cui lo Stato recedente prenderà la decisione effettiva di mettere in pratica la procedura delineata nell'articolo 50, dovrà notificarlo al Consiglio Europeo. Conseguentemente alla notifica sarà possibile cominciare con i negoziati sulle modalità di recesso al fine di specificare lo status del membro recedente, in questo caso la Gran Bretagna, durante il periodo di transizione da membro dell'UE a non membro.<sup>26</sup>

Nell'articolo 50 è indicata un'espressa distinzione tra le modalità di recesso e i futuri rapporti con l'Unione; solo i primi sono oggetto del negoziato, anche se è possibile estendere quest'ultimo ai secondi su volontà condivisa delle parti. Al negoziato parteciperanno le quattro istituzioni principali dell'Unione Europea; il Consiglio Europeo, il Consiglio dell'UE, la Commissione e il Parlamento Europeo. Il Consiglio Europeo si occuperà di dettare gli orientamenti a cui la Commissione dovrà attenersi nel negoziare l'accordo di recesso, che verrà, poi, concluso dal Consiglio dell'UE, previa approvazione da parte del Parlamento Europeo. È importante notare come alle decisioni del Consiglio Europeo e del Consiglio non sia prevista la partecipazione dei delegati del paese uscente. Lo Stato recedente non sarà più membro dell'Unione a partire dall'entrata in vigore dell'accordo di recesso, o al massimo, due anni dopo l'appello all'articolo 50, se l'accordo di recesso non viene concluso entro tale limite temporale. Il termine di due anni può comunque

---

<sup>25</sup> Tosato, 2016

<sup>26</sup> Tosato, 2016

essere posposto, ma solo su delibera all'unanimità del Consiglio Europeo. È chiaro che fino a quando l'uscita non sarà effettiva, lo Stato recedente sarà in ogni caso sottoposto al diritto comunitario.<sup>27</sup>

## 1.4 I negoziati

Il 28 giugno 2016, il primo ministro David Cameron comunica in via ufficiale il risultato del referendum. Il giorno seguente si tiene una riunione informale dei capi di Stato o di governo degli altri 27 membri, i quali nella dichiarazione comune affermano “*Siamo determinati a rimanere uniti e a lavorare nel quadro dell'UE per affrontare le sfide del ventunesimo secolo e trovare soluzioni nell'interesse delle nostre nazioni e dei nostri popoli*”. Viene inoltre formulata una richiesta al governo britannico affinché venga notificata quanto prima l'intenzione di recedere dall'Unione Europea. Nell'ottobre dello stesso anno la nuova premier, Theresa May, dichiara l'intenzione del Regno Unito di avviare formalmente il processo negoziale per garantire l'uscita della Gran Bretagna entro il marzo dell'anno successivo, facendo ricorso all'articolo 50 del Trattato di Lisbona.

In dicembre si tiene una riunione informale a cui partecipano i leader dei 27 paesi UE e i presidenti della Commissione e del Consiglio Europeo. Questi rilasciano una dichiarazione nella quale affermano la loro volontà ad avviare i negoziati con il Regno Unito una volta che quest'ultimo avrà inviato la notifica secondo quanto richiesto dall'articolo 50. Viene inoltre concordata la seguente procedura negoziale:

- Il negoziato partirà allorché il Regno Unito invocherà l'articolo 50, notificando al Consiglio Europeo la propria intenzione di uscire dall'UE;
- I 27 leader dell'UE adotteranno degli "orientamenti", compresi principi e posizioni generali, per i negoziati; essi aggiorneranno tali orientamenti nel corso dei negoziati, se necessario;
- Previa raccomandazione della Commissione, il Consiglio "Affari generali" autorizzerà l'effettiva apertura dei negoziati sulla base dei precedenti punti 1 e 2;
- Il Consiglio adotterà le direttive di negoziato sulla sostanza e sulle modalità istituzionali particolareggiate che possono essere modificate e integrate in tutto l'arco dei negoziati;
- Il Consiglio, in seguito alla notifica del Regno Unito sull'attivazione dell'articolo 50, nominerà negoziatore dell'Unione la Commissione, che tratterà a nome dei 27; la Commissione nominerà, a sua volta, Michel Barnier capo negoziatore e quest'ultimo riferirà ai leader e al Consiglio per tutta la durata dei negoziati e informerà anche il Parlamento Europeo "periodicamente e con precisione";

---

<sup>27</sup> Tosato, 2016

- Il Consiglio e i suoi organi preparatori garantiranno che i negoziati siano condotti conformemente agli orientamenti forniti dall'UE27 e procureranno una guida alla Commissione.<sup>28</sup>

Così, a marzo 2017, la Gran Bretagna invia una notifica al Consiglio Europeo, attraverso la quale esprime l'intenzione di lasciare l'Unione Europea sulla base dell'art. 50. Nella lettera trasmessa da Downing Street al presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk, la Premier Theresa May ricorda come il 23 giugno dell'anno precedente il popolo britannico abbia votato a favore della Brexit. Tuttavia, questa decisione non ha a che fare con il rifiuto dei valori europei, né tantomeno vi è l'intenzione di arrecare danno all'Unione Europea e ai suoi membri. In conclusione, *“we are leaving the European Union, but we are not leaving Europe”*.<sup>29</sup> A seguito di tale notifica, il Consiglio Europeo adotta una dichiarazione, esprimendo rammarico per la decisione presa dal Regno Unito ma sottolineando la volontà della Comunità Europea di rispettare le norme e di avviare le necessarie procedure.

Come si è detto in precedenza, il primo punto riguarda la determinazione degli orientamenti per le future trattative da parte del Consiglio Europeo, orientamenti che serviranno a definire i valori e le direzioni su cui faranno perno i negoziati. Durante tutto il processo negoziale l'Unione Europea proteggerà i propri interessi, in particolare prevenendo ogni possibile disagio che la situazione di incertezza potrebbe creare ai cittadini, agli Stati membri e alle imprese.

I principi e i valori a cui l'azione unitaria dell'Unione Europea si ispira, sono fondamentali per garantire un recesso ordinato e per preparare le eventuali trattative sulle relazioni future e sul periodo di transizione. I principi prevedono che:

- il Regno Unito rimarrà un partner stretto dopo che avrà lasciato l'UE;
- ogni accordo con il Regno Unito dovrà essere basato su un equilibrio di diritti e obblighi e condizioni di parità;
- la salvaguardia dell'integrità del mercato unico esclude la partecipazione ad esso su base settoriale;
- l'Unione preserverà la propria autonomia per quanto riguarda il suo processo decisionale e il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea;
- nulla sarà concordato finché tutto non è concordato, nel senso che non sarà possibile concordare soluzioni su singoli elementi;
- l'UE affronterà i negoziati con posizioni unificate;

---

<sup>28</sup> Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea

<sup>29</sup> Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea

- non vi saranno negoziati separati tra i singoli paesi dell'UE e il Regno Unito su questioni attinenti al recesso di quest'ultimo dall'Unione.<sup>30</sup>

Il 19 giugno 2017 vengono avviate le trattative, ad opera di Michael Barnier, capo negoziatore dell'UE, e David Davis, Ministro per l'uscita dall'Unione Europea. Oltre a definire l'assetto dei negoziati, vengono trattati i temi considerati più urgenti, ovvero:

- questioni inerenti ai diritti dei cittadini;
- liquidazione finanziaria;
- confine dell'Irlanda del Nord;
- altri problemi relativi alla separazione.<sup>31</sup>

L'8 dicembre 2017, dopo sei cicli di negoziati, viene raggiunto un importante traguardo, ossia si perviene a una relazione congiunta che racchiude le responsabilità di entrambe le parti in merito a:

- la tutela dei diritti dei cittadini dell'Unione Europea che vivono o lavorano in Gran Bretagna e, viceversa, dei cittadini anglosassoni che vivono o lavorano in uno Stato membro dell'Unione;
- la liquidazione finanziaria;
- la comprensione delle circostanze particolari relative al confine irlandese.<sup>32</sup>

Il 15 dicembre dello stesso anno il Consiglio Europeo si dichiara soddisfatto degli sviluppi conseguiti e conferma il passaggio alla seconda fase dei negoziati, dedicata alle modalità transitorie e ai futuri rapporti. Un mese più tardi viene approvato, su iniziativa del Consiglio, un nuovo insieme di direttive sui negoziati, che riguardano nello specifico il periodo di transizione. In particolare, viene previsto che l'*aquis* dell'Unione continuerà ad avere effetto sulla Gran Bretagna durante il periodo di transizione, come se questa fosse ancora uno Stato membro; tuttavia, essendo il Regno Unito ormai un paese terzo, non sarà più prevista la sua partecipazione ai processi decisionali dell'Unione Europea, né, tantomeno, alle istituzioni comunitarie. Il 28 febbraio la Commissione Europea, negoziatore ufficiale dell'UE, pubblica un progetto di accordo di recesso, che traspone giuridicamente le posizioni adottate dalle parti nella relazione congiunta del 15 dicembre 2017.<sup>33</sup>

Nel periodo immediatamente successivo al round di negoziati svoltosi nel marzo 2018, i negoziatori avanzano una versione parziale dell'accordo di recesso, la quale mostra i punti che hanno trovato il consenso

---

<sup>30</sup> Eur-Lex

<sup>31</sup> Consiglio Europeo, consiglio dell'Unione Europea

<sup>32</sup> Eur Lex

<sup>33</sup> Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea

di entrambe le parti. Questi riguardano: i diritti dei cittadini, la liquidazione finanziaria, il periodo di transizione e questioni relative alla separazione.<sup>34</sup>

Il 23 marzo, il Consiglio Europeo delibera sugli orientamenti per le relazioni post Brexit tra la Gran Bretagna e l'Unione Europea. Sebbene l'UE sia intenzionata a portare avanti un solido progetto di partenariato, che includa materie quali la cooperazione commerciale ed economica, la sicurezza e la difesa, le intenzioni correnti del Regno Unito sembrano essere dirette verso una forma di partnership più limitata.<sup>35</sup>

Tra il 19 e il 20 settembre si tiene una riunione informale degli UE 27 a Salisburgo, durante la quale vengono esaminati i progressi sull'accordo di recesso. Per i 27 è di fondamentale importanza una salvaguardia solida e vincolante per quanto riguarda la situazione del confine irlandese, al fine di evitare il pericolo di incorrere in una frontiera fisica tra le due zone. Secondo il progetto di accordo di uscita dall'UE nel novembre 2018, il confine irlandese rimarrà aperto a prescindere dai risultati dei futuri negoziati sulle relazioni tra il Regno Unito e l'Unione Europea. Nel gergo Brexit questo punto è noto come il "Backstop irlandese". Ma per avere questa assicurazione politica, il Parlamento britannico dovrà ratificare l'accordo per intero.<sup>36</sup>

Alla fine di intensi negoziati e ben diciassette mesi di trattative, il 25 novembre 2018 viene finalmente approvato l'accordo di recesso. Il suddetto specifica le condizioni del recesso ordinato, e la dichiarazione politica che denota la cornice delle relazioni tra l'UE e la Gran Bretagna una volta che questa avrà lasciato l'Unione.<sup>37</sup>

L'accordo di recesso è perfettamente in linea con i principi fondamentali dell'articolo 50. Soprattutto, esso mira a generare sicurezza circa le modalità giuridiche della Brexit e difendere gli interessi dell'UE. È previsto, inoltre, un periodo transitorio fino al 2020, che potrà essere sottoposto a proroga una volta soltanto e per un massimo di due anni. Nel corso di tale periodo, il Regno Unito sarà trattato come qualsiasi altro Stato aderente all'Unione Europea, tranne per quanto riguarda la presenza nelle istituzioni e nell'ambito decisionale. Sono inclusi nell'accordo anche tre protocolli: un primo protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord, affinché non venga costituito un confine eccessivamente rigido tra le zone dell'isola; un secondo protocollo avente per oggetto Cipro e le aree di sovranità; infine, un protocollo riguardante la collaborazione tra Regno Unito e Spagna per Gibilterra. La dichiarazione politica sulle relazioni future, invece, attiene alla realizzazione di un partenariato in materia economica e di sicurezza che va ben al di là dei normali partenariati vigenti tra l'Unione Europea e altri paesi terzi.<sup>38</sup>

Per entrare in vigore, l'accordo necessita della ratifica del Parlamento del Regno Unito. Il 15 gennaio 2019 la Camera dei Comuni boccia per la prima volta l'accordo raggiunto da Theresa May, con 432 voti

---

<sup>34</sup> Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea

<sup>35</sup> Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea

<sup>36</sup> ITA, Italian Trade Agency

<sup>37</sup> Osservatorio Brexit, federalimi.it

<sup>38</sup> Camera dei deputati, Ufficio dei Rapporti con l'Unione Europea, 2019

contrari e solo 202 i voti favorevoli. In seguito, il 12-13-14 marzo, la Camera dei Comuni viene chiamata ad esprimersi su tre mozioni presentate dal governo britannico sulla Brexit. La prima, che ripropone l'accordo negoziato con l'Unione, leggermente modificato per quanto riguarda la clausola sulla frontiera irlandese, viene respinta la sera del 12 marzo, con 391 contrari e 242 favorevoli. Il giorno successivo la Camera dei Comuni approva l'emendamento che dovrebbe escludere la possibilità di uscire dall'Unione senza accordo, nel giorno fissato del 29 marzo. Infine il 14 marzo la Camera approva un emendamento (412 voti a favore, 210 contrari) che prevede un rinvio della data delle Brexit oltre il 29 marzo, nella speranza che nel frattempo venga approvato un accordo di recesso. Qualora l'accordo fosse raggiunto con il voto del Parlamento britannico previsto per il 20 marzo, l'estensione della permanenza nell'Unione durerà fino al 30 giugno. In ogni caso, la dilazione dovrà essere approvata dal Consiglio Europeo all'unanimità.<sup>39</sup>

Theresa May invia successivamente una lettera al Consiglio Europeo, chiedendo la proroga del termine accordato per la Brexit fino al 30 giugno 2019. Il Consiglio Europeo accoglie favorevolmente la proposta, concedendo, però, il rinvio solo fino al 22 maggio, al fine di evitare che il Regno Unito debba inutilmente prepararsi alle elezioni europee, a condizione, però, che il Parlamento britannico approvi l'accordo di recesso. In caso contrario, i leader dell'UE acconsentono di rinviare la Brexit al 12 aprile 2019.<sup>40</sup> Tuttavia, il 29 marzo 2019, l'accordo di recesso viene nuovamente respinto, con 344 voti contrari e 286 voti a favore.

Il 5 aprile il Regno Unito chiede un'ulteriore proroga, fino al 30 giugno 2019, poiché la Camera dei Comuni non è riuscita ancora a ratificare l'accordo ma allo stesso tempo è riluttante a lasciare l'Unione senza un'intesa. Il presidente Donald Tusk, convoca una riunione speciale dei leader europei il 10 aprile. In tale riunione, si decide per un'estensione della proroga fino al 31 ottobre 2019. Qualora in un qualsiasi momento la Camera dei Comuni dovesse ratificare l'accordo di recesso, il Regno Unito dovrà formalmente lasciare l'UE il primo giorno del mese successivo. Fino a questo momento, o fino al 31 ottobre al massimo, il Regno Unito sarà considerato a tutti gli effetti uno Stato membro dell'Unione. Di conseguenza, se entro il 22 maggio 2019, l'accordo di recesso non sarà ancora stato ratificato, la Gran Bretagna dovrà procedere con l'organizzare le regolari elezioni per il Parlamento Europeo.<sup>41</sup>

La situazione cambia radicalmente nell'autunno del 2019; Boris Johnson, Primo Ministro britannico dal 24 luglio 2019, presenta, all'inizio di ottobre, un nuovo accordo di recesso. Il 28 ottobre 2019, il Consiglio Europeo, su richiesta della Gran Bretagna, approva una decisione per mezzo della quale il periodo concesso ai sensi dell'articolo 50 viene ulteriormente prolungato, dal 31 dicembre 2019 al 31 gennaio 2020.

Nella medesima data il Consiglio approva una dichiarazione che: esclude la riapertura dei negoziati sull'accordo di recesso in futuro; indica che fino alla data di recesso il Regno Unito rimarrà uno Stato membro

---

<sup>39</sup> Camera dei deputati, Ufficio dei Rapporti con l'Unione Europea, 2019

<sup>40</sup> Camera dei deputati, Ufficio dei Rapporti con l'Unione Europea, 2019

<sup>41</sup> Eur-Lex

dell'UE, con tutti i diritti e i doveri del caso, tra cui l'obbligo di individuare un candidato quale membro della Commissione Europea<sup>42</sup>; impegna il Regno Unito ad astenersi da misure che potrebbero mettere in pericolo il raggiungimento dei compiti dell'UE, in particolare per quanto riguarda il processo decisionale dell'Unione.<sup>43</sup>

L'accordo, accolto con favore dall'UE, include delle disposizioni circa la negoziazione di un accordo di libero scambio entro il termine del periodo transitorio. Sebbene la situazione sembri incoraggiante, è stato fatto notare che il periodo di transizione potrebbe risultare insufficiente per la conclusione di un accordo preferenziale, costringendo le parti a ricorrere comunque ai dettami dell'Organizzazione Mondiale del Commercio per regolare i rapporti reciproci.

Del nuovo accordo di recesso e delle implicazioni che esso comporta per il Regno Unito e l'Unione Europea, si tratterà più in dettaglio nel capitolo III, par. 3.5.

## 1.5 Problemi aperti e scenari futuri; le posizioni del Regno Unito

Nei quasi quattro anni trascorsi dal 23 giugno 2016 ad oggi, gli sviluppi sono stati molti, spesso contrastanti. Momenti di ottimismo e pessimismo si sono sin qui alternati, insieme a prese di posizione anche molto distanti tra loro, portando ad una polarizzazione tra chi è a favore di una *hard* Brexit e chi, invece, sostiene la *soft* Brexit. La prima porterebbe il Regno Unito fuori dall'Unione Europea in modo netto, senza alcun accordo regolatorio a supportare la transizione, escludendo ogni possibilità di accesso al mercato unico, la seconda, invece, sarebbe il risultato dei successi negoziali, capaci di creare un *framework* regolatore che attenui il più possibile l'impatto della Brexit. Allo stato attuale nessuna delle due linee ha ancora definitivamente prevalso sull'altra. Quello che è certo è che la portata dell'evento è stata vasta; ha di fatto monopolizzato l'agenda del governo britannico negli ultimi tre anni e ha avviato una riflessione tra i paesi membri sull'indirizzo futuro dell'Unione Europea. Ad oggi, a regnare è soprattutto l'incertezza, ed è principalmente questa a condizionare in negativo le scelte, le prospettive di business e i cittadini.

È noto che con la Brexit la Gran Bretagna stia puntando principalmente all'ottenimento di quattro risultati: la restrizione alla libertà di movimento dei cittadini dell'UE nel proprio territorio, l'indipendenza dalla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, l'accesso ai mercati dell'Unione e, non ultimo, il contenimento degli oneri relativi alla liquidazione finanziaria.

---

<sup>42</sup> La Commissione europea ha avviato il 14 novembre 2019 una procedura di infrazione per la violazione del diritto dell'UE nei confronti del Regno Unito, il quale non aveva ancora individuato un candidato per la posizione di membro della Commissione Europea, invitandolo a notificare la scelta entro il 22 novembre 2019. L'Ambasciatore del Regno Unito presso l'UE ha tuttavia fatto presente che il Regno Unito non era intenzionato a designare un candidato prima delle elezioni generali previste il 12 dicembre.

<sup>43</sup> Camera dei Deputati, Ufficio dei rapporti con l'Unione Europea, 2019

### *Il controllo dell'immigrazione e delle frontiere*

Fin dall'inizio del dibattito sulla Brexit il fenomeno migratorio è stato una componente fondamentale per la vittoria del *leave*. L'allarme sulla cosiddetta perdita del controllo delle frontiere del Regno Unito aveva di mira soprattutto l'immigrazione dai paesi dell'Unione Europea, che si era intensificata con gli allargamenti a Est nel 2004 (Polonia, Ungheria, Paesi Baltici ecc.) e nel 2007 (Romania e Bulgaria).

Secondo l'Istituto di statistica del Regno Unito, tra il 2004 e il 2017 la presenza degli immigrati nel Regno Unito è passata dall'8,9% al 14,4% della popolazione complessiva, ovvero oltre 9 milioni sui 65 totali.<sup>44</sup>

### *Il ripristino della sovranità legislativa*

Oltre al controllo delle frontiere, la Gran Bretagna auspica per un maggior controllo sulla propria legislazione, desiderando così emanciparsi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE).

Sin dall'inizio dei negoziati, l'UE ha attribuito grande importanza alla necessità di garantire che le disposizioni dell'accordo di recesso abbiano inequivocabilmente nel Regno Unito gli stessi effetti giuridici che hanno nell'UE e negli Stati membri. L'accordo prevede espressamente un obbligo in tal senso: entrambe le parti dovranno garantire nei rispettivi ordinamenti giuridici il primato e l'efficacia diretta, nonché un'interpretazione coerente con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea pronunciata entro il termine del periodo di transizione. Questo implica che le parti interessate potranno invocare l'accordo di recesso direttamente dinanzi ai giudici nazionali sia nel Regno Unito sia negli Stati membri dell'UE. L'accordo va obbligatoriamente interpretato attenendosi ai principi generali di interpretazione applicabili nell'UE, ad esempio comprendendo i richiamati concetti o disposizioni del diritto dell'Unione coerentemente con la Carta dei diritti fondamentali.

L'accordo che verrà raggiunto tra Londra e Bruxelles sarà dunque incorporato nel diritto britannico e non potrà essere modificato attraverso una legge ordinaria. I giudici del Regno Unito devono rispettare il principio dell'interpretazione coerente con la giurisprudenza della CGUE pronunciata fino al termine del periodo di transizione e tenere debitamente conto della giurisprudenza della CGUE pronunciata dopo tale data. L'accordo impone specificamente al Regno Unito di garantire il rispetto delle disposizioni citate attraverso il diritto primario interno, conferendo espressamente alle autorità giudiziarie e amministrative del Regno Unito il potere di disapplicare la normativa nazionale non conforme o incompatibile.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Di Pasquale, Stuppini, Tronchin, 2019

<sup>45</sup> Camera dei Deputati, Ufficio dei Rapporti con l'Unione Europea, 2018

## *L'accesso ai mercati dell'Unione*

Il tema del mercato unico europeo e dell'unione doganale resta, in ogni caso, sempre al centro dell'attenzione dei negoziatori. Se, inizialmente, gli euroscettici del Parlamento britannico e in talune occasioni anche Theresa May, avevano affermato che non concludere alcun accordo sarebbe stato più conveniente che concludere un accordo sfavorevole, preferendo, dunque, l'applicazione delle sole norme previste dall'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio) con la possibilità di negoziare autonomamente accordi di libero scambio con altri paesi, si è via via manifestata, dal 2016 ad oggi, la preoccupazione relativa ad un'eventuale uscita del Regno Unito dall'unione doganale senza possibilità di accesso al mercato unico.

La prima difficoltà consisterebbe senz'altro nel raggiungere un accordo commerciale con l'Unione Europea entro il termine previsto dal periodo di transizione. Le negoziazioni, inoltre, presentano e continueranno a presentare enormi difficoltà, data la vastità dei settori che inevitabilmente verranno interessati.

Una volta conclusi gli accordi commerciali, ad ogni modo, si renderebbero necessari complessi e costosi controlli delle merci alle frontiere, il che farebbe aumentare i prezzi e renderebbe le esportazioni meno competitive.

Tuttavia, con un accordo di partenariato che prevederebbe la partecipazione del Regno Unito nel mercato unico e nell'unione doganale la questione irlandese verrebbe risolta di fatto: non vi sarebbe alcun confine.<sup>46</sup>

## *Quanto costa il divorzio dall'UE*

Un'altra preoccupazione per il Regno Unito è rappresentata dalla liquidazione finanziaria da corrispondere in favore dell'UE. La Gran Bretagna dovrà, infatti, onorare gli obblighi finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea almeno fino al 2020, ovvero la data in cui scade il quadro finanziario pluriennale di bilancio. Dovrà anche far fronte agli ulteriori impegni finanziari assunti in precedenza che si estendono oltre il 2020. Se il periodo di transizione dovesse allungarsi a causa di ulteriori proroghe, il contributo finanziario sarà ridefinito di conseguenza. L'Accordo con l'Unione Europea costerà al Regno Unito circa 45 miliardi di euro per il solo divorzio.

Tuttavia, i costi non si esauriscono solo in merito alla liquidazione finanziaria. In seguito alla prima proposta di accordo di recesso, nel novembre 2018, il National Institute of Economic and Social Research (Niesr) ha condotto uno studio sugli effetti economici dell'intesa sulla Brexit. L'effetto più immediato e visibile del referendum riguarda l'andamento del PIL. È possibile notare, infatti, come all'indomani del plebiscito il PIL sia cresciuto ad un ritmo inferiore rispetto al resto dell'Eurozona e, anche se la performance economica più debole non possa essere interamente attribuita alla Brexit, è significativo che prima del

---

<sup>46</sup> Il Sole 24 Ore, 17 gennaio 2019

referendum l'economia britannica si fosse mostrata mediamente più dinamica rispetto agli altri partner europei.<sup>47</sup> Tuttavia, il PIL, nonostante il tasso di crescita in rallentamento, non ha mai registrato valori negativi; nel 2016 e 2017 è stata stimata una crescita media pari a 1,9%, scesa all'1,4% nel 2018 e all'1,3% nel 2019.<sup>48</sup>

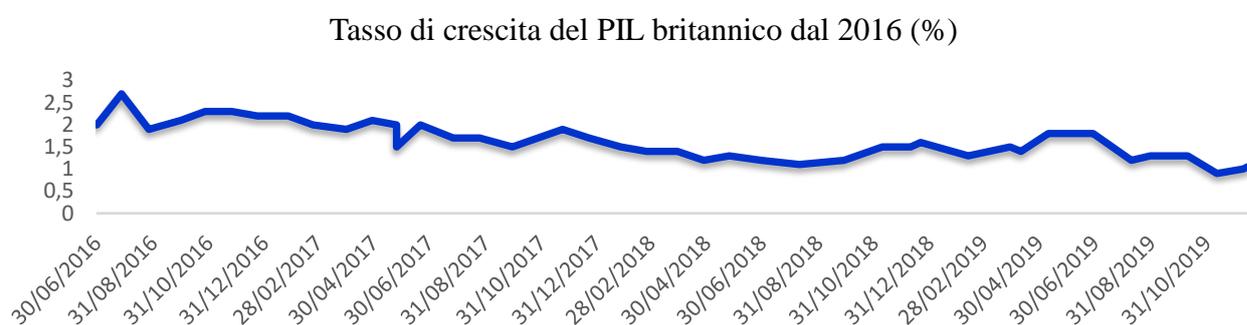


Figura 2 ISPI, 2019

Il secondo punto da esaminare riguarda il valore della sterlina britannica; a partire dalla data del referendum, infatti, il suo valore è nettamente diminuito rispetto alle altre monete internazionali. Dal 2016 la sterlina si è deprezzata di circa il 14% rispetto all'euro e di circa il 18% rispetto al dollaro USA.<sup>49</sup> Se da un lato la svalutazione ha avuto effetti positivi per il Regno Unito, aumentando la competitività delle imprese britanniche, dall'altro lato ha generato un'inflazione che ha raggiunto un picco del 3,5% nei mesi successivi al referendum. Questi due fattori combinati hanno provocato una progressiva perdita del potere d'acquisto delle famiglie.<sup>50</sup>

Il tasso di disoccupazione continua a registrare una tendenza in flessione, attestandosi al 4,4% nel 2017, 4,1% nel 2018 e 3,8% nel 2019.<sup>51</sup>

La bilancia commerciale appare strutturalmente in deficit, evidenziando un saldo negativo per circa 38 miliardi di sterline nel 2018, con un deficit nei confronti dei membri dell'Unione Europea di 67 miliardi e un surplus di 29 miliardi rispetto ai paesi terzi. Il surplus nel settore dei servizi, sebbene rilevante, non è in ogni caso sufficiente a compensare l'ancora più consistente deficit nei beni.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> ISPI, 2019

<sup>48</sup> ONS, 2018, InfoMercatiEsteri

<sup>49</sup> ONS, 2018, InfoMercatiEsteri

<sup>50</sup> ONS, 2018, InfoMercatiEsteri

<sup>51</sup> ONS, 2018, InfoMercatiEsteri

<sup>52</sup> ONS, 2018, InfoMercatiEsteri

## 1.6 Problemi aperti e scenari futuri; le posizioni dell'UE

Il Consiglio Europeo, nella riunione a 27 del 21 giugno 2019, ha discusso brevemente del recesso del Regno Unito dall'UE, concordando di proseguire sulla base del seguente approccio unitario:

- volontà di collaborare con il Primo Ministro britannico;
- evitare una Brexit disordinata e stabilire una relazione futura con il Regno Unito che sia il più stretta possibile;
- apertura a colloqui in merito alla Dichiarazione sulle future relazioni tra il Regno Unito e l'UE.

Da quando, nel giugno 2016, il Regno Unito ha votato per uscire dall'Unione Europea, diversi politici e analisti si sono chiesti se non fosse iniziata la definitiva fase discendente delle istituzioni comunitarie. Nel corso dei negoziati, tuttavia, l'UE è riuscita a trovare una posizione comune, cercando di proteggere il paese membro più esposto agli effetti negativi della Brexit: l'Irlanda. Al contrario, il Regno Unito si è mostrato profondamente diviso e non è ancora riuscito a venire fuori dal caos politico creato dalla Brexit.

L'Unione Europea si presenta, dunque, come un blocco unitario nell'affrontare i negoziati. Tuttavia, essendo composta da numerosi Stati, è naturale che si siano venute a creare delle, seppur minime, fratture interne.

Una prima area di frizione si può individuare tra i paesi dell'area euro e i paesi esterni a quest'ultima. L'area euro include 17 Stati che si riuniscono annualmente nell'Eurogruppo per discutere problemi e soluzioni relativi alla loro zona. È pertanto probabile che nel corso del processo negoziale questi tendano a far emergere i loro interessi specifici, in primo luogo perché rappresentano la maggioranza, ma anche perché sono gli Stati economicamente più forti dell'Unione.

Oltre a questa prima divisione è possibile individuare altre linee di frattura dovute agli interessi regionali particolari, ovvero riconducibili a specifiche aree geografiche.<sup>53</sup>

Paesi del nord Europa	Paesi del sud Europa	Paesi dell'est Europa
Austria	Cipro	Bulgaria
Belgio	Francia	Croazia
Danimarca	Grecia	Repubblica Ceca
Estonia	Italia	Ungheria
Finlandia	Malta	Polonia

<sup>53</sup> Ries, Hafner, Smith, Burwell, Egel, Han, Stepanek, Shatz, 2017

Germania	Portogallo	Romania
Irlanda	Spagna	Slovenia
Lettonia		Slovacchia
Lituania		
Lussemburgo		
Paesi Bassi		
Svezia		

Figura 3 Ries, Hafner, Smith, Burwell, Egel, Han, Stepanek, Shatz, 2017

Un primo gruppo è composto dai paesi nordici. Si tratta di 12 Stati, di cui la Germania è il più grande per estensione, e comprende circa il 34% della popolazione dell'Unione Europea. Molti di questi paesi sono Stati i maggiori sostenitori del progetto comunitario ma, allo stesso tempo, presentano legami molto forti con la Gran Bretagna, sia dal punto di vista etnico-culturale che per motivi economici. Pertanto, sono i paesi maggiormente interessati a mantenere buoni rapporti con il Regno Unito.

I paesi del sud Europa, invece, rappresentano un gruppo più ristretto, composto solo 7 Stati, che includono circa il 44% della popolazione dell'UE. Tali paesi non sono particolarmente competitivi nel campo delle esportazioni verso la Gran Bretagna, pertanto la loro attenzione è maggiormente rivolta a tematiche che esulano dalla Brexit. Grande considerazione viene attribuita, ad esempio, ad argomenti quali la Politica Agricola Comune, oppure alle politiche per la pesca. Diversi paesi di questo secondo gruppo stanno, inoltre, attraversando una fase politica particolare, dovuta al rafforzamento dei movimenti nazionalisti e populistici, che accrescono i sentimenti euroscettici in questa parte d'Europa.

Infine, l'ultimo gruppo include i paesi dell'est Europa. Si può notare come per loro le questioni legate ai diritti di cittadinanza e di residenza siano fondamentali, poiché gran parte dei cittadini europei che vivono o lavorano nel Regno Unito, provengono proprio da tale area geografica.<sup>54</sup>

Nonostante tali differenze, l'Unione Europea è stata in grado di esprimersi con una sola voce al tavolo dei negoziati. C'è chi sostiene, come Steven Erlangen sul *New York Times*, che la Brexit sia riuscita in qualche modo a compattare l'UE, nonostante le enormi sfide che le istituzioni europee si sono trovate ad affrontare; tra cui la crescita ridotta, i flussi migratori dall'Africa e dal Medio Oriente, la questione della sicurezza dei confini e la crescita delle forze populiste ed euroscettiche. Sebbene, al momento si è ancora lontani dal trovare soluzioni definitive circa tali argomenti, le difficoltà della Brexit hanno convinto molte forze politiche a cambiare il proprio orientamento e ad allontanarsi sempre di più dall'idea di uscire dall'UE o, in alcuni casi, abbandonare l'euro e tornare alla propria moneta nazionale.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Ries, Hafner, Smith, Burwell, Egel, Han, Stepanek, Shatz, 2017

<sup>55</sup> Il Post, 31 gennaio 2019

La capacità dell'Unione di esprimersi in modo coeso nelle trattative sulla Brexit si è tradotta in una posizione di forza al tavolo dei negoziati.<sup>56</sup>

## 1.7 Le diverse varianti della Brexit

Considerate le premesse sulle preferenze degli attori in gioco, si possono individuare diversi modelli di Brexit, ognuno dei quali tiene conto del tipo di relazione prevista tra il Regno Unito e l'Unione Europea sulla base della partecipazione, o meno, a dieci politiche e processi comunitari:

- rispettare la libertà di movimento dei lavoratori che sono cittadini dell'Unione Europea;
- rispettare le regole del mercato unico (lavoro, ambiente, competizione ecc.);
- partecipare al processo legislativo comunitario;
- rispettare la giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea;
- avere accesso al mercato unico dei beni senza dazi (*duty-free*);
- avere accesso al mercato comunitario dei servizi;
- assicurare la libertà di movimento dei capitali;
- far parte della politica commerciale comunitaria;
- far parte della politica agricola e di pesca dell'UE;
- contribuire al budget comunitario.<sup>57</sup>

La seguente tabella mostra i possibili risultati del processo di uscita, determinati in base alle varie combinazioni di politiche e processi dell'UE che il Regno Unito dovrà rispettare.

