



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE

I GRANDI TEMI DELLA POLITICA ECONOMICA

Brexit. Ne valeva la pena?

Conseguenze per l'UE e per l'Italia ¹

18 febbraio 2019 ore 17,30-19,30 - *Oratorio di San Filippo Neri (Bologna)*

MATERIALI PER LA DISCUSSIONE

Indice:

Parte I – In attesa del 30 marzo. Come ci siamo arrivati?

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1) L'antefatto | p. 2 |
| 2) Cosa succederà entro il 29 marzo? | p. 2 |
| 3) Perché non è (ancora) prevalsa l'opzione di soft Brexit: la questione irlandese | p. 4 |
| 4) Le opzioni | p. 5 |

Parte II – Costi, benefici e conseguenze di Brexit per l'UE

- | | |
|------------------------------------------------------|-------|
| 1) Organi comunitari e poteri decisionali | p. 7 |
| 2) Bilancio dell'UE | p. 7 |
| 3) Cittadini e movimenti delle persone | p. 7 |
| 4) Agenzie dell'UE e collaborazioni in atto | p. 8 |
| 5) Intermediari e servizi finanziari | p. 8 |
| 6) Commercio tra RU e UE | p. 9 |
| 7) Localizzazione degli investimenti | p. 10 |
| 8) Orientamenti generali delle politiche comunitarie | p. 10 |
| * PER APPROFONDIRE | p. 11 |

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Box 1: I negoziati tra UE e RU per l'accordo di recesso | p. 2 |
| Box 2: La "backstop solution" (Protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord) | p. 4-5 |
| Box 3: il commercio tra RU e UE | p. 8 |
| APPENDICE I: Cos'è l'UE? | p. 12 |
| APPENDICE II: Una relazione travagliata: il RU e l'UE | p. 12 |
| APPENDICE III: Le conseguenze economiche dei diversi accordi | p. 13 |

¹ A cura di Antonio Marsi e Riccardo Rovelli (13 febbraio 2019).

Parte I – In attesa del 30 marzo. Come ci siamo arrivati?

1) L'antefatto

Il 23 giugno 2016, a sorpresa, con un referendum *consultivo* i cittadini britannici hanno deciso – 52% contro 48% -- che il Regno Unito (RU, o *United Kingdom*) dovrà uscire dall'Unione Europea (UE).

Il 29 marzo 2017 il governo britannico ha notificato all'UE l'intenzione di abbandonare l'Unione, ai termini dell'art. 50 del Trattato sull'UE. Questa notifica ha dato tempo esattamente due anni per negoziare un "Accordo di Recesso" (*vedi Box 1; vedi anche APPENDICE I e APPENDICE II*).

Box 1. I negoziati tra UE e RU per l'Accordo di Recesso

Negoziati tra le due parti sono stati avviati il 19 giugno 2017. Il Consiglio europeo il 25 novembre 2018 ha approvato (riprendendo e completando un primo accordo di massima già raggiunto a dicembre 2017):

- una proposta **di accordo sul recesso** del RU dall'UE e dalla Comunità europea dell'energia atomica ed invitato la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare le misure necessarie per fare in modo che l'accordo possa entrare in vigore il 30 marzo 2019, così da garantire un recesso ordinato;
- la **dichiarazione politica** che definisce il quadro delle future relazioni tra l'UE e il RU, impegnando le parti a realizzare un partenariato quanto più stretto possibile

Se questo accordo non venisse approvato (sia dal Parlamento del RU che dal Consiglio dell'UE) entro il 29 marzo 2019, i Trattati dell'UE cesseranno comunque dopo quella data di essere applicabili al RU, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con il RU, non abbia deciso all'unanimità di prorogare tale termine.

2) Cosa succederà entro il 29 marzo?

Può succedere una di queste tre cose:

A) HARD BREXIT. Nessun accordo di recesso viene approvato, e nessuna proroga dei termini.

- Il RU dal 30 marzo è "fuori" dall'UE. Tutti le norme e regole, in base alle quali il RU partecipa (come stato membro dell'UE) al mercato interno, all'unione doganale, ai trattati commerciali con altri paesi ... istantaneamente non si applicano più. Cosa vuol dire? Tra le molte cose, due in particolare:
 - i. Tutte le merci in transito fra UK e il resto dell'UE dovranno passare dalle dogane, e dunque, se in entrata nell'UE, a differenza di oggi dovranno:
 - pagare le tariffe sulle merci importate che l'UE applica ai paesi con i quali non ha stabilito accordi di libero scambio (le cosiddette "Regole OMC")
 - dimostrare ed eventualmente essere sottoposte a controlli di conformità con gli standard produttivi vigenti nell'UE (per esempio, le normative di sicurezza sui prodotti elettrici ...)
 - pagare l'IVA.

ii. Nei rapporti commerciali con i paesi extra-UE, il RU non potrà applicare le tariffe e regole negoziate dalla politica commerciale dell'UE: ad esempio, le regole e le tariffe previste dagli accordi di libero scambio tra UE e Canada o Messico non si applicheranno più agli scambi tra Canada o Messico e RU:

- A partire da questo “vuoto” di accordi commerciali, il RU dovrà iniziare a negoziare nuovi trattati commerciali sia con l'UE che con i paesi terzi (sia quelli che hanno già accordi con l'UE, che eventualmente quelli che non hanno tali accordi). Si noti che il RU non può “anticipare” la ricerca di questi accordi con i paesi terzi, perché sino a che è membro dell'UE non è permesso avere una politica commerciale autonoma.

