



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 13

IL PROGETTO DI ACCORDO DEL 14 NOVEMBRE SUL RECESSO DEL REGNO UNITO DALL'UNIONE EUROPEA

Il 14 novembre, dopo l'approvazione "strappata" dalla Premier britannica Theresa May al proprio gabinetto, è stato ufficializzato un [Progetto di Accordo](#) sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea, sul quale le due parti hanno raggiunto un'intesa.

Il progetto stesso, unitamente a una Dichiarazione politica della quale, a tutt'oggi, è disponibile [un primo schema](#), sarà sottoposto all'approvazione del Consiglio europeo a 27, che si esprimerà a maggioranza qualificata ed è già stato convocato per il prossimo 25 novembre, e del Parlamento europeo (con il voto di tutti i suoi membri, inclusi i rappresentanti britannici). Gli Stati membri non saranno chiamati a ratificare l'Accordo, mentre si pronunceranno sull'Accordo sulle future relazioni tra Regno Unito e UE. Per quanto concerne la controparte britannica, il progetto di Accordo sarà sottoposto al voto della Camera dei Comuni, che sul tema ha avviato un dibattito già nella giornata del 15 novembre.

Da segnalare che, nella stessa giornata del 15 novembre, e all'indomani della riunione del gabinetto May che ha dato il "via libera" all'accordo, si sono dimessi dal Governo 4 ministri, tra i quali Dominic Raab, capo negoziatore Brexit: segno evidente di una situazione politica complessa, che rende l'esito del voto parlamentare tutt'altro che certo.

In caso di voto contrario del Parlamento sull'Accordo di recesso, si aprirebbe lo scenario di una Brexit senza accordo, e il Regno Unito diverrebbe semplicemente un Paese terzo, anche se non sarebbe da escludere l'ipotesi di un nuovo referendum sulla sua permanenza o uscita dall'Unione.

In caso di approvazione dell'Accordo, le parti utilizzerebbero il periodo precedente il 29 marzo 2019 - data ufficiale della Brexit - per predisporre le basi del nuovo negoziato sulle relazioni future tra Regno Unito e Unione europea.

1. L'Accordo di recesso

L'Accordo sul quale i capi negoziatori dell'UE e del Regno Unito hanno trovato un'intesa consta di 185 articoli, 3 protocolli e diversi allegati. Nelle parole del capo negoziatore per l'UE, Barnier, "si tratta di un documento preciso e dettagliato, come deve essere un accordo

internazionale in una situazione così eccezionale, per apportare sicurezza giuridica a tutte le persone e tutti i soggetti per i quali dovranno essere gestite le conseguenze della Brexit".

L'Accordo copre le seguenti aree:

- **Disposizioni comuni**, nelle quali sono incluse una serie di clausole standard per la piena comprensione e operatività dell'accordo;
- **Diritti dei cittadini**, al fine di proteggere le scelte di vita di più di 3 milioni di cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito e di più di un milione di cittadini britannici residenti nell'Unione, salvaguardando il loro diritto di soggiorno e assicurando che possano continuare a fornire il loro contributo alle rispettive comunità;
- **Temi più strettamente connessi al recesso**, e volti ad assicurarne lo svolgimento ordinato (consentendo, per esempio, alle merci immesse sul mercato prima del termine della fase di transizione di proseguire fino alla loro destinazione, o assicurando la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, ivi incluse le indicazioni geografiche);
- **Periodo di transizione**, durante il quale l'Unione europea continuerà a trattare il Regno Unito come se fosse uno Stato membro, fatta eccezione per la sua partecipazione alle istituzioni e alle strutture di governance dell'Unione, consentendo così alle amministrazioni, alle imprese e ai cittadini di adattarsi al recesso;
- **Accordo finanziario**, volto a garantire che il Regno Unito e l'Unione europea onorino tutti gli obblighi finanziari assunti mentre il Regno Unito era ancora membro dell'Unione;
- **Governance dell'accordo**, con lo scopo di assicurare un'efficace gestione, implementazione e vincolatività dell'accordo, inclusi adeguati meccanismi per la soluzione delle controversie;
- **Misure specifiche, contenute in apposito Protocollo**, volte a garantire il pieno rispetto degli "Accordi del Venerdì santo" tra Irlanda e Irlanda del Nord e a evitare il ritorno di una qualunque frontiera fisica tra le due parti dell'isola.

Più nel dettaglio, e concentrandosi sui temi centrali del negoziato e/o su quelli di maggior rilievo per l'Italia, va segnalato quanto segue:

- 1) Per quanto riguarda i **diritti dei cittadini**, i cittadini UE residenti nel Regno Unito e quelli britannici residenti nell'UE - nonché i loro familiari diretti, anche se non ancora ricongiunti - continueranno a godere degli stessi diritti (residenza, assistenza sanitaria, previdenza) anche all'indomani del recesso. **Tale disposizione si applica anche ai cittadini UE o britannici che si stabiliscano rispettivamente nel Regno Unito o in uno Stato membro durante il periodo di transizione**, con la possibilità comune - dopo cinque anni - di ottenere lo status di residenti a titolo permanente, attraverso una procedura il più possibile semplificata e non onerosa (disciplinata nel dettaglio dall'art. 18 dell'Accordo). Lo scenario cambierà radicalmente al termine del periodo di transizione, quando, quale che sia la natura dell'Accordo sulle future relazioni tra UE e Regno Unito, la libera circolazione delle persone cesserà di applicarsi;
- 2) Per quanto riguarda in particolare la **tutela delle indicazioni geografiche** - tema molto sensibile per l'Italia - l'articolo 54, paragrafo 2 dell'Accordo specifica con molta nettezza che tutte le indicazioni geografiche tutelate all'interno dell'Unione fino al termine del periodo di transizione saranno oggetto nel Regno Unito - e senza alcun riesame - **"almeno del medesimo livello di protezione previsto dalla legislazione dell'Unione"**;