---

<sup>56</sup> Commissione Europea, 2019, Il Fatto Quotidiano, 2018

<sup>57</sup> Policy paper, 2017

	No Brexit	Soft Brexit		Ibrido		Hard Brexit
	Piena membership all'UE	Svizzera	Norvegia	Turchia	Canada	OMC
Accesso al mercato unico	Si	Parziale	Si	No	No	No
Libera circolazione dei lavoratori	Si	Si	Si	No	No	No
Rispetto delle regole mercato unico	Si	Parziale	Si	No	No	No
Partecipazione al processo politico UE	Si	No	No	No	No	No
Rispetto della CGUE per il mercato unico	Si	Parziale	Si	No	No	No
Accesso al mercato dei beni senza dazi	Si	Si	Si	Si	Si	No
Accesso al mercato dei servizi	Si	Parziale	Si	No	Parziale	No
Politica commerciale UE	Si	No	No	Si	No	No
Politica agricola	Si	No	No	No	No	No
Contributo al budget UE	Si	Parziale	Parziale	No	No	No
Eurozona	Si	No	No	No	No	No
Area Schengen	Si	Si	Si	No	No	No

Si	Si
Parziale	Parziale
No	No

Figura 4 elaborazione Policy Paper Regione Lombardia-ISPI, 2019

Il caso sicuramente più estremo è raffigurato nell'ultima colonna; l'*hard* Brexit. Tale scenario si verrebbe a verificare qualora non si riuscisse a concludere alcun accordo nel corso del termine previsto per i negoziati. In questo caso il Regno Unito dovrebbe comunque procedere all'uscita dall'Unione Europea senza che vi sia nessuna intesa sulle future relazioni commerciali ed economiche. Si dovrebbe, per cui, fare ricorso alle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio per regolare i rapporti economici tra le parti. In tale circostanza, verrebbe applicata la clausola della nazione più favorita, la quale obbliga gli Stati partecipanti ad assicurare lo stesso trattamento in fatto di barriere tariffarie e non tariffarie a tutti i paesi con cui non sono stati conclusi accordi bilaterali. Questo modello non presuppone alcun tipo di compartecipazione ai processi e alle politiche dell'Unione, al contrario si applicherebbero barriere e dazi su beni e servizi, oltre che il ricorso ad

una probabile restrizione alla libera circolazione dei capitali. Un risultato del genere sarebbe penalizzante per entrambe le parti, ma soprattutto per il Regno Unito, che dovrebbe rinunciare al libero accesso anche in alcuni mercati extra UE, che hanno stipulato un accordo di libero scambio con l'Unione, quali ad esempio Canada e Messico. Infine, la Gran Bretagna potrebbe avere difficoltà a negoziare eventuali accordi commerciali con paesi, come India e Giappone, che correntemente stanno trattando con l'Unione per degli accordi di accesso preferenziale. Al contrario, per l'UE gli svantaggi sarebbero più limitati poiché la Gran Bretagna copre all'incirca il 5% del PIL e del commercio comunitario.<sup>58</sup>

Si collocano a metà tra le soluzioni di *hard* e *soft* Brexit due modelli: Canada e Turchia. Il primo concerne la conclusione di un accordo commerciale di libero scambio tra l'UE e il Regno Unito, sull'esempio di quello stipulato con il Canada. Se lo schema a cui fare riferimento fosse questo, il Regno Unito potrebbe accedere tranquillamente al mercato europeo dei beni, senza dover far fronte ai dazi, e parzialmente anche al mercato dei servizi (nonostante probabilmente ne resterebbero esclusi i servizi finanziari). Il secondo modello, prende ad esempio l'unione doganale tra l'UE e la Turchia. La Gran Bretagna potrebbe, infatti, accedere al mercato dei beni senza dover far fronte a nessun tipo di dazio e potrebbe partecipare alla politica commerciale. Anche in tal caso, ne resterebbero esclusi i servizi. Entrambe le soluzioni configurerebbero il Regno Unito come un paese terzo, estromettendolo quasi totalmente dalle relazioni comunitarie. Dal punto di vista britannico, tuttavia, due sarebbero gli aspetti positivi: l'emancipazione dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e il divieto di libera circolazione per i cittadini europei. Compensate, tuttavia, dall'impatto estremamente negativo sul mercato finanziario di Londra.<sup>59</sup>

Nella seconda colonna si collocano, invece, un insieme di prospettive più ottimistiche: il modello norvegese e il modello svizzero. Il primo presuppone la partecipazione britannica all'EEA (Europea Economic Area), ovvero lo Spazio Economico Europeo, accanto ad Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Questo schema garantirebbe al Regno Unito l'accesso al mercato unico europeo, conservando persino i medesimi diritti e doveri dei membri dell'Unione. Tuttavia, la Gran Bretagna dovrebbe aderire al mercato unico nella sua interezza, rispettando le quattro libertà fondamentali che lo caratterizzano, inclusa la libera circolazione delle persone. Tale strada sembra, dunque, difficilmente percorribile dal momento che va contro i principi della Brexit e, in più, implicherebbe il dover sottostare alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Il secondo modello di *soft* Brexit prende ispirazione dall'accordo che regola i rapporti commerciali tra la Svizzera e l'UE. Al pari del precedente, il Regno Unito non avrebbe diritto di prendere parte ai processi legislativi, né tantomeno alle politiche agricole e commerciali. L'accesso al mercato comunitario sarebbe, invece, parziale e non completo come nel modello norvegese. Il Regno Unito non sarebbe, inoltre, sottoposto

---

<sup>58</sup> Policy Paper Regione Lombardia, ISPI, 2017

<sup>59</sup> Policy Paper Regione Lombardia, ISPI, 2017

alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. Tuttavia, anche questo scenario prevede la libera circolazione degli individui, difficilmente accettabile per il governo britannico.<sup>60</sup>

Considerate le varie alternative di *soft* e *hard* Brexit appena elencate, il presente elaborato procederà, nei successivi capitoli, a valutare le prospettive di adattabilità di ciascun modello al caso del Regno Unito.

---

<sup>60</sup> Policy Paper Regione Lombardia, ISPI, 2017

## Capitolo II

### Modelli di *soft* Brexit

#### 2.1 Introduzione al capitolo

L'esito del referendum ha avuto un enorme impatto sull'economia e i cittadini del Regno Unito e dell'Unione Europea. La portata degli effetti rimane, tuttavia, di difficile previsione, considerate le diverse forme che la Brexit può assumere. Il presente capitolo si propone di analizzare lo scenario più moderato, che deriva da un risultato negoziale: la *soft* Brexit.

Come accennato nel capitolo precedente, la *soft* Brexit non si presenta come uno scenario monolitico, ma comprende una varietà di possibili sbocchi. Il risultato finale dipende dalle politiche e dai processi comunitari che vedranno la partecipazione della Gran Bretagna all'indomani della sua uscita. Per valutare tale esito, è innanzitutto necessario dar conto delle condizioni fondamentali che determinano l'appartenenza di un paese all'Unione Europea (cfr. par. 2.2.). Nei paragrafi successivi (2.4.-2.6), si tratterà poi di valutare come il Regno Unito possa mantenere un rapporto privilegiato con l'UE pur senza soddisfare tutte le condizioni sopra elencate. Al riguardo, esistono già concreti esempi di intesa fra l'Unione Europea e altri paesi che possono fungere da modello. I par. 2.4.-2.6. esaminano tre di tali modelli. Nelle conclusioni si offre una prima valutazione dell'adattabilità degli esempi osservati al caso del Regno Unito.

## 2.2 Le condizioni di appartenenza all'Unione Europea

Nel capitolo precedente erano state individuate dieci categorie di politiche e processi comunitari che, presi collettivamente, determinano l'essere, o meno, uno Stato membro dell'Unione. Più in particolare questi sono:

- rispettare la libertà di movimento dei lavoratori che sono cittadini dell'Unione Europea;
- rispettare le regole del mercato unico (lavoro, ambiente, competizione ecc.);
- partecipare al processo legislativo comunitario;
- rispettare la giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea;
- avere accesso al mercato unico dei beni senza dazi (*duty-free*);
- avere accesso al mercato comunitario dei servizi;
- assicurare la libertà di movimento dei capitali;
- far parte della politica commerciale comunitaria;
- far parte della politica agricola e di pesca dell'UE;
- contribuire al budget comunitario.<sup>61</sup>

Far parte dell'Unione implica il rispetto di tali regole, per cui, è utile, in questo frangente, conoscerne la definizione e la consistenza. Alcune di esse sono collocabili in una dimensione economica, altre concernono l'ambito giuridico e altre ancora quello di bilancio.

In questa prima parte del paragrafo si tratterà più in dettaglio della dimensione economica delle politiche di cui sopra.

1. *Unione doganale*. Istituita nel 1968, conta i 27 Stati membri dell'UE a cui si aggiungono Monaco e, temporaneamente, il Regno Unito e alcuni territori da questo dipendenti. Secondo quanto disposto dall'articolo 28 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente tra gli Stati membri sono vietati. Alle frontiere esterne viene, invece, applicata una tariffa comune alle merci provenienti dai paesi terzi. Le merci che circolano liberamente all'interno dell'unione doganale devono essere conformi alle regole stabilite dal mercato interno e alle disposizioni della politica commerciale comune. Inoltre, la Comunità e il codice doganale comunitario garantiscono l'applicazione uniforme delle norme da parte delle amministrazioni doganali degli Stati membri.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Policy paper, 2017

<sup>62</sup> Eur-Lex

2. *Mercato interno o mercato unico*. Istituito nel 1993 con il Trattato di Maastricht, comprende i 27 membri dell'UE, più Islanda, Lichtenstein, Norvegia, Svizzera e, temporaneamente, il Regno Unito, per un totale di 500 milioni di persone. Il mercato unico è caratterizzato da quattro libertà fondamentali: la libera circolazione delle merci, la libera circolazione dei lavoratori, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei capitali. La libera circolazione delle merci trova la sua origine nella CEE e, in seguito, nell'unione doganale. Tuttavia, questa non è limitata solamente alla rimozione delle barriere doganali tra i partecipanti, ma prevede altre liberalizzazioni; l'eliminazione delle restrizioni competitive, l'abolizione delle misure di effetto equivalente alle restrizioni competitive e la soppressione delle barriere fiscali.<sup>63</sup>

Per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori, già nel 1968, il regolamento del Consiglio sulla mobilità dei lavoratori aveva disciplinato la parità di trattamento tra i lavoratori nazionali e quelli provenienti dagli altri Stati membri, su questioni riguardanti le modalità e le opportunità di assunzione, le retribuzioni e le condizioni di lavoro. Nel rispetto dei principi appena elencati sono assicurati ai cittadini comunitari e ai cittadini dei paesi partecipanti extra UE la mobilità geografica e professionale e la possibilità di integrazione sociale nei paesi da loro prescelti.<sup>64</sup>

La libera prestazione dei servizi copre le medesime attività della libertà di stabilimento, l'unica differenza è la subordinazione ai vincoli temporali, ed è soggetta al passaggio tra le frontiere interne. Quest'ultima condizione si può verificare in tre casi differenti; nel primo, il fornitore dei servizi attraversa la frontiera per la prestazione del servizio nello Stato destinatario; nel secondo caso, è il destinatario del servizio a recarsi in un altro Stato membro al fine di usufruire del servizio, attraversando così la frontiera; infine, l'ultimo caso consiste nell'eventualità in cui sia il fornitore che il destinatario restano nei relativi Stati membri e, solo il servizio in questione attraversa la frontiera. Un esempio tipico concerne i programmi radiofonici o televisivi.<sup>65</sup>

Riguardo, invece, la libera circolazione dei capitali, il Consiglio ha varato alcune direttive nel 1960, nel 1962 e nel 1986, al fine di rimuovere gli impedimenti di tipo valutario. Tali direttive, però, non riuscirono a portare ad un'effettiva integrazione tra i mercati di capitali a causa della presenza di molteplici limitazioni. Contemporaneamente, però, sono state varate diverse direttive e raccomandazioni sull'armonizzazione progressiva delle disposizioni legislative e amministrative che regolano il mercato dei capitali riguardo alla vigilanza bancaria, le norme di bilancio e le transazioni sui titoli.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Atto Unico (AUE), 2005

<sup>64</sup> Atto Unico (AUE), 2005

<sup>65</sup> Atto Unico (AUE), 2005

<sup>66</sup> Atto Unico (AUE), 2005

3. *Politica commerciale unica*. Si occupa di definire gli scambi di beni e servizi con i paesi terzi. È una competenza esclusiva dell'UE, la quale la esercita attraverso i lavori della Commissione, con l'assistenza degli Stati membri. La politica commerciale unica si realizza principalmente tramite gli accordi di libero scambio bilaterali o multilaterali e grazie all'attività del Comitato di Politica Commerciale, come stabilito nell'articolo 207 del TFUE.<sup>67</sup>
4. *Politica monetaria per i paesi dell'area euro*. Solo per i paesi che hanno adottato l'euro (ad oggi 19), la Banca Centrale Europea (BCE) definisce e attua la politica monetaria unica.<sup>68</sup>

Con il Trattato di Maastricht è stato istituito il Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC), i cui obiettivi sono: il mantenimento della stabilità dei prezzi e il sostegno alle politiche economiche dell'UE. Il SEBC è composto dalla Banca Centrale Europea (BCE) e dalle Banche Centrali Nazionali dei 28 Stati membri, indipendentemente dalla loro adozione della moneta unica. La BCE si colloca al vertice del SEBC, ed è dotata di personalità giuridica ai sensi del diritto pubblico internazionale. Questa svolge in collaborazione con le Banche Centrali Nazionali i compiti ad esse affidati. Tuttavia, il ruolo più importante della BCE consiste nella gestione della politica monetaria di quei paesi che hanno adottato l'euro, le cui Banche Centrali Nazionali e la BCE formano il cosiddetto eurosistema.

Essere uno Stato membro dell'UE comporta, inoltre, la partecipazione al processo legislativo comunitario, contribuire alle finanze comunitarie e sottostare alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Nell'ambito dell'Unione, le normative vengono adottate tramite la procedura legislativa ordinaria (ex procedura di codecisione). Il processo implica la partecipazione congiunta del Parlamento Europeo, eletto direttamente dai cittadini degli Stati membri, e del Consiglio, composto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri. Il potere di iniziativa è affidato alla Commissione, la quale, prima di proporre, si informa sulle eventuali conseguenze economiche, sociali ed ambientali, analizzando costi e benefici delle normative. Vengono inoltre consultati tutti gli attori interessati, quali le ONG, le amministrazioni locali, i rappresentanti dell'industria e della società civile. Il Parlamento Europeo e il Consiglio esaminano le proposte della Commissione e propongono emendamenti. Se non si riesce a trovare un accordo sugli emendamenti, si passa ad una seconda lettura. Durante la seconda lettura, il Parlamento e il Consiglio possono riproporre degli emendamenti. Il Parlamento ha il potere di bloccare la normativa proposta se non trova un accordo con il Consiglio. Se entrambe le istituzioni si trovano d'accordo sugli emendamenti, la normativa proposta può essere

---

<sup>67</sup> Ministero dello Sviluppo Economico

<sup>68</sup> Ministero dello Sviluppo Economico

adottata. Se, invece, non trovano un accordo, interviene un comitato di conciliazione per trovare una soluzione. Sia il Consiglio che il Parlamento possono bloccare la proposta legislativa durante la lettura finale.<sup>69</sup>

La seconda categoria di politiche e processi comunitari concerne la contribuzione al bilancio comunitario. Parte della responsabilità in tale ambito ricade sugli Stati membri. Il sistema delle risorse proprie è disciplinato dalla decisione n.335 del 26 maggio 2014 che prevede tre tipologie:

- Le Risorse Proprie Tradizionali (RPT);
- Le risorse basate sull'Imposta al Valore Aggiunto (IVA);
- Le risorse basate sul Reddito Nazionale Lordo.<sup>70</sup>

Le RPT sono costituite dai dazi doganali riscossi sulle importazioni di merci provenienti da paesi terzi. Poiché lo spazio doganale è unificato, gli Stati membri riscuotono gli importi sulle merci in entrata nel proprio territorio, versandoli direttamente nelle casse comunitarie (considerando però una deduzione del 20% dovuta al rimborso delle spese di amministrazione doganale nazionale). Le Risorse Proprie Tradizionali coprono circa il 12% del budget comunitario.<sup>71</sup>

Le risorse IVA vengono calcolate applicando un'imposta fissa di prelievo, pari allo 0,30%, sulle basi imponibili degli Stati membri. Queste sono armonizzate in modo da rendere uniforme l'esborso di ogni membro. Inoltre, le contribuzioni al bilancio comunitario basate sull'IVA non possono superare il 50% del Reddito Nazionale Lordo di ciascuno Stato. Il loro apporto alle finanze dell'UE è di circa l'11%.<sup>72</sup>

L'onere maggiore ricade, però, sul contributo richiesto agli Stati membri basato sul proprio Reddito Nazionale Lordo, che riveste circa il 75% del gettito totale.<sup>73</sup>

Sono presenti anche altre fonti d'entrata, costituite dalle trattenute sulle retribuzioni del personale dell'UE, gli interessi bancari, i contributi dei paesi terzi ad alcuni programmi UE e altro. Per la loro natura variabile e discontinua è difficile calcolare il loro apporto effettivo al bilancio dell'UE, sebbene sia stato calcolato che esse vi contribuiscono per circa il 2%.<sup>74</sup>

Infine, l'aspetto giuridico delle politiche di cui sopra si esplica nel rispetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), quest'ultima ha il compito di interpretare il diritto comunitario, in modo da assicurarne l'applicazione corretta ed uniforme in tutti gli Stati membri e dirimere le controversie giuridiche tra le istituzioni europee e i governi nazionali. Ad essa si possono rivolgere, in alcuni

---

<sup>69</sup> Parlamento europeo, la politica monetaria europea

<sup>70</sup> Banca dati amministrazioni pubbliche

<sup>71</sup> Banca dati amministrazioni pubbliche

<sup>72</sup> Banca dati amministrazioni pubbliche

<sup>73</sup> Banca dati amministrazioni pubbliche

<sup>74</sup> Banca dati amministrazioni pubbliche

casi, anche cittadini, imprese e organizzazioni, per intraprendere un'azione legale contro un'istituzione comunitaria, se ritengono che questa abbia violato i loro diritti.<sup>75</sup>

La CGUE si pronuncia sui casi ad essa proposti. I tipi di casi più comuni riguardano i seguenti aspetti;

- *Interpretare il diritto dell'UE.* I tribunali nazionali di tutti gli Stati membri hanno il dovere di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'UE, tuttavia tribunali di paesi diversi potrebbero fornire un'interpretazione differente. Qualora un giudice nazionale fosse in dubbio sull'interpretazione o sulla validità di una normativa dell'UE, può chiedere chiarimenti alla Corte. Lo stesso meccanismo può essere utilizzato per stabilire se una normativa o prassi nazionale sia compatibile con il diritto dell'UE.<sup>76</sup>
- *Assicurare il rispetto della legge.* Nel caso la Corte riscontri una mancanza nel rispetto del diritto comunitario da parte di un governo nazionale, viene messa in pratica la procedura d'infrazione. Questa può essere avviata dalla Commissione Europea o da un altro paese dell'UE.<sup>77</sup>
- *Annulare atti giuridici dell'UE.* Uno Stato membro, il Consiglio dell'Unione Europea o, in taluni casi, il Parlamento Europeo, possono chiedere alla Corte di annullare un determinato atto che violi i trattati o i diritti fondamentali. Tale diritto è riservato anche ai privati cittadini che possono chiedere alla Corte di annullare un atto dell'UE che li riguardi direttamente.<sup>78</sup>
- *Assicurare l'intervento dell'UE.* Gli Stati membri dell'UE, le istituzioni dell'UE o, a certe condizioni, anche i cittadini e le imprese, possono rivolgersi alla Corte per ricorso per omissione, qualora il Parlamento, il Consiglio e la Commissione abbiano mancato di prendere una decisione o un atto di particolare importanza.<sup>79</sup>
- *Sanzionare le istituzioni dell'UE.* Qualsiasi cittadino o impresa i cui interessi siano stati lesi da un'azione o omissione dell'UE o del suo personale, può portare il caso davanti alla Corte.<sup>80</sup>

Infine, la partecipazione all'Unione Europea è determinata anche dall'inclusione nella politica agricola e di pesca comune. Varata nel 1962, la Politica Agricola Comune (PAC) rappresenta una stretta intesa tra agricoltura e società, tra l'UE e i suoi agricoltori. Punta a:

- sostenere gli agricoltori e migliorare la produttività agricola, garantendo un approvvigionamento stabile di alimenti a prezzi accessibili;

---

<sup>75</sup> Europa.eu, Corte di Giustizia dell'UE

<sup>76</sup> Europa.eu, Corte di Giustizia dell'UE

<sup>77</sup> Europa.eu, Corte di Giustizia dell'UE

<sup>78</sup> Europa.eu, Corte di Giustizia dell'UE

<sup>79</sup> Europa.eu, Corte di Giustizia dell'UE

<sup>80</sup> Europa.eu, Corte di Giustizia dell'UE

- tutelare gli agricoltori dell'Unione Europea affinché possano avere un tenore di vita ragionevole;
- aiutare ad affrontare i cambiamenti climatici e la gestione sostenibile delle risorse naturali;
- preservare le zone e i paesaggi rurali in tutta l'UE;
- mantenere in vita l'economia rurale promuovendo l'occupazione nel settore agricolo, nelle industrie agroalimentari e nei settori associati.<sup>81</sup>

La Politica di Pesca Comune (PCP) consiste, invece, in una serie di norme per la gestione delle flotte pescherecce europee e la conservazione degli stock ittici. Il suo obiettivo è la gestione di una risorsa comune, dando a tutte le flotte un accesso paritario alle acque dell'UE e permettendo ai pescatori di competere in modo equo.<sup>82</sup>

### 2.3 EFTA, SEE e Unione Doganale

Nei paragrafi successivi verranno presi in esame tre scenari diversi, applicati alla Brexit. Ognuno di questi presenta caratteristiche differenti e rispecchia un determinato tipo di accordo stipulato con l'Unione Europea. A tale riguardo, il presente paragrafo è dedicato alla specificazione di tre concetti chiave: EFTA, SEE e unione doganale.

L'Associazione Europea di Libero Scambio (European Free Trade Association, EFTA) nasce nel 1960 come un progetto di integrazione economica per i paesi che non potevano, o non volevano, aderire all'allora Comunità Economica Europea, in alternativa a quest'ultima. I membri originari erano: Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. Nel 1970 si aggiunge all'Associazione anche l'Islanda, nel 1986 la Finlandia e, infine, nel 1991, il Liechtenstein. Con il passare del tempo, alcuni di questi Stati hanno preferito abbandonare l'EFTA a favore dell'adesione alla Comunità Europea prima e all'Unione Europea poi. Pertanto, attualmente l'EFTA conta solamente quattro membri: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. L'organizzazione ha il compito di promuovere il libero scambio e l'integrazione economica tra i suoi membri, ma anche la conclusione di accordi commerciali con paesi terzi. L'EFTA ha dunque proposto due accordi, l'Accordo di libero scambio dell'EFTA, volto a disciplinare le relazioni con i paesi terzi, e l'Accordo dello Spazio Economico Europeo, il quale consente ai membri dell'organizzazione di partecipare al mercato unico europeo. In tale contesto, tuttavia, la Svizzera rappresenta un'eccezione, in quanto essa ha preferito perseguire

---

<sup>81</sup> Commissione Europea, la Politica Agricola Comune in sintesi

<sup>82</sup> Commissione Europea, Pesca

la via delle relazioni bilaterali con gli Stati membri dell'UE. Circa gli accordi con i paesi terzi, invece, l'EFTA ha attualmente concluso importanti trattati commerciali con le maggiori potenze internazionali, tra cui Canada, Corea del Sud, Singapore e Turchia, mentre sono in atto le negoziazioni con altri attori, quali i paesi del Consiglio per la cooperazione del Golfo, India e Thailandia.<sup>83</sup>

Nel futuro, si presuppone che anche altri paesi lasceranno l'EFTA per unirsi all'UE. Il caso dell'Islanda è particolarmente rilevante sotto questo profilo, poiché la sua delicata situazione economico-finanziaria potrebbe rappresentare un incentivo per l'adesione all'UE.<sup>84</sup>

L'EFTA ha sede principale a Ginevra e l'organo governativo più importante è rappresentato dal Consiglio dell'EFTA. La Presidenza del Consiglio è affidata a rotazione di sei mesi a ciascun membro e i membri dell'organo si riuniscono una volta al mese a Ginevra a livello di ambasciate, per effettuare delle consultazioni generali e discussioni sulle politiche comuni. Per delineare le proprie politiche, il Consiglio fa spesso ricorso a delle commissioni *ad hoc*, addette allo svolgimento dei lavori di tipo tecnico sui problemi affrontati.<sup>85</sup>

L'organo esecutivo ed amministrativo è costituito dal Segretariato. Il segretario generale è appoggiato da due vice segretari di nazionalità differente.<sup>86</sup>

Gli altri due organi dell'EFTA sono l'Autorità giudiziaria e la Corte di Giustizia. L'Autorità giudiziaria svolge essenzialmente una funzione di controllo sul rispetto dei trattati. La Corte, invece, si occupa di regolare i rapporti dei paesi dell'EFTA con gli Stati membri dell'UE, all'interno dello Spazio Economico Europeo.<sup>87</sup>

Il “modello Norvegia” si ispira, invece, agli accordi intercorrenti tra l'UE e i paesi membri dello Spazio Economico Europeo (SEE), di cui fanno parte anche Islanda, Liechtenstein. Il SEE è un accordo di libero scambio concluso nel 1992 tra l'Unione Europea e i paesi dell'European Free Trade Area (EFTA), esclusa la Svizzera. L'obiettivo principale del SEE consiste nel promuovere e rafforzare le relazioni commerciali ed economiche tra i firmatari, consentendo ai paesi non membri dell'UE di partecipare al mercato comune.<sup>88</sup>

Nel 1992, i membri dell'EFTA decisero di negoziare un accordo che permettesse loro di partecipare all'ambizioso progetto del mercato unico, un processo iniziato nel 1985 e completato nel 1992 con il Trattato di Maastricht. Nel 1992 fu, così, firmato il trattato sullo Spazio Economico Europeo entrato in vigore nel 1994. Tuttavia, alcuni membri dell'EFTA/SEE scelsero di non aderirvi. Tra questi la Svizzera, che a seguito di un referendum sull'argomento decise di non ratificare il trattato, mentre Austria, Finlandia e Svezia entrarono a far parte dell'Unione Europea nel 1995. Rimasero, così, nel SEE solo l'Islanda, la Norvegia e il Liechtenstein,

---

<sup>83</sup> Treccani, 2013

<sup>84</sup> Treccani, 2013

<sup>85</sup> Treccani, 2013

<sup>86</sup> Treccani, 2013

<sup>87</sup> Treccani, 2013

<sup>88</sup> Coi, 2018

a cui si aggiunsero i dieci nuovi Stati parte dell'UE dal 1° maggio 2014, i quali sono diventati automaticamente anche membri del SEE, così come anche la Bulgaria e la Romania quando aderirono all'Unione nel 2007 e la Croazia nel 2013.<sup>89</sup>

Il SEE presenta delle caratteristiche a sé stanti rispetto ai normali accordi di libero scambio (ALS), poiché amplia la portata dei diritti e dei doveri del mercato unico europeo ai paesi dell'EFTA, con l'eccezione della Svizzera che, come sopra specificato, ha deciso di intraprendere la strada delle relazioni bilaterali con l'UE. All'interno dell'accordo SEE sono comprese le quattro libertà fondamentali del mercato unico: libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali. Connesse alle quattro libertà, sono presenti anche le seguenti politiche: protezione dei consumatori, politiche ambientali, concorrenza, trasporti, energia e cooperazione economica e monetaria. Tuttavia, il SEE non include disposizioni vincolanti circa tutte le materie del mercato unico, ne restano infatti escluse:

- la politica agricola comune e la politica di pesca comune;
- l'unione doganale;
- la politica commerciale comune;
- la politica estera e di sicurezza comune;
- giustizia e affari interni;
- l'unione economica e monetaria.<sup>90</sup>

Le nuove normative riguardanti il mercato unico vengono sottoposte all'esame di un comitato misto SEE, formato dai rappresentanti dell'Unione Europea e dei tre paesi EFTA/SEE. Tale organismo si riunisce mensilmente per decidere quali testi debbano essere integrati nell'accordo, aggiungendo le normative in questione sottoforma di protocolli o allegati. Una volta inseriti nel SEE, i testi devono essere recepiti dalla legislazione nazionale dei paesi EFTA/SEE. Per farlo questi possono ricorrere ad una decisione governativa, oppure può rendersi necessaria l'approvazione parlamentare. Durante la fase di recepimento gli atti possono subire solo ed esclusivamente degli adattamenti di natura tecnica. Infine, il recepimento e la conseguente applicazione delle normative sono soggetti al controllo dell'Autorità di vigilanza dell'EFTA e della Corte dell'EFTA.<sup>91</sup>

Infine, con la Brexit si sente spesso parlare di unione doganale. Un esempio in tal senso è rappresentato dal “modello Turchia”, proposto nel paragrafo 2.6.

---

<sup>89</sup> Coi, 2018

<sup>90</sup> Parlamento Europeo, lo Spazio Economico Europeo (SEE), la Svizzera e il Nord

<sup>91</sup> Parlamento Europeo, lo Spazio Economico Europeo (SEE), la Svizzera e il Nord

L'unione doganale è stata istituita nel 1968 e ha rappresentato la base fondante dell'Unione Europea e del mercato unico. L'intento era quello di facilitare gli scambi commerciali tra imprese di paesi diversi, armonizzare i dazi doganali per i beni importati e proteggere i cittadini europei. L'unione doganale trova il suo riferimento giuridico negli articoli 28 e 29 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e coinvolge tutti gli Stati membri. Nella pratica ciò significa che le autorità doganali nazionali collaborano come se fossero un'unica entità.<sup>92</sup> Non sono infatti previste tariffe interne, mentre nei confronti dei paesi terzi viene adottata una tariffa comune. Sono altresì contemplati dei controlli doganali alle frontiere esterne, in modo da proteggere i consumatori da eventuali prodotti pericolosi per la salute.<sup>93</sup>

## **2.4 Il modello Svizzera: gli accordi bilaterali**

Diversi esponenti di spicco della campagna pro Brexit hanno sostenuto l'applicazione del “modello Svizzera” alle future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione Europea.

La Svizzera porta avanti un rapporto molto particolare con l'UE, poiché fa parte dell'EFTA ma non dello Spazio Economico Europeo. Dal punto di vista geografico, questa è situata al centro del continente europeo ed è quasi esclusivamente circondata da Stati membri dell'UE. A causa della prossimità geografica e culturale, ma soprattutto a causa dell'importanza politica ed economica rivestita, l'UE e i suoi Stati membri sono di gran lunga i suoi principali partner commerciali. Dal canto suo, la Svizzera è anch'essa un partner di primaria importanza per l'UE. Pertanto, la conduzione mirata di una politica d'interessi della Svizzera nei confronti dell'UE è fondamentale per ambedue le parti.<sup>94</sup>

La Svizzera non è uno Stato membro dell'UE ma persegue la propria politica europea mediante accordi bilaterali settoriali. Dall'Accordo di libero scambio del 1972 è stata progressivamente creata una rete di accordi sempre più fitta. Il popolo svizzero ha sostenuto la via bilaterale in occasione di varie votazioni.<sup>95</sup> Gli accordi così stipulati non solo permettono un ampio accesso reciproco al mercato ma costituiscono anche la base per una stretta collaborazione in importanti ambiti politici. Negli anni sono stati conclusi 20 accordi principali e un gran numero di accordi secondari, per un totale di circa 120.

L'origine dei rapporti tra la Svizzera e la Comunità Europea può essere ricondotta all'Accordo di libero scambio del 1972, approvato dal Popolo (72,5% di voti favorevoli) e dai Cantoni, il quale ha gettato le basi

---

<sup>92</sup> Wall Street Italia, 24 aprile 2019

<sup>93</sup> Wall Street Italia, 24 aprile 2019

<sup>94</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>95</sup> DFAE, DAE, 2019

per le future relazioni economiche. Insieme agli altri Stati membri dell'EFTA, la Svizzera ha negoziato con l'allora Comunità Europea la creazione di uno Spazio Economico Europeo (SEE) che si basava sulle quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi). Nel maggio del 1992 la Svizzera ha siglato l'Accordo sul SEE e depositato a Bruxelles una domanda per l'apertura delle trattative per l'adesione alla CE. Tuttavia, nel gennaio del 1993 il Consiglio Federale ha dichiarato la rinuncia fino a nuova disposizione dell'avvio di negoziati di adesione, congelando il processo messo in moto e auspicando di riuscire a potenziare le relazioni con la Comunità Europea seguendo la via bilaterale.<sup>96</sup> Tale politica è sfociata nella negoziazione e rispettiva conclusione dei pacchetti di Accordi bilaterali I e II e di ulteriori accordi.<sup>97</sup>

Accordi bilaterali fino al 1999	
1972	Accordo di Libero Scambio
1989	Accordo in materia di assicurazione
1990	Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali

Figura 5 DFAE, DAE, 2019

Se la Svizzera avesse aderito allo Spazio Economico Europeo, avrebbe potuto usufruire dell'integrazione completa dal punto di vista economico e il pieno accesso al mercato unico, al pari degli Stati membri. Per impedire eventuali discriminazioni alle imprese svizzere nel mercato unico, il Consiglio Federale ha deciso, in conseguenza al rifiuto di aderire al SEE, di stipulare degli accordi settoriali con l'UE. Nel 1995 l'Unione Europea ha accettato di avviare le trattative su sette materie, richiedendo, però, come condizione essenziale, che tutti gli accordi venissero firmati in contemporanea, poiché i vari negoziati avrebbero potuto apportare benefici soltanto se implementati insieme. Gli accordi sono, infatti, giuridicamente connessi tra loro per mezzo della cosiddetta "clausola ghigliottina", la quale specifica che in caso di denuncia di uno degli accordi, anche gli altri saranno abrogati. I sette accordi bilaterali settoriali sono stati firmati il 21 giugno del 1999, con la denominazione di Accordi bilaterali I, approvati, poi, dal popolo svizzero l'anno successivo con il 67,2% dei voti favorevoli. Sono entrati in vigore nel 2002.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>97</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>98</sup> DFAE, DAE, 2019

Accordi bilaterali I (1999)	
1	Libera circolazione delle persone
2	Ostacoli tecnici al commercio
3	Appalti pubblici
4	Agricoltura
5	Trasporti terrestri
6	Trasporto aereo
7	Ricerca

Figura 6 DFAE, DAE, 2019

La seconda sequenza di accordi bilaterali, ovvero gli Accordi bilaterali II, copre altri settori economici, quali l'industria alimentare, il turismo e la finanza, allargando la cooperazione Svizzera-UE anche a materie politiche quali l'asilo, l'ambiente, la sicurezza e la cultura. I negoziati per il nuovo giro di accordi sono stati avviati nel giugno del 2002 e portati avanti per diversi settori. Le trattative sulla liberalizzazione delle prestazioni dei servizi sono state sospese di comune accordo nel 2003. Nel 2003 e nel 2004 sono stati conclusi due accordi, rispettivamente un accordo politico sulla fiscalità del risparmio e un accordo sullo scambio di informazioni nel quadro dell'assistenza giudiziaria e amministrativa per reati fiscali.<sup>99</sup>

Gli Accordi bilaterali II sono stati firmati il 26 ottobre 2004 e ratificati dal Parlamento svizzero nel dicembre dello stesso anno. Nel giugno del 2005 il popolo svizzero si è espresso sugli Accordi bilaterali II con il 54,6% dei voti a favore. Diversamente dagli Accordi bilaterali I, gli Accordi bilaterali II non prevedono un vincolo giuridico tra di essi. In altri termini, possono entrare in vigore indipendentemente gli uni dagli altri e sulla base delle rispettive disposizioni.<sup>100</sup> Nello specifico, tutti gli accordi sono entrati in vigore, meno l'accordo concernente la lotta alla frode.<sup>101</sup>

Accordi bilaterali II (2004)	
1	Schengen/Dublino
2	Scambio Automatico di Informazioni (SAI)
3	Lotta contro la Frode
4	Prodotti agricoli trasformati
5	Ambiente

<sup>99</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>100</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>101</sup> DFAE, DAE, 2019

6	Statistica
7	MEDIA (Europa creativa)
8	Pensioni
9	Istruzione

Figura 7 DFAE, DAE, 2019

Accordi bilaterali dopo il 2004	
2004	Europol
2008	Eurojust
2012	Cooperazione con l'agenzia europea per la difesa (EDA)
2013	Collaborazione delle autorità garanti per la concorrenza
2013	Navigazione satellitare (programmi GALILEO e EGNOS)
2014	Ufficio europeo per il sostegno per l'asilo (EASO)
2017	Collegamento tra i sistemi di scambio di quote di emissioni

Figura 8 DFAE, DAE, 2019

Dopo il 2004 sono stati, poi, conclusi degli ulteriori accordi bilaterali settoriali, finalizzati a rafforzare un partenariato stretto e di vasta portata, reciprocamente vantaggioso e basato su una storia culturale comune e valori condivisi. Più in dettaglio, l'accordo di cooperazione con Europol è finalizzato a migliorare la cooperazione tra le forze di polizia nella prevenzione e nella lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo attraverso lo scambio di informazioni e conoscenze, la partecipazione ad attività di formazione e l'assistenza reciproca nelle inchieste. Con l'unità di cooperazione giudiziaria dell'UE, Eurojust, si è stipulato un accordo di cooperazione internazionale nella lotta contro la criminalità organizzata, che permette di coordinare le inchieste e i procedimenti penali dei vari Stati membri e contribuisce a chiarire le questioni di competenza giurisdizionale.<sup>102</sup>

Riguardo l'accordo di cooperazione con l'Agenzia europea per la difesa (DEA) in materia di armamenti, esso non è giuridicamente vincolante. Infatti la Svizzera continua a decidere autonomamente quali informazioni intende mettere a disposizione e a quali progetti e programmi intende partecipare.