B) SOFT BREXIT. L'**accordo di recesso** viene approvato formalmente da ambedue le parti. Esso prevede un **periodo transitorio**, fino al 31 dicembre 2020 (eventualmente estendibile per uno o due anni). Nel corso di tale periodo (*Vedi Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, 2018*):

- Il RU è “fuori” dall'UE. Tuttavia sono previsti diversi obblighi a carico del RU. Tra questi:
 - i. il diritto dell'UE (con ogni sua eventuale successiva modifica) si continuerà ad applicare integralmente al RU, che però non sarà più rappresentato nelle istituzioni ed organi dell'UE;
 - ii. il diritto dell'UE manterrà la primazia nei confronti del diritto del RU;
 - iii. il RU continuerà a partecipare all'unione doganale, al mercato unico e a tutte le politiche dell'UE;
 - iv. il RU dovrà garantire il rispetto tutti gli esistenti strumenti e strutture dell'Unione in materia di regolamentazione, bilancio, vigilanza, attività giudiziaria ed esecuzione, ivi compresa la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
 - v. il RU dovrà rispettare la politica commerciale dell'UE e potrà negoziare accordi commerciali con paesi terzi che potranno entrare in vigore prima della conclusione del periodo transitorio solo previa autorizzazione dell'UE.
 - vi. Il RU si impegna ad onorare tutti gli obblighi finanziari dovuti per la sua partecipazione all'UE e, in particolare, tutti gli obblighi finanziari fino al 2020 (data di scadenza dell'attuale quadro finanziario pluriennale di bilancio dell'UE), nonché gli altri impegni finanziari già assunti che andranno oltre tale data.
- Verrà negoziato un nuovo accordo, che disciplinerà le relazioni tra UE e RU al termine del periodo di transizione

In sostanza dunque l'accordo di recesso congela il più possibile lo status quo fino al 31 dicembre 2020, per evitare traumi o vuoti normativi, nell'attesa che le parti negozino un accordo definitivo, dando modo nel frattempo al RU di iniziare a definire il quadro della propria politica commerciale futura anche nei confronti di paesi terzi.

C) PROROGA DEI TERMINI. Questo avverrà se il Consiglio europeo, d'intesa con il RU, deciderà all'unanimità, entro il 29 marzo, di prorogare oltre tale termine il tempo per approvare l'accordo di recesso.

- In questo periodo, tuttavia, dovrà comunque essere esercitata, in pratica, la scelta fra una delle due possibilità precedenti: o un nuovo "accordo di recesso" che conduca ad una Soft Brexit; oppure un nuovo mancato accordo, che condurrà ad una Hard Brexit.
- Si noti che il tempo di possibile estensione dei termini è comunque limitato: infatti le elezioni per il Parlamento Europeo sono previste per il 23-26 maggio 2019, e quindi l'uscita del RU dovrà essere formalizzata (sia che avvenga nella opzione hard che nella soft) prima di allora.

3) **Perché non è (ancora) prevalsa l'opzione di soft Brexit: la questione irlandese**

Qualsiasi osservatore razionale, che vedesse la questione "dall'esterno", sceglierebbe senza dubbio (sia dal punto di vista dell'UE, che del RU) l'opzione della Soft Brexit, per come l'abbiamo presentata finora.

Tuttavia non è così. Dopo aver negoziato l'accordo di recesso con l'UE, il governo di Theresa May ha perso diversi ministri, polemicamente dimissionari, ed ha subito numerose sconfitte in Parlamento. La ragione principale di questa opposizione interna (che coinvolge anche una parte considerevole del partito conservatore) è dovuta ad una parte dell'accordo di recesso che non abbiamo ancora esaminato: il **protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord**, allegato all'accordo di recesso (la cosiddetta "*backstop solution*", vedi Box 2).

Box 2: La "backstop solution" (Protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord)

L'Accordo di Recesso include un "Protocol on Ireland and Northern Ireland", meglio noto come la "*backstop solution*". Obiettivo dell'accordo è di evitare – in qualsiasi caso – di dover ristabilire una frontiera attorno all'Irlanda del Nord.²

La *backstop solution* entrerà in vigore se e solo se,

- * l'Accordo di Recesso sarà entrato in vigore;
- * entro il termine previsto da questo accordo (ossia, salvo rinvio, entro il 31.12.2020) il nuovo accordo non prevede un'unione doganale tra UE e RU.

Il protocollo è una "clausola di salvaguardia" (richiesta sia dall'UE che in particolare dall'Irlanda che dall'Irlanda del Nord) che non si debba ristabilire una frontiera tra le "Due Irlande". Più precisamente, ci sono tre richieste da soddisfare:

1. *Per l'UE:* Nessuna frontiera tra IRLANDA (EIRE) ed il resto dell'UE
2. *Per gli IRLANDESI:* Nessuna frontiera tra le due IRLANDE
3. *Per i BRITANNICI:* Nessuna frontiera tra IRLANDA del NORD e il resto del RU.

² Il "Good Friday Agreement" del 1998 lasciò aperta la questione della sovranità sull'Irlanda del Nord: l'Irlanda del Nord è parte del RU, ma con forti legami con l'Irlanda – e questi precludono l'esistenza di una frontiera tra le due Irlande.

In realtà **una sola soluzione** soddisfa contemporaneamente queste tre (legittime) richieste: **Nessuna frontiera** tra UE e RU.

Ma l'assenza di una frontiera tra UE e RU può avvenire solo se UE e RU appartengono alla stessa unione doganale, come effettivamente è ora.

D'altra parte, se il RU accettasse questa conclusione, si perderebbe del tutto lo scopo principale di Brexit: ossia la libertà per RU di decidere (e negoziare liberamente con ogni altro stato) la propria politica commerciale!

Per questo, i sostenitori di Brexit percepiscono la *backstop solution*, più che come una clausola di salvaguardia, come una **estrema beffa**.

Anche perché la *backstop solution* potrebbe essere superata solo quando ambedue le parti, e quindi anche l'UE, saranno d'accordo nell'abbandonarla.

A questo punto, i *Brexiters* preferiscono rifiutare in toto anche l'Accordo di Recesso, e quindi affrontare una "Hard Brexit"

Per i motivi spiegati nel box, il Parlamento britannico ha rifiutato di approvare l'accordo di recesso, imponendo al Primo Ministro di rinegoziarlo con l'UE (entro il 29 marzo).

