



Il Rapporto congiunto dell'8 dicembre 2017 dell'UE e del Regno Unito sui negoziati sulla Brexit

di Christian Rossi

L'8 dicembre 2017 l'Unione Europea e il Regno Unito hanno chiuso dopo estenuanti negoziati un accordo preliminare per l'uscita dall'Unione. L'accordo ha riguardato, tra le altre cose, i tre aspetti più importanti su cui accordarsi per una futura convivenza: lo status dei cittadini europei e britannici, l'accordo sull'Irlanda del Nord, anche in riferimento all'Accordi di Belfast del 1998, e le regolamentazioni finanziarie sul conto che il Regno Unito dovrà pagare all'Unione per onorare il rispetto dei trattati firmati in precedenza.

Parole chiave: Brexit, Irlanda del Nord, Accordo Finanziario, Cittadini Europei, EU

On December 8th, 2017 the European Union and the United Kingdom signed a tiring negotiation that is preliminary to the exit of the UK from the Union. The Agreement has settled, among other things, three peculiar aspects for a future peaceful and cooperative coexistence: the status of the European and British citizens, the agreement on Northern Ireland, also with respect to Belfast Agreement of 1998, and the financial regulations on the exit bill that the United Kingdom agreed to pay due to the treaties signed in the past.

Key Words: Brexit – Northern Ireland, Financial Agreement, European Citizens, EU

L'8 dicembre 2017, dopo mesi di negoziati estenuanti, attivati dall'Unione Europea e dal Regno Unito in seguito all'invocazione dell'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea¹, il negoziatore di quest'ultima, Michel Barnier e il Ministro britannico per l'Uscita dall'Unione Europea David Davies, sono giunti ad un accordo preliminare ed hanno pubblicato il primo resoconto ufficiale sullo stato dei lavori tra Commissione Europea da una parte e Governo di Sua Maestà Britannica dall'altra. I negoziati hanno seguito le linee-guida stabilite dal Consiglio Europeo il 29 marzo

¹May a Tusk, lettera del 29 marzo 2017, XT 20001/17, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf> (ultima consultazione: 8 gennaio 2018).

2017². Il Resoconto congiunto, come sempre avviene per i negoziati ufficiali condotti dall'Unione è stato emanato con il *caveat* “nothing is agreed until everything is agreed”, quindi non si tratta di decisioni prese, ma di semplici punti di vista, per ora soltanto concordati, sui quali vi è un accordo di massima, suscettibile di futura modifica³. Peraltro, che si trattasse di punti su cui c'è una convergenza e non un accordo definitivo è stato dimostrato anche dall'affermazione molto netta nei riguardi di uno dei punti del Resoconto, quello sull'Irlanda del Nord, da parte della leader del partito minoritario, il Democratic Unionist Party (DUP)⁴, che per ora consente al Primo Ministro Britannico Theresa May di governare, una presa di posizione più tardi edulcorata da un membro del partito in una dichiarazione in Parlamento⁵.

Il testo del Resoconto è stato redatto seguendo le indicazioni del Consiglio Europeo, il quale ha indicato i temi che tassativamente andavano discussi e approvati, prima di passare alla fase successiva⁶. Sulla scorta di queste indicazioni, nella prima fase, i negoziatori hanno discusso e concordato, oltre che su alcuni aspetti minori, su tre aree: la protezione dei diritti dei cittadini dell'Unione nel Regno Unito e dei cittadini del Regno Unito nell'Unione; i criteri guida da utilizzare in rapporto alla situazione “unica” rappresentata dall'Irlanda del Nord e gli accordi finanziari. Un accordo che deve considerarsi come complessivo e non suscettibile di spacchettamenti⁷, e che dovrà portare all'Accordo di Ritiro definitivo alla fine del complesso negoziato.

Il primo punto del Rapporto preliminare riguarda i diritti dei cittadini per i quali l'Accordo di Ritiro dovrà avere come obiettivo primario quello del rispetto e della reciproca protezione dei cittadini, per abilitare all'esercizio effettivo dei diritti derivanti dalla legislazione europea, facendo riferimento al presupposto delle scelte fatte dai cittadini in passato, quando il Regno Unito era parte dell'Unione e si poteva fare affidamento sulla libera circolazione e sul diritto di stabilimento, principio che dovrebbe valere inalterato almeno fino ad una data precisa nel tempo, che in base agli accordi dovrebbe coincidere con l'uscita ufficiale del Regno Unito dall'Unione. In linea di massima l'Unione Europea e il Governo britannico si accorderanno perché i diritti dei cittadini siano garantiti sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea fino alla data di uscita del Regno Unito; pertanto i cittadini dell'Unione, così come i loro familiari, che in accordo con la legislazione europea risiedono in Gran Bretagna e Irlanda del Nord e viceversa, ricadranno nelle fattispecie dell'Accordo di Ritiro, e nessuna discriminazione nei loro riguardi sarà tollerata.