In considerazione degli stretti legami economici tra la Svizzera e l'UE, l'accordo di cooperazione per combattere le restrizioni transfrontaliere della concorrenza consente lo scambio di informazioni riservate e la cooperazione tra le autorità garanti della concorrenza, evitando ridondanze.

<sup>102</sup> DFAE, 2019

L'accordo di partecipazione della Svizzera ai programmi europei Galileo e EGNOS permette di limitare la dipendenza dal sistema americano GPS e garantisce la disponibilità dei dati sia in tempo di pace che in tempo di guerra.

Nell'ambito del rafforzamento del sistema Dublino, è entrato in vigore nel 2016 l'accordo di partecipazione della Svizzera alle attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Infine, nella lotta contro il cambiamento del clima e per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nel 2017 è stato firmato un accordo, non ancora in vigore, che permette alla Svizzera e all'UE di collegare i loro sistemi di scambio di quote di emissioni CO2 e il riconoscimento reciproco dei diritti di emissione.<sup>103</sup>

Gli Accordi bilaterali hanno apportato notevoli benefici ad entrambe le parti, in particolar modo alla Svizzera, che è così riuscita a rafforzare la cooperazione con l'Unione Europea in generale, ma anche con i singoli Stati membri. L'eliminazione delle barriere al commercio agevola gli scambi e favorisce la concorrenza, stimolando di conseguenza la crescita economica, che a sua volta promuove la creazione di nuovi posti di lavoro.<sup>104</sup> Diversi studi sull'argomento hanno dimostrato che un passo indietro su tali accordi porterebbe ad un rallentamento non indifferente della crescita economica svizzera. Sul piano economico, rilevanti sono l'accordo sulla libertà di movimento delle persone, quello sull'eliminazione delle barriere tecniche agli scambi commerciali e quello sugli appalti pubblici. Tra i vari vantaggi economici degli accordi bilaterali sono da citare:

- Nuove opportunità commerciali per le imprese svizzere, in particolare per alcuni prodotti agricoli, i trasporti aerei e gli appalti pubblici. Le imprese svizzere operative in questi campi possono accedere più agilmente al mercato unico e usufruire dei vantaggi delle economie di scala; ad esse sono, infatti, riservate le medesime condizioni di accesso delle imprese UE concorrenti nelle gare pubbliche d'appalto.<sup>105</sup>
- Dall'altro lato, le imprese estere godono del libero accesso al mercato svizzero, andando ad incrementare la pressione concorrenziale nei settori interessati, aumentando la produttività.<sup>106</sup>
- Nel settore liberalizzato del traffico delle merci è possibile ottenere dei risparmi immediati attraverso la semplificazione delle norme di valutazione della conformità dei prodotti.<sup>107</sup>
- La libera circolazione delle persone consente, infine, di agevolare il movimento della manodopera svizzera negli Stati membri e, contemporaneamente, di reclutare forza lavoro per il mercato svizzero.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> DFAE, 2019

<sup>104</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>105</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>106</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>107</sup> DFAE, DAE, 2019

<sup>108</sup> DFAE, DAE, 2019

Premesso che il seguente paragrafo ha lo scopo di valutare l'applicabilità del modello Svizzera all'uscita del Regno Unito, si procederà ora all'illustrazione di alcune questioni al centro del dibattito su tale argomento.

#### *Difficoltà istituzionali e divergenze normative.*

Gli Accordi bilaterali conducono ad una situazione statica. A differenza della Norvegia che deve adeguare costantemente la legislazione nazionale a quella dell'Unione nelle materie coperte dall'accordo SEE, la Svizzera non è obbligata a fare altrettanto. Da qui deriva un rapporto con l'UE piuttosto controverso. L'Unione Europea, infatti, non gradisce la tendenza della Svizzera a scegliere come e quando prendere parte alle politiche comunitarie senza, però, adempiere agli obblighi che derivano da una piena membership all'UE, e senza essere sottoposta alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.<sup>109</sup> Da tale situazione di incertezza possono derivare delle controversie legali in caso di disaccordo tra le due parti. Tuttavia, il quadro giurisdizionale non è del tutto chiaro: *de jure*, la Corte di Giustizia dell'EFTA svolge un ruolo nella risoluzione delle controversie ma, di fatto, questa interpreta il diritto della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. A rafforzare il legame, lo statuto dell'EFTA e il suo regolamento interno si basano su quelli della CGUE, inoltre le sentenze della CGUE vengono utilizzate come fonte di diritto dalla Corte dell'EFTA. Ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, le sentenze pronunciate dalla Corte dell'EFTA in Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera hanno la stessa forza preliminare delle sentenze della Corte di Giustizia dell'UE. Pertanto la membership nell'EFTA comporta una riduzione di sovranità non indifferente, in quanto tali paesi non hanno rappresentanza presso gli organi legislativi dell'UE, ma restano comunque soggetti alle sue leggi.

#### *Libertà di movimento*

A seguito del referendum svizzero del 2014 che ha portato alla restrizione della libertà di circolazione dei lavoratori dell'UE, l'Unione ha risposto sanzionando immediatamente la Svizzera, limitando le partnership tra università. Ciò ha, infine, spinto la Svizzera ad ammorbidire la legislazione nazionale in materia libera circolazione per renderla più conforme alle norme comunitarie, il che risulta inaccettabile dal punto di vista britannico, poiché uno dei punti principali su cui verte la campagna pro Brexit riguarda specificamente il riappropriarsi del controllo delle frontiere e delle politiche di immigrazione.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Bolet, 2017

<sup>110</sup> Bolet, 2017

### *Limiti all'accesso al mercato unico*

Al contrario degli altri paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo, la Svizzera non possiede il privilegio del libero accesso al mercato unico europeo. Il commercio dei beni gode di una quasi completa liberalizzazione, tranne per il caso di alcuni prodotti agricoli. Per ciò che riguarda i servizi, invece, sono presenti maggiori limitazioni. Esiste, infatti, un accordo in materia di assicurazioni che non copre, tuttavia, i servizi finanziari e bancari.<sup>111</sup>

Il passaporto finanziario europeo non è parte degli accordi con la Svizzera. Avendo subito pressioni al fine di aumentare la loro trasparenza, alcune banche svizzere vorrebbero includere le norme finanziarie negli accordi con l'UE. Tuttavia i negoziati su tale materia stanno procedendo molto lentamente. Le consultazioni erano cominciate quando la Svizzera sembrava sul punto di doversi avvicinare alla piena adesione all'Unione, ma con la decisione di non ratificare l'accordo, l'UE è divenuta meno propensa a garantire alla Svizzera l'accesso al mercato comune dei servizi finanziari. Da ciò derivano varie restrizioni riguardo all'accesso del settore finanziario svizzero al mercato unico europeo, il che svantaggia la Svizzera a livello competitivo.<sup>112</sup>

Sotto tale profilo, mentre i negoziati per un nuovo Accordo quadro istituzionale tra Berna e Bruxelles segnano il passo, esemplare appare la controversia sull'equivalenza della Borsa svizzera. Il riconoscimento dell'equivalenza borsistica è importante perché le banche europee e gli investitori possano conservare il pieno accesso alla Borsa svizzera, continuando ad acquistare e vendere a condizioni paritarie i titoli elvetici ed esteri quotati a Zurigo.<sup>113</sup>

Ebbene, in attesa di significativi passi in avanti sull'Accordo quadro, la Commissione europea ha deciso di riconoscere l'equivalenza della Borsa elvetica solo alla fine del 2018, con pesanti ricadute sugli scambi, atteso che se il peso della Svizzera nell'Unione è limitato a circa il 3% del volume delle azioni scambiate, più pesante è l'impatto sulla borsa svizzera: secondo fonti del Ministero delle finanze, il calo del volume degli scambi potrebbe essere del 70-80%.<sup>114</sup>

Tali problemi si manifesterebbero anche nel caso del Regno Unito; l'insufficiente integrazione dei servizi finanziari è sintomo di una mancanza di integrazione nell'intero settore dei servizi. Il seguente grafico mostra l'andamento del commercio di beni e servizi tra il Regno Unito e l'UE aggiornato al 2018;

---

<sup>111</sup> Bolet, 2017

<sup>112</sup> Bolet, 2017

<sup>113</sup> Il Sole 24Ore, 9 dicembre 2018, 21 dicembre 2017

<sup>114</sup> Il Sole 24Ore, 9 dicembre 2018, 21 dicembre 2017

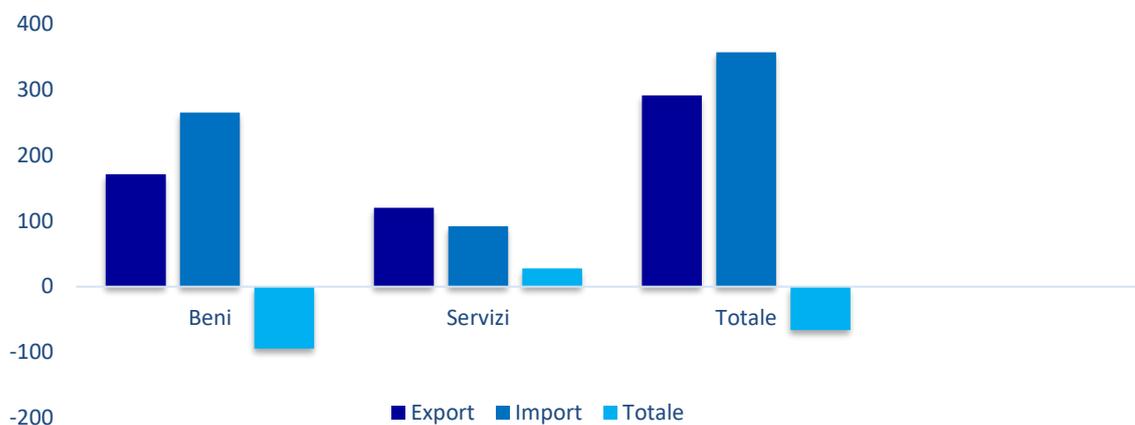


Figura 9 Ward, 2019

Nel 2018, il deficit generato dallo scambio di beni con l'Unione Europea ammontava a 94 miliardi di sterline, compensato parzialmente dal surplus del settore dei servizi, pari a 28 miliardi di sterline. Ciò evidenzia come per il Regno Unito, eventuali barriere sullo scambio dei servizi risulterebbero particolarmente onerose. Senza contare che è proprio l'Unione Europea, intesa nel suo complesso, ad essere il maggior partner commerciale della Gran Bretagna, sia per i beni che per i servizi. Il seguente grafico prende in considerazione il volume degli scambi commerciali, espressi in percentuale, tra il Regno Unito e l'UE e tra il Regno Unito e gli Stati Uniti, sottolineando l'importanza dell'Unione quale partner commerciale britannico.



Figura 10 Ward, 2019

Tra i limiti all'accesso al mercato unico rientrano i problemi di sovranità. Nonostante, infatti, in origine la Svizzera si rifiutasse di prendere parte allo Spazio Economico Europeo per motivi di sovranità, si è comunque trovata in posizione di doversi adeguare alle normative europee relative ai vari accordi bilaterali negoziati con l'Unione. La questione è più evidente in riferimento agli standard sui prodotti immessi nel mercato unico europeo. Per alcune categorie di prodotti, infatti, esistono norme specifiche valide in tutto il

territorio dell'Unione, in altri casi sono gli Stati membri ad adottare delle disposizioni in merito. I requisiti possono riguardare: il prodotto stesso (es. infiammabilità, proprietà elettriche, igiene, ecc.), il processo di fabbricazione e le prestazioni del prodotto (es. efficienza energetica). Poiché l'Unione Europea è il maggior partner commerciale della Svizzera, questa non può pretermettersi di mettere a rischio i rapporti commerciali violandone gli accordi, per cui non le resta che adattarsi agli standard comunitari.<sup>115</sup>

Il modo in cui la Svizzera ha gestito la questione del controllo delle frontiere in cooperazione con l'Unione Europea può essere rilevante al caso del Regno Unito. Un accordo in materia, implementato nel 1990 e rivisto nel 2009, ha portato ad una convergenza sempre maggiore tra le normative comunitarie e quelle svizzere riguardo al transito delle merci. Nonostante la progressiva armonizzazione legislativa, i beni UE che attraversano la frontiera svizzera sono comunque parzialmente soggetti a controlli.<sup>116</sup>

### *Contribuzioni al bilancio dell'UE*

Dal 2007 la Svizzera prende parte a numerosi progetti per ridurre le disparità economiche e sociali nell'Unione Europea allargata, con un contributo di 1,302 franchi svizzeri. La Svizzera decide indipendentemente verso quali settori indirizzare i contributi e concorda il progetto e l'ammontare destinato direttamente con il paese partner. Tale impegno è finalizzato a consolidare e rafforzare le relazioni politiche ed economiche con l'UE e i suoi membri. L'Unione Europea persegue infatti l'uguaglianza sociale ed economica tra i membri tramite i cosiddetti fondi di coesione, finanziati da tutti gli Stati membri attraverso il bilancio comunitario. Il contributo della Svizzera all'allargamento è indipendente rispetto a tali fondi, tuttavia viene utilizzato quale strumento di coesione, volto a ridurre le disparità economiche e sociali nell'UE allargata. Solitamente i paesi partner partecipano ai costi del progetto concordato, almeno per il 15%, mentre il restante 85% viene coperto dalla Svizzera. Dunque, quest'ultima, pur non essendo parte dell'UE, partecipa in qualche modo alle finanze comunitarie, una prospettiva piuttosto sgradita per il Regno Unito.

### *Sentimenti antieuropeisti e instabilità politica*

Spesso si ritiene che una scelta del genere potrebbe condurre ad un inasprimento delle correnti antieuropeiste all'interno del Regno Unito. Quasi tutti gli aspetti che riguardano la politica di mercato dovranno essere negoziati con l'Unione Europea, il che porrebbe l'UE in una posizione scomoda poiché finirebbe per rappresentare un ostacolo alla piena sovranità britannica, alimentando dunque l'ostilità verso l'UE. Non a caso nel 1992, quando la Svizzera ha rifiutato tramite un referendum di aderire al SEE, poiché percepito come un passo ulteriore verso la partecipazione all'UE, il risentimento politico verso l'Unione è

---

<sup>115</sup> La tua Europa, 2019

<sup>116</sup> Bolet, 2017

costantemente aumentato. Ciò potrebbe risultare particolarmente preoccupante per la stabilità politica nel Regno Unito, creando ulteriore polarizzazione interna e difficoltà politiche.<sup>117</sup> Il problema, tuttavia, si manifesterebbe anche all'esterno. In diversi paesi dell'UE, tra cui spiccano l'Italia e la Francia, i sentimenti antieuropeisti sono ad oggi molto diffusi, e la vittoria politica di un movimento antieuropeista potrebbe condurre un altro paese a mettere in atto la procedura di recesso dall'Unione Europea.

### *Dinamiche asimmetriche.*

Trattare con l'Unione Europea richiede una comprensione dei rapporti di forza che si vengono a creare tra l'UE e la Svizzera e che spesso conducono a dinamiche asimmetriche. Dal momento che l'Unione è una comunità politica con un insieme di principi e regole ferrei, tende a mettere questi al primo posto diventando inflessibile nei negoziati. Lo scopo degli Accordi bilaterali è, appunto, quello di promuovere la convergenza dell'ordinamento legislativo svizzero a quello comunitario; i paesi dell'EFTA mancano, tuttavia, di rappresentanza all'interno delle istituzioni comunitarie, ma comunque sono subordinati a dei limiti impliciti che li costringono ad adattare le rispettive legislazioni a quelle dell'Unione. A tal proposito sopra si è discusso degli standard comunitari sui prodotti, il cui rispetto è necessario per lo scambio di beni sul mercato unico. L'impegno svizzero ad adeguarsi alle richieste dell'Unione si può individuare anche nella questione delle contribuzioni finanziarie. Come sopra citato, infatti, la Svizzera contribuisce indirettamente ai fondi di coesione dell'UE, finanziando alcuni progetti di sviluppo economico e sociale nei nuovi Stati membri, allo scopo di rafforzare le relazioni economiche e politiche con l'Unione Europea. Sebbene questa situazione sia accolta dalla Confederazione Elvetica, difficilmente un rapporto tanto asimmetrico sarà accettabile per la Gran Bretagna.<sup>118</sup>

### *Scambi con i paesi terzi*

Per evitare la mancanza di armonizzazione con l'Unione, gli accordi di libero scambio negoziati dalla Svizzera con altri paesi terzi vengono, generalmente, stipulati dopo il raggiungimento di un'intesa tra questi paesi e l'UE. Nonostante vi siano alcune eccezioni, come il caso degli accordi con la Cina, tale regola rappresenta una notevole limitazione al potere contrattuale svizzero.<sup>119</sup>

### *Diritti dei cittadini*

Il "modello Svizzera" è basato sugli accordi bilaterali che sostanzialmente impegnerebbero la Gran Bretagna a mantenere la libera circolazione delle persone, compresi i diritti connessi alla residenza, al lavoro

---

<sup>117</sup> Bolet, 2017

<sup>118</sup> Bolet, 2017

<sup>119</sup> Bolet, 2017

e al welfare, nonostante qualche potenziale restrizione. Limitazioni pesanti riguarderebbero, invece, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi transfrontalieri, così come la protezione dei consumatori.<sup>120</sup>

Di seguito è presentata una lista di diritti con il rispettivo grado di implementazione nel modello svizzero;

- Il *diritto d'ingresso* viene pienamente assicurato, in condizioni di parità con la completa appartenenza all'UE. Un risultato simile è fortemente osteggiato dal Regno Unito, in quanto significherebbe dover accettare la libera circolazione delle persone, uno degli elementi principali che ha portato all'insorgere della questione Brexit.
- Il *diritto di residenza* è, invece, garantito solamente dalla piena appartenenza all'Unione Europea. Nel caso svizzero questo diritto è, infatti, soggetto a disposizioni particolari.
- Sulla questione del *diritto al lavoro*, gli accordi bilaterali con la Svizzera prevedono la libera circolazione dei lavoratori, disciplinata in modo analogo rispetto ai paesi membri.
- In materia di *diritto al welfare*, il modello svizzero incorpora la legislazione europea sul coordinamento del diritto al welfare sia per quanto riguarda i cittadini svizzeri residenti nell'Unione, sia per i cittadini UE residenti in Svizzera.
- Gli accordi bilaterali non disciplinano la possibilità per le imprese svizzere di *stabilire liberamente la loro attività* all'interno dell'Unione Europea e viceversa. Tuttavia, permettono agli individui di stabilirsi in Svizzera per lavoro su base autonoma o di prestare servizi a clienti che vi risiedono.
- La Svizzera ha deciso volontariamente di aderire ad alcune normative comunitarie sulla *protezione dei consumatori*.
- Riguardo alla questione della *non discriminazione* rispetto alla nazionalità, origini razziali, religione, disabilità, età o orientamento sessuale sono previste alcune disposizioni specifiche nei trattati bilaterali, che concernono la non discriminazione soprattutto per motivi di nazionalità.
- I cittadini svizzeri, seppur residenti nel territorio dell'UE, non hanno il *diritto di partecipare alle elezioni parlamentari e locali dell'UE*, di richiedere protezione consolare da parte di uno Stato membro all'estero e di partecipare alle iniziative riservate ai cittadini europei.
- Ai cittadini svizzeri residenti nell'UE è però concesso *l'accesso alle istituzioni comunitarie*, sebbene il medesimo diritto non sia previsto per i cittadini UE residenti in Svizzera.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> ECAS, 2017

<sup>121</sup> ECAS, 2017

## 2.5 Il modello norvegese: disimpegno politico, non commerciale

La seconda opzione di *soft* Brexit che il capitolo intende esaminare riguarda lo scenario più moderato, il meno simile ad una rottura netta e definitiva, e che, pertanto, risulta il maggiormente sgradito ai più accaniti sostenitori della Brexit; il modello norvegese. Tale modello intende, infatti, preservare buona parte dei legami economici presenti tra l'Unione Europea e i suoi partner, prevedendo tuttavia il disimpegno politico di quest'ultimo.

Lasciando l'Unione Europea, il Regno Unito sarà costretto ad abbandonare anche l'accordo sullo Spazio Economico Europeo. Qualora la scelta riguardo le future relazioni con l'UE dovesse cadere sull'implementazione del modello norvegese, la Gran Bretagna dovrebbe rinegoziare l'accordo di adesione all'EFTA per poter, poi, diventare un membro del SEE. Tale opzione è tuttavia considerata improbabile perché il Regno Unito dovrebbe in tal caso accettare la legislazione dell'UE e la giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

Il modello norvegese, dunque, pur presentando degli evidenti vantaggi, quali il potere di accedere comunque al mercato unico, garantendo così l'agevolezza degli scambi commerciali, potrebbe risultare insufficiente a soddisfare le aspettative del Regno Unito. Di seguito sono presentate le caratteristiche dell'accordo SEE e le eventuali incompatibilità con le richieste della Gran Bretagna.

### *Accesso al mercato unico*

La partecipazione al mercato unico comporta per la Norvegia l'assenza di dazi in diversi settori. Ciò rappresenta un vantaggio notevole, considerati i profondi legami economici con l'Unione Europea. L'UE è, infatti, il quinto partner commerciale norvegese e, la Norvegia vi indirizza annualmente circa l'80% delle sue esportazioni, in particolare petrolio, gas naturale e pesce.<sup>122</sup>

Tuttavia, il modello norvegese garantisce un accesso più ristretto al mercato unico rispetto a quello di cui possono usufruire gli altri Stati membri dell'UE.

Esaminando più a fondo l'accordo sullo Spazio Economico Europeo, si può notare che questo trascende i tradizionali accordi di libero scambio (ALS) in quanto estende l'insieme dei diritti e degli obblighi legati al mercato interno dell'UE ai paesi EFTA (ad eccezione della Svizzera). Il SEE include le quattro libertà del mercato interno (libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali) e le relative politiche (concorrenza, trasporti, energia nonché cooperazione economica e monetaria). L'accordo comprende anche politiche orizzontali strettamente correlate alle quattro libertà: le politiche in materia di protezione dei consumatori, ambiente, statistica e diritto societario; nonché una serie di politiche di accompagnamento come quelle relative

---

<sup>122</sup> Parlamento Europeo, 2019

alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, che non sono basate sull'*acquis* dell'UE o su atti giuridicamente vincolanti, ma vengono attuate mediante attività di cooperazione.

Come evidenziato nel paragrafo 2.3, l'accordo SEE non prevede disposizioni giuridiche circa tutti i settori del mercato unico. Le materie che ne restano escluse sono:

- La politica agricola comune e la politica comune della pesca
- L'unione doganale;
- La politica commerciale comune;
- La politica estera e di sicurezza comune;
- Il settore della giustizia e degli affari interni (anche se tutti i paesi EFTA fanno parte dello spazio Schengen);
- La politica economica e monetaria<sup>123</sup>

L'esclusione dall'unione doganale comporta che il commercio di beni tra la Norvegia e l'UE sia soggetto a procedure doganali piuttosto severe. Gli esportatori devono, infatti, fornire indicazioni dettagliate sull'origine dei prodotti da loro esportati. Nello specifico, per potersi avvalere delle tariffe preferenziali, gli esportatori norvegesi devono presentare delle prove documentali circa la produzione all'interno dell'area SEE dei beni da loro esportati, in alternativa devono dimostrare che tali beni siano conformi ad oltre 500 norme specifiche per prodotto. Per il Regno Unito l'adozione del "modello Norvegia" implicherebbe, dunque, elevati costi amministrativi, legati al trasporto delle merci.<sup>124</sup>

In più, gli Stati membri dell'Unione, oltre a fare ricorso a regole comuni e di armonizzazione, applicano normalmente anche il principio del mutuo riconoscimento. Questo si concretizza nel fatto che le norme e gli standard del paese d'esportazione sono considerati equivalenti a quelli del paese d'importazione.<sup>125</sup> Il mutuo riconoscimento, tuttavia, non viene adottato nei confronti dei paesi del SEE. Nonostante, infatti, buona parte dei regolamenti e delle normative sia armonizzata con l'UE, i paesi SEE che intendono esportare all'interno dell'Unione sono soggetti a controlli che, anche se ridotti ai minimi termini, apportano costi aggiuntivi alle imprese.<sup>126</sup> Nel caso norvegese, particolari restrizioni vengono applicate al commercio di prodotti agricoli e ittici, il cui scambio è regolato in base a specifici accordi bilaterali. Il Regno Unito indirizza annualmente il 64% dei prodotti ittici e il 73% dell'export agricolo verso il mercato comune europeo, per cui dover essere

---

<sup>123</sup> Parlamento Europeo, 2019

<sup>124</sup> HM Government, 2016

<sup>125</sup> Coi, 2018

<sup>126</sup> Coi, 2018

soggetto a barriere tariffarie proprio in questi settori significherebbe dover fronteggiare perdite economiche rilevanti.<sup>127</sup>

### *Accordi di libero scambio*

La Norvegia ha la possibilità di negoziare i propri accordi commerciali e di investimento indipendentemente dall'azione dell'Unione Europea, tuttavia, tutti gli accordi di cui fa al momento parte sono stati stipulati tramite l'EFTA. Quest'ultima ha finora negoziato 25 accordi di libero scambio con 36 paesi, un numero inferiore rispetto ai 53 accordi negoziati dall'Unione. L'Associazione non ha, peraltro, ancora avviato le trattative per un accordo di libero scambio con alcune economie importanti, come gli Stati Uniti. Allo stesso tempo, la Cina si è sempre rifiutata di negoziare direttamente con l'EFTA, preferendo procedere per mezzo di accordi bilaterali con i singoli Stati.<sup>128</sup>

A prescindere dallo scenario post Brexit, non facendo più parte dell'Unione Europea, il Regno Unito non potrebbe fare affidamento sul peso politico di quest'ultima. In tale frangente, sarebbe costretto a rinegoziare tutti gli accordi commerciali bilaterali di cui era parte grazie alla *membership* comunitaria. Ciò presenta principalmente due problematiche: in primo luogo, si tratta di operazioni che richiedono tempi molto lunghi, costituendo pertanto un ostacolo durevole al commercio britannico; in secondo luogo, l'Unione Europea essendo quasi sempre la controparte maggiore nei negoziati, ha più probabilità di far pendere le trattative a proprio favore. Al contrario, il Regno Unito in solitaria o come membro dell'EFTA avrebbe minori *chance* di ottenere condizioni altrettanto favorevoli.

### *Legislazione nazionale e comunitaria*

Come precedentemente illustrato nel paragrafo 2.3, le nuove disposizioni comunitarie sul mercato unico vengono esaminate da un comitato misto composto dai rappresentanti dell'UE e dei tre Stati EFTA/SEE. Il Comitato si riunisce mensilmente per decretare quali atti o disposizioni vadano inseriti nell'accordo sullo Spazio Economico Europeo. Le linee guida e gli orientamenti politici del comitato misto vengono elaborati da un consiglio SEE composto dai rappresentanti del Consiglio dell'Unione Europea e dai ministri degli affari esteri dei paesi EFTA/SEE, il quale si riunisce due volte l'anno. Una volta integrati nell'accordo, gli atti devono essere recepiti nella legislazione nazionale, a questo punto l'Autorità di Sorveglianza dell'EFTA e la Corte dell'EFTA sono incaricate del monitoraggio e la trasposizione nei rispettivi ordinamenti giuridici.<sup>129</sup>

Il modello norvegese non si esaurisce solamente nell'accordo sullo Spazio Economico Europeo, ma è costituito da una moltitudine di accordi bilaterali che coprono le aree trascurate dal SEE. Ad esempio, la

---

<sup>127</sup> HM Government, 2016

<sup>128</sup> HM Government, 2016

<sup>129</sup> Parlamento Europeo, 2019

Norvegia ha aderito ai vari trattati di Dublino (I, II e II), sulle politiche d'immigrazione ed asilo, oltre a vari trattati sulla politica estera di sicurezza comune.<sup>130</sup>

Essa è, poi, tenuta a garantire che la propria legislazione nazionale sia conforme a qualsiasi normativa dell'Unione Europea inclusa nell'accordo sullo Spazio Economico Europeo. Circa tale aspetto, uno studio richiesto dal governo di Oslo ha dimostrato che il 75% delle leggi europee è stato assimilato nella legislazione norvegese. Ciò include non soltanto le normative specifiche per l'interscambio di prodotti e servizi, ma anche legislazioni trasversali quali le politiche di concorrenza, gli aiuti di Stato e la proprietà intellettuale. La Norvegia, inoltre, deve rispettare le normative comunitarie anche in settori non direttamente collegati al mercato unico, quali la politica sociale, la protezione dei consumatori e gli standard ambientali, oltre alle direttive sul lavoro.<sup>131</sup>

### *Obblighi e costi*

Il mercato unico presenta dei costi sia per gli Stati membri che per i paesi terzi che vi partecipano. Dunque, qualora il Regno Unito decidesse di adottare il modello norvegese, l'ingresso nel SEE non sarebbe esente da costi.<sup>132</sup>

La Norvegia, infatti, fornisce un significativo contributo alle finanze comunitarie, non eccessivamente inferiore a quello richiesto al Regno Unito in qualità di Stato membro. Il SEE e la Norvegia partecipano al budget comunitario tramite delle sovvenzioni finalizzate a sostenere gli Stati membri dell'UE con un reddito nazionale lordo inferiore al 90% rispetto alla media comunitaria. La dimensione e la natura di tali fondi vengono periodicamente rinegoziati. Il finanziamento più recente è stato concordato nel 2014 e avrà durata fino al 2021, in coerenza con la programmazione settennale del bilancio pluriennale europeo. I settori principali a cui le sovvenzioni sono indirizzate in tale fascia temporale riguardano:

- Innovazione, ricerca, istruzione e competitività;
- Inclusione sociale, occupazione giovanile e riduzione della povertà;
- Ambiente, energia, cambiamenti climatici ed economia a basse emissioni di carbonio;
- Cultura, società civile, buon governo e diritti fondamentali;
- Giustizia e affari interni.<sup>133</sup>

La Norvegia si occupa, inoltre, di finanziare tramite dei contributi diretti, una serie di programmi dell'Unione Europea, compresi alcuni progetti di ricerca ed educazione.

---

<sup>130</sup> Coi, 2018

<sup>131</sup> Coi, 2018

<sup>132</sup> Coi, 2018

<sup>133</sup> Coi, 2018

## *Immigrazione e controllo delle frontiere*

Nel 2011 la Norvegia ha aderito all'area Schengen, pertanto è vincolata all'applicazione delle politiche comuni in materia di visti, controllo delle frontiere esterne e alcune misure di cooperazione di polizia. Come conseguenza della partecipazione all'area Schengen, la Norvegia è altresì obbligata ad accettare la libera circolazione delle persone, sia per quanto riguarda i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, sia per i cittadini dei paesi dello Spazio Economico Europeo. I cittadini SEE e UE godono del diritto di parità di trattamento rispetto ai cittadini norvegesi. Ciò significa che hanno la possibilità di accedere alle stesse prestazioni pubbliche. Tra queste troviamo il sussidio di disoccupazione, l'indennità per malattia e i sussidi per gli alloggi. È stato inoltre rilevato che, nel 2014, oltre il 6% della popolazione residente in Norvegia era di nazionalità straniera, un numero 19 volte superiore rispetto ai residenti stranieri nel Regno Unito.<sup>134</sup>

In circostanze limitate la Norvegia ha anche il diritto di sospendere la libera circolazione delle persone, ma tale disposizione può essere attivata solo su base reciproca. In altre parole, ricorrevi priverebbe i cittadini norvegesi del diritto di spostarsi senza impedimenti nel territorio dell'Unione.<sup>135</sup>

Sebbene non abbia il diritto di voto, la Norvegia è coinvolta nelle decisioni riguardanti l'area Schengen adottate dai paesi che vi partecipano. Essa ha anche accesso al Sistema Informativo Schengen (SIS I e II), che consente la condivisione in tempo reale dei dati sensibili.

## *Difficoltà istituzionali e rappresentanza nell'UE*

La Norvegia non essendo uno Stato membro dell'Unione non ha diritto a prendere parte al processo decisionale comunitario, non ha propri rappresentanti al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo o al Consiglio dei Ministri, né tantomeno membri alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Inoltre, i cittadini norvegesi non possono lavorare nelle istituzioni comunitarie. Sebbene, dunque, la Norvegia abbia un'influenza limitata sulle decisioni prese dall'Unione, dispone del diritto di essere consultata sulle nuove leggi dell'UE tramite un apposito Comitato misto SEE, il quale può, però, essere interpellato solamente sulle materie che riguardano il mercato unico comprese nello Spazio Economico Europeo. Altrimenti, può esprimere i propri interessi attraverso i canali informali di lobbying.<sup>136</sup>

Se il Regno Unito decidesse di percorrere questa strada avrebbe, dunque, poca voce in capitolo sulle norme che governano il mercato unico. Questa situazione potrebbe rivelarsi alla lunga nociva, in quanto la Gran Bretagna si troverebbe sottoposta a regole non favorevoli per le proprie imprese.<sup>137</sup> Ma c'è di più: rimanere nel mercato unico ha un prezzo troppo elevato per i *leavers*, non solo in termini di bilancio, ma

---

<sup>134</sup> HM Government, 2016

<sup>135</sup> Coi, 2018

<sup>136</sup> Coi, 2018

<sup>137</sup> Coi, 2018

soprattutto per le limitazioni alla sovranità che questo comporta. In primo luogo, poiché gli sSati membri hanno posto il veto sul *cherry-picking* (la facoltà di adottare o limitare a proprio piacimento le libertà fondamentali del mercato unico), l'accesso al SEE impedirebbe al Regno Unito di fissare vincoli alla libera circolazione dei cittadini UE, uno dei cavalli di battaglia dei sostenitori della Brexit.

Dal punto di vista legislativo, la Norvegia è soggetta alla giurisprudenza della Corte dell'EFTA. Tuttavia, nella maggioranza dei casi, questa applica le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Dunque, è corretto affermare che in tali situazioni la Norvegia sia soggetta, anche se indirettamente, al diritto dell'UE. In altri casi, invece, l'ingerenza comunitaria è più esplicita. La Corte di Giustizia dell'UE ha, infatti, il potere di pronunciarsi sulle controversie sulla conformità del diritto.<sup>138</sup>

### *Diritti dei cittadini*

Dal punto di vista della conservazione dei diritti dei cittadini, il “modello Norvegia”, sembra essere la soluzione più conveniente. Questo scenario implica, infatti, il mantenimento della libera circolazione delle persone, dei beni e dei capitali.