Ma l'UE ha già fatto intendere che non intende accettare modifiche rilevanti all'accordo.

Questo fa pensare che ambedue le parti stiano giocando al "gioco del coniglio" (in inglese, "*chicken game*"): ambedue vorrebbero evitare una Hard Brexit (la soluzione peggiore per tutti) ma ciascuno vuole tenere duro fino all'ultimo, per costringere l'altra parte a cedere al compromesso.

O forse in questi pochi giorni riusciranno a rinegoziare un compromesso che salvaguardi i principi di tutti? Non lo sappiamo, ma lo spazio (nonché il tempo) per raggiungere un tale compromesso è davvero minimo.

4) **Le opzioni**

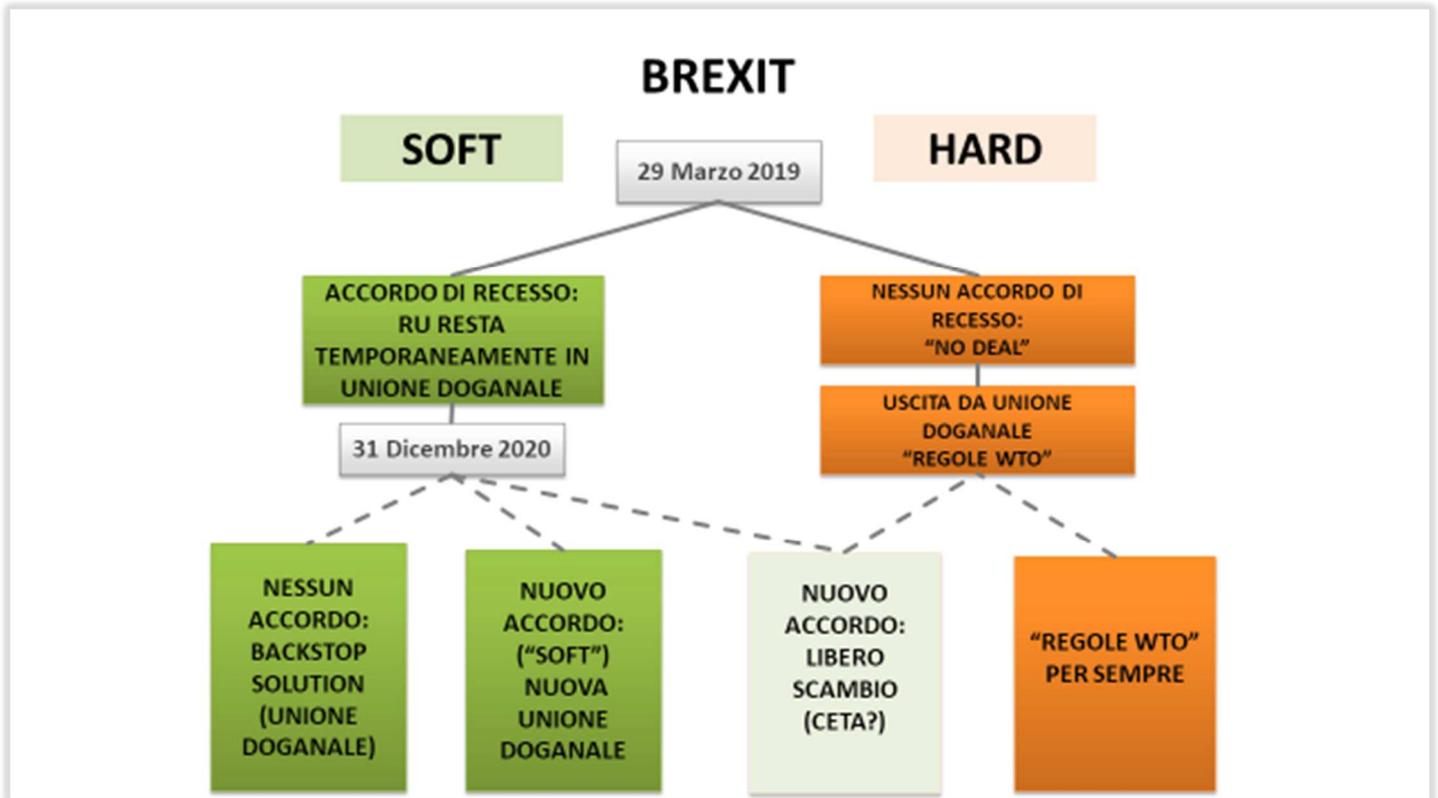
La Figura 1 riassume le opzioni realisticamente possibili.

Nel caso soft (Accordo di Recesso è approvato):

- C'è tempo fino alla fine del 2020 per negoziare un accordo finale.
- Nel frattempo, il RU è fuori dall'UE, ... ma rimane nell'Unione Doganale e nel Mercato Interno dell'UE.
- Pur avendo perso ogni rappresentanza nelle istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Consiglio, Corte di giustizia), RU sarà però ancora soggetto a leggi e norme comunitarie, al primato del diritto UE ed alla giurisdizione della Corte europea di giustizia.
- L'accordo finale potrà prevedere una nuova unione doganale oppure, in alternativa, un accordo di libero scambio. Ma è sempre sottoposto al "capestro" della *backstop solution* (ossia mantenere l'assenza di controlli doganali tra Irlanda e UE, ma implicitamente anche

tra le due Irlande). In caso contrario, UE può continuare a pretendere che resti in vigore l'unione doganale.

Figura 1



Se invece il 29 marzo sarà HARD BREXIT, il RU sarà fuori dall'UE, e quindi escluso dal mercato interno, dall'unione doganale, e anche da tutti gli accordi commerciali con paesi terzi che l'UE ha negoziato nel corso degli anni.

In questo caso, nei confronti di UE e dei paesi terzi si applicheranno da subito le "REGOLE WTO" (vedi la II parte), e il RU potrà iniziare a negoziare nuovi accordi di libero scambio con UE (ad es., sul modello del CETA) e con altri paesi.