²European Council (Art. 50) Guide lines Following the United Kingdom's Notification under Article 50 TEU, 29 April 2017, EUCO XT 20004/17, <http://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf> (ultima consultazione: 8 gennaio 2018).

³Ivi, p. 3.

⁴*Democratic Unionist Party Statement*, 8 December 2017, <http://www.mydup.com/news/article/democratic-unionist-party-statement> (ultima consultazione: 8 gennaio 2017).

⁵Diane Dodds, *Move to Brexit trade talks important step to EU exit*, 18 December 2017, <http://www.mydup.com/news/article/move-to-brexit-trade-talks-important-step-to-eu-exit-dodds> (ultima consultazione 8 gennaio 2018).

⁶Il Segretariato Generale del Consiglio alle Delegazioni, nota del 22 maggio 2017, n° 21009/17 BXT 16 ADD 1, *Directives for the Negotiation of an Agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Setting out the Arrangements for Its Withdrawal from the European Union*, <http://www.consilium.europa.eu/media/21766/directives-for-the-negotiation-xt21016-ad01re02en17.pdf> (ultima consultazione: 8 gennaio 2018).

⁷Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress during Phase 1 of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union (d'ora in avanti: Joint Report), 8 December 2017, p. 1, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf (ultima consultazione: 8 gennaio 2018).

Il Rapporto Congiunto fissa anche i criteri con i quali si autorizzeranno, vita natural durante, i familiari e partner dei cittadini britannici o europei, aventi titolo a stabilirsi nel Regno Unito o nell'Unione, a usufruire del diritto di stabilimento, secondo la legislazione europea previgente, anche dopo la data di ritiro⁸. In seguito alla creazione di questo diritto di residenza sia il Regno Unito sia l'Unione Europea si impegnano a dotarsi di regole chiare, semplici e trasparenti, ma si tratterà di un procedimento che si attiverà su istanza degli aventi diritto, sulla base di regolamenti nazionali, e in merito il Governo britannico ha già emanato alcune note tecniche⁹. Tutte le procedure dovranno comunque seguire regole certe stabilite nell'Accordo di Ritiro e nelle direttive europee sulla libera circolazione¹⁰, salvo che l'UE o il Regno Unito non decidano di applicare una legislazione nazionale più favorevole. Naturalmente il procedimento amministrativo prevede anche un rigoroso controllo di sicurezza per tutti quelli che faranno domanda di residenza, appellandosi alle clausole dell'Accordo di Ritiro.

Gli accordi tra i negoziatori hanno riservato una disciplina particolare alle regole riguardanti la sicurezza sociale, definendo che si seguirà anche in questo caso la legislazione europea. E questo varrà sia per le regole sul lavoro, sia per il servizio sanitario nazionale, sia per le regole riguardanti il lavoro, l'autoimpiego e l'istruzione, il tirocinio e i vantaggi fiscali¹¹. La disciplina particolare riservata agli accordi riguardanti il capitolo sociale è comprensibile dal momento che proprio il capitolo sociale è quello che ha creato i problemi maggiori nel deterioramento dei rapporti tra il Regno Unito e l'Unione. Si trattava difatti di un capitolo ove Londra aveva ottenuto una clausola di opt-out poi fatta saltare dal Governo di Tony Blair nel 1997¹².

L'aspetto che maggiormente sembra stare a cuore ai negoziatori è la certezza del diritto nonché la sicurezza del rispetto dei diritti acquisiti, senza tralasciare gli effetti dei diritti futuri di chi si trova in mezzo al guado. A tal fine sia il negoziatore britannico, sia quello dell'Unione hanno convenuto che in futuro dovranno essere emanate regole nazionali che portino al rispetto degli effetti legali che scaturiranno dagli accordi. Questo consentirà ai cittadini europei e a quelli britannici che ricadono sotto i termini dell'accordo di godere di certezza circa i propri diritti e vedere disapplicate tutte le regole contrarie ai patti che dovessero essere poste in essere in futuro. A tal proposito il Governo del Regno Unito si impegna a presentare al Parlamento un disegno di legge che recepisca tutte le regolamentazioni che saranno sottoscritte con l'Accordo di Ritiro e la legge che sarà approvata dal Parlamento facendo riferimento all'accordo sottoscritto prevarrà su qualsiasi norma contraria all'accordo medesimo¹³. Per evitare equivoci l'Accordo stabilirà che per entrambi i cittadini la legge applicabile è quella europea vigente al tempo in cui il Regno Unito era membro dell'Unione pertanto in questo contesto è stato deciso che la Corte Europea sarà l'arbitro nell'interpretazione della legge. Le corti del Regno Unito dovranno quindi fare riferimento alle decisioni della Corte Europea o, in caso di dubbio di interpretazione, rimettersi al giudizio della stessa Corte, anche se in quest'ultima fattispecie dovrebbe prevalere la diplomazia tramite la consultazione tra Commissione,