Di seguito, la lista di diritti garantiti integralmente o parzialmente, o non garantiti affatto, dal modello norvegese;

- Con il modello norvegese il *diritto d'ingresso* è assicurato a pieno titolo, in condizioni di parità con la completa appartenenza all'UE.
- Il *diritto di residenza* è garantito solo con la piena appartenenza all'Unione Europea, tuttavia, il “modello Norvegia” prevede delle disposizioni su tale materia.
- Per ciò che concerne il *diritto al lavoro*, il “modello Norvegia” prevede il libero movimento dei lavoratori in modo analogo alle regole imposte ai cittadini degli Stati membri dell'Unione.
- Il *diritto al welfare* riservato ai cittadini norvegesi residenti in UE e ai cittadini europei residenti in Norvegia, è garantito tramite l'incorporazione della legislazione europea.<sup>139</sup>
- Gli accordi stipulati dall'UE con la Norvegia consentono ai cittadini europei e norvegesi il *diritto di stabilimento* per ragioni professionali e la possibilità di prestare servizi su base temporanea.
- La *protezione del consumatore* è coperta dall'accordo SEE.
- Il *diritto alla non discriminazione* per motivi di nazionalità, origini razziali, religione, disabilità, età o orientamento sessuale è integralmente garantito con l'appartenenza all'UE. Secondo lo scenario norvegese sono previste delle disposizioni reciproche che proibiscono la discriminazione.
- I cittadini norvegesi non possiedono *diritti politici e di voto* nei confronti delle istituzioni europee.

---

<sup>138</sup> Coi, 2018

<sup>139</sup> ECAS, 2017

- I *diritti di accesso alle istituzioni europee*, ovvero la possibilità per i cittadini di interagire con tali istituzioni, presentare petizioni, collaborare con il Parlamento Europeo o avanzare reclami alla Commissione Europea, sono garantiti a tutti i cittadini dei paesi terzi residenti legalmente nel territorio dell'Unione.<sup>140</sup>

In sintesi, tale opzione offrirebbe al Regno Unito il miglior accesso possibile al mercato unico, ma vi corrispondono obblighi di un certo peso. Il Regno Unito continuerebbe a doversi allineare automaticamente a tutta la legislazione del mercato unico. La maggior parte delle norme riguardano gli standard di sicurezza e i regolamenti tecnici. Inoltre, al pari dei paesi SEE, il Regno Unito dovrebbe adottare una serie di regolamenti non direttamente concernenti il mercato unico, ma ad esso legati, quali le leggi sulla concorrenza e gli aiuti di stato, la protezione dell'ambiente, del lavoro e dei dati, a meno che non vengano negoziate delle eccezioni specifiche.<sup>141</sup>

Nel settore dei servizi finanziari, un elevato grado di allineamento significherebbe accettare i poteri di vigilanza finanziaria dell'UE, un'ipotesi particolarmente temuta dal Regno Unito. Una soluzione a tale problema è essere rappresentata dal "diritto di prenotazione", in base al quale i membri del SEE hanno la possibilità di non attuare tutte le leggi comunitarie. Tuttavia, invocare tale diritto consentirebbe all'UE di sospendere la parte interessata dell'accordo, che a sua volta comporterebbe una riduzione dei diritti di accesso al mercato unico per il Regno Unito.<sup>142</sup>

Il Regno Unito dovrebbe, inoltre, contribuire finanziariamente all'UE, tramite le sovvenzioni per la riduzione della disparità economica e sociale tra gli Stati più poveri. Il prezzo della partecipazione al mercato unico si tradurrebbe anche nell'insistenza dell'UE sulla continuità della libera circolazione delle persone.<sup>143</sup>

L'adesione allo spazio economico europeo "alla norvegese" appare dunque difficilmente accettabile da Londra. Essa infatti si ritroverebbe nella situazione paradossale di dover sottostare alla legislazione emanata dall'Unione – almeno in tutto ciò che riguarda il mercato unico – senza poter più dire la propria al riguardo: ovviamente, diventando un Paese terzo, non sarà più rappresentata nelle istituzioni europee e manterrà solamente il diritto di consultazione o l'accesso a canali informali di *lobbying*. I vincoli, dunque, sono numerosi: libera circolazione delle persone, limitazioni sul commercio dei prodotti agricoli, contributi al bilancio comunitario elevati, vincoli normativi, la Corte dell'EFTA.

Come ha affermato Theresa May, il "modello Norvegia" sembrerebbe, dunque, tradire nello spirito, se non nella lettera, l'esito del referendum del 2016.

---

<sup>140</sup> ECAS, 2017

<sup>141</sup> Institute for Government, 2017

<sup>142</sup> Institute for Government, 2017

<sup>143</sup> Institute for Government, 2017

## 2.6 Il modello Turchia: l'unione doganale

La terza opzione proposta dal capitolo riguarda uno scenario ibrido: il modello Turchia. Questo, al contrario del modello svizzero e di quello norvegese, non prevede la partecipazione al mercato unico, caratterizzandosi dunque come non pienamente collocabile all'interno del contesto della *soft* Brexit. Tuttavia, come verrà approfondito in seguito, la caratteristica principale del modello turco è l'accesso al mercato dei beni. Tale proprietà non consente, pertanto, di considerarlo come un esempio di *hard* Brexit poiché, per quanto riguarda alcuni settori, l'accesso al mercato interno è possibile.

Le relazioni tra la Turchia e l'Unione Europea risalgono all'accordo di Ankara del 1963, il quale prevedeva un regime di associazione. L'accordo presentava delle disposizioni circa la preparazione, le fasi transitorie e quelle conclusive per l'integrazione della Turchia all'interno dell'UE. L'unione doganale è entrata effettivamente in vigore il primo gennaio del 1996, determinando il massimo grado d'integrazione tra le parti.<sup>144</sup>

Esaminando gli effetti di tale accordo, si può osservare come oggi, dopo più di 20 dalla sua entrata in vigore, la Turchia sia diventata uno dei più importanti partner commerciali dell'Unione. Nel 2017 il valore totale delle merci scambiate ammontava a circa 140 miliardi di euro, ovvero il quadruplo rispetto ai dati del 1996. Dall'altro lato, l'UE rappresenta il maggior partner commerciale turco; il 41% degli scambi commerciali turchi avviene, infatti, con l'UE. Inoltre, circa i tre quarti degli Investimenti Diretti Esteri indirizzati verso la Turchia provengono dall'UE.<sup>145</sup> I rapporti sempre più stretti tra l'Unione Europea e la Turchia non solo hanno permesso a quest'ultima di aumentare il volume della produzione, ma anche di incrementare la competitività in numerosi settori, consentendo la creazione di nuovi posti di lavoro<sup>146</sup>

L'accordo di Ankara ha fornito un quadro legale per l'accesso preferenziale al mercato dei beni, conducendo all'istituzione di un'unione doganale, come trampolino di lancio per un'eventuale adesione della Turchia alla CEE. Nel novembre del 1970 i due paesi hanno firmato un Protocollo aggiuntivo, che ha progressivamente eliminato le tariffe e le quote sullo scambio delle merci secondo un calendario predefinito.<sup>147</sup>

Il concetto di unione doganale tra le due parti dell'accordo si esprime nel fatto che l'Unione Europea e la Turchia formano un'unica area doganale per quanto riguarda il settore dei beni. Ciò implica per la Turchia il dover applicare la Tariffa Esterna Comune (TEC) dell'UE alle merci importate dall'esterno. L'imposizione della TEC rimuove la necessità di utilizzare le norme d'origine, ovvero le regole specifiche necessarie a determinare la provenienza di un certo prodotto, in modo da capire quale tariffa applicare in base ai vari accordi

---

<sup>144</sup> Vesterbye, Akman, 2017

<sup>145</sup> Vesterbye, Akman, 2017

<sup>146</sup> Vesterbye, Akman, 2017

<sup>147</sup> Hakura, 2018

di libero scambio. L'accordo corrente pertanto garantisce la libera circolazione delle merci tra la Turchia e l'UE.<sup>148</sup>

In quanto parte dell'unione doganale, la Turchia ha dovuto adattare la propria legislazione sugli standard dei prodotti alle regole del mercato unico europeo. Inoltre, per garantire condizioni di parità, la Turchia è tenuta ad applicare le norme comunitarie sui diritti di proprietà intellettuale e sulla prevenzione delle pratiche collusive e di monopolio. La Turchia ha avuto anche l'obbligo di istituire un consiglio per il monitoraggio e la supervisione degli aiuti di stato, in modo da armonizzare tali regole a quelle dell'UE. Gli aiuti di stato in questione si riferiscono a qualsiasi vantaggio concesso dalle autorità dell'UE, dagli Stati membri o dalle autorità pubbliche turche mediante delle risorse statali su base selettiva, che potrebbero falsare la concorrenza e gli scambi tra le due parti.<sup>149</sup>

L'unione doganale è stata istituita al fine di garantire la circolazione senza attrito delle merci tra la Turchia e l'Unione Europea. Ciò ha permesso un considerevole aumento degli scambi bilaterali tra le due parti. Nonostante i vantaggi apportati ad entrambe le economie, il modello presenta delle carenze significative che nel corso del tempo sono diventate sempre più evidenti;

- Innanzitutto, presenta un *ambito di applicazione limitato*. Dall'unione doganale restano esclusi, infatti, il settore dei servizi e gran parte dei prodotti agricoli. La funzione principale dell'unione doganale è quella di abolire le barriere tariffarie sui beni industriali, ma non comprende la riduzione o l'abolizione delle barriere non tariffarie, che ostacolano in particolare gli scambi di servizi.<sup>150</sup>
- *Influenza limitata*. La Turchia non è coinvolta nelle decisioni comunitarie circa la Tariffa Esterna Comune, né tantomeno nelle decisioni sulla politica commerciale dell'UE con paesi e territori terzi. Tutte queste decisioni vengono prese esclusivamente dall'Unione Europea, con poca o nessuna considerazione delle preoccupazioni e degli interessi strategici turchi.<sup>151</sup>
- *Asimmetria esterna*. Gli accordi di libero scambio stipulati dall'UE con paesi terzi non coprono automaticamente la Turchia. Paesi come l'Algeria, il Messico e il Sudafrica che hanno già concluso accordi di libero scambio con l'UE non hanno l'incentivo a fare altrettanto con la Turchia, dal momento che l'unione doganale consente comunque l'accesso al mercato turco tramite l'UE. Tale relazione asimmetrica espone i produttori turchi ad una concorrenza esterna difficile da gestire, riducendo la loro capacità di competere con i mercati dei paesi terzi. Per ritorsione la Turchia ha introdotto delle misure di controllo sull'origine dei prodotti, in particolare per quanto riguarda l'importazione di prodotti

---

<sup>148</sup> Hakura, 2018

<sup>149</sup> Hakura, 2018

<sup>150</sup> Hakura, 2018

<sup>151</sup> Hakura, 2018

sensibili, per determinare se questi provengano da paesi che hanno stipulato un accordo di libero scambio con l'UE.<sup>152</sup>

- *Esclusione dalle normative.* Considerato che l'unione doganale non è anche un'unione normativa, la Turchia rimane esclusa dal quadro giudiziario che regola il mercato unico. Ciò si traduce nel fatto che l'unione doganale non riesce ad abolire tutte le barriere tecniche al commercio, così permangono molti costi indiretti per gli esportatori turchi. Ad esempio l'UE ha rifiutato di accettare le valutazioni sulla conformità presentate dagli esportatori turchi. Si tratta di certificati rilasciati dal produttore o dall'ente autorizzato che confermano che il prodotto immesso sul mercato è conforme a tutte le normative UE. Pertanto, molti beni importati dalla Turchia sono stati oggetto d'ispezione mentre attraversavano il confine con la Bulgaria o con la Grecia. Nel tempo l'UE ha negoziato degli accordi di riconoscimento reciproco con la Turchia, consentendo ad un numero maggiore di merci turche di entrare nel mercato unico senza ispezione. Tuttavia, l'Unione Europea è stata in grado di negoziare tali accordi soltanto per le materie pienamente armonizzate tra gli Stati membri; laddove le regole sono determinate a livello nazionale le autorità doganali hanno ancora il dovere di ispezionare i beni importati dalla Turchia.<sup>153</sup>
- *Difficoltà normative.* I prodotti per i quali esiste un ente normativo a livello comunitario pongono delle problematiche particolari. È il caso, ad esempio dei prodotti medicinali e dei prodotti chimici. In tali settori gli Stati membri dell'UE devono recepire le normative comunitarie a livello nazionale, ciascuno secondo la propria legislazione. La Turchia si trova, dunque, a dover affrontare diverse barriere non tariffarie in questi settori. Inoltre, il principio del mutuo riconoscimento nel campo dei prodotti farmaceutici, in base al quale un prodotto legalmente venduto in uno Stato membro può essere venduto anche negli altri, non è esteso al mercato turco. Dunque, nei rapporti commerciali Turchia-UE non è previsto il riconoscimento reciproco per i certificati di vendita dei medicinali, il che ne rende difficoltosa l'immissione nei rispettivi mercati.<sup>154</sup>
- *Problemi di trasporto.* Mentre la libera circolazione delle merci è garantita dall'unione doganale, il trasporto delle stesse non è incluso nell'accordo. Di conseguenza i veicoli adibiti al trasporto merci, che dalla Turchia transitano nell'UE, devono affrontare continuamente ostacoli amministrativi. Devono presentare un certo numero di documenti alle autorità competenti, comprese le fatture dei prodotti, le dichiarazioni di esportazione, i certificati assicurativi e i permessi di trasporto relativi a ciascuno Stato membro in cui è stato pianificato il transito. È stato stimato che a tali condizioni l'attraversamento della frontiera può richiedere un intervallo di tempo perfino superiore alle trenta ore. In alcuni casi vengono anche imposti dei limiti al numero di permessi di trasporto che possono essere

---

<sup>152</sup> Hakura, 2018

<sup>153</sup> Hakura, 2018

<sup>154</sup> Hakura, 2018

rilasciati ai veicoli turchi da parte di uno Stato membro dell'UE. Ciò determina dei costi estremamente elevati per gli esportatori turchi. Finora, l'UE ha riservato gli accordi di trasporto stradale e accesso diretto solamente per quei paesi che accettano la libera circolazione delle persone. Attualmente è difficile credere che l'Unione Europea voglia estendere tale libertà ai cittadini turchi, dunque è probabile che questa situazione si protrarrà a lungo.<sup>155</sup>

- *Controversie persistenti.* Le controversie commerciali tra la Turchia e l'Unione Europea tendono ad aumentare, in gran parte a causa dell'assenza di un meccanismo efficace per la risoluzione delle controversie. Il sistema previsto dall'accordo sull'unione doganale si limita, infatti, a svolgere la funzione di "misura di sicurezza". In altre parole può servire a limitare temporaneamente l'importazione di uno specifico prodotto per salvaguardare un determinato settore.<sup>156</sup>
- *Implementazione parziale.* Ai sensi dell'unione doganale, alla Turchia non è richiesto di trasporre nella propria legislazione nazionale l'*acquis* comunitario. Motivo per cui diverse parti rilevanti per gli scambi commerciali bilaterali non risultano armonizzate.<sup>157</sup>
- *Protezionismo.* La Turchia e l'UE hanno fatto spesso ricorso a strumenti di difesa commerciale, quali le misure anti-dumping, minando così all'agevolezza degli scambi reciproci.<sup>158</sup>
- *Ostacoli ai visti.* La capacità delle imprese turche di promuovere attività commerciali nell'Unione Europea è ostacolata dalle politiche restrittive in materia di visti.<sup>159</sup>

Un'unione doganale, modellata sui rapporti tra l'UE e la Turchia, consentirebbe comunque ai cittadini britannici ed europei di conservare, anche se parzialmente, alcuni diritti di cui al momento beneficiano. L'accordo di associazione, tuttavia, non include la libertà di circolazione per le persone. L'unione doganale, infatti, essendo parziale, non è estesa a tutti gli aspetti del mercato unico. L'esclusione di alcuni settori si rende necessaria al fine di evitare la trasformazione dell'unione doganale in mercato unico con l'eccezione di una delle quattro libertà fondamentali, una prospettiva che seppur sostenuta da alcune parti della dottrina è sempre stata rifiutata dall'UE.

I cittadini turchi, salvo che non abbiano un familiare cittadino dell'Unione, devono sottostare alle norme sull'immigrazione del paese europeo dove vogliono essere riallocati. Ad essi è, inoltre, demandato un visto in corso di validità per entrare nell'UE. Attualmente, l'Unione Europea e la Turchia hanno avviato i negoziati per un accordo di associazione volto ad allentare la politica dei visti, sebbene il corrente accordo consente

---

<sup>155</sup> Hakura, 2018

<sup>156</sup> Hakura, 2018

<sup>157</sup> Hakura, 2018

<sup>158</sup> Hakura, 2018

<sup>159</sup> Hakura, 2018

l'accumulo graduale dei diritti di residenza per i lavoratori turchi legalmente impiegati in un paese UE e per i loro familiari.<sup>160</sup>

Di seguito è presentata una lista dei diritti garantiti integralmente o parzialmente, o non garantiti affatto, dall'accordo di associazione Turchia-UE;

- Il *diritto d'ingresso* per cittadini dell'UE in Turchia è soggetto alle norme sull'immigrazione turche. Analogamente, il diritto d'ingresso nell'UE da parte dei cittadini turchi è soggetto alle norme comuni sull'accesso all'area Schengen.
- L'accordo di associazione prevede un parziale accesso al *diritto di residenza*, grazie alle norme comunitarie vigenti. Queste permettono ai cittadini dei paesi terzi di beneficiare del diritto di residenza nel caso in cui questi siano lavoratori altamente qualificati, lavoratori stagionali, lavoratori in trasferimento intrasocietario, ricercatori e studenti.
- L'accordo con la Turchia non include disposizioni circa la garanzia del *diritto al lavoro* per i cittadini turchi in UE e per i cittadini europei in Turchia.
- Le norme comunitarie sul *coordinamento del welfare* sono estese ai lavoratori turchi residenti nell'UE. Al contrario, i cittadini dell'UE residenti in Turchia non godono pienamente dei benefici delle norme comunitarie sul coordinamento del welfare.
- Circa il *diritto di stabilimento*, vi sono delle disposizioni in merito nell'accordo di associazione, che però non sono state ancora implementate. Attualmente, le condizioni in base alle quali i cittadini turchi possono esercitare un'attività commerciale e prestare servizi in uno Stato membro dell'UE sono determinate dalla giurisprudenza nazionale. Lo stesso si applica ai cittadini UE che vogliono esercitare un'attività commerciale in Turchia.
- La Turchia sta progressivamente uniformando le proprie norme nazionali in materia di *protezione del consumatore* alle disposizioni comunitarie.
- Il *diritto alla non discriminazione* è completamente garantito solo con l'appartenenza all'UE. Nell'accordo di associazione sono, tuttavia, previste alcune disposizioni reciproche circa la proibizione della discriminazione per motivi di nazionalità.
- I *diritti politici e di voto* per le istituzioni europee sono riservati soltanto ai cittadini UE.
- Il *diritto di accesso alle istituzioni UE*, ovvero la possibilità di rivolgersi ad esse tramite petizioni, reclami, accesso ai documenti pubblici o risarcimenti è garantita ai cittadini turchi regolarmente residenti nel territorio dell'UE. Non è, tuttavia, presente un corrispettivo di questo diritto all'interno della legislazione turca.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> ECAS, 2017

<sup>161</sup> ECAS, 2017

Il “modello Turchia” è stato più volte menzionato nell’ambito delle negoziazioni sulla Brexit. Michel Barnier, capo negoziatore dell’UE, ha infatti affermato che “*è alquanto probabile che il futuro accordo commerciale dopo la Brexit sarà di natura mista*”, mentre il ministro degli esteri tedesco, Sigmar Gabriel, ha auspicato un “accordo intelligente” tra Londra e Bruxelles, orientato al modello turco. Tuttavia, le premesse per l’applicazione di tale modello non sono incoraggianti.

Le relazioni tra l’Unione Europea e la Turchia sono fondate sulla condizione di mercato emergente di quest’ultima e sulla sua aspirazione a diventare uno Stato membro dell’UE. L’economia turca è stata storicamente dipendente dall’agricoltura e dall’industria, mentre al contrario il settore dei servizi è poco sviluppato. Il Regno Unito presenta, invece, una struttura diametralmente opposta, consistente in un’economia molto avanzata, con un settore dei servizi che copre quasi l’80% del PIL nazionale. Dunque, il contesto e le finalità sono così diversi da mettere in dubbio l’applicabilità dell’unione doganale ai rapporti con il Regno Unito dopo la Brexit.<sup>162</sup>

Sebbene la Turchia faccia parte dell’unione doganale con l’UE, questa ha un accesso decisamente più limitato al mercato rispetto agli Stati membri; l’ingresso pieno è riservato solo ai manufatti e ai prodotti agricoli elaborati, ma non all’agricoltura, ai servizi o agli appalti pubblici. Inoltre, per poter accedere al mercato unico europeo, la Turchia deve applicare delle norme equivalenti alla legislazione comunitaria nei settori interessati, senza avere tuttavia diritto di parola su tale legislazione.<sup>163</sup>

Adottando tale modello, il Regno Unito perderebbe il potere decisionale sulle tariffe esterne, poiché parte dell’unione doganale. Al contrario, sarebbe costretto ad aprire le frontiere a quei paesi con cui l’UE ha stipulato degli accordi commerciali, senza tuttavia essere necessariamente in grado di garantire l’accesso reciproco. Una situazione tale condurrebbe l’economia britannica in una posizione di sostanziale svantaggio.<sup>164</sup>

In conclusione, tra tutti i modelli fino ad ora esaminati, la Turchia non sembra essere un’opzione, in quanto si contraddistingue per una posizione di netta subordinazione all’Unione Europea.

## 2.7 Conclusioni

La sottostante tabella riassume i gradi di partecipazione alle varie politiche e processi comunitari secondo gli scenari presi in esame dal capitolo.

---

<sup>162</sup> HM Government, 2016

<sup>163</sup> HM Government, 2016

<sup>164</sup> HM Government, 2016

	Partecipazione standard all'UE	Partecipazione del Regno Unito come membro UE	Soft Brexit		
			Svizzera	Norvegia	Turchia
Accesso al mercato unico	Green	Green	Yellow	Green	Red
Libera circolazione dei lavoratori	Green	Green	Green	Green	Red
Rispetto delle regole mercato unico	Green	Green	Yellow	Green	Red
Partecipazione al processo politico UE	Green	Green	Red	Red	Red
Rispetto della CGUE per il mercato unico	Green	Green	Yellow	Green	Red
Accesso al mercato dei beni senza dazi	Green	Green	Green	Green	Green
Accesso al mercato dei servizi	Green	Green	Yellow	Green	Red
Politica commerciale UE	Green	Green	Red	Red	Green
Politica agricola	Green	Green	Red	Red	Red
Contributo al budget UE	Green	Green	Yellow	Yellow	Red
Eurozona	Green	Red	Red	Red	Red
Area Schengen	Green	Red	Green	Green	Red

	Partecipazione standard all'UE	Svizzera	Norvegia	Turchia
Diritto d'ingresso	Green	Green	Green	Red
Diritto di residenza	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Diritto al lavoro	Green	Green	Green	Yellow
Diritto al welfare	Green	Green	Green	Yellow
Diritto di esercitare un'attività e di prestare servizi	Green	Yellow	Green	Yellow
Protezione del consumatore	Green	Yellow	Green	Yellow
Diritto alla non discriminazione	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Diritti politici e di voto	Green	Red	Red	Red
Accesso alle istituzioni UE	Green	Yellow	Yellow	Yellow

Accesso pieno	Green
Accordo parziale/volontario/speciale	Yellow
Nessun accordo	Red

Come illustrato nella tabella, lo scenario più simile alla partecipazione standard all'UE è rappresentato dal "modello Norvegia". Questo offre infatti un accesso piuttosto ampio al mercato unico, estendendone la portata anche a parte del settore dei servizi. Tuttavia, resta molto forte l'ingerenza normativa comunitaria, a cui si aggiunge l'ovvia mancanza di rappresentatività nel processo decisionale circa le norme e i regolamenti a cui il Regno Unito dovrebbe attenersi. Altri punti controversi sono rappresentati dalle contribuzioni al budget dell'UE e dalla libera circolazione per i lavoratori.

Sebbene, dunque, tra i tre modelli analizzati la Norvegia ha rappresentato l'opzione maggiormente auspicata dai negoziatori europei, presenta delle criticità evidenti che il Regno Unito non può ignorare, tanto che gli stessi politici norvegesi hanno sconsigliato alla Gran Bretagna di intraprendere questa strada.

Nel 2015, l'ex ministro norvegese per gli Affari Europei ha dichiarato "*trovo difficile immaginare che il Regno Unito, con la sua ambizione e dedizione a prospettive globali, possa essere a proprio agio con un modello simile*". La strada norvegese offre un accesso notevole, tuttavia non completo, al mercato unico. Implica l'accettazione della maggior parte delle norme UE, ma con limitata influenza sulla loro creazione. Un compromesso analogo può essere adatto a paesi come la Norvegia e l'Islanda, le cui esportazioni sono concentrate essenzialmente su pochi prodotti, soprattutto materie prime; in tali casi i requisiti sulle norme di origine risultano meno problematici. L'accordo SEE ha, infatti, permesso con successo a tali paesi di commerciare le loro materie prime, proteggendo, allo stesso tempo, i settori più delicati, quali l'agricoltura.<sup>165</sup>

Per un'economia diversificata come quella britannica, un accordo simile funzionerebbe meno bene; trovandosi al di fuori dell'unione doganale i costi aumenterebbero, in particolare per quelle aziende che operano come parte delle catene di rifornimento internazionali, quali l'industria automobilistica.<sup>166</sup>

In conclusione, nonostante questa forma di associazione con l'UE abbia apportato notevoli vantaggi, soprattutto commerciali e di mobilità per i cittadini europei e norvegesi, ha avuto un costo molto elevato in termini di rappresentatività. A tal proposito, nel 2013, Nikolai Astrup, deputato norvegese, intervenendo alla Confederazione dell'Industria Britannica ha affermato "*Se volete guidare l'Europa, dovete rimanere in Europa. Se volete essere guidati dall'Europa, unitevi pure alla Norvegia e allo Spazio Economico Europeo*". La via norvegese resta, dunque, un'opzione che difficilmente la Gran Bretagna deciderà di adottare.<sup>167</sup>

Quanto al "modello Svizzera", quest'ultimo presenta numero di inconvenienti ancora più elevato. Innanzitutto offre un accesso solamente parziale al mercato unico per quanto riguarda i beni, e un accesso ancora più limitato per i servizi. Per un'economia diversificata come quella britannica tale modello rischia di

---

<sup>165</sup> Coi, 2018

<sup>166</sup> Coi, 2018

<sup>167</sup> Coi, 2018

risultare inefficiente. I servizi rappresentano circa l'80% dell'economia del Regno Unito ed escludere questo settore dagli accordi bilaterali nuocerebbe gravemente all'economia.<sup>168</sup> Inoltre, Londra avrebbe l'obbligo di garantire la libertà di movimento ai cittadini europei, un vincolo inaccettabile per i sostenitori della Brexit.

L'opzione Svizzera incontra, per di più, l'ostilità di entrambe le parti. Tramite il ricorso ad accordi bilaterali, la Gran Bretagna potrebbe scegliere autonomamente quali aree liberalizzare, una prospettiva sgradita all'UE che non riuscirebbe a salvaguardare l'integrità del mercato unico; al contrario, per i sostenitori della Brexit, il modello Svizzera risulta eccessivamente limitante, da un lato perché continua a vincolare il paese al rispetto dell'*acquis* comunitario senza, tuttavia, garantire la rappresentanza nelle istituzioni comunitarie e, in secondo luogo, perché non garantisce un accesso sufficientemente ampio al mercato dei servizi. Inoltre, il Regno Unito teme la cosiddetta "trappola svizzera", la quale comporta la decadenza di tutti gli accordi, qualora una delle clausole venisse violata o denunciata. L'applicazione di tale modello, dunque, rischia di deludere le aspettative di entrambi gli attori.<sup>169</sup>

Infine, passando al modello turco si può affermare che le relazioni tra l'Unione Europea e la Turchia sono fondate sulla condizione di mercato emergente di quest'ultima e sulla sua aspirazione a diventare uno Stato membro dell'UE. L'economia turca è stata storicamente dipendente dall'agricoltura e dall'industria, mentre al contrario il settore dei servizi è poco sviluppato. Il Regno Unito presenta, invece, una struttura diametralmente opposta, caratterizzata da un'economia molto avanzata, con un settore dei servizi che copre quasi l'80% del PIL nazionale. Tali differenze mettono in dubbio l'applicabilità del "modello Turchia" ai rapporti con il Regno Unito dopo la Brexit.

In uno scenario *soft* Brexit, l'Unione Europea e il Regno Unito non possono prescindere da un accordo sulla protezione dei diritti dei cittadini. Sotto quest'aspetto le tre alternative presentate sono più o meno equivalenti. In ognuno degli scenari elencati i cittadini comunitari nel Regno Unito e i cittadini britannici nell'UE sarebbero costretti a rinunciare ad alcuni diritti, conservandone altri, garantiti in misura diversa in base al tipo di modello. Per il momento, tuttavia, appare estremamente improbabile l'idea del mantenimento della libera circolazione delle persone ai sensi del diritto dell'UE.

Le difficoltà dei negoziati sulla Brexit sono la prova della complessità delle questioni e delle profonde divisioni politiche tra i cittadini del Regno Unito, il quale ha avviato i negoziati senza una chiara serie di obiettivi di negoziazione. Queste debolezze sono state il risultato di continue divisioni politiche all'interno del governo britannico.

In qualsiasi scenario, è fondamentale che il Regno Unito adotti un approccio chiaro alle future relazioni commerciali con l'UE. Il dibattito alla Camera dei Comuni non ha portato alla maggioranza su un modello

---

<sup>168</sup> Policy paper, 2017

<sup>169</sup> Coi, 2018

specifico da perseguire nei negoziati sul nuovo accordo commerciale con l'UE, lasciando aperte tutte le opzioni praticabili. È certo comunque che i negoziati comporteranno necessariamente una riduzione del livello effettivo di accesso al mercato per beni e servizi e l'attuale livello di deregolamentazione e allineamento regolamentare.

In conclusione, l'analisi finora condotta mostra che "riprendere il controllo" e stabilire una politica commerciale indipendente non è e non sarà un compito semplice per il Regno Unito. Dal tipo di relazione che il Regno Unito stabilirà con l'UE dipenderanno anche i futuri rapporti tra Londra e il resto del mondo.

Tuttavia, le ipotesi discusse nel presente capitolo assumono un valore puramente speculativo, dal momento che i recenti sviluppi negoziali sembrano propendere per un accordo di libero scambio, una prospettiva *hard* Brexit che verrà presa in considerazione nel capitolo seguente. In ogni caso, il punto di equilibrio tra la sovranità normativa del Regno Unito e l'accesso senza ostacoli al mercato unico è un compromesso non da poco. Al di là degli scenari ipotizzati in questo capitolo, traspare l'interesse dell'UE a promuovere e negoziare relazioni commerciali ed economiche profonde e globali con il Regno Unito in uscita. È evidente il fatto che le scelte siano in gran parte politiche: se vi sono, infatti, restrizioni legali e istituzionali, che non possono essere superate senza sconvolgere l'attuale costruzione di un grande mercato integrato quale è quello dell'UE, è altrettanto chiaro che, connessi a tali vincoli, esistono chiari imperativi politici di non consentire a uno Stato membro in uscita di scegliere e ottenere vantaggi non disponibili per gli Stati membri rimanenti.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> European Parliament, 2018

## Capitolo III

### Modelli di *hard* Brexit e accordi di libero scambio

#### 3.1 Introduzione al capitolo

A partire dal referendum del 2016 numerose ipotesi sono state avanzate circa il futuro dei rapporti tra l'Unione Europea e del Regno Unito. Nel capitolo precedente sono stati presi in considerazione tre modelli di *soft* Brexit, ovvero tre diversi scenari che presuppongono una partecipazione, più o meno profonda, al mercato unico europeo.

Il presente capitolo, invece, affronta due ipotetici scenari: il *no deal* pieno, ovvero l'uscita senza accordo che costringerebbe l'Unione Europea e il Regno Unito a fare ricorso ai dettami dell'Organizzazione Mondiale del Commercio per regolare le reciproche interazioni commerciali (cfr. par. 3.2-3.4); e l'implementazione del nuovo accordo di recesso, proposto da Boris Johnson nell'ottobre del 2019 (par. 3.5). Uno dei punti principali su cui verte il nuovo accordo di recesso riguarda la negoziazione di un accordo di libero scambio tra le due parti dopo la Brexit. Poiché ancora non si conoscono la natura né i contenuti di tale accordo, si aprono una serie di alternative possibili. Il capitolo intende, dunque, ripercorrere i principali esempi di accordo preferenziale stipulati dall'Unione (par. 2.6), ponendo particolare attenzione al CETA, l'accordo di libero scambio negoziato con il Canada (par. 2.7). Il CETA, non classificabile come *soft* Brexit in quanto esclude la partecipazione al mercato unico, ma neppure pienamente inquadrabile come *hard* Brexit, poiché consente un accesso, seppur parziale, al mercato unico per i beni, è considerato il modello di accordo preferenziale più avanzato fino ad ora stipulato dall'UE, pertanto merita un'analisi più approfondita. Infine, le conclusioni (par. 3.8) propongono un primo confronto tra i due principali modelli esaminati nel capitolo, l'OMC e il CETA.

### 3.2 Evoluzione organizzativa dell'OMC e del GATT

In assenza di un accordo di libero scambio o di un accordo bilaterale tra l'Unione Europea e il Regno Unito, i rapporti tra le due parti saranno gestiti dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), in inglese World Trade Organization (WTO).

L'OMC rappresenta il fondamento legale ed istituzionale su cui è costruito il sistema commerciale mondiale. L'organizzazione si occupa di definire le norme contrattuali a cui i governi nazionali devono fare ricorso per regolare i propri rapporti commerciali ed è la piattaforma comune nella quale si innestano e sviluppano le relazioni commerciali tra paesi diversi.<sup>171</sup>

Sebbene l'OMC, fondata nel 1995, sia considerata un'istituzione internazionale relativamente giovane, trova le sue origini nella conferenza di Bretton Woods, alla fine della seconda guerra mondiale. Durante tale conferenza, i ministri delle finanze delle nazioni alleate si riunirono per discutere dei fallimenti del trattato di Versailles e della creazione di un nuovo sistema monetario internazionale che avrebbe dovuto sostenere la ricostruzione nel dopoguerra, assicurando pace e stabilità economica. I colloqui diedero origine a due delle più importanti istituzioni economiche internazionali: il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BM). Inoltre, riconoscendo che le politiche protezionistiche adottate negli anni 30' avevano in parte contribuito al dilagare dei sentimenti nazionalisti, i ministri discussero della necessità di introdurre una terza istituzione, tuttavia mai completata; l'Organizzazione Internazionale del Commercio (ITO).<sup>172</sup>

Sebbene la Carta dell'ITO, nota come Carta dell'Avana, sia effettivamente stata redatta nel 1948, essa non è mai entrata in vigore. Il Congresso degli Stati Uniti decise infatti, di non ratificarla e senza il supporto americano il progetto risultò particolarmente indebolito, venendo di conseguenza abbandonato.

Tuttavia, nel 1945, il Congresso aveva conferito al presidente degli Stati Uniti l'autorità di negoziare con paesi terzi per disciplinare il commercio internazionale, sulla base del programma per gli accordi commerciali reciproci del 1934.<sup>173</sup> Ciò ha rappresentato il fondamento per la conclusione dell'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade). L'Accordo, entrato in vigore nel 1947 e firmato da 23 Stati, consisteva in una serie di regole volte a governare il commercio tra i membri, spingendo verso una riduzione progressiva delle tariffe. Il GATT non prevedeva una struttura

---

<sup>171</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

<sup>172</sup> Crowley, 2003

<sup>173</sup> Nel 1934 gli Stati Uniti avviarono il loro programma di accordi commerciali reciproci, volti a ridurre le tariffe doganali, uno degli ostacoli principali al commercio mondiale. Il programma autorizza il governo statunitense a negoziare con un determinato paese una riduzione delle tariffe sulle merci che gli USA acquistano da quel paese, il quale a sua volta si impegna a ridurre le tariffe sui prodotti americani. In base a tale legislazione, quando il governo americano decide di ridurre le tariffe su una merce importata da un certo paese, la riduzione viene estesa anche a tutti gli altri paesi che non abbiano leggi discriminative contro il commercio degli Stati Uniti. (US Government Printing Office, 1949)

formale, bensì un piccolo segretariato con sede a Ginevra, per gestire eventuali problemi o controversie tra gli Stati membri.<sup>174</sup> Inoltre, nell'attesa dell'entrata in vigore dell'OMC, il GATT era stato applicato solo in via provvisoria.

