



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L'UNIONE EUROPEA POST BREXIT

Policy Paper

Piano delle ricerche 2017

L'UNIONE EUROPEA POST BREXIT

(Codice GEN17010)

Settembre 2017

Ricerca promossa dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito del Piano ricerche 2017

Consiglio regionale della Lombardia

Éupolis Lombardia Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

Policy paper "L'Unione europea post Brexit" (Cod. Éupolis Lombardia GEN17010)

Dirigente referente: Elvira Carola

Dirigente referente: Filippo Bongiovanni (sino al 16 luglio 2017), Fulvio Matone
Project leader: Sabrina Bandera

Gruppo di ricerca:
Franco Bruni (ISPI e Università Bocconi), Carlo Altomonte (ISPI e Università Bocconi), Sabrina Bandera (Éupolis Lombardia), Stefano Riela (Università Bocconi), Matteo Villa (ISPI), Antonio Villafranca (ISPI)

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano

www.eupolislombardia.it

Contatti: sabrina.bandera@eupolislombardia.it

Indice

EXECUTIVE SUMMARY	5
INTRODUZIONE	11
1. BREXIT: STATUS DEI NEGOZIATI E POSSIBILI MODELLI	13
1.1 LE DIMENSIONI DEL NEGOZIATO	13
1.2 LO STATUS DEI NEGOZIATI	16
1.3 POSSIBILI MODELLI DI BREXIT	21
1.4 IL CETA COME MODELLO DA SEGUIRE?	26
2. SCENARI: POSSIBILI IMPATTI DI BREXIT SULL'UNIONE EUROPEA E SUGLI STATI MEMBRI	29
2.1 IMPATTI ECONOMICI	30
2.2 IMPATTI SUL SETTORE FINANZIARIO	37
2.3 IMPATTI POLITICI	39
3. BREXIT E LA POLITICA DI COESIONE	43
3.1 BREXIT E L'IMPATTO SUL BILANCIO DELL'UE	43
3.2 DOPO BREXIT, QUALE QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (QFP) NEL 2021?	46
3.3 BREXIT E LA POLITICA REGIONALE DOPO IL 2021	49
3.4 LA POLITICA REGIONALE IN LOMBARDIA DOPO IL 2020	59
4. IL POSSIBILE IMPATTO DI BREXIT SULLA LOMBARDIA	61
4.1 INTERSCAMBIO COMMERCIALE	61
4.2 INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI	68
4.3 TRASFERIMENTO DI SERVIZI FINANZIARI	75
4.4 CITTADINI ITALIANI E LOMBARDI RESIDENTI NEL REGNO UNITO	78
4.5 IL TRASFERIMENTO DI EMA ED EBA DAL REGNO UNITO	84
5. INDICAZIONI DI POLICY	89
BIBLIOGRAFIA	93
ACRONIMI	97

EXECUTIVE SUMMARY

Il Policy paper analizza la decisione del Regno Unito di uscire dall'Unione europea (cd. Brexit) e i suoi possibili impatti sull'Unione europea, i suoi Stati membri e, in particolare, sull'Italia e la Lombardia.

A seguito del referendum sulla Brexit di giugno 2016, il Governo britannico il 29 marzo 2017 ha formalmente notificato al Consiglio europeo la sua intenzione di uscire dall'UE. Ha così preso avvio in modo formale il processo che dovrebbe portare a Brexit entro marzo 2019.

Molto, tuttavia, rimane ancora da chiarire attraverso i negoziati di uscita tra Regno Unito e UE iniziati a metà giugno 2017 e che al momento non hanno ancora registrato passi significativi verso una ricomposizione delle divergenze tra Londra e Bruxelles. Allo stesso tempo, il Regno Unito comincia ad avvertire alcuni effetti del referendum: la sterlina si è fortemente deprezzata rispetto all'euro, l'economia britannica ha frenato (anche se in maniera inferiore rispetto alle previsioni) e l'inflazione rasenta il 3%, riducendo il potere d'acquisto delle famiglie.

Il paper si articola in cinque capitoli, che seguono un ideale percorso, dal generale al particolare, di un "viaggio dentro Brexit".

Il *capitolo 1* ricostruisce la storia recente di Brexit, dal referendum al difficile inizio dei negoziati tra Unione europea e Regno Unito. In particolare, esso propone lo stato dell'arte circa il contesto normativo in cui si incardina il negoziato (l'Articolo 50 del Trattato sull'Unione europea), concentrandosi sulle **principali dimensioni in cui si articola il negoziato** stesso e sulle tempistiche previste per la sua conclusione e ratifica, mettendo in luce come i tempi per raggiungere un accordo tra Bruxelles e Londra entro i limiti imposti dai trattati – due anni dalla notifica formale del Regno Unito di recedere dall'UE, avvenuta il 29 marzo 2017 – siano estremamente compressi e come vi sia una crescente probabilità che si giunga a un accordo di transizione al fine di evitare che il 29 marzo 2019 Londra e Bruxelles si trovino di fronte a una situazione di uscita non concordata.

I negoziati si basano sulla volontà europea di procedere per "fasi", affrontando e risolvendo le questioni che più stanno a cuore a Bruxelles – in particolare il contributo finanziario che Londra dovrà fornire all'UE per ottemperare agli impegni già presi, i diritti dei cittadini europei nel Regno Unito dopo Brexit e i rapporti tra Regno Unito e Irlanda – prima di passare alle fasi successive, come il prossimo accordo commerciale eurobritannico. L'assenza di un accordo sui temi della prima fase del negoziato potrebbe portare alla richiesta del Governo britannico di affrontare gli ulteriori temi in parallelo anziché per fasi. Ciò priverebbe i negoziatori della Commissione europea di un importante asset negoziale e potrebbe permettere a Londra di giocare al ribasso su temi che attualmente Bruxelles ritiene invece non negoziabili.