⁸ Joint Report, 8 dicembre 2017, p. 2, *ivi*.

⁹ HM Government, Technical Note: Citizens' Rights – Administrative Procedures in the UK, 7 November 2017, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/657694/TECHNICAL_NOTE_CITIZEN_S_RIGHTS_-_ADMINISTRATIVE_PROCEDURES_IN_THE_UK.pdf (ultima consultazione: 8 gennaio 2017).

¹⁰ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:it:PDF>(ultima consultazione: 8 gennaio 2017).

¹¹ Joint Report, 8 dicembre 2017, p. 5, *cit*.

¹² Christian Rossi, *Il Regno Unito, l'Unione Europea e il Referendum sulla Brexit del 2016 excursus storico e prospettive*, in "Tetide. Rivista di Studi Mediterranei", n° 5, 2017, a. 3.

¹³ Joint Report, 8 dicembre 2017, p. 6, *cit*.

corti britanniche, Corte Europea e Governo britannico, tutto nell'ottica del dare certezza ai cittadini¹⁴.

La seconda, e forse più importante sezione del Resoconto, dal punto di vista della storia internazionale e diplomatica, è quella riguardante l'Irlanda del Nord, che sebbene parte integrante del Regno Unito, investe sicuramente l'intero continente europeo perché rischia di riaprire l'antica ferita del Conflitto in Irlanda del Nord, concluso con la garanzia dell'Unione Europea e degli Stati Uniti nel Belfast Agreement, noto anche come Accordo del Venerdì Santo del 1998¹⁵. Tutte le parti coinvolte si impegnano a fare in modo che gli accordi sottoscritti a Belfast dal Regno Unito, dalla Repubblica d'Irlanda e dagli altri partecipanti siano protetti e rispettati anche in questa nuova situazione internazionale, anche perché tali accordi hanno ricevuto una protezione di rango costituzionale nella Repubblica d'Irlanda ed una protezione rinforzata come documento fondamentale nella legislazione del Regno Unito, ed erano stati anch'essi approvati con un referendum sia nella Repubblica sia nell'Irlanda del Nord. In particolare il referendum in Irlanda del Nord aveva avuto come diretta conseguenza l'approvazione da parte del Parlamento di Westminster del Northern Ireland Act di ratifica e approvazione dell'Accordo di Belfast¹⁶. Il ritiro del Regno Unito dall'Unione Europea presenta un'innovazione significativa in relazione alla situazione dell'intera Irlanda, in particolar modo all'impegno solenne preso dal Regno Unito nell'evitare la creazione di un confine rigido tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica d'Irlanda, in modo da evitare soprattutto controlli alla frontiera¹⁷. Parimenti il Regno Unito si deve impegnare a rispettare la permanenza dell'Irlanda nell'Unione, nel mercato unico e nell'unione doganale e questo avrà certamente degli effetti nella situazione relativa all'Irlanda del Nord che si troverà fuori dall'Unione Europea, ma indissolubilmente legata al resto dell'Irlanda. Londra continua a considerare e a sostenere la permanenza dell'Irlanda del Nord come parte integrante del Regno Unito, sulla base del principio del consenso¹⁸. Inoltre, la cooperazione tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord è fondamentale sulla base dell'Accordo di Belfast del 1998 ed è essenziale al recupero della riconciliazione e della pace, nella normalizzazione delle relazioni in Irlanda¹⁹. Le cancellerie europee e lo stesso Regno Unito sono ben consapevoli del fatto che non si possano pregiudicare le istituzioni regionali create sulla base degli accordi del 1998, né i rapporti di cooperazione Nord-Sud, che si basano fondamentalmente sul quadro politico e legislativo dell'Unione. Parimenti il Regno Unito si dovrà impegnare nel sostegno dello sviluppo del sistema economico creatosi in Irlanda, sostenendo la permanenza della legislazione europea, oppure approvando delle norme giuridiche particolari, vista l'eccezionalità della situazione nella regione. Ove poi non si riuscisse a trovare un accordo, Londra si impegna a mantenere lo *status quo* in Irlanda del Nord²⁰. Oltre a questo il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda si impegnano a mantenere quanto più inalterato possibile lo *status quo* della libertà di movimento all'interno della loro Area di Viaggio Comune, in particolare modo riguardo ai vincoli della Repubblica nei riguardi dell'Unione Europea²¹. Un

¹⁴*Ibidem*.