Nel corso dei successivi 40 anni, il GATT è cresciuto in termini di affiliazione e di capacità nel ridurre gli ostacoli agli scambi. I membri si riunivano, e continuano a riunirsi, regolarmente nei cosiddetti *round* di negoziati, ovvero incontri incentrati principalmente sulla negoziazione di ulteriori riduzioni tariffarie. Questi hanno avuto effetti molto positivi sul commercio tra i vari membri; le tariffe sui prodotti manifatturieri sono scese dalla media ponderata del 35% prima della creazione del GATT nel 1947, a circa il 6,4% all'inizio dell'Uruguay Round nel 1986.<sup>175</sup> Nello stesso periodo, il volume degli scambi tra i membri del GATT è aumentato notevolmente.<sup>176</sup>

Nonostante gli evidenti successi, negli anni 80' diversi problemi emersero all'interno dell'apparato istituzionale del GATT. Innanzitutto, il meccanismo di risoluzione delle controversie non risultava efficace come sperato. In secondo luogo, un'ampia serie di materie prime, soprattutto prodotti agricoli e tessuti, non venivano coperte dalle direttive del GATT. Un altro problema era rappresentato dall'assenza di normative riguardanti lo scambio dei servizi, un settore in espansione che necessitava di essere sottoposto ad una comune disciplina. Infine, il GATT non conteneva alcuna disposizione circa la protezione della proprietà intellettuale.<sup>177</sup>

Per far fronte alle carenze dell'Accordo, nel 1986 venne indetto un nuovo *round* di negoziati; l'Uruguay Round. L'incontro si concluse a Marrakech nel 1994 con la nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, la prima istituzione internazionale volta a disciplinare il commercio mondiale, entrata in vigore nel 1995.<sup>178</sup>

L'OMC è un'organizzazione permanente, dotata di un'architettura istituzionale solida, che si pone degli obiettivi ampi, sia in termini di attività, che di politiche commerciali. Essa ha ereditato il ruolo precedentemente svolto dal GATT recependone gli accordi e le convenzioni, estendendo la portata anche a materie prima escluse, quali i servizi e la proprietà intellettuale. Il GATT sopravvive tutt'ora, come accordo allegato, con la denominazione di GATT 1994 e continua ad occuparsi della regolamentazione del commercio

---

<sup>174</sup> Crowley, 2003

<sup>175</sup> L'Uruguay Round rappresenta l'ottavo ciclo di negoziati all'interno del GATT. Iniziato nel settembre del 1986 a Punta Este, Uruguay, e conclusosi a Marrakesh, Marocco, nel 1994, ha visto la partecipazione di 123 paesi. È finora considerato il round più importante in sede GATT in quanto ha portato alla creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). (Treccani, 2012)

<sup>176</sup> Crowley, 2003

<sup>177</sup> Crowley, 2003

<sup>178</sup> Crowley, 2003

dei beni. Gli altri due accordi principali allegati all'Accordo di Marrakech sono il GATS, relativo agli scambi di servizi, e il TRIPS, l'Accordo sugli aspetti commerciali della proprietà intellettuale.<sup>179</sup>

Il GATS (General Agreement on Trade of Service) è stato pensato in risposta all'enorme crescita del settore dei servizi, ed è il primo ed unico accordo multilaterale che disciplina tale materia. Questo si compone di tre elementi principali: il testo contenete gli obblighi e le discipline generali, gli allegati che trattano le regole specifiche per i vari settori e gli impegni specifici dei singoli paesi per garantire l'accesso ai loro mercati.<sup>180</sup>

Un accordo apposito concerne, inoltre, le barriere tecniche al commercio (TBT, Technical Barriers to Trade). Questo ha l'obiettivo di impedire che le regole e le normative tecniche, quali le procedure di certificazione e di prova, possano creare ingiustificati ostacoli agli scambi commerciali. L'accordo sulle barriere tecniche al commercio consente agli Stati membri di ricorrere a misure nazionali specifiche, prevedendo un sistema di buona pratica per la preparazione, l'adozione e l'applicazione di tali misure, così da salvaguardare l'equità e la trasparenza dell'intero sistema.<sup>181</sup>

Infine, va evidenziato l'Accordo sugli Aspetti Commerciali della Proprietà Intellettuale (TRIPS, Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), con il quale l'Uruguay Round ha tentato di fissare alcuni standard comuni in materia di protezione della proprietà intellettuale. L'accordo TRIPS stabilisce il livello di protezione minima che ogni Stato membro deve garantire agli altri membri dell'OMC.<sup>182</sup>

Ai sensi dell'articolo IV dell'Accordo Istitutivo, l'OMC presenta i seguenti organi istituzionali: la Conferenza Ministeriale, il Consiglio Generale, il Consiglio per lo scambio di merci, il Consiglio per lo scambio di servizi e una serie di comitati specifici.

La Conferenza Ministeriale è la principale autorità dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Essa è composta dai rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'OMC e si riunisce almeno una volta ogni due anni. La Conferenza è abilitata a prendere decisioni in relazione a tutte le materie contemplate negli accordi commerciali multilaterali, compresi il GATT, il GATS e il TRIPS.<sup>183</sup> L'assunzione delle decisioni non avviene con una votazione formale, ma mediante consensus. In caso di opposizione, invece, si procede tramite il meccanismo "uno Stato, un voto", che richiede una maggioranza diversa a seconda del contenuto, della tipologia di emendamenti e degli atti in questione. Ad esempio, le modifiche dei principi generali, quali quello della nazione più favorita, richiedono l'unanimità, per adottare deroghe e interpretazioni sono necessari i tre quarti dei membri, mentre nei casi non specificati è richiesta la maggioranza semplice.<sup>184</sup>

---

<sup>179</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

<sup>180</sup> WTO, 2015

<sup>181</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

<sup>182</sup> WTO, 2015

<sup>183</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

<sup>184</sup> Bankpedia

La gestione delle normali attività dell'OMC è affidata al Consiglio Generale, formato anch'esso dai rappresentanti di tutti gli Stati membri. Questo è un ente particolare, poiché in specifiche sedute può fungere da Organo per la risoluzione delle controversie (Dispute Settlement Body), o da Organo per l'esame delle politiche commerciali (Trade Policy Review Body).

Sono organi sussidiari permanenti: il Consiglio per il Commercio dei Beni (Council for Trade in Goods), il Consiglio per il Commercio dei Servizi (Council for Trade in Services) e il Consiglio per gli Aspetti Commerciali Relativi alla Proprietà Intellettuale (Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Tali organi operano sotto la direzione del Consiglio Generale e svolgono le funzioni attribuitegli dai rispettivi accordi. Ad essi si aggiungono alcuni comitati specifici, ognuno con competenze particolari, volti a completare la struttura dell'OMC.<sup>185</sup>

Le funzioni dell'OMC possono essere così riassunte;

- Amministrare ed applicare i vari accordi commerciali che compongono l'OMC;
- Fungere da piattaforma per le negoziazioni commerciali multilaterali;
- Risolvere dispute commerciali;
- Supervisionare le politiche commerciali bilaterali;
- Cooperare con altre istituzioni internazionali nelle materie concernenti l'operato dell'OMC.<sup>186</sup>

Di seguito sono elencati alcuni dei principi fondamentali dell'OMC, importanti ai fini dell'analisi sul Regno Unito e la Brexit;

- *Il principio di non discriminazione (o della nazione più favorita)*. L'articolo I del GATT stabilisce che qualora un membro applichi un vantaggio o una concessione tariffaria nei confronti di un altro membro, è obbligato ad estendere tali condizioni a tutti gli altri componenti. In altri termini, la non discriminazione amplia la portata di una tariffa reciproca oltre le parti che l'hanno inizialmente negoziata. Nessun membro può dunque accordare condizioni più favorevoli solamente ad un altro, né tantomeno fare ricorso a misure discriminatorie.<sup>187</sup>
- *Il principio di reciprocità*. Tale principio fa riferimento alla pratica che si verifica in fase di negoziazione dei trattati. Un paese che decide di applicare condizioni agevolate di accesso al mercato ad un secondo paese, deve essere necessariamente "ricambiato" da quest'ultimo. In altri termini la riduzione delle barriere commerciali deve sempre essere reciproca nei rapporti bilaterali.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

<sup>186</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

<sup>187</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

<sup>188</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

- *Eccezioni alle regole.* Sebbene la non discriminazione sia la regola, esistono alcune eccezioni in proposito. Sono infatti consentiti accordi commerciali regionali, aree di libero scambio e unioni doganali. I governi possono anche ricorrere in casi particolari a norme protezionistiche amministrative e tariffe speciali.<sup>189</sup>

### 3.3 Condizioni di appartenenza del Regno Unito all'OMC dopo la Brexit

La comprensione dello status del Regno Unito all'interno dell'OMC è fondamentale per poter poi procedere all'analisi delle future relazioni commerciali con l'Unione Europea, nel contesto del *no deal*.

L'articolo XI dell'Accordo di Marrakech<sup>190</sup> disciplina i termini di appartenenza all'Organizzazione. In base all'articolo, le parti contraenti del GATT 1947, comprese le Comunità Europee, per essere considerati membri originari dell'OMC devono accettare l'Accordo di Marrakech nel suo insieme e presentare un programma specifico per adempiere agli impegni assunti ai sensi del GATT 1994 e del GATS.

L'articolo presenta un riferimento diretto alla *membership* delle Comunità Europee nell'ambito dell'OMC, inoltre, il Trattato di Maastricht recita nell'articolo 113: *“La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e sovvenzioni [...] Qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione [...]”*. Di conseguenza, l'Unione Europea, per successione nei diritti e negli obblighi dei propri Stati membri, ha sempre partecipato ai negoziati del GATT prima e dell'OMC poi.<sup>191</sup> Quanto al Regno Unito, questo è Stato membro del GATT dal 1° gennaio del 1947 e dell'OMC dal 1° gennaio del 1995. In quest'ultimo caso, però, la partecipazione è avvenuta tramite l'impegno comunitario.

A tal proposito la dottrina si è spesso interrogata se sia l'UE che i suoi Stati membri, singolarmente presi, debbano essere considerati parte dell'OMC, o se l'appartenenza all'Organizzazione vada attribuita solo all'Unione Europea.

---

<sup>189</sup> Clal, Centro Studi e Consulenze

<sup>190</sup> Le Parti contraenti del GATT 1947 alla data di entrata in vigore del presente Accordo e le Comunità europee, che accettano il presente Accordo e gli Accordi commerciali multilaterali, i cui elenchi delle concessioni e degli impegni sono allegati al GATT 1994 e i cui elenchi di impegni specifici sono allegati al GATS, diventano Membri originali dell'OMC. (Accordo Istitutivo dell'OMC, art. XI)

<sup>191</sup> Unibg.it, 2011

Nell'opinione di alcuni studiosi (Bossche e Bartels), durante l'adesione all'OMC, non era ancora chiaro se l'allora Comunità Europea avesse le competenze necessarie per stipulare l'Accordo di Marrakech anche per conto dei suoi membri, di conseguenza sia l'UE che tutti i suoi Stati sarebbero di fatto parte dell'OMC e gli obblighi e i diritti derivanti dalla partecipazione si applicherebbero egualmente a tutti. A supporto di tale tesi, inoltre, l'articolo XI dell'Accordo istitutivo menziona il diritto di voto dei membri dell'UE; è riconosciuto il diritto di voto dell'Unione Europea a nome dei suoi membri, tuttavia, il numero totale dei voti dell'UE non può essere in alcun caso superiore al numero degli Stati che la compongono.<sup>192</sup>

Tale opinione è stata ulteriormente confermata dalla decisione del Panel dell'OMC sul caso Airbus<sup>193</sup>, che ha visto coinvolti la Comunità Europea e alcuni Stati membri. La questione fu inizialmente sollevata dagli Stati Uniti nei confronti di Germania, Francia, Regno Unito, Spagna e la Comunità Europea, circa le misure che incidono sul commercio di aeromobili civili. A tal riguardo, l'Unione Europea domandò di poter rispondere a nome degli Stati membri, ma la richiesta venne respinta dal Panel OMC. Infatti, ai sensi dell'articolo XI dell'Accordo di Marrakech, sebbene l'UE possa votare a nome dei suoi membri, ciò non toglie o diminuisce i diritti e i doveri che gli Stati membri hanno nei confronti dell'OMC, in quanto anch'essi membri di quest'ultima.<sup>194</sup>

In conclusione, dal testo dell'Accordo istitutivo e dalla decisione del Panel, si può dedurre che i diritti e i doveri individuali degli Stati dell'UE siano pienamente riconosciuti nell'ambito dell'OMC. Il Regno Unito è a tutti gli effetti un membro dell'Organizzazione, pertanto non gli sarà richiesto di rinegoziare la propria adesione una volta lasciata l'Unione Europea.<sup>195</sup>

Data la validità della rappresentanza individuale britannica, il problema che si pone è essenzialmente di natura politica. Al momento della Brexit il Regno Unito dovrà rinegoziare i rapporti commerciali con tre tipologie di partner:

- I 27 restanti membri dell'Unione Europea;
- I paesi che hanno stipulato un accordo preferenziale con l'UE (fino ad ora sono stati conclusi 53 accordi commerciali bilaterali);

---

<sup>192</sup> Mandal, 2017

<sup>193</sup> Il 6 ottobre 2004 gli Stati Uniti chiesero di procedere a delle consultazioni con i governi di Germania, Francia, Regno Unito, Spagna e con le Comunità Europee (CE), circa le misure riguardanti il commercio di aeromobili civili. Nell'opinione degli Stati Uniti, le misure in materia adottate dalla CE e dagli Stati membri risultavano incompatibili con alcune disposizioni del GATT 1994. Tali misure comprendono: la fornitura di finanziamenti per la progettazione e lo sviluppo della società Airbus (aiuti al lancio); il ricorso a sovvenzioni e beni e servizi forniti dai governi per lo sviluppo, l'espansione e il miglioramento dai siti di produzione Airbus; la concessione di prestiti a condizioni preferenziali; l'assunzione e il condono dei debiti derivanti dal lancio; la fornitura di contributi in conto capitale; la fornitura di sovvenzioni dirette allo sviluppo ai aeromobili civili di grandi dimensioni.

<sup>194</sup> Mandal, 2017

<sup>195</sup> Mandal, 2017

- I paesi con cui, non avendo stipulato accordi preferenziali, il commercio viene regolato sulla base della clausola della nazione più favorita.

Circa la prima categoria, in assenza di un accordo preferenziale, il Regno Unito all'indomani della Brexit dovrà cominciare ad interagire con l'UE ricorrendo al principio della nazione più favorita, ai sensi degli articoli I e XIII del GATT. Questi stabiliscono, infatti, che eventuali restrizioni quantitative o contingenti tariffari debbano essere imposti in modo non discriminatorio, allo stesso modo, vantaggi e trattamenti particolari non inclusi in un accordo bilaterale devono essere estesi a tutti i partner commerciali. In altre parole, il Regno Unito dovrà applicare il medesimo trattamento riservato ai prodotti provenienti dall'UE anche al resto dei membri dell'OMC. Stessa cosa vale per l'Unione Europea che non potrà concedere condizioni più favorevoli al Regno Unito.<sup>196</sup>

L'Unione Europea applica, inoltre, la Tariffa Esterna Comune a tutti i membri OMC con i quali non ha stipulato un accordo preferenziale. Ovviamente, ciò varrà anche per il Regno Unito all'indomani della Brexit. Considerando che la Gran Bretagna ha finora beneficiato di una tariffa pari a zero nelle esportazioni verso l'UE, si troverà, nello scenario post Brexit, a dover affrontare un aumento sostanziale dei costi di esportazione; poiché circa il 53% dei prodotti importati dal Regno Unito proviene dal territorio dell'UE, l'economia britannica verrà influenzata pesantemente dall'imposizione dei dazi doganali. Se, infatti, il Regno Unito decidesse di abbassare le proprie tariffe per agevolare le importazioni dall'UE, dovrebbe offrire il medesimo trattamento a tutti i membri dell'OMC, il che non porterebbe alcun vantaggio poiché scoraggerebbe gli altri Stati a concludere accordi preferenziali o di libero scambio con la Gran Bretagna.<sup>197</sup>

Inoltre, in base ai dettami dell'OMC il Regno Unito dovrà far fronte ai regolamenti che determinano le norme di origine. Tali norme sono utilizzate principalmente per determinare quali misure tariffarie debbano essere imposte al paese importatore e se i prodotti da importare debbano essere considerati ai sensi del principio della nazione più favorita o se, invece, meritino un trattamento preferenziale. Sebbene nel mercato unico europeo e nell'unione doganale il principio delle regole d'origine non venga applicato, il commercio con i paesi terzi segue regole differenti. All'indomani della Brexit sarà necessario molto tempo per determinare le norme di origine e periodi così lunghi potrebbero risultare dannosi per le industrie che si occupano di beni deperibili. Alcune indagini statistiche hanno rilevato che il costo delle esportazioni potrebbe subire un aumento dal 4 al 15%.<sup>198</sup>

L'unico modo per evitare tali complicazioni è quello di fare ricorso all'articolo XXIV del GATT. In base a questo è infatti consentito agli Stati membri dell'OMC stipulare accordi regionali di libero scambio,

---

<sup>196</sup> Mandal, 2017

<sup>197</sup> Mandal, 2017

<sup>198</sup> Mandel, 2017

come ad esempio un'unione doganale. In tale situazione non sarebbe obbligatorio estendere le condizioni preferenziali agli altri membri OMC.

In conclusione, a meno che l'Unione Europea e il Regno Unito non definiscano un accordo di libero scambio, quest'ultimo non potrà godere di un accesso preferenziale al mercato unico all'indomani della Brexit.

Quanto alla seconda tipologia di partner, ovvero i 53 paesi con i quali l'UE ha stipulato un accordo di libero scambio, le relazioni con il Regno Unito post Brexit si preannunciano molto complesse. Non è, infatti, certo se questi Stati siano disposti ad accettare la continuità dei diritti e degli obblighi del Regno Unito, sottoscritti durante la sua appartenenza all'Unione Europea. Il Regno Unito stesso potrebbe avere difficoltà a rispettare i termini negoziati dall'UE, decidendo così rettificare o modificare i trattati.

Poiché il Regno Unito, come appurato, è un membro a sé stante dell'OMC e può adottare i programmi di impegni relativi al GATT e al GATS presentati dall'UE, potrebbe proporre una rettifica mediante certificazione per sostituire i programmi dell'UE con i propri, a meno che ciò non venga contestato da uno qualsiasi dei 53 paesi. Il problema, infatti, emergerebbe qualora gli Stati valutassero che con le rettifiche il Regno Unito non fosse in grado di assicurare lo stesso livello di concessioni tariffarie precedentemente negoziate dall'UE. In tal caso, se le parti avessero interesse a mantenere una relazione privilegiata, dovrebbero partire da zero per negoziare un nuovo accordo commerciale di libero scambio.<sup>199</sup>

Infine, circa l'ultima categoria, non si verificherebbero cambiamenti significativi. Non essendovi un precedente accordo stipulato con l'Unione, questi paesi e il Regno Unito continuerebbero a regolare i loro rapporti reciproci applicando il principio della nazione più favorita.

Da ultimo, è necessario segnalare che oltre al GATT esiste un altro accordo importante che regola il commercio internazionale; il GATS. Questo è il primo accordo multilaterale che copre gli scambi internazionali di servizi. Esso, come il GATT, fa riferimento ai principi base della non discriminazione e della riduzione progressiva delle barriere al commercio. Tuttavia, le regole di accesso al mercato sono significativamente diverse rispetto a quelle del GATT.<sup>200</sup>

I membri del GATS possono accettare diversi impegni e limitazioni associati a ciascuna modalità di fornitura del servizio. L'UE e i suoi membri avevano presentato congiuntamente un programma specifico di impegni. Tuttavia, poiché durante il processo di adesione, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea aveva dichiarato che l'allora Comunità Europea non possedeva la competenza necessaria per diventare un membro del GATS, la CE vi ha dovuto aderire parallelamente ai suoi Stati membri, ciascuno dei quali ha presentato un proprio programma.<sup>201</sup> Dunque, poiché il programma d'impegno al GATS è stato presentato individualmente

---

<sup>199</sup> Mandel, 2017

<sup>200</sup> Mandal, 2017

<sup>201</sup> Mandal, 2017

dal Regno Unito è verosimile che questo sarà ancora in vigore al momento della Brexit, tranne per gli eventuali trattamenti preferenziali previsti dai paesi CE basati sulla sola appartenenza alla Comunità Europea.

Poiché, infatti, ogni Stato membro dell'UE ha presentato il proprio specifico programma di accesso al mercato unico dei servizi, si è venuta a creare una situazione di disomogeneità, caratterizzata da norme non uniformi. Inoltre, gli scambi di servizi dipendono principalmente dalle politiche nazionali. Per il Regno Unito ciò implicherà il dover ricorrere a significative rettifiche o rinegoziazioni con i singoli membri dell'UE, in modo da chiarire le modalità di accesso al mercato, altrimenti il commercio dei servizi avverrà sulla base delle regole dell'OMC e della nazione più favorita.<sup>202</sup>

Il processo di rettifica del GATS è molto simile a quello previsto nel GATT; la rettifica è automatica a meno che non vi sia un'obiezione formale espressa da uno dei membri. Se, tuttavia, il Regno Unito vorrà fornire un accesso privilegiato a nuovi settori di servizi dovrà ricorrere ad una negoziazione completa con tutti i membri dell'OMC.<sup>203</sup>

Per lo scambio dei servizi, ancora più che per il commercio dei beni, è molto importante la libera circolazione delle persone. Finché il Regno Unito farà parte del mercato unico qualsiasi persona potrà spostarsi liberamente attraverso gli Stati membri dell'UE, agevolando la fornitura e la fruizione dei servizi. Tuttavia, all'indomani della Brexit tale libertà non sarà più garantita. Se infatti il GATS copre la circolazione delle persone per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, esso non contiene disposizioni circa il diritto alla residenza o alla cittadinanza. Inoltre, essendo obbligata ad applicare il principio della nazione più favorita, l'UE non potrà assicurare un accesso privilegiato al Regno Unito rispetto a quello garantito al resto dei membri OMC.

La soluzione, in questo caso, verterebbe sulla conclusione di un accordo di riconoscimento reciproco tra le parti. L'ex premier Theresa May si è mostrata favorevole a tale opzione dal momento che un accordo simile può essere limitato dal punto di vista settoriale, il che rappresenta un vantaggio rispetto ad un accordo commerciale preferenziale in cui le parti sono obbligate a commerciare in tutti i settori, senza la possibilità di individuarne solo alcuni.<sup>204</sup>

In conclusione, diversamente dalla situazione attuale, dopo la Brexit, il Regno Unito si rappresenterà da solo nel forum dell'OMC ed eserciterà i suoi diritti ed obblighi individualmente.

---

<sup>202</sup> Mandal, 2017

<sup>203</sup> Mandal, 2017

<sup>204</sup> Mandal, 2017

### 3.4 Costi di riassetamento

Le regole definite dall'OMC rappresentano il fondamento normativo a cui gli Stati si devono attenere. Ricorrervi sarebbe la conseguenza estrema di una rottura definitiva con l'UE.

Sebbene il Regno Unito sia un membro a pieno titolo dell'OMC, dovrà investire molto tempo nella ridefinizione di tutte le tariffe, le quote e i sussidi, poiché quelli correnti sono stati negoziati nell'ambito del mercato unico europeo, di cui non sarà più parte. Un processo non certo breve, che può avvenire in due modi: la rettifica e la modifica. La prima riguarda cambiamenti tecnici che non alterano la sostanza delle concessioni originarie, mentre le modifiche, che richiedono tempi molto più lunghi, prevedono un riassetto importante delle concessioni. In questo secondo caso, il Regno Unito si troverebbe a dover affrontare costi immediati e molto pesanti per definire i nuovi rapporti economici con l'UE e con il resto del mondo.<sup>205</sup>

L'Organizzazione Mondiale del Commercio presenta una differenza evidente rispetto all'UE. La giurisprudenza dell'OMC, infatti è maggiormente interessata ad evitare discriminazioni di sorta nei confronti dei prodotti importati, piuttosto che concentrarsi sulla convergenza delle normative nazionali. In altre parole, l'armonizzazione dei regolamenti nazionali e l'integrazione dei mercati restano esclusi dall'ambito di azione dell'OMC. Se da un lato tale situazione rispecchia in pieno la volontà di autonomia del Regno Unito, dall'altro presenta una serie di inconvenienti.<sup>206</sup>

Innanzitutto, in base alle regole dell'OMC, né il Regno Unito né l'UE potrebbero offrirsi un accesso favorevole e reciproco al mercato, senza concedere le medesime condizioni a tutti gli altri membri. Inoltre, l'UE, che impone la Tariffa Esterna Comune sui prodotti esportati dai paesi terzi, ad eccezione di quelli che hanno stipulato un accordo commerciale preferenziale, non potrebbe esonerare il Regno Unito dal pagamento dei dazi, che in alcuni casi sono piuttosto elevati. Le tariffe imposte dall'UE variano a seconda della tipologia di prodotto scambiato.

Il seguente grafico mostra le aliquote tariffarie medie espresse in percentuale, applicate dall'UE su alcune categorie di prodotti provenienti dai paesi terzi.

---

<sup>205</sup> Bonini, 2019

<sup>206</sup> Bonini, 2019

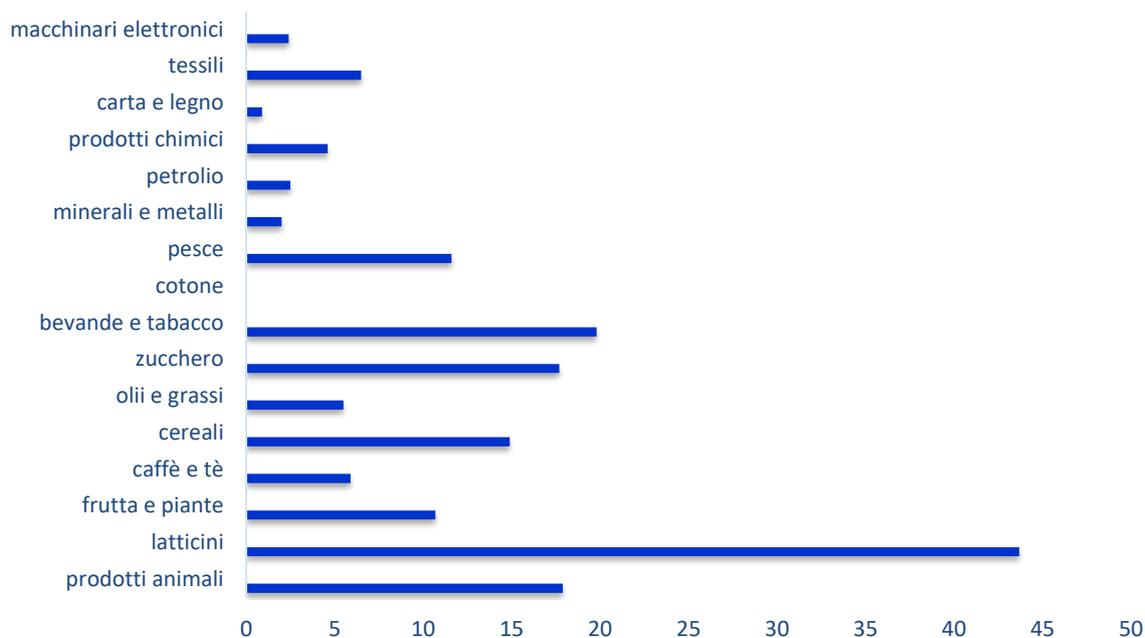


Figura 12 Ward, 2019

Senza un accordo commerciale preferenziale, dunque, non sarebbe raggiungibile alcun margine di miglioramento sulle tariffe imposte dall'UE.<sup>207</sup>

Naturalmente, tale situazione si rifletterebbe anche nei rapporti tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord. Commercicare sotto i dettami dell'OMC implicherebbe, infatti, l'istituzione di un confine doganale vero e proprio tra Regno Unito e Unione Europea e, dunque, anche tra le due parti dell'isola.<sup>208</sup>

Inoltre, non si può escludere l'utilizzo di misure anti-dumping e anti-sovvenzioni. Si può supporre, in particolare, che in mancanza di un accordo che disciplini gli aiuti di Stato tra il Regno Unito e l'UE, quest'ultima potrebbe facilmente applicare delle misure anti-sovvenzioni come risposta agli aiuti eventualmente forniti dal governo britannico.<sup>209</sup>

Un'altra criticità riguarda la mancanza di rappresentatività istituzionale. Lo scenario dell'OMC comporta un minor numero di obblighi diretti nei confronti dell'UE; i paesi che non possiedono accordi bilaterali con l'UE non sono tenuti ad adottare la legislazione comunitaria, non sono soggetti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e non devono contribuire al bilancio dell'UE o accettare la libera circolazione delle persone. Tuttavia, alla pari delle altre opzioni finora analizzate, tale scenario presenta un problema di mancanza di rappresentatività. Per poter accedere al mercato unico, infatti, i paesi OMC sprovvisti di accordi

<sup>207</sup> HM Government, 2016

<sup>208</sup> Bonini, 2019

<sup>209</sup> Bonini, 2019

bilaterali con l'UE sono implicitamente obbligati a rispettare alcune norme comunitarie, quali quelle sull'ambiente e sulla sicurezza, senza però avere voce in capitolo su di esse.<sup>210</sup>

Dunque, un accordo regolato dall'OMC non darebbe al Regno Unito la possibilità di esprimersi sulle decisioni dell'Unione. Un'influenza limitata e indiretta potrebbe comunque essere possibile sia attraverso il contatto diplomatico che tramite la mediazione di alcuni organismi internazionali, quali il G20, il FMI o le Nazioni Unite.<sup>211</sup>

In termini di negoziati commerciali, nei rapporti bilaterali gli attori più importanti dello scenario economico globale, come gli Stati Uniti, la Cina o l'Unione Europea, hanno un maggior peso negoziale. Il Regno Unito perderebbe, per cui, il vantaggio del peso collettivo dell'Unione Europea nella gestione di eventuali difficoltà commerciali con i paesi terzi. L'UE ha, infatti, un'importanza considerevole nelle trattative; ne è un esempio il fatto che sia riuscita ad imporre tariffe anti-dumping sulle importazioni d'acciaio cinesi. Se il Regno Unito tentasse di adottare misure del genere avrebbe minori chance di raggiungere l'obiettivo.<sup>212</sup>

Infine, l'OMC fornisce un meccanismo piuttosto limitato per la risoluzione delle controversie commerciali rispetto a quello garantito all'interno del mercato unico. Le imprese non possono far valere i propri diritti ai sensi delle norme dell'OMC, ma devono avvalersi sempre del supporto dei rispettivi governi per presentare il caso. Inoltre, il processo di risoluzione delle controversie nell'OMC è molto oneroso, sia in termini di tempo che di risorse.

Un report ufficiale, pubblicato dal governo britannico nel 2018 ha evidenziato come un'uscita senza accordo comporterebbe un guadagno di circa 40 miliardi di sterline per il Regno Unito, controbilanciato, però, da un costo di 120 miliardi. L'impatto di un'*hard* Brexit sulle finanze pubbliche britanniche si attesterebbe, dunque, intorno agli 80 miliardi di sterline.<sup>213</sup>

Le indagini statistiche hanno anche rilevato l'effetto che il *no deal* avrebbe sul PIL delle varie regioni del Regno Unito. Il grafico illustra la diminuzione della crescita economica espressa in percentuale.

---

<sup>210</sup> HM Government, 2016

<sup>211</sup> HM Government, 2016

<sup>212</sup> HM Government, 2016

<sup>213</sup> The Guardian, 7 febbraio 2018

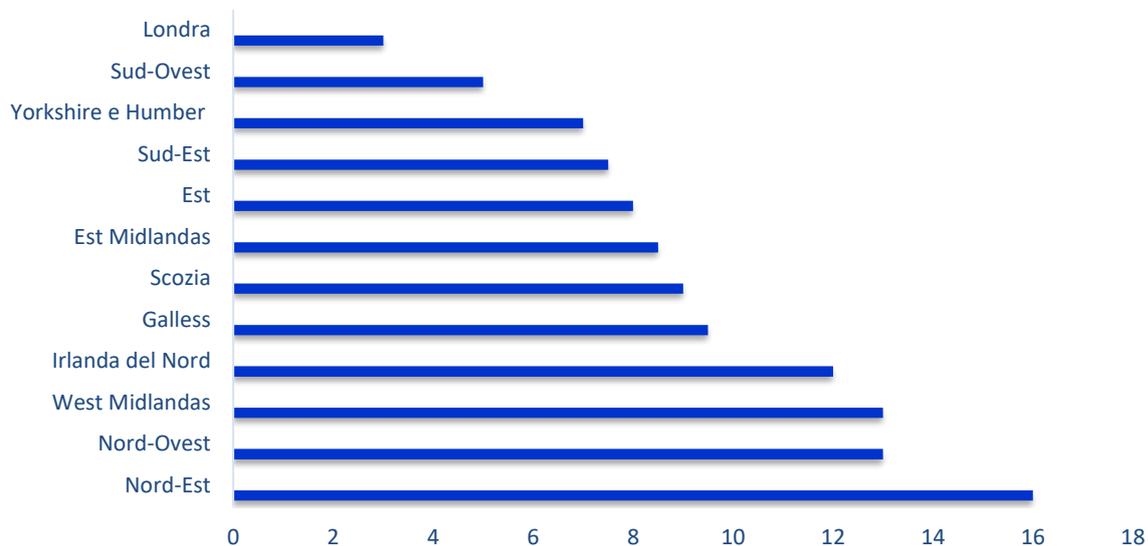


Figura 13 The Guardian, 7 febbraio 2018

Il report prevede, inoltre, un aumento del 21% dei prezzi al dettaglio, un aumento del 18% dei prodotti agricoli, del 17% per gli alimenti e le bevande e del 14% per i veicoli a motore, nei 15 anni successivi alla Brexit se il Regno Unito dovesse commerciare secondo le direttive dell'OMC.<sup>214</sup>

In conclusione, lo scenario appena descritto costituisce l'opzione meno vantaggiosa per entrambe le parti. Non a caso è considerata dai negoziatori un'alternativa da evitare, a cui però bisognerà fare ricorso in caso di uscita senza accordo.

Tuttavia, gli sviluppi recenti dell'ottobre 2019 hanno evidenziato l'intenzione del Regno Unito di sottrarsi a tale scenario e di volersi orientare, invece, verso un accordo di libero scambio complesso. Le ipotesi più accreditate al momento riguardano il modello "Canada plus" o il modello Ucraina.

### 3.5 Il nuovo accordo di recesso

Nel capitolo I dell'elaborato si è discusso del procedimento di attivazione dell'articolo 50 per l'avvio del recesso ordinato dall'UE. L'accordo di recesso originario, presentato dall'allora Primo Ministro britannico Theresa May, è stato respinto in tre occasioni dalla Camera dei Comuni, conducendo l'ex premier a dare le dimissioni.