Parte II – Costi, benefici e conseguenze di Brexit per l'UE

In questa parte ci limitiamo ad elencare, con pochi commenti, le principali aree (istituzionali e politiche) sulle quali Brexit potrà avere un impatto significativo per l'UE, sia dal punto di vista economico che politico ed istituzionale

1. Organi comunitari e poteri decisionali

Dal 30 marzo, RU non sarà più rappresentato nel Parlamento europeo, nella Commissione europea, nel Consiglio europeo, nella Corte europea di Giustizia. Queste novità devono naturalmente essere recepite nei Trattati dell'UE, che andranno modificati di conseguenza (*vedi* Fabbrini, 2017).

In caso di soft deal, almeno fino al 31 dicembre 2020 il RU sarà comunque soggetto (come ora) a leggi e norme comunitarie, al primato del diritto UE, alla giurisdizione della Corte europea di Giustizia.

In questo caso, anche le eventuali nuove norme o decisioni dell'UE si applicheranno al RU. In questa prospettiva, il soft deal è sicuramente oneroso per il RU, anche se ha il vantaggio di mantenere aperti come ora gli scambi commerciali (*vedi sotto*).

2. Bilancio dell'UE

Dopo il 30 marzo o alla scadenza dell'Accordo di Recesso, RU non pagherà più contributi annuali al bilancio dell'UE (nel 2017: € 10,6 mld, il 7,6% delle entrate totali), né riceverà più pagamenti dall'UE (nel 2017: € 6,3 mld, il 4,6% delle spese totali).

Poiché (nonostante gli "sconti" ottenuti in passato) il RU è stato un contribuente netto, ciò significa che gli altri Stati membri che sono contribuenti netti dovranno aumentare i loro contributi al bilancio UE. L'onere previsto è di quasi € 16 mld per il 2019. Di questi andranno a carico dell'Italia probabilmente € 1,5 mld (Darvas, 2019).

Tuttavia, nel caso di soft deal, RU si è impegnato a pagare una "exit fee" di circa € 44 mld.

Nel caso di hard deal, RU pagherà dazi sulle proprie esportazioni in EU, che per l'80% entreranno nel bilancio comunitario (per il resto andranno direttamente agli Stati membri).

Sarà importante anche capire se e come i fondi strutturali che non verranno più spesi nel RU saranno allocati tra gli Stati membri.

3. Cittadini e movimenti delle persone

In caso di soft deal, i cittadini del RU residenti nell'UE, ed i cittadini UE residenti nel RU, manterranno il diritto alla residenza, e l'accesso ai servizi sociali.

Dopo il periodo di transizione (nel caso di soft deal) o dal 30 marzo (nel caso di no-deal) ogni cittadino UE che voglia lavorare o studiare in RU dovrà richiedere un permesso di ingresso.

Il numero di immigrati annui in RU sarà sotto 100.000 (oggi: circa il triplo). Sarà comunque un'immigrazione selettiva: a chi entrerà in RU verrà chiesto di guadagnare almeno £ 30.000 annue, e non potrà pretendere né di accedere a fondi pubblici, né di ottenere la residenza.

4. Agenzie dell'UE e collaborazioni in atto

L'Agenzia europea per i medicinali (EMA) e l'Autorità bancaria europea (EBA) si trasferiranno, rispettivamente, ad Amsterdam ed a Parigi. Questi trasferimenti sono ovviamente un beneficio netto (finanziariamente, dal punto di vista dei posti di lavoro e del "volano" di servizi e di affari che si generano attorno alle agenzie europee) per i paesi EU.

La Commissione europea ha respinto la richiesta del RU di continuare la propria partecipazione al sistema di navigazione satellitare Galileo. Questo naturalmente è un costo molto elevato per il RU, che da solo non può attivare un sistema alternativo. Probabilmente ha dei costi anche per l'UE, poiché si perde il contributo dei ricercatori britannici.

5. Intermediari e servizi finanziari

In ogni scenario, intermediari e imprese finanziarie, sia quelle basate in EU che operano in RU, sia quelle basate in RU che operano in EU, godranno di un "passaporto" almeno temporaneo, che consentirà loro di continuare l'operatività attuale (sotto il controllo del paese dove sono basate). In particolare, le banche UE potranno continuare ad accedere ai servizi di clearing, anche sui contratti derivati, presso la London Clearing House (LCH).

Tuttavia, diversi intermediari hanno già scelto di trasferirsi da Londra verso l'UE: 25 banche a Francoforte, 8 a Parigi, 6 a Dublino e a Lussemburgo, 3 ad Amsterdam ...

E la previsione di perdita di posti di lavoro nel settore finanziario a Londra è piuttosto elevata. Le stime più prudenti prevedono il trasferimento di almeno 5000 posti verso l'UE.

6. Commercio tra RU e UE

Questo è il terreno sul quale vi è maggiore incertezza, e dove i costi di hard Brexit potrebbero esser maggiori per ambedue le parti (vedi Box 3)

Box 3.

Il commercio tra RU e UE

Le economie del RU e dell'UE sono strettamente connesse. La Tabella 1 ne fotografa il grado di interdipendenza commerciale. I paesi europei vendono al RU il 6,3% delle loro esportazioni. L'Italia, con il 5,7%, è leggermente meno esposta degli altri paesi. Dal punto di vista britannico, è evidente l'enorme esposizione verso l'area UE: quasi il 40% delle esportazioni del RU è diretto in UE.

In realtà, il grado di interdipendenza tra le due economie è ancora maggiore visto che gran parte delle merci scambiate sono beni intermedi, non finali. Questi scambi avvengono all'interno delle "Catene del Valore Globali" (CVG). Questo aspetto è importante in particolare per il RU: per il

settore manifatturiero, il 20% circa del totale degli input utilizzati è importato dall'UE. Per l'UE, solo l'1,5% degli input utilizzati nelle CVG proviene dal RU.

