



NOTA N. 102

## **LA BREXIT: USCITA DALL'UNIONE E NUOVO PARTENARIATO (IL LIBRO BIANCO DEL GOVERNO BRITANNICO E IL DIBATTITO IN PARLAMENTO: AGGIORNAMENTO AL 9 MARZO 2017)**

*Il 2 febbraio 2017, il Governo del Regno Unito ha pubblicato e trasmesso al Parlamento un Libro bianco dal titolo [The United Kingdom's Exit from, and New Partnership with, the European Union](#). Scopo del documento, oltre ad accompagnare il dibattito parlamentare sulla proposta di legge che conferisce al Primo Ministro britannico il mandato per attivare la procedura di recesso dall'Unione prevista dall'art. 50, par. 2 del TUE, è offrire ai membri del Parlamento e ai cittadini una visione chiara degli obiettivi che il Governo intende perseguire in sede negoziale, a partire dai dodici principi guida individuati ed esposti dalla Premier Theresa May lo scorso 17 gennaio alla Lancaster House.*

*La proposta di legge, cd. European Union (Notification of Withdrawal) Bill, presentata il 26 gennaio, ha completato l'8 marzo la fase di prima lettura in entrambi i rami del Parlamento. Mentre la House of Commons l'aveva approvata senza modifiche, la House of Lords ha votato due emendamenti di grande rilievo, riguardanti rispettivamente le tutele per i cittadini UE residenti nel Regno Unito e l'obbligo di sottoporre qualunque accordo negoziato con l'Unione alle Camere, prima che si avvii l'esame dello stesso presso il Parlamento europeo.*

*La proposta di legge sul recesso tornerà ora in seconda lettura alla House of Commons.*

### **1. DAL REFERENDUM SULLA BREXIT AL "PASSAGGIO PARLAMENTARE"**

Il 26 gennaio 2017, il Governo britannico ha pubblicato e trasmesso al Parlamento il progetto di legge sulla notifica del recesso dall'Unione europea ([European Union \(Notification of Withdrawal\) Bill](#)), che offre al Parlamento stesso la prima opportunità per dare effetto legale agli esiti del referendum del 23 giugno 2016, nel quale il 52% dei votanti si è espresso a favore dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

Il disegno di legge è estremamente breve e consta di un unico articolo, il cui primo paragrafo recita testualmente: "Il Primo Ministro è autorizzato a notificare, ai sensi dell'art. 50, par. 2 del Trattato sull'Unione europea, l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione".

Presentando il disegno di legge, il Governo, che aveva annunciato già l'8 ottobre 2016, per bocca del Primo Ministro May, l'intenzione di avviare la procedura formale di recesso dall'Unione, intende conformarsi alla [decisione della Corte Suprema britannica](#), che, il 24 gennaio 2017 (caso Miller), ha

affermato, pronunciandosi con una maggioranza di otto giudici contro tre, la necessità che la notifica al Consiglio europeo di voler ricorrere all'art. 50 del TUE per attivare la procedura di recesso dall'Unione dovesse essere "autorizzata" tramite un atto di legislazione primaria, e non affidata al "potere esclusivo" del Governo stesso. Nelle motivazioni allegate alla sua decisione, la Corte ha sottolineato come la notifica di recesso comporterà inevitabilmente, al termine dei due anni di negoziati previsti dall'art. 50 del TUE, numerose modifiche alla legislazione nazionale e all'assetto costituzionale, che non possono prodursi a partire da un atto affidato al solo esecutivo.

La Corte Suprema si è espressa altresì sulle questioni connesse alla cd. "devoluzione" e sulla necessità o meno di subordinare la notifica di recesso a un esplicito consenso di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, statuendo che le questioni di politica estera restano di competenza esclusiva del Governo e del Parlamento del Regno Unito, e che pertanto l'attivazione della procedura ex art. 50 del TUE non può essere oggetto di veto da parte dei Governi o parlamenti scozzese, gallese o nordirlandese<sup>1</sup>.