Il primo accordo di recesso presentava la seguente struttura:

<sup>214</sup> The Guardian, 7 febbraio 2018

- Il testo non faceva direttamente riferimento ad un'unione doganale, sebbene disponesse che il Regno Unito sarebbe stato parte di un territorio doganale unico fino al termine del periodo di transizione, previsto per il 31 dicembre 2020. Inoltre, se entro tale data non si fosse raggiunto un accordo tra le due parti, il Regno Unito sarebbe rimasto parte dell'unione doganale. Tale misura era stata prevista in modo da evitare un confine fisico tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord (quest'ultima avrebbe fatto parte del territorio doganale con il resto del Regno Unito e l'Unione Europea).<sup>215</sup>
- Il Regno Unito non avrebbe potuto ritirarsi unilateralmente dalla clausola di protezione, al contrario sarebbe spettato ad un panel arbitrale indipendente composto da cinque membri (due per parte del Regno Unito, due per parte dell'UE e una indipendente), stabilire quando tale clausola sarebbe potuta cessare.<sup>216</sup>
- Al compimento della Brexit, il 29 marzo 2019, il Regno Unito sarebbe entrato in un periodo di transizione fino al 31 dicembre 2020. Tale periodo era stato concepito come prolungabile, senza tuttavia fornire alcun dettaglio specifico sulla questione.<sup>217</sup>
- Ai cittadini europei residenti in Gran Bretagna e ai cittadini britannici residenti in UE sarebbero stati garantiti i medesimi diritti, pur dovendo presentare una richiesta formale per rimanere nel paese.<sup>218</sup>
- I cittadini britannici all'estero avrebbero dovuto ripresentare la domanda per il loro status di residenza.<sup>219</sup>
- La libertà di circolazione sarebbe terminata dopo il periodo di transizione e sarebbe stata sostituita da un sistema di immigrazione basato sulle competenze. Sarebbero stati permessi viaggi senza visto per i soggiorni di breve durata nel continente.<sup>220</sup>
- Gli Stati membri dell'Unione Europea avevano spinto per avere accesso alle acque costiere del Regno Unito, in cambio dell'accettazione di un unico territorio doganale con quest'ultimo. Il testo si proponeva di stabilire un nuovo accordo di pesca per definire l'accesso alle acque e le quote per le future possibilità di pesca dopo il periodo di transizione.<sup>221</sup>

L'accordo, tuttavia, non è mai entrato in vigore. Il 28 ottobre 2019 il Consiglio Europeo, su richiesta del Regno Unito, ha approvato con procedura scritta la decisione sulla proroga del periodo, ai sensi dell'articolo 50 del TUE, dal 31 ottobre 2019 al 31 gennaio 2020, al fine di concedere tempi più lunghi per la ratifica dell'Accordo di recesso da parte del Regno Unito.

---

<sup>215</sup> Euronews, 2018

<sup>216</sup> Euronews, 2018

<sup>217</sup> Euronews, 2018

<sup>218</sup> Euronews, 2018

<sup>219</sup> Euronews, 2018

<sup>220</sup> Euronews, 2018

<sup>221</sup> Euronews, 2018

Nella medesima data il Consiglio ha approvato una dichiarazione che: esclude la riapertura dei negoziati sull'Accordo di recesso in futuro; indica che fino alla data di recesso il Regno Unito rimarrà uno Stato membro dell'UE, con tutti i diritti e i doveri del caso, tra cui l'obbligo di individuare un candidato quale membro della Commissione Europea<sup>222</sup>; e impegna il Regno Unito ad astenersi da misure che potrebbero mettere in pericolo il raggiungimento dei compiti dell'UE, in particolare per quanto riguarda il processo decisionale dell'Unione.<sup>223</sup>

La questione principale riguarda il nuovo testo dell'Accordo di recesso e il testo della Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'UE e il Regno Unito, le cui nuove versioni sono state approvate dal Consiglio Europeo del 17 e 18 ottobre 2019. Il Premier britannico, Boris Johnson, aveva infatti presentato alcune nuove proposte in sostituzione alla clausola del backstop, relativa al confine irlandese, il 2 ottobre 2019.

Il nuovo Accordo di recesso si compone di 599 pagine. Rispetto al precedente accordo, negoziato nell'autunno 2018, presenta delle differenze sostanziali circa il Protocollo relativo all'Irlanda e all'Irlanda del Nord. Gli altri elementi dell'Accordo restano sostanzialmente invariati, riprendendo le disposizioni dell'Accordo di recesso già concordate l'anno precedente. Nello specifico; il costo del "divorzio" in capo al Regno Unito è rimasto di circa 45 miliardi di euro da versare all'Unione Europea; il periodo di transizione prevede lo scadere del termine il 31 dicembre 2020 e fino a tale data le normative comunitarie saranno ancora applicabili al Regno Unito; le regole già concordate nell'accordo del 2018 concernenti i cittadini dell'Unione residenti nel Regno Unito e i cittadini britannici residenti in UE rimarranno invariate.<sup>224</sup>

In sintesi, le novità principali riguardano il futuro dei rapporti tra le due parti e le politiche di gestione del confine irlandese. Rispetto al primo punto, l'accordo di Theresa May si impegnava a realizzare un rapporto commerciale tra Regno Unito e UE il "più stretto possibile", che in sostanza avrebbe comportato la permanenza a tempo indeterminato del Regno Unito all'interno dell'unione doganale, a meno che non si fosse raggiunto un altro accordo nel mentre. Il capitolo II ha già preso in considerazione una simile eventualità, sottolineando come tale soluzione abbia il difetto di limitare notevolmente lo spazio di manovra del Regno Unito nello stipulare accordi commerciali con paesi terzi. Pertanto, l'ultimo Accordo di recesso propone una soluzione meno stringente.<sup>225</sup> Di seguito sono elencate le modifiche all'accordo originario:

---

<sup>222</sup> La Commissione europea ha avviato il 14 novembre 2019 una procedura di infrazione per la violazione del diritto dell'UE nei confronti del Regno Unito, il quale non aveva ancora individuato un candidato per la posizione di membro della Commissione Europea, invitandolo a notificare la scelta entro il 22 novembre 2019. L'Ambasciatore del Regno Unito presso l'UE ha tuttavia fatto presente che il Regno Unito non era intenzionato a designare un candidato prima delle elezioni generali previste il 12 dicembre.

<sup>223</sup> Camera dei Deputati, 2019

<sup>224</sup> ISPI, 2019

<sup>225</sup> Camera dei Deputati, 2019

- Il Protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord contiene delle disposizioni disciplinanti che al termine del periodo transitorio (previsto fino al 31 dicembre 2020, ma prorogabile per un massimo di altri due anni) l'Irlanda del Nord rimarrà allineata per quattro anni agli standard comunitari per ciò che riguarda la legislazione sulle merci, le norme sanitarie e fitosanitarie, le norme sulla produzione/commercializzazione dei prodotti agricoli, l'IVA, le accise sulle merci e le norme in materia di aiuti di Stato, ma resterà parte del territorio doganale del Regno Unito.<sup>226</sup> Una volta conclusi i quattro anni, l'Assemblea dell'Irlanda del Nord dovrà scegliere se proseguire con tale regime per altri quattro anni, deliberando a maggioranza semplice, oppure per altri otto anni, tramite la maggioranza *cross-community*, la quale richiede il voto favorevole della maggioranza di entrambe le comunità dell'Assemblea (comunità unionista e nazionalista). Qualora l'Assemblea parlamentare dell'Irlanda del Nord si dovesse esprimere negativamente sull'implementazione del regime, il Protocollo continuerà ad avere effetto per altri due anni. Invece, nell'ipotesi in cui l'Assemblea parlamentare fosse sospesa e dunque impossibilitata a decidere in merito, il Protocollo sarà comunque applicato.<sup>227</sup>
- In modo da aggirare le barriere tariffarie dovute ai controlli doganali tra l'Irlanda e l'Irlanda del Nord, quest'ultima dovrà applicare i dazi e la regolamentazione comunitaria sul commercio dei beni, pur restando parte del territorio doganale del Regno Unito.<sup>228</sup> In altri termini, su tutti i prodotti in entrata in Irlanda del Nord verrà applicato il codice doganale dell'Unione Europea. I beni provenienti dal Regno Unito o da paesi terzi destinati, invece, ad attraversare il confine con la Repubblica d'Irlanda, entrando così all'interno del mercato unico, sanno soggetti ai dazi europei, mentre ai beni indirizzati alla sola Irlanda del Nord si potranno applicare i dazi del Regno Unito.<sup>229</sup>
- La supervisione del sistema sarà affidata ad un Comitato congiunto tra l'Unione Europea e il Regno Unito (Joint Committee), che si occuperà di vigilare su eventuali irregolarità, dichiarazioni false o concorrenza sleale basata sull'IVA; ad esempio il caso in cui un'impresa decidesse di trasferire una propria filiale di vendita da una parte all'altra del confine, in base al luogo dove viene applicata l'imposta più bassa sui prodotti venduti.<sup>230</sup> Nell'ipotesi in cui un dazio doganale europeo fosse più elevato rispetto al corrispettivo del Regno Unito, è stato istituito un meccanismo di rimborso da parte della Gran Bretagna per gli importatori nord irlandesi. È inoltre previsto un sistema di supervisione da parte dell'Unione Europea che si occuperà dei controlli sul rispetto delle norme comunitarie per i prodotti in entrata in Irlanda del Nord da altre parti del Regno Unito.<sup>231</sup>

---

<sup>226</sup> Camera dei Deputati, 2019

<sup>227</sup> Camera dei Deputati, 2019

<sup>228</sup> ISPI, 2019

<sup>229</sup> ISPI, 2019

<sup>230</sup> ISPI, 2019

<sup>231</sup> Camera dei Deputati, 2019

- Circa la questione dell'IVA è stato stabilito che l'autorità britannica in materia (HMCR) avrà il compito di aggiustare le tariffe in Irlanda del Nord in modo da armonizzarle a quelle comunitarie per quanto riguarda il commercio di beni. Alle autorità britanniche sarà affidata anche la riscossione dell'imposta.<sup>232</sup> Inoltre, riduzioni tariffarie ed esenzioni applicate nella Repubblica d'Irlanda potranno essere adottate anche al di là del confine, in modo da evitare distorsioni del sistema fiscale.<sup>233</sup>
- Altra differenza rispetto all'accordo originario riguarda l'eliminazione dall'Accordo di recesso di tutte quelle disposizioni che miravano a conservare il rispetto degli standard comuni in tema di aiuti di stato, ambiente, diritti dei lavoratori e diritti dei consumatori (noti come *level playing field*). Tali condizioni sono state invece inserite nell'ambito della Dichiarazione politica, la quale ha subito anch'essa dei mutamenti.<sup>234</sup>

A tal proposito, la nuova Dichiarazione politica richiede l'impegno congiunto da parte del Regno Unito e dell'Unione Europea per negoziare un accordo di libero scambio molto avanzato, al fine di evitare dazi e contingentamenti tariffari tra parti. La Dichiarazione dispone che l'impegno per la parità delle condizioni sopraelencate (*level playing field*) sarà necessaria al fine di garantire una concorrenza aperta e corretta. La portata di tali impegni sarà definita successivamente in base al livello di rapporti a cui si vuole aspirare, considerando la vicinanza geografica delle due parti e il preesistente stato di interconnessione economica. È stata inoltre aggiunta la clausola di non regressione circa gli impegni assunti in tema di ambiente e lavoro, ponendo un richiamo ai principi delineati dall'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico.<sup>235</sup>

La nuova Dichiarazione politica prende, dunque, in considerazione un accordo di libero scambio tra le due parti, ancora da negoziare. Si riduce quindi il livello di integrazione a cui si aspirava inizialmente, prevedendo un rapporto più distaccato. Il Primo Ministro britannico, Boris Johnson, ha comunque sottolineato l'impegno a mantenere uno standard comune elevato in materia di protezione ambientale, diritti dei lavoratori, concorrenza e aiuti di stato. Ciò rappresenta una garanzia da parte del Regno Unito volta ad evitare che quest'ultimo possa ricorrere ad una concorrenza sleale offrendo una regolamentazione meno restrittiva.

Come già accennato è previsto un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2020, che potrà essere prorogato di volta in volta di comune accordo.<sup>236</sup> Durante tale periodo, il Regno Unito sarà parte dello Spazio Economico Europeo, del mercato unico e dell'Unione doganale, sarà soggetto alle norme comunitarie e dovrà contribuire al budget dell'UE, senza, tuttavia, avere rappresentanza presso gli organi decisionali comunitari.

---

<sup>232</sup> Camera dei Deputati, 2019

<sup>233</sup> Camera dei Deputati, 2019

<sup>234</sup> Camera dei Deputati, 2019

<sup>235</sup> Camera dei Deputati, 2019

<sup>236</sup> Camera dei Deputati, 2019

Il periodo di transizione ha lo scopo di permettere alle società di adeguarsi al nuovo contesto e al governo britannico di negoziare un accordo commerciale con l'Unione Europea.<sup>237</sup>

La seguente tabella riassuntiva evidenzia le differenze del precedente accordo rispetto a quello corrente:

	Accordo di recesso 2018	Accordo di recesso 2019
Reciproca tutela dei diritti dei cittadini UK-UE	Si	Si
UK paga i costi del divorzio all'UE	Si	Si
Periodo di transizione fino a dicembre 2020	Si	Si
Irlanda del Nord applica i dazi UE alle merci	Si	Dipende
UK applica i dazi UE alle merci	Si	No
Dogana nel mare d'Irlanda	No	Si
Dogana sull'isola d'Irlanda	No	No
Il Parlamento irlandese può "bloccare" l'accordo dopo 4 anni	No	Si

Si	Si
Dipende	Dipende
No	No

Figura 14 elaborazione Policy Paper Regione Lombardia, ISPI, 2019

L'Accordo di recesso è stato finalmente ratificato dalla Camera dei Comuni e dal Parlamento Europeo alla fine di gennaio 2020. Ciò impegna le parti a negoziare un accordo di libero scambio per regolare il commercio reciproco. Sebbene non si conosca ancora la natura dell'intesa, né tantomeno le materie che vi saranno incluse, è tuttavia possibile inquadrare tale ipotetico accordo nell'ambito dell'*hard* Brexit, in quanto esclude a priori un'unione doganale o la partecipazione completa del Regno Unito al mercato unico europeo.

L'UE ha finora stipulato 53 accordi di libero scambio, ognuno dei quali presenta un contenuto ed una struttura differente. Per formulare un'ipotesi sulla tipologia che potrebbe essere la più adatta al caso del Regno Unito occorre ripercorrere almeno le principali categorie di accordo di libero scambio.

<sup>237</sup> ISPI, 2019

### 3.6 I modelli di accordo preferenziale

Il presente paragrafo è dedicato ad una panoramica breve su alcuni dei principali modelli di accordo preferenziale, evidenziando le criticità che li renderebbero poco adatti alla situazione del Regno Unito.

#### *Accordo semplice di Libero Scambio (FTA)*

Gli Accordi di Libero Scambio (FTA, Free Trade Agreement) stipulati con i paesi terzi comportano in genere la soppressione delle tariffe circa alcuni prodotti, mentre per le materie non disciplinate si fa rinvio alle norme dell'OMC, soprattutto riguardo alle barriere non tariffarie, i diritti di proprietà intellettuale e i servizi. Inoltre, non è prevista la libertà di movimento per le persone. Un accordo simile risulta fin troppo semplice per il Regno Unito, che considerato il suo status attuale potrebbe aspirare ad una forma di partenariato più avanzata e comprensiva.<sup>238</sup>

#### *Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA)*

Di tutti i modelli esaminati in questo paragrafo, il DCFTA è il più completo. Merita dunque un'analisi più articolata.

I nuovi accordi di associazione entrati in vigore nel 2016 con Ucraina, Georgia e Moldavia sono infatti caratterizzati da un contenuto impegnativo, sia economico che politico. L'adesione al DCFTA potrebbe portare questi paesi ad un grado più elevato di inclusione nel mercato unico per tre delle quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, libera circolazione dei servizi e libera circolazione dei capitali, ma non delle persone). L'esclusione della libera circolazione degli individui è dovuta alla preoccupazione dell'UE circa la prospettiva di grandi flussi migratori. La selezione di tre delle quattro libertà potrebbe essere possibile secondo parte della dottrina, poiché queste formerebbero un pacchetto indivisibile solo nei riguardi dell'UE stessa e del SEE, ma non nei confronti dei paesi terzi con cui sono stati stipulati accordi di libero scambio. L'Unione Europea, tuttavia, si è sempre opposta fermamente a tale visione.<sup>239</sup>

La struttura dei DCFTA è simile a quella proposta da molti altri accordi di associazione dell'UE con paesi terzi, con la differenza che nei DCFTA sono contenute disposizioni giuridicamente vincolanti per le parti coinvolte, nonché l'obbligo del rispetto dell'*acquis* comunitario. I DCFTA comportano un elevato livello di conformità con la giurisprudenza dell'UE, pertanto costituiscono una categoria a parte rispetto agli altri accordi, seppur molto avanzati, come il CETA. Il DCFTA è asimmetrico nel privilegiare il diritto dell'UE, mentre il CETA risulta strettamente simmetrico rispetto alle leggi di ciascuna parte. Di conseguenza, il

---

<sup>238</sup> European Parliament, 2017

<sup>239</sup> European Parliament, 2017

DCFTA, una volta completata la fase transitoria, potrà garantire un accesso molto ampio al mercato unico europeo, simile a quello riservato ai paesi del SEE, perlomeno per quanto concerne gli scambi dei beni. La libera circolazione di persone e servizi resta esclusa, sebbene, per quest'ultima categoria il DCFTA offra, una limitata accessibilità al mercato interno subordinata al pieno rispetto dell'*acquis* dell'UE, in particolare per i servizi finanziari e le telecomunicazioni.<sup>240</sup>

I meccanismi di risoluzione delle controversie si basano sugli strumenti offerti dall'OMC. Non vi è alcun contributo generale al bilancio dell'UE da parte dei partner, ad eccezione della partecipazione a programmi specifici. Al contrario, l'UE concede aiuti sostanziali sotto forma di sovvenzioni e prestiti ai paesi DCFTA. L'accordo di associazione comprende inoltre contenuti di grande importanza per il Regno Unito, compresa la partecipazione al programma Horizon 2020 per la ricerca scientifica, il programma Erasmus + per la cooperazione nell'istruzione superiore e l'Agenzia europea per la difesa, Europol.<sup>241</sup>

L'accordo non include l'obbligo per il Regno Unito di accettare l'intera legislazione sul mercato unico. UE e Gran Bretagna dovrebbero, infatti, concordare delle aree specifiche in cui quest'ultima sarebbe tenuta ad allinearsi pienamente alle normative comunitarie. In tali settori sarebbe consentito l'accesso al mercato unico senza essere un membro ufficiale. In altre aree, invece, il Regno Unito avrebbe l'obbligo di adeguarsi agli standard comunitari, e di conseguenza l'accesso al mercato interno sarebbe più limitato. La portata e la facilità di accesso dipendono, dunque, dalla selettività dell'accordo. Tuttavia, è da notare che l'allineamento per settori specifici potrebbe risultare fallimentare, in quanto industrie e settori sono spesso interconnessi.<sup>242</sup>

Il Regno Unito dovrebbe in ogni caso continuare a rispettare i regolamenti comunitari e adeguarsi automaticamente agli aggiornamenti su tali normative per mantenere l'accesso al mercato alle condizioni attuali. È inoltre probabile che l'UE vada ad insistere sulla conformità nel regolamentare alcuni settori, comprese le leggi sulla concorrenza e gli aiuti di stato, regolamenti sulla protezione dell'ambiente, del lavoro e sulla protezione dei dati. Nelle aree in cui il Regno Unito non si fosse impegnato all'allineamento, si potrebbe ricorrere a disposizioni per la cooperazione normativa.<sup>243</sup>

La Gran Bretagna dovrebbe, inoltre, accettare la supervisione di alcune istituzioni europee. Ad esempio, il ricorso alla Corte dell'EFTA per la sorveglianza delle aree integrate nel mercato unico. In alternativa, come nel caso dell'Ucraina, la supervisione potrebbe essere affidata alla Commissione Europea, sostenuta da un comitato congiunto composto da rappresentanti dell'UE e del Regno Unito.<sup>244</sup>

È probabile che la libera circolazione delle persone e le contribuzioni al budget europeo siano in qualche misura contemplate in un accordo simile. Infatti, l'esclusione dell'Ucraina circa tali obblighi difficilmente

---

<sup>240</sup> European Parliament, 2017

<sup>241</sup> European Parliament, 2017

<sup>242</sup> Institute for Government, 2017

<sup>243</sup> Institute for Government, 2017

<sup>244</sup> Institute for Government, 2017

potrà essere accettata nei confronti del Regno Unito. In quanto economia meno avanzata, l'Ucraina non è tenuta a contribuire finanziariamente all'UE e neppure a garantire la libera circolazione delle persone, poiché si temono i grandi flussi migratori. Il caso del Regno Unito è totalmente diverso ed è probabile che l'Unione Europea si riveli molto più esigente nei suoi confronti. Il contributo finanziario potrebbe essere correlato alla misura di partecipazione britannica al mercato unico, e tale accordo potrebbe contenere disposizioni circa un regime migratorio preferenziale e controllato tra le parti.<sup>245</sup>

In conclusione, nonostante ci siano degli elementi del modello ucraino che potrebbero adattarsi ragionatamente alle esigenze di entrambe le parti e che potrebbero rappresentare la premessa per un più ampio accordo di associazione, tale accordo risulta, nel complesso, poco adatto al caso della Brexit; il modello ucraino è stato progettato per incentivare un'integrazione sempre maggiore nel mercato unico, la dinamica di un accordo tra Londra e Bruxelles sarebbe, invece, di natura completamente diversa. Sebbene questo scenario offra un'autonomia maggiore rispetto a quella proposta dal "modello Norvegia" o dal "modello" Svizzera, è percepito ancora come troppo opprimente per il Regno Unito.

#### *Stabilisation and Association Agreement (SAA)*

Si tratta di un insieme di accordi tra l'UE e gli Stati balcanici non membri che potrebbero, nel futuro prossimo, aderire all'UE. Tra questi, Bosnia, Serbia, Albania e Macedonia.

Il SAA consente un passaggio graduale a rapporti commerciali esenti da dazi doganali, ponendo nello stesso momento l'attenzione sul miglioramento dello stato di diritto in questi paesi. Rispetto al DCFTA il modello SAA include un minor numero di impegni vincolanti circa il mercato unico. Ad esempio il SAA serbo cerca di promuovere l'uso delle norme e dei regolamenti tecnici dell'UE, senza un chiaro vincolo giuridico al rispetto delle norme comunitarie. Questioni relative agli appalti pubblici e ai diritti di proprietà intellettuale sono trattati facendo riferimento alle regole dell'OMC o ad altri standard internazionali. Diverse materie relative al settore dei servizi, come i servizi finanziari e le telecomunicazioni sono trattati in maniera blanda, nell'ambito di vaghi sforzi di cooperazione. Alla luce delle caratteristiche appena elencate, si può notare come il SAA non sia un modello che il Regno Unito potrebbe o vorrebbe prendere in considerazione, in quanto è percepito come un trampolino di lancio verso la piena adesione all'Unione Europea.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Institute for Government, 2017

<sup>246</sup> European Parliament, 2017

### *Partnership and Cooperation Agreements (PCA)*

L'UE ha stipulato numerosi PCA, in particolare con le ex repubbliche dell'Unione Sovietica, tra cui la Federazione Russa stessa. Tali accordi prevedono ampi programmi di cooperazione, ma nessuna disposizione preferenziale giuridicamente vincolante. Molte materie restano escluse dai PCA e dunque sono affidate alla disciplina dell'OMC. Alcuni di questi accordi sono stati sostituiti dai tre DCFTA mentre altri sono in via di aggiornamento. Ad esempio, l'UE ha realizzato nel 2015 un nuovo Accordo di Partenariato e Cooperazione rafforzato con il Kazakistan. Anche in questo caso nell'accordo è incluso un elenco molto ampio di impegni, ma sono quasi tutti limitati agli sforzi di cooperazione, senza aggiungere obblighi vincolanti oltre ai riferimenti alle norme dell'OMC. I rapporti economici così definiti presentano un margine di miglioramento, ma per il momento tali accordi costituiscono un piccolissimo passo oltre la mera regolamentazione dell'OMC e dunque di scarso interesse per il Regno Unito.<sup>247</sup>

### *Partnership strategica*

L'UE ha concluso diversi partenariati strategici con vari paesi ritenuti importanti per motivi economici o politici, tra cui Stati Uniti, Canada, Messico, Cina, Giappone, Corea, India, Brasile e Sudafrica. La caratteristica principale è l'organizzazione di riunioni periodiche annuali o semestrali al vertice per discutere di questioni globali e bilaterali. Alcuni partenariati strategici sono combinati con altrettanti Accordi di Libero Scambio (Canada, Messico, Corea), mentre altri ALS sono in fase di negoziazione (Stati Uniti, Giappone e Brasile). Inoltre, l'Unione Europea ha per diverso tempo portato avanti un partenariato strategico informale con la Russia, caratterizzato da incontri al vertice semestrali, sospesi a causa della politica di sanzioni avviata dalla crisi ucraina.

La differenza tra partnership strategica e accordo di associazione risiede nella connotazione globale e ad alto livello caratterizzante il partenariato, mentre gli accordi di associazione sono generalmente riservati ai partner minori dell'UE. Per tale ragione non sorprende che tra le opzioni qui elencate quest'ultima sia la preferita dal Regno Unito.<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> European Parliament, 2017

<sup>248</sup> European Parliament, 2017

### 3.7 Il modello Canada: accesso preferenziale al mercato unico

L'accordo di libero scambio siglato con il Canada (CETA), è ad oggi il modello più avanzato di accordo preferenziale. I principi contenuti nel CETA potrebbero rappresentare un valido punto di partenza per la negoziazione di una forma di partenariato soddisfacente per ambedue le parti. Non a caso, tale ipotesi è stata menzionata più volte, in occasioni diverse, da entrambi i capi negoziatori delle parti opposte del tavolo, Michel Barnier e David Davis.<sup>249</sup> Una soluzione di questo tipo, modellata sulle preferenze dei due attori in gioco, è fortemente auspicata soprattutto dall'Unione Europea, in quanto permetterebbe di smorzare gli effetti negativi della Brexit, pur garantendo la totale indipendenza del Regno Unito rispetto alle politiche e alle norme comunitarie.<sup>250</sup>

Il CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), firmato tra l'Unione Europea e il Canada il 21 settembre 2017, è entrato in vigore in via provvisoria per quanto riguarda le materie che rientrano nelle competenze dell'UE. L'applicazione in via definitiva, invece, avrà luogo dopo la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, consentendo l'attuazione delle disposizioni che ricadono tra le competenze concorrenti. Tra queste:

- Protezione degli investimenti;
- Accesso al mercato per gli investimenti di portafoglio (ma non per gli Investimenti Diretti Esteri, possibili già con l'applicazione provvisoria);
- Risoluzione delle controversie in materia di investimenti.<sup>251</sup>

Il CETA è il primo accordo di libero scambio negoziato dall'Unione Europea con uno dei partner G7 e, attualmente, appare come uno degli accordi commerciali più avanzati stipulati dall'UE. Questo include, infatti, disposizioni vincolanti sul mantenimento di elevati standard ambientali e sociali, la più ampia liberalizzazione di linee tariffarie nella storia dei negoziati commerciali dell'UE, oltre alla liberalizzazione di importanti settori dell'economia tra cui i servizi, gli investimenti e gli appalti pubblici, nonché l'abbattimento delle barriere non tariffarie e la tutela della proprietà intellettuale.<sup>252</sup> Per quanto concerne le tariffe, l'obiettivo è quello di liberalizzare il 99,8% delle linee tariffarie, di cui è previsto l'abbattimento del 98,4% già all'entrata in vigore dell'accordo.<sup>253</sup> Per il resto dei beni, la liberalizzazione avverrà in maniera progressiva, operando una riduzione proporzionale dei dazi fino a portarli a zero entro otto anni dall'entrata in vigore dell'accordo.

---

<sup>249</sup> Bussi, Il Sole 24Ore, 22 gennaio 2018

<sup>250</sup> Bussi, Il Sole 24Ore, 22 gennaio 2018

<sup>251</sup> Ministero dello Sviluppo Economico

<sup>252</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

<sup>253</sup> Ministero dello Sviluppo Economico

Il CETA include, inoltre, delle disposizioni che impegnano l'UE e il Canada a cooperare per rendere compatibili i regolamenti tecnici per la certificazione dei prodotti, delineando le procedure per il mutuo riconoscimento dei regolamenti. Non sono previsti automatismi per la realizzazione della convergenza dei regolamenti, in quanto tale processo avviene su base volontaria. Tra le altre disposizioni previste dal CETA sono comprese procedure doganali semplificate, riduzione dei tempi di sdoganamento e riduzione dei costi per importatori ed esportatori.<sup>254</sup>

L'accordo con il Canada prevede, inoltre, condizioni di uguaglianza relative all'accesso reciproco al mercato dei servizi. Principale è la questione dei servizi finanziari, per i quali alle parti è garantita la parità d'accesso nei rispettivi mercati, stabilendo il divieto di limitare quantitativamente gli enti finanziari, il valore delle operazioni finanziarie, le partecipazioni di capitale estero o il numero di personale impiegato in un determinato settore dei servizi finanziari.<sup>255</sup>

Altro punto fondamentale dell'accordo riguarda il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali. Tale disposizione garantisce ai professionisti canadesi di esercitare nell'UE e viceversa, stabilendo che agli esperti della controparte vada garantito un trattamento non meno favorevole di quello riservato agli esperti nazionali.<sup>256</sup>

Il CETA regola anche la partecipazione reciproca agli appalti pubblici. L'accordo dispone, infatti, che le imprese canadesi ed europee abbiano diritto a prendere parte agli appalti pubblici per la fornitura di beni e servizi nei reciproci territori, usufruendo della parità di trattamento e di requisiti richiesti.<sup>257</sup>

Le disposizioni del CETA disciplinano, dunque, l'abolizione dei dazi doganali su quasi la totalità dei beni scambiati, costruendo un sistema di riconoscimento reciproco dei certificati di qualità e istituendo la tutela per numerosi prodotti di indicazione geografica.<sup>258</sup> L'accordo si estende anche agli investimenti. Su quest'ultimo tema, si propone di risolvere le controversie tra Stato e investitori, realizzando un nuovo sistema di tutela degli investimenti, l'ICS (Investment Court System).<sup>259</sup>

La nuova struttura giurisdizionale creata dal CETA per la tutela degli investimenti presenta dei tratti fortemente innovativi. L'accordo prevede in tale frangente la riduzione più ampia possibile agli ostacoli agli investimenti tra le parti. Nello specifico, Canada e UE dovranno limitare l'imposizione di barriere volontarie o involontarie agli investimenti della controparte, come ad esempio l'imposizione di quote al numero delle imprese, limiti alla produzione, limiti al numero delle operazioni o limiti al numero del personale impiegato.<sup>260</sup>

---

<sup>254</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

<sup>255</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

<sup>256</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

<sup>257</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

<sup>258</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

<sup>259</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

<sup>260</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

Per quanto concerne la risoluzione delle controversie, il CETA prevede l'applicazione di un modello di risoluzione più avanzato rispetto ai normali accordi di libero scambio. Tradizionalmente si fa ricorso all'ISDS (Investor to State Dispute Settlement), attraverso il quale viene avviata una procedura arbitrale condotta da tre arbitri; ogni parte nomina rispettivamente un arbitro e il terzo viene nominato congiuntamente. Il nuovo sistema ICS, invece, richiede l'istituzione di un tribunale composto da 15 arbitri, di cui 5 devono essere cittadini canadesi, 5 cittadini dell'Unione Europea e 5 cittadini di paesi terzi. Prima del ricorso al tribunale arbitrare è possibile servirsi di un sistema di consultazioni per la risoluzione amichevole delle controversie, oppure rivolgersi ad un sistema di mediazione che coinvolge un mediatore scelto di comune accordo tra le parti.<sup>261</sup>

Il CETA si occupa, poi, di regolare anche altre questioni, ad esempio la concorrenza, le imprese pubbliche e i monopoli, la proprietà intellettuale, le telecomunicazioni, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile.<sup>262</sup>

Nonostante il CETA abbia portato le barriere tariffarie quasi a zero nei rapporti commerciali tra UE e Canada e abbia abbattuto una serie di misure direttamente discriminatorie, offre un accesso al mercato unico europeo sicuramente più ristretto di quello beneficiato dal Regno Unito in qualità di Stato membro dell'Unione. In particolare, alcune limitazioni si possono scorgere nelle seguenti materie;

#### *Norme di origine dei prodotti*

Il commercio tra l'UE e il Canada è soggetto a restrizioni che riguardano le norme d'origine dei prodotti. Ciò implica che le aziende canadesi devono provare che i beni da loro esportati nel mercato unico europeo siano stati, almeno in parte prodotti in Canada, diversamente non potrebbero usufruire delle tariffe preferenziali. Il rispetto di tali regole comporta un onere aggiuntivo per le imprese. Un rapporto del 2013, commissionato dal Centre for Economic Policy Research, ha stimato che il costo medio per le imprese britanniche per l'implementazione dei requisiti delle norme d'origine nei rapporti commerciali tra Regno Unito e UE ammonterebbe a circa a tre miliardi di sterline l'anno.<sup>263</sup>

#### *Questioni legali*

Al momento, una società britannica che opera nel mercato unico può procedere con un'azione legale contro le pratiche discriminatorie o anticoncorrenziali mediante i tribunali nazionali dello Stato membro in cui è avvenuta l'infrazione. Il governo del Regno Unito o la Commissione Europea possono anche presentare ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Le decisioni della CGUE sono immediatamente applicabili in tutti gli Stati membri e creano un precedente legale adottabile nei casi successivi. Diversamente,

---

<sup>261</sup>HM Government, 2016

<sup>262</sup> Econopoly, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018

<sup>263</sup> HM Government, 2016

il CETA, sebbene preveda delle procedure più avanzate rispetto ai tradizionali accordi bilaterali di libero scambio, dispone di un numero di opzioni più limitato per difendere gli interessi delle imprese canadesi. Come accennato in precedenza, infatti, nel caso in cui i diritti di una società canadese venissero violati, il governo del Canada potrebbe portare il caso di fronte ad un tribunale arbitrale istituito ai sensi dell'accordo di libero scambio.<sup>264</sup>

### *Servizi*

Il “modello Canada” viene spesso classificato come un esempio di *hard* Brexit in quanto non prevede un accesso completo al mercato unico europeo. Il rapporto corrente tra Regno Unito e UE è caratterizzato infatti dalla libera circolazione dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali. Quanto alla prima categoria, come appurato in precedenza, il CETA offre un accesso quasi completo. Resta, invece, categoricamente esclusa la libera circolazione di persone. Tuttavia, il settore che risulterebbe maggiormente penalizzato dall'applicazione di tale modello è il settore dei servizi.

Come presentato nel paragrafo sul “modello svizzera”, i servizi costituiscono una parte fondamentale dell'economia britannica, tant'è che spesso sono stati in grado di compensare il deficit generato nel settore dei beni. Emergono dunque perplessità sull'applicazione di tale modello al contesto del Regno Unito, attesi gli inevitabili svantaggi che esso comporta.<sup>265</sup>

Inoltre, all'interno dell'UE, le società finanziarie con sede nel Regno Unito possono vendere i loro servizi ad altri Stati membri grazie al passaporto finanziario europeo. Tale opzione non è presa in considerazione dal CETA, così come da qualsiasi altro accordo di libero scambio stipulato dall'UE. Le società finanziarie canadesi, quali banche e compagnie assicurative, devono operare tramite delle filiali locali con sede nell'Unione, rispettando le regole comunitarie per poter accedere al passaporto finanziario. Una prospettiva nettamente svantaggiosa per il Regno Unito, considerando i benefici di cui godrebbe in qualità di Stato membro.<sup>266</sup>

### *Impostazione e rispetto delle regole*

Nel mercato unico europeo si fa ricorso a norme comuni su tutti i prodotti venduti negli Stati membri. Tali norme hanno lo scopo ben preciso di garantire protezione ai consumatori ed un equo trattamento alle industrie. Giocattoli e prodotti elettrici, ad esempio, devono rispettare gli standard di sicurezza stabiliti dall'UE. Le autorità nazionali vigilano sul rispetto delle norme comunitarie e le loro valutazioni vengono

---

<sup>264</sup> HM Government, 2016

<sup>265</sup> HM Government, 2016

<sup>266</sup> HM Government, 2016

riconosciute dagli altri Stati membri. Questo sistema rende più facile per le aziende concludere affari nel territorio dell'UE.