¹⁵Jorg Neuheiser, Stefan Wolff (a cura), *Peace at Last? The Impact of the Good Friday Agreement on Northern Ireland*, Berghahn Books, New York – Oxford, 2003.

¹⁶NorthernIrelandAct 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47> (ultima consultazione: 8 gennaio 2018).

¹⁷*Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland*, 10 April 1998,

<https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/northernireland/good-friday-agreement.pdf> (ultima consultazione: 8 gennaio 2018).

¹⁸Joint Report, 8 dicembre 2017, p. 7, cit.

¹⁹*Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland*, 10 April 1998, cit.

²⁰Joint Report, 8 dicembre 2017, p. 8, cit.

²¹Joint Report, 8 dicembre 2017, p. 9, cit.

aspetto particolare legato alla questione nordirlandese è quello della cittadinanza della Repubblica d'Irlanda e dell'Irlanda del Nord, dal momento che i cittadini di quest'ultima possono decidere di avere anche la cittadinanza della Repubblica d'Irlanda oltre a quella britannica, pertanto l'Accordo di Ritiro dovrà tenere conto di questo aspetto peculiare²². In modo forse ridondante il Rapporto dei negoziatori ricorda che nonostante l'uscita dall'Unione il Regno Unito si impegna a rispettarne i valori fondamentali, soprattutto in materia di uguaglianza dei diritti²³. Un'affermazione singolare per la culla della democrazia, anche se è vero che si tratta di una dichiarazione che vincola il Governo di Sua Maestà Britannica a non applicare alcuna forma di discriminazione nei riguardi dei cittadini dell'Irlanda del Nord, evidentemente sulla base delle convinzioni religiose, visti i precedenti²⁴.

Per finire il Resoconto ha toccato il terzo aspetto sul quale Unione Europea e Regno Unito dovranno accordarsi: quello finanziario. Il punto forse più controverso di tutto l'accordo. Sulle questioni finanziarie, dopo mesi di dura contrapposizione tra Bruxelles e Londra, c'è stata una leggera apertura del Governo britannico, come risulta anche nel Resoconto. Le parti, che partivano da posizioni diametralmente opposte, precedute da rivendicazioni e dichiarazioni di merito di entrambe²⁵, hanno dapprima cercato di trovare una metodologia che potesse aiutarle a trovare una soluzione condivisa. La metodologia alla fine è stata trovata e consiste nel fare una lista dei componenti delle voci finanziarie; un gruppo di principi per calcolare l'accordo finanziario e le conseguenti modalità di pagamento; la garanzia della partecipazione britannica ai programmi finanziari di cui fa parte fino alla loro naturale conclusione, anche se questa dovesse cadere dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione; a latere, gli accordi finanziari riguardanti la Banca Europea per gli Investimenti; la Banca Centrale Europea; il fondo fiduciario dell'Unione Europea; il centro rifugiati in Turchia; le agenzie del Consiglio e il Fondo Europeodi Sviluppo²⁶. In particolare, per quanto riguarda la Banca Europea per gli Investimenti l'impegno del Regno Unito sarà proporzionato ai tempi di uscita fino all'esaurimento del capitale investito, per il quale saranno fatti dei rimborsi a partire dalla fine del 2019. Con l'uscita definitiva il Regno Unito non sarà più idoneo a partecipare ai programmi di finanziamento della BEI. Lo stesso accadrà con le quote presenti nella Banca Centrale Europea, le quali saranno rimborsate dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione. Per quanto attiene invece al Fondo per i Rifugiati in Turchia e al Fondo Europeo di Sviluppo²⁷, il Regno Unito, salvo diverso accordo ne resterà parte integrante²⁸.