## 2. IL LIBRO BIANCO DEL GOVERNO

A distanza di una sola settimana dalla presentazione del disegno di legge, il Governo, dando seguito a impegni precedentemente assunti, ha pubblicato (il 2 febbraio) il Libro Bianco "Il recesso e il nuovo partenariato del Regno Unito con l'Unione europea", con l'intento di fornire un quadro sufficientemente dettagliato delle linee da seguire nel corso dei negoziati che prenderanno le mosse dopo la notifica ex-art. 50 del TUE.

Come evidenziato nella Prefazione del Segretario di Stato per il recesso dall'Unione, David Davis, il Libro Bianco si articola sulla base dei dodici principi o linee guida esposti dalla Premier Theresa May il 17 gennaio, e che si procede a illustrare di seguito, in ordine di enunciazione.

### - **Fornire il massimo livello di certezza e chiarezza.**

Il Governo si riferisce in primo luogo alla certezza del diritto e alla continuità giuridica, e ribadisce la propria intenzione di presentare un disegno di legge onnicomprensivo (cd. *Great Repeal Bill*), già annunciato al Parlamento il 10 ottobre 2016, che abroghi lo *European Communities Act* del 1972 e converta l'acquis comunitario in legislazione nazionale, in modo che, ove possibile e conveniente, la normativa oggi in vigore possa continuare ad applicarsi, senza soluzioni di continuità.

Il Parlamento sarà ovviamente coinvolto nel processo di adeguamento della legislazione, e il Governo intende presentare proposte di legge separate in tema di immigrazione e tariffe doganali.

Per quanto concerne il livello di trasparenza dei negoziati, il Governo sottolinea infine la necessità - in casi specifici - di mantenere un certo riserbo sui dossier più delicati, per non comprometterne l'esito, ma garantisce che i membri del Parlamento potranno usufruire "come minimo della stessa quantità di informazioni cui accederanno i parlamentari europei". Il Governo si impegna infine a garantire l'accesso ai finanziamenti per tutti i progetti connessi ai Fondi strutturali e di investimento approvati prima della dichiarazione di ottobre 2016, e la possibilità, per il comparto agricolo, di accedere alla medesima quantità di fondi che si sarebbero resi disponibili all'interno della PAC.

---

<sup>1</sup> Va peraltro rilevato come sia in Scozia che in Galles e nell'Irlanda del Nord, un'ampia maggioranza dei cittadini si fosse espressa per la permanenza del Regno Unito nell'Unione. Il recente risultato delle elezioni nordirlandesi, che si sono concluse con un sostanziale pareggio tra il Partito Unionista al governo da anni e lo Sinn Fein (contrario alla Brexit), prefigura uno scenario di palese instabilità, che potrebbe, secondo la stampa britannica, tradursi in una forte spinta verso un referendum per la ricongiunzione con l'Irlanda.

- **Assumere il pieno controllo degli affari interni.**

Il Governo intende aderire nel modo più pieno alla volontà espressa dalla maggioranza dei votanti in occasione del referendum, ponendo fine alla giurisdizione della Corte di Giustizia in territorio britannico e mantenendo inalterato il rispetto del diritto internazionale.

Per quanto riguarda i futuri rapporti con l'UE, sarà necessario concordare un meccanismo per la risoluzione delle controversie, a partire dallo studio degli strumenti già in essere all'interno dei principali accordi commerciali dell'Unione (il CETA con il Canada da ultimo) e dell'Organizzazione mondiale del commercio.

- **Rafforzare l'Unione**

Con il termine "Unione", il Governo si riferisce all'intero territorio del Regno Unito, quindi in particolare a Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Al fine di individuare soluzioni negoziali il più possibile condivise, è stato istituito un Comitato ministeriale presieduto dal Segretario di Stato per il recesso dall'UE, al quale partecipano ministri e rappresentanti delle "amministrazioni devolute" e che si è già riunito tre volte, nei mesi di novembre, dicembre e gennaio.