Questi dati suggeriscono che, qualsiasi effetto avrà la Brexit sugli scambi commerciali, sarà estremamente più concentrato sull'economia inglese.

Tabella 1: Esportazioni tra UE e RU

Principali partner commerciali di RU in UE (2014)	Esportazioni verso RU (% su valore totale delle esportazioni del paese)	Esportazioni da RU (% su valore totale delle esportazioni del RU)
Belgio	7.3	2.8
Francia	7.9	6.2
Germania	6.1	7.2
Irlanda	14.2	4.6
Italia	5.7	2.9
Paesi Bassi	7.6	3.1
Spagna	5.5	1.7
Totale UE	6.3	38.9

Fonte: Cappariello et al (2018).

Infatti, nel caso di no-deal, dal 30 marzo 2019 si applicheranno i “dazi WTO” al commercio tra EU e RU. Il dazio medio stimato per le esportazioni RU è del 5,7%. Sulle automobili, sarà del 10%

In aggiunta, ci saranno controlli e lunghe code alle dogane, e ritardi negli approvvigionamenti. Un “incubo logistico”, soprattutto per quelle produzioni che fanno parte delle “catene globali del valore” e per le quali è indispensabile contare non solo sull'assenza di dazi, ma anche sulla consegna “just in time” dei prodotti intermedi da assemblare nel prodotto finale.

Inoltre, per quanto riguarda il RU, si applicheranno i “dazi WTO” anche al commercio tra RU e paesi terzi.

Nel caso di soft-deal, potranno esserci due alternative:

(a) se si negozia una nuova unione doganale, o anche se entra in vigore la *backstop solution*, sostanzialmente si conferma la situazione attuale: anche dopo il 2020, non si applicheranno dazi al commercio tra EU e RU.

(b) Se invece si dovesse negoziare un accordo di libero scambio (assumendo che si trovi un'altra soluzione per la questione irlandese), allora è vero che non si applicheranno dazi al commercio tra EU e RU, ma solo per i beni interamente prodotti in UK (come il whisky). Infatti, per i prodotti esportati dal RU che contengono parti importate da paesi terzi, si applicherebbero le “regole del paese d'origine”: ossia, per i beni non “prevalentemente” prodotti in UK e poi riesportati in EU (come molte parti di automobili giapponesi assemblate in RU) si applicherebbero – alla frontiera

UE – i dazi che sarebbero dovuti dal paese d’origine. Questo implica che, in questo caso, l’UE manterrà attivi i controlli alle frontiere. L’“incubo logistico” si presenterebbe anche in questo caso. (Per maggiori approfondimenti su questo, *vedi Appendice III*).

7. *Localizzazione degli investimenti*

Nel caso di no-deal, alcuni investimenti di paesi terzi in RU potrebbero rilocalizzarsi in EU, sia per evitare di pagare dazio (in base alle “regole di origine”, *vedi* il punto precedente) che per evitare i controlli e ritardi doganali.

Questi incentivi a rilocalizzare la produzione sul territorio dell’UE sono probabili anche nel caso di un accordo di libero scambio” tra EU e RU.

Verrebbero meno solo se il RU costituisse un’unione doganale con l’UE.

8. *Orientamenti generali delle politiche comunitarie*

Gli Stati membri dell’UE hanno mantenuto una posizione “compatta” durante i negoziati di Brexit.

E’ una questione interessante se questa compattezza sopravvivrà oltre il 30 marzo, e se potrà generare (dopo l’insediamento del nuovo Parlamento e della nuova Commissione) nuove iniziative e proposte. A tale proposito, alcuni interrogativi proposti nei recenti mesi riguardano:

- i. Si potranno aprire nuovi spazi per le politiche di bilancio?
- ii. E per la regolamentazione degli intermediari finanziari?
- iii. E per la politica di difesa?

L’uscita del RU induce a chiedersi, d’altra parte, se la politica di concorrenza dei quali sono stati alfieri i britannici (e che è un’area di grande attivismo della Commissione uscente) verrà ridimensionata. Probabilmente, questo vorrebbero sia Francia che Germania. E forse ci sarà più tolleranza per gli “aiuti di stato”? E forse anche un approccio più favorevole alle “politiche industriali”?

Una questione interrelata alle precedenti riguarda le nuove coalizioni che potranno costituirsi tra i 27 Stati membri. Stanno sorgendo nuove coalizioni, in particolare tra gli stati più piccoli: ad esempio, la “nuova Lega Anseatica”, che probabilmente si opporrà a nuovi trasferimenti di competenze a livello europeo. Questa coalizione sarà in grado di consolidarsi e di influire in modo significativo sulle scelte strategiche e politiche del prossimo Consiglio e della Commissione?

E l’Italia, come si posizionerà nel nuovo quadro delle relazioni interne tra gli EU-27? E quali vantaggi potrà eventualmente pensare di ottenere dai futuri orientamenti delle politiche comunitarie?