- 3) Per quanto concerne gli obblighi finanziari, il Regno Unito si impegna in sostanza a **onorare gli impegni assunti a livello di UE-28** fino al termine del periodo di transizione (che coincide temporalmente con la conclusione del ciclo di programmazione pluriennale 2014-2020);
- 4) Quanto alla questione irlandese, regolata da apposito protocollo, viene introdotto il cosiddetto *backstop*, al fine di evitare una frontiera fisica tra Irlanda e Irlanda del Nord, che si applicherà fino a quando non sarà superato - in tutto o in parte - dal futuro Accordo che sarà negoziato nella fase di transizione (30 marzo 2019 - 31 dicembre 2020). Gli sforzi delle controparti si concentreranno sulla conclusione e la ratifica di un nuovo accordo entro il 1° luglio 2020.

Il Protocollo prevede una **Unione doganale tra UE e Regno Unito** dalla fine del periodo di transizione fino al momento in cui l'Accordo sulle relazioni future diverrà concretamente applicabile. L'Irlanda del Nord farà dunque parte di tale Unione doganale come il resto del Regno Unito, senza alcuna tariffa, restrizione o controllo interno sulle merci. Al contempo, **rimarrà allineata a quelle disposizioni regolamentari del Mercato unico che sono essenziali per evitare il ritorno di una "frontiera fisica" con l'Irlanda**, dalla legislazione sui prodotti agricoli a quella sanitaria e fitosanitaria.

Questo aspetto dell'Accordo è stato particolarmente contestato dagli *hard brexitters*, che paventano una vera e propria violazione dell'integrità territoriale del Regno Unito. **La presenza, di fatto, di due regimi diversi e dunque di controlli standard e di sicurezza sulle merci diversi tra aree appartenenti al mercato comune (l'Irlanda del Nord) e all'unione doganale (la Gran Bretagna) imporrebbe che i controlli stessi siano condotti nel Mar d'Irlanda, quindi nel cuore del Regno Unito.**

Nel caso in cui l'Accordo sulle relazioni future tra UE e Regno Unito non sia ancora applicabile al termine del periodo di transizione, il *backstop* continuerà ad applicarsi. Il Regno Unito ha altresì la possibilità di chiedere, entro il 1° luglio 2020, una proroga del periodo di transizione.

2. Lo schema di dichiarazione politica

Oltre al progetto di Accordo di recesso, i capi negoziatori hanno raggiunto l'intesa anche su uno schema sintetico di Dichiarazione politica, che dovrebbe rappresentare l'ossatura dei negoziati per l'Accordo sulle relazioni future tra UE e Regno Unito.

Lo schema di Dichiarazione - che, secondo fonti di stampa attendibili, manterrebbe un ventaglio di opzioni più ampio rispetto a quanto i negoziatori UE auspicavano (probabilmente per consentire alla Premier britannica un margine di manovra supplementare in vista del voto parlamentare sull'Accordo di recesso) -, affronta in modo sintetico una serie di punti qualificanti dei negoziati sui futuri rapporti tra UE e Regno Unito, tra i quali:

- Una **base per la cooperazione futura** fondata su valori condivisi, e in particolare su un alto livello di protezione dei dati personali;
- Un **partenariato economico** che dovrebbe assumere la forma di accordi di ampio respiro per la creazione di un'area di libero scambio, accompagnata da una cooperazione approfondita in ambito regolatorio e doganale e dall'adozione di misure

- volte a garantire una concorrenza equa, con particolare riferimento agli aiuti di stato, agli standard sociali e ambientali e alla politica delle imposte (*level playing field*);
- Accordi ambiziosi, di ampia portata ed equilibrati **sui servizi e gli investimenti**, con un livello di liberalizzazione che vada ben oltre gli impegni assunti dai partner in ambito OMC;
 - Una cooperazione strutturata in materia di **servizi finanziari**, volta ad assicurare la stabilità e l'integrità dei mercati e la protezione degli investitori;
 - Massima **protezione dei diritti di proprietà intellettuale** per stimolare l'innovazione, la creatività e le attività economiche;
 - Accordi attinenti alla **mobilità delle persone** (visti per ragioni di lavoro e viaggi senza visto per soggiorni brevi);
 - Accordi sui **trasporti**, particolarmente stretti per quanto attiene al trasporto aereo;
 - Un quadro che faciliti la cooperazione tecnica tra operatori nel settore dell'elettricità e del gas, e quella, in ambito nucleare, tra EURATOM e Regno Unito;
 - Cooperazione bilaterale e internazionale nel settore della pesca, con accordo sull'accesso alle acque e sulla condivisione di una politica delle quote per preservare le specie a rischio;
 - Cooperazione rafforzata **nei settori giudiziario e della sicurezza interna**, con particolare riferimento alla lotta contro il terrorismo e la criminalità transnazionale;
 - Cooperazione nei settori della **politica estera e di difesa**, con la possibilità per il Regno Unito di partecipare a missioni internazionali PSDC e a progetti finanziati dal neo-istituito Fondo per la difesa.

16 novembre 2018
A cura di Luca Briasco