Il Libro Bianco ricorda come il Governo agisca "nell'interesse dell'intero Regno Unito" e sia "responsabile per le relazioni internazionali, inclusi i negoziati con l'UE", seppur in stretta consultazione con le amministrazioni devolute, e dà conto delle posizioni espresse in particolare dal Governo scozzese, che nel suo *paper* [Scotland's Place in Europe](#), presentato a dicembre, ha individuato tre priorità che consistono: nell'influenzare la posizione globale del Regno Unito in direzione di una permanenza all'interno del Mercato Unico e dell'Unione doganale; nell'esplorare opzioni differenziate che consentano alla Scozia di rimanere membro del Mercato Unico e di preservare alcuni aspetti connessi all'appartenenza all'Unione europea, anche laddove il resto del Regno Unito decidesse di uscirne, e nel salvaguardare ed espandere significativamente i poteri del Parlamento scozzese.

- **Proteggere i forti legami storici con l'Irlanda, con particolare riguardo alla *Common Travel Area* (CTA).**

La CTA è una zona speciale entro la quale è garantita la libera circolazione delle persone, e che pre-esiste all'ingresso di Regno Unito e Irlanda nell'Unione europea. Essa è espressamente riconosciuta dal Protocollo n. 22 del TUE, in base al quale Regno Unito e Irlanda possono stringere ulteriori accordi reciproci relativi alla circolazione delle persone.

- **Controllare l'immigrazione.**

Si tratta di uno dei punti più delicati e sui quali è probabile si registrino le maggiori frizioni in sede negoziale. Il Libro Bianco recita letteralmente: "Rimarremo un paese aperto e tollerante, pronto a riconoscere il contributo prezioso dei migranti alla nostra società e ad accogliere tutte le persone dotate di un patrimonio di titoli e di esperienza che potrebbe accrescere ulteriormente il benessere della nostra nazione. **Ma in futuro dobbiamo assicurarci di poter controllare il numero di persone che, dall'UE, entrano nel Regno Unito**".

Di conseguenza, il Governo annuncia che, dopo il recesso, la direttiva sulla libera circolazione delle persone sarà abrogata e l'immigrazione di cittadini di Stati membri dell'Unione sarà soggetta alla legge britannica.

- **Garantire i diritti dei cittadini dell'Unione nel Regno Unito, e viceversa.**

Il Governo sottolinea preliminarmente che, allo stato attuale, sono 2,8 milioni i cittadini di Stati membri dell'UE che risiedono nel Regno Unito - in maggioranza polacchi -, e un milione i cittadini del Regno Unito che vivono in altri Stati membri, di cui circa 300.000 in

Spagna. È necessario garantire che i diritti di tali residenti siano pienamente rispettati e restino immutati, con particolare riferimento all'accesso alla sanità pubblica.

Il Governo, si sottolinea nel Libro Bianco, "avrebbe preferito risolvere tale questione prima dell'avvio formale dei negoziati. Benché molti Stati membri fossero del medesimo avviso, non è stato possibile procedere in tal senso", ma il Regno Unito rimane favorevole a un accordo reciproco e di ampia garanzia, non appena se ne presenti l'opportunità.

- **Proteggere i diritti dei lavoratori**

La legislazione britannica sul lavoro è spesso già molto più avanzata rispetto agli standard imposti dalla legislazione dell'Unione, e il Governo intende continuare a proteggere e a rafforzare i diritti dei lavoratori sul territorio britannico.

Il Governo ricorda alcuni dei "successi" della legislazione britannica: 5.6 settimane di congedo annuale contro le 4 della legislazione UE; 52 settimane di aspettativa per maternità di cui 39 retribuite, contro le 14 previste dall'UE; flessibilità nella condivisione del congedo parentale (18 settimane, fruibili finché il figlio non raggiunge la maggiore età).