❖ Per Approfondire

- Baldini, Gianfranco (*a cura di*) (2016). "La Gran Bretagna dopo la Brexit". Il Mulino
- Barker, Alex e Peter Campbell (2018) "Honda faces the real cost of Brexit in a former Spitfire plant." *Financial Times*, 26 Giugno.
- BBC (2019) "Brexit: All you need to know". <https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>
- Cappariello, Rita, Milan Damjanović, Michele Mancini e Filippo Vergara Caffarelli (2018) "EU-UK global value chain trade and the indirect costs of Brexit". *Banca d'Italia. Questioni di Economia e Finanza no. 468 November*. http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2018-0468/QEF_468_18.pdf?language_id=1
- Conconi, Paola (2018) "The devil is in the detail: why multinationals favour the customs union." *LSE Blog*, Luglio. http://eprints.lse.ac.uk/91006/1/Conconi_The-devil-is-in_Author.pdf
- Darvas, Zoltan (2019) "EU budget implications of a no-deal Brexit". Bruegel Blog Post, 14-01-2019. <http://bruegel.org/2019/01/eu-budget-implications-of-a-no-deal-brexit/>
- de Gruyter, Caroline (2018) "There is Life for the EU after Brexit". European Council of Foreign Relations, 28 March. https://www.ecfr.eu/article/commentary_there_is_life_for_the_eu_after_brexit
- Dhingra, Swati, Hanwei Huang, Gianmarco Ottaviano, João Paulo Pessoa, Thomas Sampson and John Van Reenen (2017) "The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects". CEP DP 1478, April. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1478.pdf>
- European Commission (2018) "Protocol on Ireland and Northern Ireland". Fact Sheet, 14 November. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6423_en.pdf
- Fabbrini, Federico (2017) "Brexit and the Future of Europe: Opportunities for Constitutional Reforms". DCU Brexit Research & Policy Institute wp 2-2017. https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3120620_code2883100.pdf?abstractid=3102349&mirid=1
- Helaba Research (2018) "Financial Centre of Frankfurt: Brexit Banks are packing their Bags". September. <https://www.helaba.de/blob/com/476122/13ef3a9170b6a22357edbd62acf168fe/financial-centre-focus--20180926-data.pdf>
- Level, Peter, Anand Menon, Jonathan Portes and Thomas Sampson (2018) The Economic Consequences of the Brexit Deal. CEP Brexit 12, November. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit12.pdf>
- Manzini, Pietro (2019) "Brexit che viene, Brexit che va". Lavoce.info, 18 gennaio.
- Merler, Silvia (2018) "The Brexit Withdrawal Agreement". Bruegel Economic Blogs review, 19 November. <http://bruegel.org/2018/11/the-brexit-withdrawal-agreement/>
- Senato della Repubblica – Camera dei Deputati (2018) "Il consiglio europeo del 25 novembre 2018 e l'accordo sulla Brexit". XVIII legislatura – Dossier europeo, Senato n. 27 - Documentazione per le commissioni, Camera n. 5, 27 novembre. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083283.pdf>
- Ward, Matthew (2019) "Statistics on UK-EU trade". *Briefing Paper, House of Commons*, Gennaio. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7851/CBP-7851.pdf>
- Villafranca, Antonio e Matteo Villa (2019) "Westminster: no ad accordo Brexit. E ora?". ISPI Focus, 15 gennaio. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/westminster-no-ad-accordo-brexit-e-ora-21985>
- Wolff, Guntram B (2019) "The implications of no-deal Brexit: is the European Union prepared?". *Bruegel Policy Contribution*, 14 January. <http://bruegel.org/2019/01/the-implications-of-no-deal-brexit-is-the-european-union-prepared/>

APPENDICE I: L'UNIONE EUROPEA OGGI

L'UE è un'**unione** di stati (non è, perciò, uno stato essa stessa; in particolare, **non** è uno stato federale – come lo sono, invece, USA, Russia, Canada, Messico, Brasile e Germania...)

Gli stati membri hanno conferito all'UE, con i Trattati fondamentali, diverse **competenze**. In alcuni casi, tali competenze sono condivise con gli stati membri; in altri casi sono esclusive. L'UE può esercitare solo le competenze che le sono **esplicitamente attribuite** dai Trattati.

Le **competenze esclusive** attribuite all'UE sono, a tutti gli effetti, delle “**cessioni di sovranità**”. Le principali riguardano: (i) Unione Doganale; (ii) Regole di Concorrenza per il mercato interno; (iii) Politica monetaria per i paesi dell'area euro; (iv) Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; (v) Politica commerciale comune; (vi) Conclusione di accordi internazionali.

Dal punto di vista economico, far parte dell'UE vuol dire condividere quattro dimensioni:

- 1) **Unione Doganale** (28 membri UE, più Monaco e alcune territori dipendenti dal Regno Unito. Inoltre, con trattati bilaterali, ne fanno parte anche Andorra, San Marino e Turchia).
 - ★ È un'area di libero scambio di merci, con una tariffa esterna comune, nei confronti degli stati terzi.
 - ★ Le merci che transitano fra uno stato e l'altro, all'interno dell'Unione Doganale, non sono soggette al pagamento di alcuna tariffa.
- 2) **Mercato interno** (28 membri UE, più Islanda, Lichtenstein, Norvegia, Svizzera: 500 milioni di persone)
 - ★ È un mercato regolato: regole – e standard di produzione - sono comuni tra gli stati partecipanti.
 - ★ Non sono richiesti controlli alla frontiera, perché i controlli sul rispetto degli standard sono fatti nel paese di produzione.
 - ★ Le regole mirano ad assicurare un “*level playing field*”, tra le diverse imprese e i diversi stati.
 - ★ Le regole impongono il rispetto di standard comuni per: ambiente, salute, condizioni di lavoro.
 - ★ L'IVA non viene pagata alle frontiere interne. È in corso un cambiamento nelle regole di pagamento dell'IVA, dal sistema del “paese di origine” a quello “di destinazione” dei beni o servizi.
 - ★ Le regole della **politica di concorrenza** sono comuni, e decise solo a livello comunitario (questo include anche le regole sugli “aiuti di stato”).
 - ★ Sono tutelate le quattro libertà fondamentali di movimento: di persone, beni, servizi e capitali.
- 3) **Politica commerciale unica**
 - ★ Definisce gli accordi commerciali con altri paesi.
- 4) **Politica monetaria per i paesi dell'area euro** (oggi, 19 paesi)
 - ★ Solo per i paesi che hanno adottato l'euro, attraverso la Banca Centrale Europea (BCE) definisce e attua la politica monetaria unica.

APPENDICE II: UNA RELAZIONE TRAVAGLIATA: IL RU NELL'UE

Il Regno Unito è entrato nella Comunità Europea nel 1973.

Sia l'adesione che la successiva *membership* sono state abbastanza travagliate.

- 1975: *Referendum* richiesto dal partito laburista (governo di minoranza) per decidere se rimanere nella Comunità Europea dopo aver rinegoziato i termini di adesione. 67% a favore.
- 1985: Il PM Margareth Thatcher (Conservatore) ottiene uno sconto del 66% ("*UK rebate*") sui contributi pagati al bilancio comunitario.
- 1992: Il Regno Unito ottiene l'inserimento nel Trattato di Maastricht della clausola di "*opting out*": non è tenuto ad adottare l'euro.
- 1993: Viene fondato l'*United Kingdom Independence Party* (UKIP), il cui obiettivo principale è l'uscita dalla CE. Otterrà l'1,5% dei voti alle elezioni politiche del 2001, ma salirà al 27,5% (primo partito) alle elezioni europee del 2014.
- 1999: *Opting out* (parziale) dagli Accordi di Schengen (mobilità delle persone).
- 2007: *Opting out* (parziale) rispetto all'adozione della Carta dei Diritti Fondamentali.
- 2007: *Opting out* (parziale) dall'area europea di libertà, sicurezza e giustizia.
- 2013: Il PM David Cameron (Partito Conservatore), annuncia che, se verrà rieletto nelle elezioni del 2015, il suo Governo organizzerà un *referendum* sulla permanenza del Regno Unito nell'UE. Il referendum (consultivo) si terrà dopo aver rinegoziato l'adesione del paese su alcuni punti dei trattati UE.
- 2016 (23 giugno): *Referendum* vede a sorpresa il *leave* affermarsi sul *remain* (52% vs 48%). Il giorno successivo il premier Cameron annuncia le sue dimissioni.
- 2017 (29 marzo): Il nuovo governo, con il PM Theresa May, notifica ufficialmente al Consiglio dell'UE la decisione di **recedere dall'Unione**, ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea (TUE).

APPENDICE III: LE CONSEGUENZE ECONOMICHE DEI DIVERSI ACCORDI

No-deal e “regole WTO”

Se il 29 Marzo nessun accordo di transizione venisse raggiunto e se non ci fosse alcuna proroga da parte dell’UE o una rinuncia a uscire da parte britannica, si realizzerebbe la tanto temuta opzione “no-deal” (nessun accordo). Come discusso nel testo, è un’opzione che (quasi) nessuno vuole, perché dannosa per entrambe le parti, ma non è un’opzione da escludere vista la difficoltà dei negoziati. L’aspetto che incute maggior timore è l’incertezza che questa ipotesi comporterebbe. Proviamo a immaginare quali potrebbero essere le conseguenze di una Brexit disordinata.

Innanzitutto, ci sarebbero le conseguenze immediate, di breve periodo. Come spiega Guntram B. Wolf, direttore di Bruegel: “[...]si determinerebbero importanti sfide logistiche e amministrative. Dover, uno dei principali punti di entrata in Regno Unito per le merci UE, sembra non avere le risorse per effettuare controlli doganali e mantenere il numero di tir in entrata al livello attuale. Ciò avrebbe effetti immediati sulle catene di produzione e ci vorrà del tempo affinché tali rotte commerciali vengano ristabilite. Analogamente i porti in UE non hanno abbastanza personale per garantire adeguati controlli. [...] È probabile che questi problemi pratici avranno un effetto significativo sugli scambi commerciali per diversi mesi, ma è anche sensato assumere che simili ostacoli di tipo logistico verranno risolti dopo qualche tempo e non costituiranno una barriera permanente al commercio.”

In caso di “no-deal” da aprile i rapporti commerciali tra Ue e RU sarebbero regolati in modo equivalente a due paesi aderenti al WTO tra i quali non vi è alcun accordo di libero scambio. In particolare verrebbero reciprocamente applicati i dazi previsti dall’UE verso i paesi WTO, secondo la clausola della “Most Favourite Nation” (MFN)³. La Tabella 2 mostra i dazi che verrebbero applicati per alcuni prodotti. Come si può vedere alcuni settori sarebbero maggiormente colpiti, come il settore automobilistico, che interessa soprattutto la Germania, la quale esporta automobili in RU per quasi 30 miliardi di euro.

Tabella 2: dazi MFN

Prodotto	Dazio medio applicato secondo la regola MFN del WTO
Automobili	10%
Farmaci	0%
Macchinari e attrezzature	1.8%
Motori elettrici	2.5%
Altri prodotti manifatturieri	2.3%

Fonte: Cappariello et al (2018)

³ I paesi aderenti al WTO si impegnano a garantire a tutti gli altri paesi membri, con i quali non vi è un accordo di libero scambio, lo stesso trattamento in termini di dazi doganali.

L'effetto della reintroduzione dei dazi verrebbe però esacerbato dalla interconnessione tra le catene produttive di RU e UE. Come viene spiegato in uno studio della Banca d'Italia, a cura di Cappariello e altri: *Oltre all'effetto diretto dei dazi, gli effetti indiretti potrebbero essere significativi in un mondo di Catene di Valore Globali (CVG). In primo luogo, perché i beni intermedi importati sono contenuti nei beni esportati e i relativi dazi vanno a cumularsi tante volte quante i beni intermedi attraversano il confine RU-UE. [...] In secondo luogo, perché una frazione importante di beni e servizi raggiunge il paese di destinazione solo indirettamente, attraverso le esportazioni di altri paesi e perciò questi beni intermedi devono sopportare costi che non sono immediatamente evidenti.*

Lo stesso studio stima, tenendo conto della presenza di Catene di Valore Globali, che la reintroduzione dei dazi comporterebbe un aumento dei costi di produzione dell'1% circa, per le imprese manifatturiere britanniche. Mentre per l'UE l'aumento sarebbe solo dello 0,1%. Alle importazioni del RU dall'UE verrebbe applicata una tariffa media del 2% maggiore rispetto alla tariffa media applicata alle importazioni UE dal RU. La presenza delle CVG amplifica la tariffa media solo per le importazioni UE, questo perché l'UE sfrutta il RU per eseguire alcune fasi della produzione, e poi reimporta i prodotti finali o intermedi. Questo aspetto potrebbe causare una riallocazione di alcune fasi produttive intermedie verso l'UE. Questo implica anche un re-indirizzamento degli investimenti diretti dall'estero, verso l'UE

Accordo di libero scambio

Anche in caso di un'uscita "no-deal", RU e UE potrebbero successivamente accordarsi per un nuovo accordo commerciale e la cosa sarebbe abbastanza probabile. È difficile infatti immaginare che RU e UE decidano di applicare i dazi MFN per sempre, anche se rimane comunque una possibilità. Per quanto riguarda questo ipotetico futuro accordo, è immaginabile che esso consista in un accordo di libero scambio, qualcosa di simile al CETA (l'accordo firmato tra UE e Canada). Un accordo del genere eliminerebbe qualsiasi dazio, e quindi gli effetti discussi sopra non si verificherebbero.

Ciò non sarebbe però sufficiente a evitare il ritorno di controlli doganali alla frontiera RU/UE. Il motivo per cui i controlli doganali sarebbero necessari anche in assenza di dazi, risiede nel fatto che per preservare l'integrità dell'unione doganale bisognerebbe assicurarsi che le merci in entrata soddisfino le cosiddette **regole di origine**. Si tratta di regole che definiscono i criteri per determinare la provenienza di un prodotto, per stabilire quali tariffe applicare all'entrata dell'unione doganale. Ad esempio, affinché un'automobile possa considerarsi proveniente dal RU, bisogna verificare che una sufficiente percentuale di essa sia stata effettivamente prodotta in RU. Non è un'operazione semplice, soprattutto per beni complessi, come le automobili, le cui componenti vengono spesso prodotte in molti paesi diversi. Ad esempio, molti beni intermedi provenienti dal Giappone, dall'Italia e dalla Germania affluiscono nel RU, per produrre automobili ("giapponesi") che poi vengono esportate in EU.

Come spiega Paola Conconi, dell'Université Libre de Bruxelles: *società come la Honda o la Nissan si basano su catene del valore globali. Per esempio, le componenti chiave dei modelli che producono nel RU sono importate dal Giappone. Oggi loro possono automaticamente vendere in UE le auto che producono in RU senza pagare alcun dazio. In caso di un accordo di libero scambio tra UE e RU, se mantenessero la loro produzione in territorio britannico, si troverebbero di fronte a un dilemma:*

smettere di importare componenti dal Giappone per rispettare le regole di origine e ottenere un trattamento “duty-free” o mantenere le loro catene di produzione globali ma sopportare un dazio del 10% nel momento in cui esportano dal RU all’UE. Spostare la produzione nell’Europa continentale permetterebbe loro di rimanere nell’unione doganale e evitare questo trade-off. Lasciare l’unione doganale sarebbe più quindi più problematico di quanto suggerito da politici ed elettori al momento del voto sulla Brexit, [...] potrebbe indurre le multinazionali a riallocare la produzione al di fuori del RU, creando una perdita di migliaia di posti di lavoro. Il governo britannico [...] dovrebbe assicurarsi di negoziare con l’UE regole di origine più flessibili possibili. [...]

Oltre alla questione delle regole di origine, un ritorno dei controlli doganali al confine UE-RU comporterebbe sfide logistiche enormi per le imprese operanti in RU, che fanno affidamento sull’assenza di controlli doganali per ridurre al minimo i tempi per lo scambio di merci e prodotti con l’UE. Un esempio eclatante è quello della Honda, che in Inghilterra, nei pressi di Swindon, possiede uno stabilimento che impiega circa 4000 persone. La fabbrica è affiancata da un magazzino enorme, sufficiente però a contenere le auto prodotte per 3 giorni al massimo. Per non dover sopportare costi di gestione spropositati viene applicata una gestione della produzione “just in time”: le componenti necessarie arrivano alla fabbrica con il minor anticipo possibile, così da non dover accumulare scorte ingombranti. Questo è oggi possibile perché le numerose componenti importate dall’Europa continentale, molte anche dall’Italia, arrivano spesso in meno di 24 ore. In caso di uscita del RU dall’unione doganale, Honda stima che ci vorrebbero da 2 fino a 9 giorni perché gli stessi prodotti giungano a destinazione. Un’incertezza che comporterebbe la necessità di costruire magazzini di dimensioni impraticabili. Senza una soluzione che eviti il ritorno dei controlli doganali, per aziende come la Honda l’unica soluzione sembrerebbe essere spostare la produzione nell’area doganale UE. In pratica, una perdita netta per il RU, ma un guadagno netto per il paese UE dove verrà rilocalizzata la produzione.

Soft Brexit

In caso di una soft Brexit l’uscita del RU dall’UE sarebbe accompagnata da un accordo che cerchi di limitare il più possibile gli effetti negativi sugli scambi commerciali tra le due economie. È difficile immaginare le caratteristiche di tale accordo, ma ci saranno comunque due fasi:

- a. Nella prima fase, vale l’accordo di recesso (nella forma negoziata a dicembre 2017, oppure in una forma da rinegoziare entro il prossimo 29 marzo (salvo rinvio). In ogni caso, questo accordo prevede che il RU resti nel mercato interno e nella unione doganale (probabilmente fino al dicembre 2020).
- b. Nella seconda fase, come discusso nel testo, sono verosimilmente possibili due alternative:
 - RU rimane fuori dall’UE, ma rimane nell’Unione Doganale (o ne forma una nuova con l’UE).
 - RU rimane fuori dall’UE, ma le due parti sottoscrivono un accordo di libero scambio.

Nella prima ipotesi si tratta della versione più “soft” possibile della Brexit, il RU rimarrebbe all’interno dell’unione doganale in modo permanente. In questo caso le conseguenze economiche sarebbero minime. Gli unici ostacoli a questa opzione sono politici. Il Regno Unito sarebbe infatti costretto ad accettare passivamente le politiche commerciali decise a livello UE senza aver voce in capitolo: non proprio la maggior autonomia che auspicavano i promotori del referendum.