Ai sensi del CETA, il Canada ha presentato delle valutazioni sui prodotti scambiati con l'Unione Europea, la quale ha riconosciuto, però, solo una minoranza di esse. Ciò implica che molti prodotti necessitano l'approvazione UE per essere introdotti nel mercato comune, una regola che andrebbe ad applicarsi anche al Regno Unito se questo scegliesse di implementare tale modello.<sup>267</sup>

### *Agricoltura*

Riguardo al settore agricolo, le tariffe sono state eliminate quasi in tutte le aree, sebbene la liberalizzazione non sia completa. Spesso, infatti, l'esportazione di alcuni prodotti sensibili, in particolare carne e prodotti ittici, è soggetta a restrizioni quantitative, pena l'applicazione di tariffe. Anche laddove le tariffe venissero liberalizzate, l'importazione di prodotti nel mercato comunitario sarebbe comunque soggetta a severe norme d'origine, requisiti tecnici e controlli quantitativi. Il Regno Unito, in tal caso, non avrebbe alcuna voce in capitolo sulla definizione di tali norme, il che potrebbe avere un impatto costoso su alcuni settori importanti dell'economia britannica.<sup>268</sup>

### *Riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali*

L'Unione Europea consente ai professionisti di stabilirsi e lavorare in tutti gli Stati membri, garantendo il riconoscimento delle varie qualifiche professionali. L'accordo UE-Canada, sebbene disponga il riconoscimento delle qualifiche professionali reciproche, contiene alcune restrizioni in merito. Ciò impone alle aziende canadesi, in alcuni casi, di stabilire delle filiali locali nei singoli Stati membri, affinché queste possano impiegare dei professionisti locali, in possesso di qualifiche riconosciute dall'UE.<sup>269</sup>

### *Investimenti*

Nonostante l'apertura in alcune aree, l'accordo UE-Canada continua a mantenere restrizioni circa gli investimenti in vari settori, in particolare quello bancario ed aerospaziale.<sup>270</sup>

### *Diritti dei cittadini*

---

<sup>267</sup> HM Government, 2016

<sup>268</sup> HM Government, 2016

<sup>269</sup> HM Government, 2016

<sup>270</sup> HM Government, 2016

Se dal punto di vista economico il “modello Canada”, nonostante gli inevitabili svantaggi, sembra essere il più accettabile sia per il Regno Unito che per l’Unione Europea, per quanto concerne i diritti dei cittadini canadesi (o eventualmente britannici), risulta essere poco favorevole.<sup>271</sup>

Un accordo strutturato come il CETA consentirebbe ai cittadini britannici che risiedono nell’UE e ai cittadini degli Stati membri che risiedono in Gran Bretagna di beneficiare solo in parte dei diritti di cui fruiscono al momento. Il CETA, infatti, non assicura la libertà di movimento delle persone né, tantomeno, la libertà di stabilimento, sebbene permetta la migrazione per motivi di lavoro per dipendenti qualificati e lavoratori autonomi, senza obbligo di precedente approvazione, a patto che il soggiorno sia temporaneo, di durata compresa tra gli uno e i tre anni. Le norme comunitarie agevolano la mobilità dei cittadini dei paesi terzi per la copertura di impieghi altamente qualificati, ricerca, studi o lavori stagionali. Negli altri casi, i diritti di accesso, residenza e lavoro, sono soggetti alle regole sull’immigrazione esistenti nel paese ospitante. Le normative UE dispensano, però, dall’obbligo del visto i cittadini canadesi che sostano nell’area Schengen per un periodo non superiore ai 90 giorni. Inoltre, l’UE garantisce il diritto di accesso, residenza e lavoro ai membri extracomunitari appartenenti alla famiglia dei cittadini UE. Ai sensi del CETA, i cittadini comunitari e quelli canadesi godono della parità di trattamento in alcuni ambiti ristretti, anche se nella maggior parte dei casi questo non è previsto.<sup>272</sup> Più in dettaglio;

- Il *diritto d’ingresso* per i cittadini UE in Canada rimane soggetto alle norme canadesi in materia. Lo stesso vale per i cittadini canadesi, che devono sottostare alle regole comunitarie in tema di ingresso nell’area Schengen, o alle legislazioni dei singoli Stati membri se si vuole accedere ad uno Stato membro non parte dell’area Schengen.
- Il CETA garantisce solo parzialmente il *diritto di residenza* nell’Unione Europea per i cittadini canadesi, in particolare per lavoratori altamente qualificati, lavoratori stagionali, ricercatori, studenti impegnati in programmi di scambio scolastici o universitari e lavoratori in trasferimento intrasocietario.
- L’accordo con il Canada non prevede un generale *diritto al lavoro* a vantaggio dei cittadini comunitari intenzionati a lavorare in Canada, e viceversa per i cittadini canadesi intenzionati a lavorare nell’Unione Europea. Tuttavia, il CETA cerca di facilitare gli scambi temporanei dei lavoratori altamente qualificati impegnati nel settore dei servizi.
- Il CETA non prevede disposizioni circa il *coordinamento del welfare*. I diritti assistenziali garantiti ai cittadini UE in Canada vengono determinati dalle normative nazionali in materia. Allo stesso modo, i

---

<sup>271</sup> ECAS, 2017

<sup>272</sup> ECAS, 2017

diritti assistenziali dei cittadini canadesi in UE sono stabiliti dalle legislazioni dei paesi in cui lavorano o risiedono e dalle norme comunitarie sul welfare.

- Per quanto concerne la *protezione del consumatore*, l'accordo di libero scambio concluso con il Canada, consente gli scambi di servizi forniti da imprese e individui, escludendo tuttavia alcuni settori delicati. Le società canadesi, per prestare i loro servizi all'interno dell'UE devono adeguarsi alle norme vigenti sulla protezione dei consumatori. Il medesimo ragionamento si applica alle imprese europee operanti in Canada. È importante specificare che le norme circa la protezione dei consumatori non si applicano solamente ai cittadini dell'UE, ma anche a chiunque acquisti beni e servizi sul mercato comunitario, inclusi i cittadini canadesi.
- Il CETA prevede alcune disposizioni circa il *diritto alla non discriminazione* tra cittadini canadesi e cittadini UE, riferendosi principalmente alla non discriminazione per motivi di nazionalità.
- I *diritti politici e di voto*, inclusi i diritti di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, restano chiaramente esclusi dal CETA.
- I *diritti da accesso alle istituzioni europee* sono garantiti a tutti coloro che risiedono legalmente nell'Unione, anche ai cittadini dei paesi terzi. Al contrario, il modello canadese non prevede la partecipazione politica per i cittadini UE residenti in Canada.<sup>273</sup>

Se l'opzione Canada è al momento una delle più plausibili, è difficile prevedere come questa si potrebbe adattare al Regno Unito. Il tal caso, tuttavia, il CETA fungerebbe da modello a cui ispirarsi per la conclusione di un accordo adeguato alla situazione britannica; spesso è stato, infatti, citato dai media e dai negoziatori il modello "Canada plus", ovvero un accordo di libero scambio ancora più complesso ed articolato.

In tale scenario il Regno Unito non avrebbe alcun obbligo associato di integrazione nel mercato unico. Tuttavia, ciò si tradurrebbe in un aumento significativo degli ostacoli all'accesso, soprattutto per quanto riguarda il mercato dei servizi.<sup>274</sup>

### 3.8 Conclusioni

La seguente tabella offre un riassunto delle caratteristiche dei due principali modelli sopra esaminati.

---

<sup>273</sup> ECAS, 2017

<sup>274</sup> Institute for Government, 2017

	Partecipazione standard all'UE	Partecipazione del Regno Unito all'UE	OMC	Canada
Accesso al mercato unico	Green	Green	Red	Red
Libera circolazione dei lavoratori	Green	Green	Red	Red
Rispetto delle regole mercato unico	Green	Green	Red	Red
Partecipazione al processo politico UE	Green	Green	Red	Red
Rispetto della CGUE per il mercato unico	Green	Green	Red	Red
Accesso al mercato dei beni senza dazi	Green	Green	Red	Green
Accesso al mercato dei servizi	Green	Green	Red	Yellow
Politica commerciale UE	Green	Green	Red	Red
Politica agricola	Green	Green	Red	Red
Contributo al budget UE	Green	Green	Red	Red
Eurozona	Green	Red	Red	Red
Area Schengen	Green	Red	Red	Red

Si	Green
Parziale	Yellow
No	Red

Figura 15 elaborazione Policy Paper Regione Lombardia, ISPI, 2019

“*No deal is better than a bad deal*”, è il motto con cui i sostenitori di un'*hard* Brexit supportano un percorso il più possibile lontano dall'Unione Europea. Si tratterebbe di una soluzione imposta, a cui non sarà possibile sottrarsi, qualora l'accordo di associazione non venisse approvato e ratificato.

In tal caso il Regno Unito si troverebbe al di fuori del mercato unico e le uniche relazioni commerciali con l'Unione Europea sarebbero regolate in base ai dettami dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.<sup>275</sup>

Gli studi presentati dal governo britannico evidenziano come qualsiasi tipo di scenario Brexit condurrebbe ad un impatto negativo nel medio-lungo periodo rispetto alla permanenza del Regno Unito all'interno dell'UE. Tuttavia, gli effetti più devastanti sono attesi proprio nel caso dell'opzione dell'OMC. Con l'*hard* Brexit, il PIL subirebbe un decremento dell'8% e, ragionando in termini di PIL pro capite, ciò si tradurrebbe in un costo di quasi 3.000 euro nel primo anno per ciascun abitante del Regno Unito.<sup>276</sup>

<sup>275</sup> ISPI, 2019

<sup>276</sup> ISPI, 2019

Un impatto così negativo è da ricondurre soprattutto alla regolamentazione degli scambi commerciali da parte dell'OMC. Il principio della nazione più favorita implicherebbe per il Regno Unito il dover affrontare dazi a volte anche molto elevati. Il picco si raggiunge con i prodotti caseari su cui l'UE impone un'aliquota tariffaria del 35%. Poiché i paesi dell'UE rappresentano la principale destinazione dell'export britannico, non sorprendono i rischi dell'uscita senza accordo.<sup>277</sup>

La situazione risulterebbe poi aggravata dalle barriere tariffarie imposte dai paesi che hanno concluso accordi di libero scambio con l'UE. Non è infatti certo se il Regno Unito potrà assicurare la continuità dei termini negoziati dall'Unione, pertanto è probabile che dovrà affrontare un nuovo lungo periodo di negoziazione. Il governo britannico ha stimato una media del 16% per i dazi applicati da tali paesi alle esportazioni del Regno Unito.<sup>278</sup>

Infine, un ulteriore ostacolo è rappresentato dalle barriere non tariffarie, ovvero tutti quegli standard a cui i prodotti si devono conformare per poter essere scambiati sul mercato. Si prospettano nell'immediato periodo post Brexit, lunghe code alle frontiere e scarsa disponibilità di alcuni beni.<sup>279</sup>

Infine, il settore maggiormente compromesso sarebbe quello dei servizi, soprattutto finanziari. Ragion per la quale molti operatori hanno spostato una parte considerevole delle loro attività da Londra ad altre piazze europee.<sup>280</sup>

A metà tra l'*hard* e la *soft* Brexit, si posiziona, invece, il "modello Canada". Questo non prevede il pieno accesso al mercato unico, escludendo a priori la libera circolazione delle persone, dei capitali e parzialmente dei servizi. L'opzione Canada prevede un accordo di libero scambio molto ampio, che però non è certo comparabile ad una piena partecipazione all'Unione Europea quanto a vantaggi commerciali e diritti per i cittadini.<sup>281</sup>

Tale modello presenta, tuttavia, un certo margine di miglioramento per la negoziazione di condizioni di accesso al mercato più favorevoli. In altre parole, non si tratterà di un semplice "copia e incolla", ma potrebbe rappresentare un valido punto di partenza per la negoziazione dell'accordo di libero scambio previsto dal nuovo accordo di recesso.<sup>282</sup> Grazie all'introduzione di modifiche e integrazioni, si potrebbe arrivare ad un cosiddetto accordo "Canada plus". Una soluzione fortemente auspicata dai paesi dell'Unione Europea, in quanto consentirebbe di limitare l'impatto negativo dell'uscita, ma, allo stesso tempo, adeguata alle richieste dei sostenitori di una *hard* Brexit, poiché prevede una relazione molto blanda con l'Unione Europea e un accesso contenuto al mercato unico. Per il momento, dunque, questa sembra essere l'opzione più accreditata.

---

<sup>277</sup> ISPI, 2019

<sup>278</sup> ISPI, 2019

<sup>279</sup> ISPI, 2019

<sup>280</sup> ISPI, 2019

<sup>281</sup> ISPI, 2019

<sup>282</sup> Il Sole24Ore, 22 gennaio 2018

## Conclusioni

L'elaborato ha tracciato un quadro delle possibili relazioni future tra il Regno Unito e l'Unione Europea (UE) all'indomani della Brexit, evidenziando le criticità e i vantaggi di cinque modelli: il "modello Svizzera", il "modello Norvegia", il "modello Turchia", il "modello OMC" e il "modello Canada". L'obiettivo dello studio è stato quello di individuare il caso già esistente più adatto a fornire una base, sulla quale fondare le nuove relazioni politico-economiche dopo l'uscita del Regno Unito dall'UE. L'oggetto principale della ricerca ha riguardato l'individuazione di uno scenario capace di bilanciare gli interessi delle due parti, in grado smussare gli effetti negativi della Brexit e consentire al Regno Unito il mantenimento di un legame privilegiato con l'UE, pur ottenendo il traguardo dell'indipendenza.

Il primo capitolo ha accompagnato nella ricerca del modello più adatto ripercorrendo la storia delle relazioni tra l'Unione Europea e il Regno Unito. Viene evidenziato come quest'ultimo abbia da sempre mantenuto una posizione distaccata dal continente, tanto che la sua partecipazione all'UE è stata spesso definita come *semi-detached*. Nel medesimo capitolo è presentato il percorso giuridico della Brexit, il quale ha avuto inizio con l'attivazione dell'articolo 50 nella primavera del 2017. Nonostante si sia ormai giunti all'approvazione dell'Accordo di recesso, il futuro delle relazioni tra le due parti risulta ancora poco chiaro. I prossimi mesi saranno caratterizzati da intense trattative, decisive per delineare una forma di associazione; in caso di insuccesso, sopraggiungerà la tanto temuta *hard* Brexit.

I negoziati sulle relazioni future aprono la porta a numerose opzioni, le quali, però, devono tenere in considerazione le preferenze degli attori. Circa l'Unione Europea, le questioni più importanti sono rappresentate dalla tutela dei cittadini europei che vivono o lavorano nel Regno Unito, a cui si vanno ad aggiungere i problemi legati al confine irlandese e alla liquidazione finanziaria. Dall'altro lato, il Regno Unito è interessato a riappropriarsi del controllo delle frontiere e delle politiche di immigrazione, sottrarsi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) e limitare il più possibile l'onere della liquidazione finanziaria.

Alla luce di tali preferenze, il secondo capitolo ha esplorato due modelli adoperabili per una *soft* Brexit (Svizzera e Norvegia) ed uno misto (Turchia). I primi due casi si presentano ancora troppo simili alla piena appartenenza all'UE; comprendono, infatti, la libera circolazione delle persone ed il rispetto, seppur parziale, della Giurisprudenza della CGUE. Appare chiaro fin da subito come il Regno Unito non sia affatto disposto ad accettare questi termini, soprattutto perché sembrano "tradire in pieno lo spirito della Brexit". Per quanto

riguarda l'UE, sebbene favorevole all'implementazione del "modello Norvegia", ha espresso non poche perplessità circa lo scenario svizzero. La tendenza della Svizzera a fare ricorso al *cherry-picking* - la pratica di selezionare le politiche comunitarie a cui aderire - è stata spesso oggetto di disaccordo tra le parti, poiché rischia di mettere in pericolo l'integrità del mercato unico. Adottare tale sistema anche nei confronti del Regno Unito sembra, pertanto, fuori discussione. Circa il "modello Turchia", questo appare eccessivamente asimmetrico e porrebbe il Regno Unito in una posizione di sostanziale subordinazione all'Unione Europea. Sulla base di tali considerazioni, nessuno dei modelli qui elencati, sembra corrispondere alle caratteristiche ricercate dagli attori.

Il capitolo terzo ha affrontato nei primi paragrafi il tema dell'*hard* Brexit, che affida la gestione delle relazioni commerciali tra le parti al diritto internazionale generale e le regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Tale scenario appare fin da subito come il meno favorevole, soprattutto per il Regno Unito. Se, infatti, i danni economici sarebbero circoscritti per l'UE, l'onere maggiore ricadrebbe sulla Gran Bretagna, a cui verrebbe richiesta la revisione dei programmi di impegni relativi al GATT e al GATS, oltre alla necessaria rinegoziazione dei rapporti commerciali con l'UE. Il ricorso a tale prospettiva non è, tuttavia, da escludere; se entro il termine prestabilito i negoziatori non avranno raggiunto un accordo, sarà inevitabile l'avvento di una *hard* Brexit

L'Accordo di recesso, che ha posto fine alla permanenza di Londra nell'Unione Europea, ha impegnato le parti alla conclusione di un accordo di libero scambio entro il termine del periodo di transizione, previsto per dicembre 2020. Le varianti di accordo preferenziale sono molte, ma alla luce di quelle prese in considerazione dall'elaborato, il "modello Canada" risulta quello che maggiormente incontra gli interessi dei negoziatori.

L'accordo con il Canada (CETA) offre un accesso quasi completo al mercato unico per i beni e parziale per i servizi, inclusi quelli finanziari. Sebbene quest'ultimo aspetto non sia particolarmente vantaggioso per il Regno Unito, può facilmente essere compensato da caratteristiche ben più favorevoli. Il CETA, infatti, non è l'unico modello a presentare tale criticità, ma al contrario degli altri propone una completa autonomia dall'UE, inclusa l'emancipazione dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Tra gli altri aspetti positivi, il Regno Unito non è tenuto a garantire la libera circolazione delle persone, è previsto il riconoscimento parziale delle qualifiche professionali e la tutela per la maggior parte degli investimenti.

In considerazione di quanto ora precisato, il presente elaborato non intende sostenere la conclusione di un accordo di libero scambio uguale al CETA in tutti i suoi aspetti e caratteristiche, ma, al contrario, promuove l'adozione di quest'ultimo come esempio sul quale modellare le future relazioni tra le parti. Il Regno Unito, infatti, presenta una storia di forte integrazione politico-economica con l'UE e sarebbe, pertanto, ingiusto limitare le potenzialità di un'associazione tra Londra e Bruxelles riducendole al modello canadese.

È probabile, dunque, che il governo britannico riesca a negoziare condizioni più favorevoli di quelle attualmente riservate al Canada, soprattutto in quattro aree che ricoprono un interesse particolare per i negoziatori. Innanzitutto, l'Unione Europea e il Regno Unito potrebbero concordare il riconoscimento reciproco circa la valutazione della conformità delle merci agli standard del mercato unico, eliminando così la necessità di fare ricorso a controlli aggiuntivi.; in secondo luogo, l'accordo potrebbe offrire delle disposizioni più rigorose sulla "coerenza normativa", simili a quelle presentate dal TTIP, che consentirebbero il riconoscimento volontario dell'equivalenza dei regolamenti della controparte, in modo da facilitare la cooperazione; inoltre, potrebbero essere inserite nell'accordo delle disposizioni riguardanti alcuni settori specifici, quali il trasporto aereo, la condivisione dei dati, l'energia e la collaborazione scientifica; infine, il Regno Unito potrebbe cercare di negoziare migliori condizioni di accesso al mercato unico nel settore dei servizi.

Un accordo così complesso indurrebbe l'Unione Europea a richiedere una supervisione più rigida di quella riservata agli accordi di libero scambio tradizionali. Se questo dovesse, infatti, comprendere disposizioni sull'equivalenza di alcuni regolamenti specifici, si renderebbe necessaria l'istituzione di alcune procedure di monitoraggio. L'UE e il Regno Unito potrebbero, ad esempio, concordare un forum per la cooperazione normativa, al fine di prevenire le possibili barriere commerciali. Tale struttura potrebbe includere, come nel caso del TTIP, la procedura di notifica anticipata per le nuove disposizioni legislative e regolamentari che andrebbero ad incidere sugli scambi tra Regno Unito e UE. Inoltre, al pari degli accordi di libero scambio tradizionali, questo potrebbe rimandare ad un meccanismo di arbitrato *ad hoc*, senza prevedere il coinvolgimento della CGUE.

Il CETA è un modello valido, da cui attingere per ricostruire le relazioni tra Londra e Bruxelles all'indomani della Brexit. Non è, tuttavia, esente da criticità e al pari di qualsiasi accordo commerciale nuovo, richiederebbe un certo adattamento da parte degli attori ed una significativa riorganizzazione della composizione socio-economica delle economie partecipanti. Infine, la negoziazione di un simile accordo renderebbe necessari alcuni compromessi; in tale situazione il peso economico delle due controparti giocherebbe un ruolo non indifferente e la Gran Bretagna, si troverebbe in condizione d'inferiorità posta a confronto con l'UE. Tuttavia, tali svantaggi possono essere adeguatamente compensati dai benefici di una relazione commerciale preferenziale.

Nell'operare un bilancio finale, si ritiene che una relazione basata sul modello canadese rappresenti un buon compromesso per le parti, in grado di assicurare un ampio spazio di manovra al Regno Unito, pur mantenendo un legame economico privilegiato con l'UE.

## Bibliografia e sitografia

### Capitolo I - Brexit: il divorzio più costoso della storia

- Castaldo M., *Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Nuova serie, Vol. 82, No. 3 (327), 2015  
[https://www.jstor.org/stable/44397774?read-now=1&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/44397774?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents)
- Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Il Consiglio Europeo del 25 novembre 2018 e l'accordo sulla Brexit, 2019  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083283.pdf>
- Camera dei Deputati, *Ufficio dei rapporti con l'Unione Europea*, La Brexit, 2019  
<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105600.pdf>
- Consiglio Europeo, Consiglio dell'Unione Europea  
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/>
- EUR-Lex  
<https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=it>
- Di Pasquale E., Stuppini A., Tronchin C., *Quali sono gli stranieri graditi agli inglesi e quali no*, 2019  
<https://www.lavoce.info/archives/57806/quali-sono-gli-stranieri-sgraditi-agli-inglesi-e-quali-no/>
- Euronews, *La storia del Regno Unito nell'Ue. Le tappe principali*, 2016  
<https://it.euronews.com/2016/06/23/la-storia-del-regno-unito-nell-ue-le-tappe-principali>
- Dedman M. J., *The origins and development of the EU*, 1997, cit., pag. 113  
<https://www.ice.it/it/mercati/regno-unito/brexit-che-cose-il-backstop-del-confine-irlandese>
- Hunt A., Wheeler B., *Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU*, BBC News 5 September 2017  
<https://scienze politiche.uniroma3.it/aelia/wp-content/uploads/sites/29/2009/11/Brexit.pdf>
- Il Post, *Brexit ha reso più forte l'Unione Europea*, 31 gennaio 2019  
<https://www.ilpost.it/2019/01/31/brexit-ue-forte/>
- Il Sole 24Ore, Degli Innocenti N., *Il costo della Brexit per gli inglesi? Oltre mille sterline a testa*, 27 novembre 2018

- <https://www.ilsole24ore.com/art/il-costo-brexite-gli-inglesi-oltre-mille-sterline-testa-AEsjFknG>
- Il Sole 24Ore, Romano B., *Brexit, le condizioni UE per riaprire il dialogo con Londra*, 17 gennaio 2019
- <https://www.ilsole24ore.com/art/brexit-condizioni-ue-riaprire-dialogo-londra-AE0p9gGH>
- ITA, Italian Trade Agency, *Cos'è il Backstop del confine irlandese*
- <https://www.ice.it/it/mercati/regno-unito/brexit-che-cose-il-backstop-del-confine-irlandese>
- Osservatorio Brexit, federalismi.it, rivista di diritto pubblico, comparato, europeo
- [https://www.federalismi.it/focus/index\\_focus.cfm?FOCUS\\_ID=67&focus=brexit](https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=67&focus=brexit)
- Martill B., Staiger U., *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, UCLPress, 2018
- <http://discovery.ucl.ac.uk/10041784/1/Brexit-and-Beyond.pdf>
- Policy Paper, *L'Unione Europea post Brexit*, Regione Lombardia, 2017
- [https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/a7253242-8de6-48f3-9322-9769b972ee2a/Unione\\_europea\\_post\\_Brexit.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a7253242-8de6-48f3-9322-9769b972ee2a-mmVH5HQ](https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/a7253242-8de6-48f3-9322-9769b972ee2a/Unione_europea_post_Brexit.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a7253242-8de6-48f3-9322-9769b972ee2a-mmVH5HQ)
- Ries C. P., Hafner M., Smith T. D., Burwell F. G., Egel D., Han E., Stepanek M., Shatz H. J., *After Brexit, Alternative Forms of Brexit and their Implications for the United Kingdom, the European Union and the United States*, RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK, 2017
- [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR2200/RR2200/RAND\\_RR2200.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2200/RR2200/RAND_RR2200.pdf)
- Tosato G. L., *Percorso ad ostacoli dal referendum all'addio*, affarinternazionali, 28 giugno 2016
- <https://www.affarinternazionali.it/2016/06/percorso-ad-ostacoli-dal-referendum-alladdio/>
- Varsori A., *Storia internazionale: dal 1919 ad oggi*, 2015

## Capitolo II - Modelli di soft Brexit

- Atto Unico (AUE) – *La creazione del Mercato Interno e le 4 libertà*, 2005
- <http://www.dea.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid508275.pdf>
- Banca dati amministrazioni pubbliche
- <https://openbdap.mef.gov.it/it/Home/ContribuzioneAlBilancioUE>
- Bolet D., *Is Switzerland a model for the UK-UE relationship?*, 2017
- <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/files/2018/01/SwissModelWriteUpFinal.pdf>

- Caparello A., Wall Street Italia, *Unione doganale: cos'è e come funziona*, 24 aprile 2019  
<https://www.wallstreetitalia.com/unione-doganale-cose-e-come-funziona/>
- Centre for European Reform, *The economic consequences of leaving the EU*, 2014  
[https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/report\\_smc\\_final\\_report\\_june2014-9013.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/report_smc_final_report_june2014-9013.pdf)
- Coi G., *Is there a life after Brexit: il "modello Svizzera"*, 2018  
<https://lospiegone.com/2018/04/15/is-there-life-after-brexit-il-modello-svizzera/>
- Commissione Europea, *La Politica Agricola Comune in sintesi*  
[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_it)
- Commissione Europea, *Relazioni UE-Svizzera*  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_16\\_3185](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_16_3185)
- Commissione Europea, *Pesca*  
[https://ec.europa.eu/fisheries/cfp\\_it](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_it)
- Confederazione Svizzera, Dipartimento Federale degli Affari Esteri (DFAE), *I principali accordi bilaterali Svizzera-UE*, 2019  
[https://www.eda.admin.ch/dam/dea/it/documents/folien/Folien-Abkommen\\_it.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/it/documents/folien/Folien-Abkommen_it.pdf)
- Confederazione Svizzera, Dipartimento Federale degli Affari Esteri (DFAE), Direzione degli Affari Europei (DAE), *La politica europea della Svizzera*, 2019  
[https://www.eda.admin.ch/dam/dea/it/documents/fs/00-FS-Europapol-lang\\_it.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/it/documents/fs/00-FS-Europapol-lang_it.pdf)
- ECAS, *IL PUNTO SULLA BREXIT: Delineare i possibili scenari di una nuova relazione UE-Regno Unito e il loro impatto sui cittadini*, 2017  
[http://ecas.org/wp-content/uploads/2017/04/compiled\\_IT.pdf](http://ecas.org/wp-content/uploads/2017/04/compiled_IT.pdf)
- Eur-Lex, *Dogane*  
[https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/customs.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D12&locale=it](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/customs.html?root_default=SUM_1_CODED%3D12&locale=it)
- Europa.eu, *Corte di Giustizia dell'Unione Europea*  
[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_it)
- European Parliament, *Future trade relations between the EU and the UK: options after Brexit*, 2018  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603866/EXPO\\_STU\(2018\)603866\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603866/EXPO_STU(2018)603866_EN.pdf)
- Hakura F., *EU-Turkey Customs Union, Prospect for Modernization and Lessons for Brexit*, 2018

<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-12-12-eu-turkey-customs-union-hakura.pdf>

- HM Government, *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, 2016  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/504604/Alternatives to membership - possible models for the UK outside the EU.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504604/Alternatives_to_membership_-_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU.pdf)
- Il Sole 24Ore, *Svizzera-UE, spunta la controversia sull'equivalenza borsistica*, 21 dicembre 2017  
<https://www.ilsole24ore.com/art/svizzera-ue-spunta-controversia-sull-equivalenza-borsistica--AEURw4VD>
- Il Sole 24Ore, *Tra le borse svizzere e l'Unione Europea spunta un confine in più*, 9 dicembre 2018  
<https://www.ilsole24ore.com/art/tra-borse-svizzera-e-unione-europea-spunta-confine-piu-AEO6jnvG>
- Institute for Government, *Trade after Brexit: options for UK's relationship with the EU*, 2017  
<file:///C:/Users/ellr9/Desktop/BREXIT/trade%20after%20brexit.pdf>
- ISPI, *Caos Brexit: e ora?*, 15 marzo 2019  
<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/caos-brexit-e-ora-22516>
- Ministero dello Sviluppo Economico, *Politica Commerciale e di libero scambio*  
<https://www.mise.gov.it/index.php/it/commercio-internazionale/politica-commerciale-internazionale/politica-commerciale-europea-e-accordi-fta>
- La tua Europa, *Individuare i requisiti del prodotto*, 2019  
[https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/compliance/identifying-product-requirements/index\\_it.htm](https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/compliance/identifying-product-requirements/index_it.htm)
- Parlamento Europeo, *Lo Spazio Economico Europeo (SEE), la Svizzera e il Nord*, 2019  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/169/lo-spazio-economico-europeo-see-la-svizzera-e-il-nord>
- Parlamento Europeo, *Politica Monetaria Europea*, 2019  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/86/politica-monetaria-europea>
- Policy Paper, *L'Unione Europea post Brexit*, Regione Lombardia, 2017  
[https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/a7253242-8de6-48f3-9322-9769b972ee2a/Unione\\_europea\\_post\\_Brexit.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a7253242-8de6-48f3-9322-9769b972ee2a-mmvH5HQ](https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/a7253242-8de6-48f3-9322-9769b972ee2a/Unione_europea_post_Brexit.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a7253242-8de6-48f3-9322-9769b972ee2a-mmvH5HQ)
- Treccani, *European Free Trade Association (EFTA), Associazione Europea di Libero Scambio*, 2013  
[http://www.treccani.it/enciclopedia/european-free-trade-association-associazione-europea-di-libero-scambio\\_%28Atlante-Geopolitico%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/european-free-trade-association-associazione-europea-di-libero-scambio_%28Atlante-Geopolitico%29/)

- Vesterbye D. S., Akman S., *A Modernized EU-Turkey Customs Union, Expert Interview Analysis*, 2017  
<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-12-12-eu-turkey-customs-union-hakura.pdf>

### Capitolo III - Modelli di *hard* Brexit e accordi di libero scambio

- Bankpedia, World Trade Organization (WTO)  
<http://www.bankpedia.org/index.php/it/135-italian/w/23091-wto>
- Bonini E., *Il WTO è la prima opzione per il commercio post-Brexit, ma pesa sul confine irlandese*, 2017  
[file:///C:/Users/ellr9/Downloads/Il%20Wto%20%C3%A8%20la%20prima%20opzione%20per%20il%20commercio%20post-Brexit,%20ma%20pesa%20sul%20confine%20irlandese%20-%20Eunews%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ellr9/Downloads/Il%20Wto%20%C3%A8%20la%20prima%20opzione%20per%20il%20commercio%20post-Brexit,%20ma%20pesa%20sul%20confine%20irlandese%20-%20Eunews%20(1).pdf)
- Camera dei Deputati, *Ufficio dei rapporti con l'Unione Europea, La Brexit*, 2019  
<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105600.pdf>
- Clal, Centro Studi e Consulenze  
[https://www.clal.it/downloads/news/world\\_trade\\_organization.pdf](https://www.clal.it/downloads/news/world_trade_organization.pdf)
- Crowley M. A., *An introduction to the WTO and the GATT*, 2003  
[http://debis.deu.edu.tr/userweb//muge.tunaer/dosyalar/introduction\\_GATT.pdf](http://debis.deu.edu.tr/userweb//muge.tunaer/dosyalar/introduction_GATT.pdf)
- ECAS, *IL PUNTO SULLA BREXIT: Delineare i possibili scenari di una nuova relazione UE-Regno Unito e il loro impatto sui cittadini*, 2017  
[http://ecas.org/wp-content/uploads/2017/04/compiled\\_IT.pdf](http://ecas.org/wp-content/uploads/2017/04/compiled_IT.pdf)
- Econopoly, *Una Brexit modello Canada: l'uovo di Colombo si chiama CETA*, il Sole 24Ore, 15 novembre 2018  
<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2018/11/15/brexit-ceta/>
- Euronews, *I punti chiave dell'accordo sulla Brexit che dividono il governo di Theresa May*, 15 novembre 2018  
<https://it.euronews.com/2018/11/15/i-punti-chiave-dell'accordo-sulla-brexit-che-dividono-il-governo-di-theresa-may>
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, *An assessment of the economic impact of Brexit on the EU27*, 2017  
<file:///C:/Users/ellr9/Desktop/BREXIT/economic%20impact%20of%20brexit%20on%20EU27.pdf>

- HM Government, *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, 2016  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/504604/Alternatives to membership - possible models for the UK outside the EU.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504604/Alternatives_to_membership_-_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU.pdf)
- Il Sole 24Ore, *Modello Canada in pole position per la Brexit*, 22 gennaio 2018  
<https://www.ilsole24ore.com/art/modello-canada-pole-position--brexit-AEmZdQID>
- InfoMercatiEsteri, *Quadro macroeconomico (Regno Unito)*  
[http://www.infomercatiesteri.it/quadro\\_macroeconomico.php?id\\_paesi=85](http://www.infomercatiesteri.it/quadro_macroeconomico.php?id_paesi=85)
- Institute for Government, *Trade after Brexit: options for UK's relationship with the EU*, 2017  
<file:///C:/Users/ellr9/Desktop/BREXIT/trade%20after%20brexit.pdf>
- Institute for Government, *Understanding the economic impact of Brexit*, 2018  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/2018%20IfG%20%20Brexit%20impact%20%5Bfinal%20for%20web%5D.pdf>
- ISPI, *Brexit, l'accordo di Johnson: ecco cosa cambia*, 2019  
<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105600.pdf>
- Mandal S., *Post Brexit UK-UE Trade Under the WTO*, University of London, 2017  
[file:///C:/Users/ellr9/Downloads/SSRN-id3025413%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ellr9/Downloads/SSRN-id3025413%20(1).pdf)
- ResearchGate, 2017  
<file:///C:/Users/ellr9/Downloads/SSRN-id3025413.pdf>
- Ministero dello Sviluppo Economico  
<https://www.mise.gov.it/index.php/it/commercio-internazionale/2039362-accordo-ue-canada-ceta>
- Office for National Statistics (ONS), Bank of England, 2018  
[http://www.infomercatiesteri.it/quadro\\_macroeconomico.php?id\\_paesi=85](http://www.infomercatiesteri.it/quadro_macroeconomico.php?id_paesi=85)
- The Guardian, *Hard Brexit would cost public finances £80bn, says secret analysis*, 7 febbraio 2018  
<https://www.theguardian.com/politics/2018/feb/07/brexit-north-east-west-midlands-hardest-secret-analysis>
- Treccani, Dizionario di economia e finanza, *Uruguay Round*, 2012  
[http://www.treccani.it/enciclopedia/uruguay-round\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/uruguay-round_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)
- Unibg.it, *World Trade Organization (WTO)*, 2011  
<http://www00.unibg.it/dati/persona/1253/4671.pdf>
- US Government Printing Office, *Verso la pace e il progresso nel mondo*, 1949  
[https://books.google.it/books?id=YwFxx8MWyvAC&dq=accordi+commerciali+reciproci+1934+usa&hl=it&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.it/books?id=YwFxx8MWyvAC&dq=accordi+commerciali+reciproci+1934+usa&hl=it&source=gbs_navlinks_s)

- Ward M., *Statistics on UE-UK trade*, 2019  
[file:///C:/Users/ellr9/Downloads/CBP-7851%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/ellr9/Downloads/CBP-7851%20(2).pdf)
- World Trade Organization, *Understanding the WTO*, 2015  
[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/understanding\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf)

## Indice delle figure

Figura 1 BBC news, Hunt, Wheeler, 2017 .....	17
Figura 2 ISPI, 2019 .....	27
Figura 3 Ries, Hafner, Smith, Burwell, Egel, Han, Stepanek, Shatz, 2017 .....	29
Figura 4 elaborazione Policy Paper Regione Lombardia-ISPI, 2019 .....	31
Figura 5 DFAE, DAE, 2019 .....	44
Figura 6 DFAE, DAE, 2019 .....	45
Figura 7 DFAE, DAE, 2019 .....	46
Figura 8 DFAE, DAE, 2019 .....	46
Figura 9 Ward, 2019 .....	50
Figura 10 Ward, 2019 .....	50
Figura 11 ECAS, 2017 .....	68
Figura 12 elaborazione Policy Paper Regione Lombardia, ISPI, 2019 .....	68
Figura 13 Ward, 2019 .....	82
Figura 14 The Guardian, 7 febbraio 2018 .....	84
Figura 15 elaborazione Policy Paper Regione Lombardia, ISPI, 2019 .....	89
Figura 16 elaborazione Policy Paper Regione Lombardia, ISPI, 2019 .....	101

## Abbreviazioni e sigle

<b>ALS</b>	Accordo di Libero Scambio	<b>OMC</b>	Organizzazione Mondiale del Commercio
<b>BCE</b>	Banca Centrale Europea	<b>PAC</b>	Politica Agricola Comune
<b>BM</b>	Banca Mondiale	<b>PCA</b>	Partnership and Cooperation Agreement
<b>CE</b>	Comunità Europea	<b>PCP</b>	Politica Comune della Pesca
<b>CEE</b>	Comunità Economica Europea	<b>PIL</b>	Prodotto Interno Lordo
<b>CECA</b>	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio	<b>RNL</b>	Reddito Nazionale Lordo
<b>CETA</b>	Comprehensive Economic and Trade Agreement	<b>RPT</b>	Risorse Proprie Tradizionali
<b>CGUE</b>	Corte di Giustizia dell'Unione Europea	<b>SAA</b>	Stabilization and Association Agreement
<b>CPE</b>	Cooperazione Politica Europea	<b>SEBC</b>	Sistema Europeo delle Banche Centrali
<b>DCFTA</b>	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement	<b>SEE</b>	Spazio Economico Europeo
<b>DEA</b>	Defence European Agency	<b>SME</b>	Sistema Monetario Europeo
<b>ECU</b>	European Currency Unit	<b>TBT</b>	Technical Barriers to Trade
<b>EFTA</b>	European Free Trade Association	<b>TEC</b>	Tariffa Esterna Comune
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Europeo	<b>TFUE</b>	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
<b>FTA</b>	Free Trade Agreement	<b>TRIPS</b>	Trade-Related Aspects of Intellectual Property
<b>GATS</b>	General Agreement on Trade of Services	<b>TUE</b>	Trattato sull'Unione Europea
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade	<b>UE</b>	Unione Europea
<b>ITO</b>	International Trade Organization	<b>UK</b>	United Kingdom
<b>IVA</b>	Imposta sul Valore Aggiunto	<b>UKIP</b>	United Kingdom Independence Party

## Riassunto

Il presente elaborato si pone come obiettivo la formulazione di un'ipotesi valida circa il futuro dei rapporti economici e commerciali tra Londra e Bruxelles, attraverso l'analisi dei preesistenti modelli di associazione adottati dall'Unione Europea, nell'attesa di individuare il più soddisfacente per ambedue le parti. La principale argomentazione qui sostenuta concerne la necessità di individuare un modello capace di bilanciare gli interessi degli attori in gioco, che consenta al Regno Unito il mantenimento di un legame privilegiato con l'UE, pur permettendogli di ottenere l'autonomia desiderata.