Per quanto concerne i componenti dell'accordo si è convenuto che il Regno Unito parteciperà ai budget dell'Unione fino al 2020 come se fosse ancora membro a pieno diritto, con alcune eccezioni dovute alla situazione, ma con diritto ad acquisire i profitti derivanti dai dazi. Al termine dell'anno fiscale 2020 verranno fatti i conteggi finali su quanto l'Unione Europea deve al Regno Unito in termini di riscossioni di dazi e quanto il Regno Unito deve invece all'Unione in quanto paese membro. Il Governo britannico si dovrà impegnare, inoltre, a condividere tutte le passività contratte dall'Unione fino al 31 dicembre 2020 tenendo conto delle decisioni sulle Risorse Proprie

²²Joint Report, 8 dicembre 2017, p. 8, cit.

²³*Ibidem.*

²⁴S. Calamati, *Qui Belfast. Storia contemporanea della guerra in Irlanda del Nord*, Redstar, Roma, 2013.

²⁵Matthew Keep, *Brexit: the Exit Bill*, Briefing Paper number 8039, 15 December 2017, House of Commons Library, pp. 20-25.

²⁶Joint Report, 8 dicembre 2017, p. 9.

²⁷Matthew Keep, *op. cit.*, p. 32

²⁸Joint Report, 8 dicembre 2017, pp. 12-13, cit.

dell'Unione²⁹, con alcune eccezioni legate a programmi particolari³⁰. Per quanto riguarda, invece, i principi per calcolare l'accordo finanziario, questi si baseranno sugli impegni che il Regno Unito aveva preso prima di decidere di lasciare l'Unione Europea, tenendo conto di quanto fanno tutti gli Stati membri, ma soprattutto tenendo conto di tutti gli opt-out che il Governo britannico aveva ottenuto in passato³¹, e che continuano ad avere piena valenza. I pagamenti dovuti dal Regno Unito, saranno esigibili in euro alla loro normale scadenza, salvo che le parti non si accordino su una data differente e saranno determinati utilizzando tutti i dati pubblici, comunicati al Governo di Sua Maestà britannica nei tempi e nelle forme che consentano un controllo partecipato e saranno sottoposti ad un *audit* della Corte Europea degli Auditor.

Infine, l'accordo di massima prevede che il Regno Unito e l'Unione Europea in futuro negozino – per le questioni concernenti il nucleare – degli accordi simili a quelli che esistevano dentro l'Euratom, mentre per le questioni riguardanti la sicurezza e le politiche di cooperazione in materia giudiziaria e di polizia prevede che si continui a fare riferimento alla legislazione europea. Anche nel caso del mercato e della cooperazione commerciale l'accordo di principio è continuare a dare certezza di legalità ai consumatori utilizzando per quanto possibile la legislazione sulla quale esisteva ormai un accordo consolidato³².

Bibliografia

- Calamati Silvia, *Qui Belfast. Storia contemporanea della guerra in Irlanda del Nord*, Redstar, Roma, 2013.
- Keep Matthew, *Brexit: the Exit Bill*, Briefing Paper number 8039, 15 December 2017, House of Commons Library.
- Neuheiser Jorg, Wolff Stefan (a cura di), *Peace at Last? The Impact of the Good Friday Agreement on Northern Ireland*, Berghahn Books, New York – Oxford, 2003.
- Rossi Christian, *Il Regno Unito, l'Unione Europea e il Referendum sulla Brexit del 2016 excursus storico e prospettive*, in "Tetide. Rivista di Studi Mediterranei", n° 5, 2017, a. 3.
- Sion Maya, *The Politics of Opt-Out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection?*, in A. Cashin and J. Jirsa (a cura), *Thinking Together. Proceedings of the IWM Junior Fellows' Conference*, Winter 2003, Vienna, IWM Junior VisitingFellows' Conferences, Vol. 16

Sitografia

www.consilium.europa.eu

www.dfa.ie/

www.gov.uk

www.mydup.com

²⁹Regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (Rifusione) (GU L 168 del 7.6.2014).

³⁰Joint Report, 8 dicembre 2017, pp. 9-10, cit.

³¹Maya Sion, *The Politics of Opt-Out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection?*, in A. Cashin and J. Jirsa(a cura), *Thinking Together. Proceedings of the IWM Junior Fellows' Conference*, Winter 2003, Vienna, IWM Junior Visiting Fellows' Conferences, Vol. 16, pp. 10-16.

³²Joint Report, 8 dicembre 2017, pp. 14-15, cit.

<https://ec.europa.eu/commission>

<http://eur-lex.europa.eu>

Christian Rossi

Professore Associato di Storia delle Relazioni Internazionali. Insegna storia dell'Integrazione europea nel Corso di Laurea in Scienze Politiche e European Integration nel Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali