

Brexit: il danno è già fatto

di Antonio Villafranca*

SCENARIO POLITICO-ISTITUZIONALE

Per la prima volta dalla nascita dell'Unione Europea (UE), ci si trova a fare i conti non con un Paese che fa di tutto per aderirvi, bensì con un Paese che ha scelto di uscirne. Ma non sa bene come farlo.

Dopo la clamorosa bocciatura alla House of Commons dell'accordo concluso dalla premier Theresa May con i partner europei per l'uscita del Regno Unito dall'UE, prevista il 29 marzo 2019, i possibili scenari per il futuro dei rapporti tra Westminster e il resto del continente rimangono ancora un'incognita. Molto dipenderà dalle dinamiche interne al Parlamento inglese e, in particolare, al partito conservatore.

Il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE era infatti stato indetto dall'ex premier conservatore, David Cameron, che aveva ottenuto il supporto dei Tories per la sua rielezione con la promessa, appunto, di lanciare una consultazione popolare sul tema. Nonostante il primo ministro si fosse poi speso in una campagna a favore del «Remain», l'esito del referendum aveva visto la vittoria di una maggioranza risicata in favore dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea. Le urne, però, sancivano non solo l'avvio di un divorzio dalle implicazioni tutt'altro che definite per entrambe le sponde della Manica, ma evidenziavano anche le divisioni di un Paese spaccato lungo linee geografiche, culturali e generazionali.

La scommessa di Cameron, che aveva tentato con l'adesione all'UE quello che aveva già fatto con la questione scozzese, cioè rivolgersi ai cittadini per mettere la parola fine a una questione su cui la politica non riusciva a dare una risposta, si è trasformata però in un clamoroso boomerang. Sconfitto, l'ex premier non ha potuto far altro che dimettersi. È toccato quindi alla nuova premier conservatrice May riprendere le fila di una questione che appariva, con il passare del tempo, sempre più difficile da affrontare.



UN RAPPORTO DA SEMPRE DIFFICILE

È quindi nell'incapacità dei Tories a trovare un momento di sintesi su una questione cruciale come l'adesione all'UE che va rintracciato il principale motivo che ha dato avvio a Brexit. Ma non si tratta certo dell'unico motivo. In fondo, i dubbi dei Tories, ma anche di una parte dei laburisti, in merito all'adesione all'UE hanno motivazioni profonde che riguardano la storia più recente della Gran Bretagna a partire dall'adesione nel 1973 all'allora Comunità Economica Europea. Motivazioni sostanzialmente diverse da quelle che avevano spinto i sei Paesi fondatori dell'UE a unire le proprie forze nel 1957.

Se l'UE nasceva infatti dalla volontà di evitare che la guerra si affacciasse di nuovo sul continente europeo, l'adesione britannica appariva invece sin dall'inizio come una scelta quasi forzata, legata principalmente a motivazioni economiche. E in effetti la visione inglese dell'UE è sempre stata quella di una grande area di libero scambio, senza specifiche aspirazioni politiche.

* *Antonio Villafranca* è Research Coordinator presso ISPI e docente a contratto di Relazioni Internazionali presso l'Università Bocconi.

Da qui le famose *red lines* britanniche su temi sensibili a partire dalla politica estera e di sicurezza, oltre che i vari *opt-outs* strappati in via del tutto straordinaria a Bruxelles, tra cui spicca quello della moneta unica. Vista da Londra dunque, l'Unione Europea sembrava avere ormai preso da tempo una strada, quella dell'unione politica, che molti britannici – e la maggioranza dei conservatori – ritenevano inaccettabile perché lesiva della sovranità nazionale.

Non mancavano neppure divergenze sul merito di molte politiche comunitarie. Londra ha sempre opposto alle politiche «corporativiste» di Berlino e Parigi una visione più orientata alla libera concorrenza, ribadendo incessantemente la propria contrarietà a qualsiasi aumento del budget europeo che non fosse orientato ad accrescere la competitività delle imprese.

Alle specifiche preferenze britanniche si sono aggiunti, negli ultimi anni, i problemi economici, politici e istituzionali emersi all'interno dell'UE. La crisi economica ha enfatizzato alcuni aspetti negativi dell'integrazione economica europea, quali le disparità regionali: le risorse destinate nel bilancio UE alle politiche di coesione non sono riuscite ad avere un impatto decisivo. Il tema non è secondario per il Regno Unito, tanto più che le differenze regionali e le disparità di reddito in Gran Bretagna sono tra le più alte d'Europa, con Londra che fa registrare un reddito pro capite pari a oltre tre volte la media britannica. Non a caso, al referendum Londra ha votato a larga maggioranza per il Remain, mentre le campagne e i centri minori hanno chiesto di uscire dall'UE.

DUE ANNI DI BREXIT

A oltre due anni dal fatidico referendum, il voto del Parlamento inglese dello scorso 15 gennaio ha rimiscolato le carte su un tavolo già parecchio confuso. La sonora sconfitta incassata da May sull'accordo raggiunto nel novembre 2018 con l'UE, dopo un negoziato lungo 18 mesi, è la peggiore nella storia recente del parlamentarismo inglese: 432 voti contrari e solo 202 a favore. Nonostante la premier sia poi sopravvissuta alla mozione di sfiducia all'indomani del voto, la seconda in poche settimane (dopo quella tutta interna al suo stesso partito), la strada per trovare un accordo in tempo per Brexit sembra sempre più in salita. Soprattutto considerando che il testo cassato dalla Camera dei Comuni è considerato l'unico possibile dai leader dell'UE: non solo perché Bruxelles e i 27 Stati membri non intendono cedere su alcuni punti dirimenti, ma anche perché mancherebbe il tempo utile per rinegoziare.

Né, d'altra parte, si vede la convenienza per Bruxelles e le capitali europee nel riaprire negoziati che sono stati certamente lunghi e difficili, ma dai quali è emersa un'inusuale unità di vedute tra i 27, compatti nel supportare l'azione del capo negoziatore della Commissione Europea, il francese Michel Barnier. Nel Consiglio

Europeo di dicembre, che ha liquidato la questione Brexit in soli 30 minuti, i leader dei 27 hanno ribadito che l'accordo attuale è il solo possibile e che le uniche modifiche accettabili potrebbero riguardare la *Dichiarazione politica*, un testo giuridicamente non vincolante sul futuro dei rapporti tra Regno Unito e UE.

I RISCHI DI UN'USCITA CAOTICA

Non è solo la politica a guardare con apprensione l'evolversi della situazione Oltremontana. Per un Paese come il Regno Unito, che ha sempre improntato la propria relazione con gli attori economici su un rapporto pragmatico fatto di regole chiare e tendenzialmente stabili, lo scenario confuso che si prospetta dopo una Brexit ancora tutta da definire non può che avere effetti negativi per le aspettative e le previsioni di chi fa business in Gran Bretagna. Imprese e investitori si chiedono soprattutto quale sarà la natura dell'accordo commerciale tra Westminster e Unione Europea: a oggi, l'opzione più appetibile per molti sembrerebbe quella di un accordo di libero scambio ricalcato sul CETA canadese – al quale Londra auspica di aggiungere una clausola che riguardi specificamente i servizi finanziari, così da garantire a uno dei *core business* della City londinese il passaporto finanziario e l'accesso al mercato unico.

I tempi dell'economia, però, sono più stretti di quelli dei palazzi della politica. Già dall'aprile 2017, autorità e regolatori britannici come la Bank of England, la Prudential Regulation Authority e la Financial Conduct Authority hanno invitato imprese e società a preparare dei *contingency plans* per il *worst case scenario*, una Brexit senza accordo.

La possibilità di arrivare al termine ultimo per rendere Brexit esecutiva senza avere pronta una *roadmap* da seguire per evitare un *cliff edge*, la cosiddetta uscita «disordinata» dall'UE, sta diventando, come confessa il ministro degli Esteri tedesco Heiko Maas, «più probabile» e una vera spada di Damocle per gli investitori. I servizi finanziari offerti in Gran Bretagna, infatti, hanno bisogno di un «passaporto finanziario» per poter accedere al mercato unico, requisito che verrebbe meno in caso di uscita senza accordo. L'opzione spaventa non poco: sono dozzine le banche che hanno annunciato di voler portare via dalla City, nei prossimi due anni, oltre 1000 miliardi di euro di asset.

È difficile immaginare le conseguenze economiche e geopolitiche di questo processo di trasferimento e riorganizzazione dei mercati e delle attività finanziarie. La concorrenza tra Londra e le borse di Parigi, Francoforte, Milano e Dublino si è già messa in moto, in quella che appare sempre più come una «cannibalizzazione» di attività e clientela. La vera incognita, però, riguarda le prossime mosse delle piazze finanziarie extra europee: potrebbero infatti essere i centri finanziari statunitensi o asiatici a trarre i maggiori vantaggi dalla disputa tra Londra e il resto del continente.

I rischi legati a una *hard Brexit* non riguardano però solo i grandi capitali internazionali. Alcuni scenari pubblicati dal governo britannico evidenziano infatti che, a prescindere dal tipo di Brexit, l'economia britannica ne subirà l'impatto. Più nel dettaglio: un accordo simile a quello raggiunto da May con l'UE a novembre avrebbe un impatto negativo limitato, attorno a un solo punto percentuale di PIL. Nel caso di *hard Brexit*, invece, l'effetto negativo si prevede potrebbe salire fino all'8 per cento. In termini di PIL pro capite, Brexit potrebbe dunque tradursi in una perdita di quasi 3000 euro per ciascun cittadino britannico.

LE CONSEGUENZE COMMERCIALI

Parte delle conseguenze negative di Brexit sono da imputare anche alla possibilità che, senza accordo, i rapporti commerciali tra le due sponde della Manica vengano regolamentati secondo le norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). In pratica, si tornerebbe ad applicare la regola della «nazione più favorita», che nel caso specifico si tradurrebbe nell'imposizione sulle merci britanniche dirette verso

A questi nuovi dazi si aggiungerebbero poi quelli applicati da tutti i Paesi che hanno accordi di libero scambio negoziati con l'UE, che rappresentano circa il 16 per cento delle esportazioni britanniche. Senza un accordo per l'uscita dal mercato unico europeo il Regno Unito dovrebbe rinegoziare un accordo commerciale con ciascuno di questi Paesi continuando a pagare i dazi fino alla firma di un nuovo accordo.

Un ulteriore fattore di rischio per il commercio britannico, infine, arriverebbe dalle cosiddette barriere non tariffarie, quel *corpus* di norme e regole che stabilisce gli standard cui devono conformarsi i prodotti prima di essere venduti sui diversi mercati. Come detto sopra, l'impatto sarebbe particolarmente pesante per i servizi, in particolare quelli finanziari, che contano per una parte considerevole dell'economia britannica.

L'IMPATTO PER L'UE

Stimare gli effetti che Brexit avrebbe per le altre economie dell'UE non è semplice. Sul piano commerciale, l'importanza del Regno Unito varia a seconda del Paese in considerazione. Per esempio, Oltrema-

nica è diretto il 7 per cento delle merci di Francia e Germania, mentre questa quota supera il 10 per cento nel caso di Paesi Bassi e Irlanda. Oltre all'entità degli interscambi, si può guardare anche al surplus commerciale. In questo caso, tra i Paesi più esposti a una *hard Brexit* ci sarebbero Germania (48 miliardi di dollari) e Paesi Bassi (32 miliardi).

A confronto con gli altri grandi Paesi UE, l'Italia appare a prima vista meno esposta al rischio *hard Brexit*: solo poco più del 5 per cento delle nostre esportazioni è diretto verso il Regno Unito. Tuttavia è proprio Roma ad avere il terzo maggiore surplus commerciale europeo nei confronti di Londra (12 miliardi di euro l'anno). Un surplus peraltro in aumento negli ultimi anni, che oggi rende il Regno Unito il quinto importatore di beni italiani. Tra

i settori di punta del nostro export, i più esposti sono la meccanica strumentale, il tessile, il chimico e l'agroalimentare.

Anche dal punto di vista degli investimenti, Brexit dovrebbe avere un effetto limitato sull'Italia. La nostra è infatti, tra quelle sviluppate, una delle economie meno internazionalizzate, con una quota di investimenti diretti esteri equivalente al 19 per cento del PIL nel 2016: una percentuale inferiore rispetto alla Francia (28 per cento) e alla media UE (che supera il 45 per cento). Vale però la pena ricordare che molti investimenti britannici sono localizzati nel Nord Italia, in Lombardia in particolare, con il rischio quindi di un effetto consistente a livello locale.



l'UE dei medesimi dazi già adottati nel commercio con i Paesi terzi. Dazi bassi, ma non inesistenti: la tariffa media europea sui prodotti non agricoli è infatti del 3,2 per cento, ma raggiunge una media del 12 per cento per quelli agricoli (con un picco del 35 per cento sui prodotti caseari) e supera il 10 per cento su prodotti come i veicoli e i macchinari. Secondo stime recenti, il dazio medio pesato per l'interscambio che dovrebbero affrontare gli esportatori britannici verso i Paesi UE sarebbe del 5,7 per cento. Se si considera che per il Regno l'interscambio commerciale con i Paesi dell'UE rappresenta circa il 50 per cento dell'interscambio totale, si hanno ben chiare le dimensioni dei rischi di un'uscita senza accordo di Londra dall'Unione.

GLI SCENARI POSSIBILI

Mentre la data ufficiale di Brexit si avvicina – e con questa i potenziali effetti negativi sopra indicati – quattro sembrano gli scenari possibili.

Il primo scenario prevede la presentazione alla House of Commons di alcune modifiche all'accordo bocciato il 15 gennaio specialmente rispetto alla questione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord. Il *backstop* previsto dall'accordo, infatti, vincolerebbe il Regno Unito a restare all'interno di un'unione doganale per evitare il ritorno di un confine fisico tra le due Irlanda, una condizione che violerebbe gli accordi del Venerdi Santo. May chiede che il backstop non sia a tempo indeterminato, ma abbia invece una data di scadenza o preveda la possibilità per Londra di recedere unilateralmente.

In alternativa, May potrebbe decidere di presentare un piano totalmente diverso rispetto all'accordo con l'UE, che prevedrebbe la permanenza del Regno Unito nel Mercato Unico o la firma di un accordo di libero scambio sul modello del CETA euro-canadese. Un accordo più vicino alle richieste dei laburisti e dei nazionalisti scozzesi, ma difficilmente digeribile per i Tories più intransigenti. Per renderlo possibile, però servirebbe ottenere da Bruxelles una proroga a Brexit, così da poter riaprire le negoziazioni.

La terza opzione, la più temuta sia dalla Gran Bretagna sia dall'Unione, è una *hard Brexit*: un'uscita senza accordo, senza periodo di transizione e senza *backstop*. Dal 29 marzo Londra sarebbe anche fuori dal Mercato Unico, tornerebbero i dazi commerciali e controlli alla frontiera.

L'ultima opzione è quella di un clamoroso annullamento dell'intero processo. In altre parole, il ritiro unilaterale, da parte del governo britannico, della notifica di Brexit. In un recente pronunciamento, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito la legittimità di tale scelta da parte di Downing Street. Nella pratica, tuttavia, imboccare questa strada equivarrebbe a sconfessare il risultato del referendum del 2016. Se a ritirarsi non fosse direttamente Londra, l'UE potrebbe concedere all'unanimità una proroga. Anche così la situazione rimarrebbe molto confusa: si corre infatti il rischio di trovarsi nella situazione paradossale in cui un Paese che aveva votato per uscire dall'UE debba invece prepararsi in gran fretta a eleggere i propri rappresentanti al Parlamento di un'Unione che si stanno preparando a lasciare.

In mezzo a tanta confusione, una cosa ormai appare certa: qualunque sia l'esito di Brexit, il danno è stato fatto. Davanti agli occhi del mondo, l'Europa sta dimostrando di essere sempre più debole.

IN SINTESI

A oltre due anni dal referendum sull'uscita dall'Unione Europea, il processo di Brexit sembra tutt'altro che chiaro e definito. Alle radici di Brexit vi è una tradizionale divergenza di vedute tra Londra e i Paesi dell'Europa continentale sul processo di integrazione europea, da sempre concepito in chiave di libero scambio e assai meno di unione politica Oltremarina.

Particolarmente problematica per gli operatori del comparto finanziario londinese, Brexit avrà inevitabili ripercussioni sull'economia britannica nel suo complesso, con stime che arrivano fino a una perdita di 8 punti di PIL nel caso di una *hard Brexit*.

A livello commerciale, in assenza di accordo si tornerebbe ad applicare la regola WTO della «nazione più favorita».

Tra i Paesi europei, l'Italia appare meno esposta alle conseguenze di una *hard Brexit* rispetto a Paesi come Germania e Paesi Bassi, per i livelli di interscambio relativamente bassi e la limitata presenza di investimenti diretti esteri.