Il 31 gennaio 2020, dopo quasi quattro anni dal referendum sulla permanenza comunitaria, il Regno Unito ha ufficialmente abbandonato l'Unione Europea, avviandosi sulla strada dell'indipendenza. Tuttavia, perché la Brexit si realizzi in pieno occorrerà del tempo; se dal primo febbraio Londra non godrà più della rappresentanza nelle istituzioni comunitarie, i rapporti con gli Stati membri resteranno sostanzialmente inalterati fino alla fine dell'anno. Dunque, sebbene la fase più tormentata dei negoziati sembra essersi conclusa, i mesi che seguiranno saranno altrettanto cruciali per delineare le future relazioni tra le parti.

Per una comprensione migliore dei modelli di associazione presentati nell'elaborato si rende necessario un breve *excursus* storico. Fin dagli albori della Comunità Economica Europea (CEE), il Regno Unito si mostra poco disposto ad accettare le limitazioni di sovranità richieste da un'eventuale adesione. Nel 1960, dopo che i mercati del Commonwealth sembrano essere incappati in una congiuntura economica negativa, piuttosto che entrare a far parte della CEE, la Gran Bretagna preferisce ricorrere ad un'alternativa meno vincolante - l'EFTA (European Free Trade Area) - nel tentativo di assicurarsi uno sbocco commerciale privilegiato anche in Europa. Tuttavia, nel 1972, nonostante l'evidente opposizione interna, il Regno Unito diventa membro della CEE e, nel 1992 aderisce al Trattato di Maastricht, istitutore dell'Unione Europea. Nondimeno, anche in questo caso la Gran Bretagna riesce a mantenere una posizione di maggiore autonomia rispetto alle istituzioni comunitarie, ottenendo l'*opt-out* dalla moneta unica e dall'area Schengen.

Nel 2008 la crisi finanziaria e reale si abbatte dapprima sugli Stati Uniti e poi sull'Europa, che fatica a riemergere, accrescendo l'opposizione interna all'integrazione europea. Per placare i sentimenti antieuropeisti, l'ex Primo Ministro britannico, David Cameron, convoca, nel giugno del 2016, un referendum sulla permanenza del Regno Unito all'interno dell'UE; sebbene con poco margine prevalgono i voti dei sostenitori della Brexit, che incitano all'avvio delle pratiche di recesso.

Le trattative sull'Accordo di recesso, iniziate il 19 giugno 2017 e terminate a fine gennaio 2020, calamitano per tre anni l'attenzione mondiale sulle vicende britanniche, dominando le agende di Londra e Bruxelles.

Nell'autunno del 2018 l'allora Primo Ministro britannico Theresa May presenta un Accordo di recesso, che viene tuttavia respinto in tre occasioni dalla Camera dei Comuni, conducendo la Premier a dare le dimissioni. Dopo vari cicli di negoziati, il 2 ottobre 2019, il nuovo Premier, Boris Johnson, propone un secondo Accordo, il quale include alcune innovazioni rispetto al precedente circa la questione confine irlandese. Il 28 ottobre 2019 il Consiglio Europeo, su richiesta del Regno Unito, approva con procedura scritta la decisione sulla proroga del termine per i negoziati - dal 31 ottobre 2019 al 31 gennaio 2020 - al fine di concedere tempi più lunghi per la ratifica dell'Accordo da parte del Regno Unito. La seconda versione dell'Accordo di recesso e della Dichiarazione politica sulle relazioni future vengono, così, approvate dalla Camera dei Comuni e dal Parlamento Europeo nel gennaio del 2020.

Le modifiche all'accordo originario si sostanziano principalmente sulla soluzione al problema del confine irlandese. L'apposito Protocollo stabilisce che al termine del periodo di transizione – atteso a dicembre 2020, ma eventualmente prorogabile per altri due anni – l'Irlanda del Nord continuerà a rispettare le normative comunitarie sulle merci, le misure sanitarie e fitosanitarie, l'IVA, la produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli e le accise. Sarà, tuttavia, parte del territorio doganale della Gran Bretagna. Passati quattro anni, l'Assemblea dell'Irlanda del Nord si esprimerà sulla continuazione di tale regime per altri quattro anni, con la delibera a maggioranza semplice, oppure, sul proseguimento per altri otto anni, mediante la maggioranza *cross-community* (che richiede il voto della maggioranza della comunità unionista e di quella nazionalista). Se, tuttavia, l'Assemblea dovesse pronunciarsi negativamente, il Protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord continuerà a produrre effetti giuridici solo nei due anni successivi.

Al fine evitare l'imposizione di un confine doganale fisico tra le due zone dell'isola, l'Irlanda del Nord sarà tenuta ad applicare le tariffe e la regolamentazione dell'Unione Europea relativa al commercio dei beni, pur facendo parte del territorio doganale britannico. In altre parole, ai beni immessi nel mercato nordirlandese si applicherà il codice doganale comunitario. Ai beni britannici destinati al solo mercato dell'Irlanda del Nord verranno applicate unicamente le tariffe del Regno Unito, mentre i beni indirizzati al mercato unico saranno soggetti alla normativa comunitaria.

Un Comitato misto, composto da rappresentanti dell'Unione Europea e del Regno Unito, sarà incaricato della vigilanza, con il compito di supervisionare le eventuali irregolarità. A tale sistema si aggiunge un secondo meccanismo di sorveglianza dell'Unione Europea, adibito al controllo del rispetto delle disposizioni comunitarie per le merci in entrata nel Regno Unito e in Irlanda del Nord.

Infine, una novità significativa è stata inserita nella nuova Dichiarazione politica sulle relazioni future tra le parti. Questa richiede, infatti, l'impegno congiunto da parte del Regno Unito e dell'Unione Europea per la negoziazione di un accordo di libero scambio, al fine di evitare dazi e contingenti tariffari tra le parti. Poiché non si conosce ancora la natura dell'intesa, né tantomeno le materie che vi saranno incluse, il presente elaborato si pone l'obiettivo di studiare gli esempi più rilevanti in merito, al fine di individuare il modello più adatto a gestire i rapporti tra le parti.

Di seguito l'elaborato tenterà di tracciare un quadro delle possibili relazioni future tra il Regno Unito e l'Unione Europea all'indomani della Brexit, evidenziando le criticità e i vantaggi di cinque modelli: il "modello Svizzera", il "modello Norvegia", il "modello Turchia", il "modello OMC" e il "modello Canada".

### *Il modello Svizzera: gli accordi bilaterali*

La prima alternativa valutata dall'elaborato è nota come "modello Svizzera". La Svizzera, porta avanti un rapporto molto particolare con l'UE, poiché fa parte dell'EFTA ma non dello Spazio Economico Europeo. Dal punto di vista geografico, questa è situata al centro del continente europeo ed è quasi esclusivamente circondata da Stati membri dell'UE. A causa della prossimità geografica e culturale, ma soprattutto a causa dell'importanza politica ed economica rivestita, l'UE e i suoi Stati membri sono di gran lunga i suoi principali partner commerciali. Dal canto suo, la Svizzera si mostra anch'essa come un partner di primaria importanza per l'UE. Da ciò deriva la necessità del mantenimento di rapporti economici favorevoli per entrambi gli attori.

La Svizzera non è uno Stato membro dell'UE ma persegue la propria politica europea mediante degli accordi bilaterali settoriali. Dall'Accordo di libero scambio del 1972 è stata progressivamente creata una rete di accordi sempre più fitta; gli accordi così stipulati non solo permettono un ampio accesso reciproco al mercato, ma costituiscono anche la base per una stretta collaborazione in importanti ambiti politici. Negli anni sono stati conclusi 20 accordi principali ed un gran numero di accordi secondari, per un totale di circa 120.

Gli accordi bilaterali comportano dei vantaggi economici da non sottovalutare. Innanzitutto, alle imprese svizzere impegnate in alcuni settori, tra cui l'agricoltura, i trasporti aerei e gli appalti pubblici, sono garantite le medesime condizioni di accesso al mercato unico riservate alle imprese comunitarie. Analogamente, le imprese dell'UE beneficiano del libero accesso al mercato svizzero, contribuendo all'aumento della pressione concorrenziale nei settori in questione, incrementando, di conseguenza, la produttività. Inoltre, la liberalizzazione completa dello scambio dei beni genera dei risparmi immediati, dovuti principalmente all'alleggerimento degli standard di valutazione sulla conformità delle merci. Infine, la libera circolazione delle persone facilita notevolmente lo spostamento dei lavoratori svizzeri negli Stati membri e, allo stesso tempo, attrae la manodopera europea nel mercato svizzero.

A tali caratteristiche positive, tuttavia, si accompagnano non pochi svantaggi. Gli Accordi bilaterali conducono ad una situazione statica. A differenza della Norvegia che deve adeguare costantemente la

legislazione nazionale a quella dell'Unione Europea nelle materie coperte dall'accordo SEE, la Svizzera non è obbligata a fare altrettanto. Da qui deriva un rapporto piuttosto controverso tra le parti. L'UE, infatti, non gradisce la tendenza della Svizzera al *cherry-picking* – la pratica di scegliere a quali politiche comunitarie aderire - senza, tuttavia, assumersi gli impegni derivanti dalla piena *membership* all'UE, soprattutto la mancata sottoposizione alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE). Da tale situazione di incertezza possono derivare delle controversie legali, aggravate da un quadro giurisdizionale non del tutto chiaro: *de jure*, la Corte di Giustizia dell'EFTA svolge un ruolo nella risoluzione delle controversie ma, di fatto, questa interpreta il diritto della CGUE, sottoponendo indirettamente la Svizzera alla legislazione comunitaria.

Il commercio dei beni gode di una quasi completa liberalizzazione, tranne per il caso di alcuni prodotti agricoli. Per ciò che riguarda i servizi, invece, sono presenti maggiori limitazioni; a soffrire di una scarsa integrazione sono soprattutto il settore finanziario e bancario. Inoltre, il passaporto finanziario europeo non è parte degli accordi con la Svizzera.

Tra i limiti all'accesso al mercato unico rientrano, inoltre, i problemi di sovranità. Nonostante, infatti, in origine la Svizzera si fosse rifiutata di prendere parte allo Spazio Economico Europeo per motivi di sovranità, si è comunque trovata in posizione di doversi adeguare alle normative europee relative ai vari accordi bilaterali negoziati con l'Unione. La questione è più evidente in riferimento agli standard sui prodotti immessi nel mercato unico europeo.

Un altro problema si pone in relazione alla negoziazione degli accordi bilaterali con i paesi terzi; per evitare una mancanza di armonizzazione con l'Unione, gli accordi di libero scambio negoziati dalla Svizzera con altri paesi vengono generalmente stipulati dopo il raggiungimento di un'intesa tra questi e l'UE.

Infine, sebbene non parte dell'Unione Europea, la Svizzera contribuisce indirettamente ai fondi di coesione comunitari, finanziando alcuni progetti di sviluppo economico e sociale nei nuovi Stati membri, allo scopo di rafforzare le relazioni economiche e politiche con l'UE.

In conclusione, l'opzione Svizzera incontra l'ostilità di entrambe le parti. Tramite il ricorso agli accordi bilaterali, il Regno Unito avrebbe il potere di scegliere autonomamente quali aree liberalizzare, una prospettiva sgradita all'UE che non riuscirebbe a salvaguardare l'integrità del mercato unico; al contrario, per i sostenitori della Brexit, il modello Svizzera risulta eccessivamente limitante, da un lato perché continua a vincolare il paese al rispetto dell'*acquis* comunitario senza, tuttavia, garantire la rappresentanza nelle istituzioni europee e, in secondo luogo, perché non prevede un accesso sufficientemente ampio al mercato dei servizi. Infine, il Regno Unito avrebbe l'obbligo di garantire la libertà di movimento ai cittadini europei, un vincolo inaccettabile per i sostenitori della Brexit.

### *Il modello Norvegia: disimpegno politico, non commerciale*

La seconda opzione proposta dall'elaborato interessa lo scenario più moderato; lo Spazio Economico Europeo (SEE), definito nel gergo della Brexit come "modello Norvegia". Tale alternativa intende preservare buona parte dei legami economici presenti tra l'Unione Europea e i suoi partner, prevedendo tuttavia il disimpegno politico di quest'ultimo.

Esaminando più a fondo il SEE, si può notare come questo trascenda i tradizionali accordi di libero scambio in quanto estende l'insieme dei diritti e degli obblighi legati al mercato interno dell'UE ai paesi EFTA (ad eccezione della Svizzera). Il SEE include le quattro libertà del mercato unico (libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali) e le relative politiche (concorrenza, trasporti, energia nonché cooperazione economica e monetaria). L'accordo comprende, inoltre, anche alcune politiche orizzontali strettamente correlate alle quattro libertà (protezione dei consumatori, ambiente, statistica e diritto societario), nonché una serie di politiche di accompagnamento, quali quelle relative alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, che non sono basate sull'*acquis* dell'UE o su atti giuridicamente vincolanti, ma vengono attuate mediante attività di cooperazione. Il SEE, tuttavia, non prevede disposizioni giuridiche circa tutti i settori del mercato unico. Le materie che ne restano escluse sono: la politica agricola comune e la politica comune della pesca, l'unione doganale, la politica commerciale comune, la politica estera e di sicurezza comune, il settore della giustizia e degli affari interni e la politica economica monetaria

L'esclusione dall'unione doganale comprende inevitabilmente procedure doganali piuttosto severe circa il commercio dei beni tra la Norvegia e l'UE. Per potersi avvalere delle tariffe preferenziali, gli esportatori norvegesi devono presentare delle prove documentali riguardo la produzione all'interno dell'area SEE dei beni da loro esportati, in alternativa devono dimostrare che tali beni siano conformi ad oltre 500 norme specifiche per prodotto. Per il Regno Unito ciò implicherebbe, dunque, elevati costi amministrativi, legati al trasporto delle merci.

Quanto al rapporto con i paesi terzi, la Norvegia ha la possibilità di negoziare i propri accordi commerciali e di investimento indipendentemente dall'azione dell'Unione Europea, tuttavia, tutti gli accordi di cui fa al momento parte sono stati stipulati tramite l'EFTA. Quest'ultima ha finora negoziato 25 accordi di libero scambio con 36 paesi, un numero inferiore rispetto ai 53 accordi negoziati dall'Unione.

Il SEE e la Norvegia partecipano, inoltre, al budget comunitario tramite delle sovvenzioni finalizzate a sostenere gli Stati membri con un reddito nazionale lordo inferiore al 90% rispetto alla media comunitaria. La dimensione e la natura di tali fondi vengono periodicamente rinegoziati. Il finanziamento più recente è stato concordato nel 2014 e avrà durata fino al 2021, in coerenza con la programmazione settennale del bilancio pluriennale europeo.

La Norvegia è, poi, tenuta a garantire che la propria legislazione nazionale sia conforme a qualsiasi normativa dell'Unione Europea inclusa nell'accordo sullo Spazio Economico Europeo. Circa tale aspetto, uno studio richiesto dal governo di Oslo ha dimostrato che il 75% delle leggi europee è stato assimilato nella legislazione norvegese. Ciò include non soltanto le normative specifiche per l'interscambio di prodotti e servizi, ma anche legislazioni trasversali quali le politiche di concorrenza, gli aiuti di stato e la proprietà intellettuale. È, inoltre, mandatorio il rispetto delle normative comunitarie anche nei settori non direttamente collegati al mercato unico, quali la politica sociale, la protezione dei consumatori e gli standard ambientali, oltre alle direttive sul lavoro.

Come conseguenza della partecipazione all'area Schengen, la Norvegia è altresì obbligata ad accettare la libera circolazione delle persone, sia per quanto riguarda i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, che per i cittadini dei paesi dello Spazio Economico Europeo. I cittadini SEE e UE, inoltre, godono del diritto di parità di trattamento rispetto ai cittadini norvegesi, incluso l'accesso alle medesime prestazioni pubbliche.

Infine, la Norvegia non essendo uno Stato membro dell'Unione non ha diritto a prendere parte al processo decisionale comunitario; non possiede, infatti, rappresentanti presso gli organi istituzionali comunitari. Dispone, tuttavia, del diritto di essere consultata sulle nuove leggi dell'UE tramite un apposito Comitato misto, il quale può, però, essere interpellato solamente sulle materie che riguardano il mercato unico comprese nello Spazio Economico Europeo. Altrimenti, può esprimere i propri interessi attraverso l'attività di lobbying.

In conclusione, nonostante questa forma di associazione abbia apportato notevoli vantaggi, soprattutto commerciali e di mobilità per i cittadini europei e norvegesi, ha avuto un costo molto elevato in termini di rappresentatività. A tal proposito, nel 2013, Nikolai Astrup, deputato norvegese, intervenendo alla Confederazione dell'Industria Britannica affermò *“Se volete guidare l'Europa, dovete rimanere in Europa. Se volete essere guidati dall'Europa, unitevi pure alla Norvegia e allo Spazio Economico Europeo”*. La via norvegese resta, dunque, un'alternativa che difficilmente la Gran Bretagna deciderà di adottare.

#### *Il modello Turchia: l'unione doganale*

Le relazioni tra la Turchia e l'Unione Europea risalgono all'accordo di Ankara del 1963, il quale ha fornito un quadro legale per l'accesso preferenziale al mercato dei beni, conducendo all'istituzione di un'unione doganale, come trampolino di lancio per un'eventuale adesione della Turchia alla CEE. L'unione doganale è entrata in vigore il primo gennaio del 1996, determinando il massimo grado d'integrazione tra le parti. Nel novembre del 1970 i due paesi hanno firmato un Protocollo aggiuntivo, che ha progressivamente eliminato le tariffe e le quote sullo scambio delle merci secondo un calendario predefinito.

L'Unione Europea e la Turchia formano un'unica area doganale nel settore dei beni, pertanto, la Turchia ha il dovere di applicare la Tariffa Esterna Comune (TEC) dell'UE alle merci importate dall'esterno. Tra le conseguenze della partecipazione all'unione doganale rientra l'obbligo di adattare la propria legislazione sugli standard dei prodotti alle regole del mercato unico europeo. Inoltre, per garantire condizioni di parità, la Turchia è tenuta ad applicare le norme comunitarie sui diritti di proprietà intellettuale e sulla prevenzione delle pratiche collusive e di monopolio.

Dall'analisi di tale modello emergono diverse criticità: dall'unione doganale restano esclusi il settore dei servizi e gran parte dei prodotti agricoli; le decisioni circa la Tariffa Esterna Comune e la politica commerciale dell'UE nei confronti di paesi e territori terzi sono affidate esclusivamente all'Unione Europea, con poca o nessuna considerazione delle preoccupazioni e degli interessi strategici turchi; gli accordi di libero scambio stipulati dall'UE con paesi terzi non coprono automaticamente la Turchia. Tale relazione asimmetrica espone i produttori turchi ad una concorrenza esterna difficile da gestire, riducendo la loro capacità di competere con i mercati dei paesi terzi; poiché l'unione doganale non è anche un'unione normativa, la Turchia rimane esclusa dal quadro giudiziario che regola il mercato unico, comportando di fatto l'impossibilità di eliminare tutte le barriere tecniche al commercio; mentre la libera circolazione delle merci è garantita dall'unione doganale, il trasporto delle merci non è incluso nell'accordo. Di conseguenza i veicoli adibiti al trasporto merci, che dalla Turchia transitano nell'UE, devono affrontare continuamente ostacoli amministrativi; infine, le controversie commerciali tra la Turchia e l'Unione Europea tendono ad aumentare, in gran parte a causa dell'assenza di un meccanismo efficace per la risoluzione delle controversie.

Le relazioni tra l'Unione Europea e la Turchia sono fondate sulla condizione di mercato emergente di quest'ultima e sulla sua aspirazione a diventare uno Stato membro dell'UE. L'economia turca è stata storicamente dipendente dall'agricoltura e dall'industria, mentre al contrario il settore dei servizi è poco sviluppato. Il Regno Unito presenta, invece, una struttura diametralmente opposta, caratterizzata da un'economia molto avanzata, con un settore dei servizi che copre quasi l'80% del PIL nazionale. Tali differenze mettono in dubbio l'applicabilità del "modello Turchia" ai rapporti con il Regno Unito dopo la Brexit.

#### *Il modello dell'OMC: il principio della nazione più favorita*

In assenza di un accordo di libero scambio o di un accordo bilaterale tra l'Unione Europea e il Regno Unito, i rapporti tra le due parti saranno gestiti dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), in inglese World Trade Organization (WTO). L'OMC rappresenta il fondamento legale ed istituzionale su cui è costruito il sistema commerciale mondiale. Questa si occupa di definire le norme contrattuali a cui i governi

nazionali devono fare ricorso per regolare i propri rapporti commerciali ed è la piattaforma comune nella quale si innestano e sviluppano le relazioni commerciali tra paesi diversi.

L'OMC è stata istituita mediante l'Accordo di Marrakech, a cui sono allegati altri tre accordi principali, il GATT (Accordo generale sulle tariffe e il commercio), il GATS (Accordo generale sullo scambio dei servizi) ed il TRIPS (Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale).

Dell'OMC fanno parte sia l'UE che i suoi Stati membri, pertanto al Regno Unito non sarà chiesto di rinegoziare la propria adesione una volta lasciata l'Unione Europea.

In assenza di un accordo preferenziale, la Gran Bretagna all'indomani della Brexit dovrà interagire con l'UE ricorrendo al principio della nazione più favorita, ai sensi degli articoli I e XIII del GATT. Questi stabiliscono, infatti, che eventuali restrizioni quantitative o contingenti tariffari debbano essere imposti in modo non discriminatorio. Analogamente, vantaggi e trattamenti particolari non inclusi in un accordo bilaterale devono essere estesi a tutti i partner commerciali. L'Unione Europea applica, inoltre, la Tariffa Esterna Comune a tutti i membri OMC con i quali non ha stipulato un accordo preferenziale. Ovviamente, ciò varrà anche per il Regno Unito all'indomani della Brexit. Considerando che la Gran Bretagna ha finora beneficiato di una tariffa pari a zero nelle esportazioni verso l'UE, si troverà, nello scenario post Brexit, a dover affrontare un aumento sostanziale dei costi di esportazione; poiché circa il 53% dei prodotti importati dal Regno Unito proviene dal territorio dell'UE, l'economia britannica verrà influenzata sostanzialmente dall'imposizione dei dazi doganali. Inoltre, in base ai dettami dell'Organizzazione, il Regno Unito dovrà far fronte ai regolamenti sulle norme di origine, per la cui determinazione sarà necessario molto tempo. Periodi così lunghi potrebbero risultare dannosi per le industrie che si occupano di beni deperibili. Alcune indagini statistiche hanno rilevato che il costo delle esportazioni subirebbe un aumento dal 4 al 15%.

L'unico modo per evitare tali complicazioni è quello di fare ricorso all'articolo XXIV del GATT. In base a questo è, infatti, consentito agli Stati membri dell'OMC stipulare accordi regionali di libero scambio, come ad esempio un'unione doganale. In tale situazione non sarebbe obbligatorio estendere le condizioni preferenziali agli altri membri OMC.

Senza un accordo commerciale preferenziale non sarebbe raggiungibile alcun margine di miglioramento sulle tariffe imposte dall'UE. Naturalmente, tale situazione si rifletterebbe anche nei rapporti tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord. Commercicare sotto i dettami dell'OMC implica, infatti, l'istituzione di un confine doganale vero e proprio tra Regno Unito e Unione Europea e, dunque, anche tra le due parti dell'isola.

Inoltre, l'OMC fornisce un meccanismo piuttosto limitato per la risoluzione delle controversie commerciali rispetto a quello garantito all'interno del mercato unico. Le imprese non possono far valere i propri diritti ai sensi delle norme dell'OMC, ma devono avvalersi sempre del supporto dei rispettivi governi

per presentare il caso. Per di più, il processo di risoluzione delle controversie nell'OMC è molto oneroso, sia in termini di tempo che di risorse.

Quanto ai 53 paesi con i quali l'UE ha stipulato un accordo di libero scambio, le relazioni con il Regno Unito post Brexit si preannunciano molto complesse. Non è, infatti, certo se questi Stati siano disposti ad accettare la continuità dei diritti e degli obblighi del Regno Unito, sottoscritti durante la sua appartenenza all'Unione Europea. La Gran Bretagna stessa potrebbe avere difficoltà a rispettare i termini negoziati dall'UE, decidendo così di rettificare o modificare i trattati.

Infine, riguardo ai paesi con cui l'Unione Europea non ha negoziato accordi preferenziali, non si verificherebbero cambiamenti significativi nello scenario post Brexit. Non essendovi un precedente accordo stipulato con l'Unione, questi paesi e il Regno Unito continuerebbero a regolare i loro rapporti reciproci applicando il principio della nazione più favorita.

Gli studi presentati dal governo britannico evidenziano come qualsiasi tipo di scenario Brexit condurrebbe ad un impatto negativo nel medio-lungo periodo, tuttavia, gli effetti più devastanti sono attesi proprio nel caso dell'opzione dell'OMC. Con l'*hard* Brexit, il PIL subirebbe un decremento dell'8% e, ragionando in termini di PIL pro capite, ciò si tradurrebbe in un costo di quasi 3.000 euro nel primo anno per ciascun abitante del Regno Unito. Il settore maggiormente compromesso sarebbe quello dei servizi, soprattutto quelli finanziari, motivo per cui diversi operatori hanno spostato parte consistente delle rispettive attività da Londra ad altre piazze finanziarie europee.

#### *Il modello Canada: accesso preferenziale al mercato unico*

L'accordo di libero scambio siglato con il Canada (CETA), è ad oggi il modello più avanzato di accordo preferenziale. Il CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), firmato tra l'Unione Europea e il Canada il 21 settembre 2017, è entrato in vigore in via provvisoria per quanto riguarda le materie che rientrano nelle competenze dell'UE. I principi ivi contenuti potrebbero rappresentare un valido punto di partenza per la negoziazione di una forma di partenariato soddisfacente per ambedue le parti.

Il CETA comprende disposizioni vincolanti sul mantenimento di elevati standard ambientali e sociali, una liberalizzazione molto ampia delle linee tariffarie, oltre alla liberalizzazione di importanti settori dell'economia tra cui i servizi, gli investimenti e gli appalti pubblici, nonché l'abbattimento delle barriere non tariffarie e la tutela della proprietà intellettuale.

Per quanto concerne le tariffe, l'obiettivo è quello di liberalizzare il 99,8% delle linee tariffarie, di cui è il 98,4% è stato eliminato al momento dell'entrata in vigore dell'accordo. Per il resto dei beni, la liberalizzazione avverrà in maniera progressiva, operando una riduzione proporzionale dei dazi fino a portarli a zero entro otto anni dall'entrata in vigore.

Il CETA include, inoltre, delle disposizioni che impegnano l'UE e il Canada a cooperare per rendere compatibili i regolamenti tecnici sulla certificazione dei prodotti, delineando le procedure per il mutuo riconoscimento delle normative. Non sono previsti automatismi per la realizzazione della convergenza dei regolamenti, in quanto tale processo avviene su base volontaria. Tra le altre disposizioni previste dal CETA sono comprese procedure doganali semplificate, riduzione dei tempi di sdoganamento e riduzione dei costi per importatori ed esportatori.

L'accordo con il Canada prevede, inoltre, condizioni di uguaglianza relative all'accesso reciproco al mercato dei servizi. Principale è la questione dei servizi finanziari, per i quali alle parti è garantita la parità d'accesso nei rispettivi mercati, stabilendo il divieto di limitare quantitativamente gli enti finanziari, il valore delle operazioni finanziarie, le partecipazioni di capitale estero o il numero di personale impiegato in un determinato settore dei servizi finanziari.

Altro punto fondamentale dell'accordo riguarda il riconoscimento parziale delle qualifiche professionali. Tale disposizione permette ai professionisti canadesi di esercitare nell'UE e viceversa, stabilendo che agli esperti della controparte vada garantito un trattamento non meno favorevole di quello riservato agli esperti nazionali.

L'accordo si estende anche agli investimenti. Su quest'ultimo tema, si propone di risolvere le controversie tra Stato e investitori, realizzando un nuovo sistema di tutela degli investimenti, l'ICS (Investment Court System).

Il CETA è un modello valido, da cui attingere per ricostruire le relazioni tra Londra e Bruxelles all'indomani della Brexit. Non è, tuttavia, esente da criticità e, al pari di qualsiasi accordo commerciale nuovo, richiederebbe un certo adattamento da parte degli attori ed una significativa riorganizzazione della composizione socio-economica delle economie partecipanti. Infine, la negoziazione di un simile accordo renderebbe necessari alcuni compromessi; in tale situazione il peso economico delle due controparti giocherebbe un ruolo non indifferente e la Gran Bretagna, si troverebbe in condizione d'inferiorità posta a confronto con l'UE. Tuttavia, tali svantaggi possono essere adeguatamente compensati dai benefici di una relazione commerciale preferenziale.

In considerazione di quanto ora precisato, il presente elaborato non intende sostenere la conclusione di un accordo di libero scambio uguale al CETA in tutti i suoi aspetti e caratteristiche, ma, al contrario, promuove l'adozione di quest'ultimo come esempio sul quale modellare le future relazioni tra le parti. Il Regno Unito, infatti, presenta una storia di forte integrazione politico-economica con l'UE e sarebbe, pertanto, ingiusto limitare le potenzialità di un'associazione tra Londra e Bruxelles riducendole al modello canadese.

È probabile, dunque, che il governo britannico riesca a negoziare condizioni più favorevoli di quelle attualmente riservate al Canada, soprattutto in quattro aree che ricoprono un interesse particolare per i

negoziatori; innanzitutto, l'Unione Europea e il Regno Unito potrebbero concordare il riconoscimento reciproco circa la valutazione della conformità delle merci agli standard del mercato unico, eliminando così la necessità di fare ricorso a controlli aggiuntivi.; in secondo luogo, l'accordo potrebbe offrire delle disposizioni più rigorose sulla "coerenza normativa", simili a quelle presentate dal TTIP, che consentirebbero il riconoscimento volontario dell'equivalenza dei regolamenti della controparte, in modo da facilitare la cooperazione; inoltre, potrebbero essere inserite nell'accordo delle disposizioni riguardanti alcuni settori specifici, quali il trasporto aereo, la condivisione dei dati, l'energia e la collaborazione scientifica; infine, il Regno Unito potrebbe cercare di negoziare migliori condizioni di accesso al mercato unico nel settore dei servizi.

Un accordo così complesso indurrebbe l'Unione Europea a richiedere una supervisione più rigida di quella riservata agli accordi di libero scambio tradizionali. Se questo dovesse, infatti, comprendere disposizioni sull'equivalenza di alcuni regolamenti specifici, si renderebbe necessaria l'istituzione di alcune procedure di monitoraggio. L'UE e il Regno Unito potrebbero, ad esempio, concordare un forum per la cooperazione normativa, al fine di prevenire le possibili barriere commerciali. Tale struttura potrebbe includere, come nel caso del TTIP, la procedura di notifica anticipata per le nuove disposizioni legislative e regolamentari che andrebbero ad incidere sugli scambi tra Regno Unito e UE. Inoltre, al pari degli accordi di libero scambio tradizionali, questo potrebbe rimandare ad un meccanismo di arbitrato *ad hoc*, senza prevedere il coinvolgimento della CGUE.

Nell'operare un bilancio finale, si ritiene che una relazione basata sul modello canadese rappresenti un buon compromesso per le parti, in grado di assicurare un ampio spazio di manovra al Regno Unito, pur mantenendo un legame economico privilegiato con l'UE.