- **Assicurare il libero scambio con i mercati europei.**

Il Governo intende dedicarsi in via prioritaria a garantire un regime di libero scambio il più possibile fluido e senza ostacoli tra il Regno Unito e l'UE, sia per quanto attiene ai beni, sia nell'ambito dei servizi. La realizzazione di tale obiettivo non passerà tuttavia attraverso la ricerca di una membership all'interno del Mercato Unico, ma sarà perseguita tramite un nuovo partenariato strategico, che includa un Accordo di libero scambio ambizioso e inclusivo, e un nuovo accordo doganale.

Il Libro Bianco sottolinea la forza e la saldezza dei rapporti commerciali tra Regno Unito e UE (230 miliardi di esportazioni da UK verso l'UE in beni e servizi, contro 291 miliardi di importazioni nel 2015) e li analizza per voci (le importazioni si concentrano in particolare sui prodotti agricoli e più in generale sui beni, mentre le esportazioni sono alimentate soprattutto dal settore dei servizi).

- **Assicurarsi nuovi accordi commerciali con altri Paesi**

Il Governo sottolinea la propria intenzione, dopo il recesso dall'Unione, di negoziare accordi commerciali e regimi preferenziali in tutto il mondo, svincolandosi dalle tariffe UE e da qualunque forma di partecipazione alla Politica commerciale comune.

- **Garantire che il Regno Unito rimanga un luogo ottimale dove coltivare la ricerca e l'innovazione.**

A tale scopo, il Governo intende proseguire la collaborazione con i partner europei sulle grandi iniziative connesse alla scienza, alla ricerca e alla tecnologia, e negoziare un accordo che gli consenta di continuare ad accedere ai fondi di Orizzonte 2020, e a finanziare il programma.

- **Cooperare nella lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo.**

Il Regno Unito intende lavorare strettamente con i suoi principali partner, inclusa l'Unione europea e i suoi Stati membri, attraverso lo scambio di informazioni e il sostegno reciproco. Il Governo ricorda in proposito che la Gran Bretagna partecipa a tutti e 13 i progetti prioritari in ambito Europol; è uno dei 4 Stati membri che spendono per la difesa il 2% del proprio PNL, come da raccomandazioni NATO; partecipa a tutte le principali missioni militari in ambito PSDC; ha sempre sostenuto una posizione volta a garantire che il ruolo dell'UE in tema di sicurezza e difesa comune sia complementare a quello della NATO e ne rispetti la centralità.

- **Assicurare un recesso graduale e ordinato dall'Unione.**

Il Governo britannico propende per un negoziato che si esaurisca entro i due anni previsti dall'articolo 50 del TUE, ma che sia seguito da un'implementazione in più fasi, così da concedere un adattamento graduale al nuovo status quo da parte delle istituzioni e del mondo economico e produttivo.

### 3. L'esame del disegno di legge sul recesso dell'Unione in Parlamento

Come evidenziato nella [Explanatory Note](#) che accompagna il disegno di legge, il Governo ha chiesto al Parlamento una corsia privilegiata (cd. *fast-track*) e un esame accelerato, così da poter mantenere l'impegno annunciato di notificare il recesso entro la fine del mese di marzo.

**L'esame in prima lettura presso la House of Commons** si è concluso l'8 febbraio, con l'approvazione senza modifiche (494 voti favorevoli e 122 contrari), nonostante il considerevole numero di emendamenti presentati in particolare dal Partito laburista, e volti soprattutto a introdurre obblighi specifici di informazione al Parlamento sull'andamento dei negoziati. Sull'argomento il Governo ha dichiarato invece di voler mantenere un margine di manovra, che consenta di mediare tra l'esigenza di fornire, con diversi livelli di pubblicità, il maggior numero possibile di elementi utili sul confronto con i negoziatori dell'Unione europea, e la necessità di preservare il margine di riservatezza richiesto dalla natura particolarmente delicata di diverse materie trattate.

**Il successivo esame presso la House of Lords** si è concluso il 7 marzo con l'approvazione di due emendamenti sostanziali, che riguardano rispettivamente:

- L'obbligo per il Governo, nel termine massimo di tre mesi dalla notifica di recesso, di presentare **proposte specifiche volte a garantire che "i cittadini di un altro Stato dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, e i loro famigliari, che siano legalmente residenti nel Regno Unito alla data di approvazione della presente legge, continuino a essere trattati allo stesso modo per quanto attiene ai diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione** e, in caso di residenza, alla possibilità di acquisire i suddetti diritti in futuro (emendamento approvato il 1° marzo, durante il cd. *Committee Stage*, con 358 voti favorevoli contro 256);
- La necessità **che qualunque accordo con l'Unione europea basato sulla procedura di cui all'art. 50, par. 2 del TUE, e riguardante i termini del recesso dall'Unione, sia sottoposto all'approvazione di entrambe le Camere, prima che il Parlamento europeo discuta e deliberi sull'accordo stesso.** L'accordo preventivo di entrambe le Camere è obbligatorio anche per quanto concerne l'accordo sulle relazioni future del Regno Unito con l'Unione europea, come pure per qualunque decisione da parte del Primo Ministro che preveda un recesso dall'Unione senza accordo sui termini di applicazione (emendamento approvato durante il cd. *Report Stage*, il 7 marzo, con 366 voti favorevoli contro 268).

Il disegno di legge è stato quindi approvato, nel testo emendato, con 340 voti favorevoli contro 95.

Il dibattito presso la *House of Lords* è stato accompagnato da un esame a 360 gradi ([cd. Round-up](#)) sui probabili effetti della Brexit, con *Report* specifici dedicati a tutte le principali politiche: sicurezza e difesa, economia e commercio, istruzione, scienza e ricerca, occupazione e politiche pensionistiche, energia e ambiente, agricoltura e pesca, salute e politiche assistenziali, immigrazione e controlli alle frontiere, trasporti e infrastrutture.

Un *Report* si è soffermato più nei dettagli sul cd. [Great Repeal Bill](#), segnalando la necessità di assicurare al Governo le deleghe necessarie nel processo di adattamento della legislazione interna alle conseguenze del recesso dall'Unione, garantendo al contempo penetranti poteri di controllo da parte del Parlamento, anche al fine di evitare

che le modifiche al quadro legislativo nazionale esulino da quanto strettamente necessario per dar seguito agli accordi negoziati con l'Unione europea.

Merita altresì una menzione particolare il *Report* intitolato [\*Brexit:UK-EU Movement of People\*](#), nel quale si sottolinea come "offrire un trattamento preferenziale ai cittadini degli Stati membri dell'UE nel futuro sistema migratorio del Regno Unito potrebbe accrescere le possibilità che analogo regime sia riservato ai cittadini britannici che intendano soggiornare o risiedere nell'UE, oltre a rendere più facilmente conseguibili gli obiettivi negoziali in tema di accesso al Mercato Unico".

Il *Notification of Withdrawal Bill* è stato quindi ritrasmesso alla *House of Commons*, **che dovrebbe esaminare gli emendamenti approvati dalla *House of Lords* lunedì, 13 marzo**, con prosecuzione, ove necessario, nei due giorni successivi.

La *House of Commons* può decidere di accettare i due emendamenti - sui quali il Governo intende ribadire la propria contrarietà -, di accettarli apportandovi modifiche, di respingerli o di respingerli modificando il testo. Solo nella prima delle ipotesi suelencate il progetto di legge sarà trasmesso direttamente alla Corona, per l'approvazione conclusiva. In tutti gli altri casi il testo sarà nuovamente trasmesso alla *House of Lords* per un ulteriore esame secondo **la procedura pittorescamente definita *ping pong***.

---

9 marzo 2017

A cura di Luca Briasco