Oltre a un punto sullo status dei negoziati, il capitolo presenta una possibile tipologia delle modalità mediante le quali potrebbe effettivamente prendere corpo la separazione consensuale tra UE e Regno Unito ("**modelli di Brexit**"), distinguendo tra una separazione molto netta e

senza accordi (*hard Brexit*), una separazione consensuale e “morbida” (*soft Brexit*) e altre possibilità intermedie. È ancora presto, tuttavia, per cercare di assegnare probabilità a uno tra i possibili “modelli”, proprio perché l’esito reale del negoziato dipenderà dalle dinamiche politiche impresse alle trattative nei prossimi mesi.

A partire dai diversi “modelli di Brexit”, il *capitolo 2* tenta di censire i **possibili impatti delle diverse alternative** su Regno Unito, UE e singoli Stati membri.

Londra sembra determinata a porre un limite al principio di libertà di circolazione e alla giurisdizione della Corte di Giustizia europea. Questo porrebbe inevitabilmente il Regno Unito al di fuori dal Mercato unico, precludendo qualsiasi tipo di *soft Brexit*.

Le conseguenze di una *hard Brexit*, se questa dovesse effettivamente concretizzarsi in assenza di un accordo sui rapporti futuri tra Bruxelles e Londra, comporterebbero per il Regno Unito l’assenza di garanzie circa i rapporti economici e commerciali con l’Europa. Il Regno Unito diventerebbe a tutti gli effetti un Paese terzo, cui si applicano dazi, quote all’esportazione e altri limiti al libero commercio; perderebbe inoltre anche l’accesso al mercato dei capitali dell’UE e il suo “passaporto finanziario”. Si tratta tuttavia di uno scenario “estremo” che Bruxelles e Londra hanno interesse a evitare: Londra, in particolare, dal momento che dall’UE dipende direttamente circa il 50% dell’interscambio britannico (e, indirettamente, un ulteriore 13% attraverso trattati di libero scambio con l’UE) e che il “passaporto finanziario” è indispensabile affinché le banche con sede a Londra possano continuare a offrire servizi finanziari negli altri 27 Stati membri dell’UE.

A prescindere dal tipo di Brexit che verrà realizzandosi, è comunque probabile che l’**effetto sarà asimmetrico**: decisamente sbilanciato sul Regno Unito nelle sue conseguenze negative e comunque differenziato anche tra i diversi Stati membri dell’UE, a seconda di quanto questi ultimi dipendano dal mercato e dagli investimenti britannici al momento dell’uscita di Londra dall’UE.

L’**Italia** non appare particolarmente esposta dal punto di vista economico e finanziario rispetto ad altri Paesi europei, sia piccoli (come l’Irlanda e i Paesi Bassi), sia più grandi (come Germania e Francia). L’impatto economico sull’Italia sarebbe tuttavia differenziato a seconda del tipo di merce esportata: per esempio, il 20% delle esportazioni italiane verso Londra è costituito da macchine e prodotti meccanici, per i quali i dazi più alti possibili (in caso di *hard Brexit*) sarebbero dell’ordine del 2% del valore. Più colpite sarebbero invece le esportazioni agroalimentari, dell’abbigliamento e degli autoveicoli: per questi ultimi vi sarebbero dazi pari al 12% del valore. Per gli autoveicoli la quota italiana di esportazioni verso il Regno Unito è però nettamente inferiore rispetto a quella di altri Paesi europei, come Germania e Spagna.

Gli **impatti politici e geopolitici** di Brexit saranno infine considerevoli e appaiono già parzialmente in essere. È di certo già in atto un dibattito circa il futuro dell’UE, accentuato da Brexit. Gli esiti di tale dibattito in termini di **maggiore o minore integrazione** (e spirito di collaborazione) tra i diversi Stati membri dell’UE a 27 dipenderanno tuttavia dalle disposizioni politiche dei Governi nei prossimi anni e sono, al momento, difficili da prevedere. Si avverte

tuttavia una **tendenza alla frammentazione della risposta europea** che, al di là della retorica, sembra non riuscire a trovare una posizione condivisa – anche nel caso delle proposte di procedere a “diverse velocità” – tra un nucleo di Stati che intende proseguire sulla via di una integrazione e altri che invece preferirebbero mantenere l’assetto europeo attuale.

Il *capitolo 3* stima le conseguenze di Brexit sulle diverse regioni italiane ed europee, e in particolare sulla Lombardia, analizzando come Brexit impatterà sulle risorse finanziarie a disposizione della **nuova politica di coesione** nell’ambito del prossimo periodo di programmazione pluriennale, a partire dal 2021.

Nel caso di un’uscita del Regno Unito da tutte le politiche europee e dunque di una cessazione dei versamenti britannici al bilancio comune, il fatto che il Regno Unito sia un contribuente netto impatterà sulle risorse disponibili per le singole politiche europee. Londra contribuisce, infatti, in misura netta al bilancio dell’UE per una cifra che nell’ultimo decennio ha oscillato tra i 7 e i 14 miliardi di euro e nel 2021 (primo anno della programmazione finanziaria del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale europeo) il suo contributo netto sarebbe stimato in poco meno di 13 miliardi di euro.

Per l’UE l’uscita di Londra implica dunque una perdita considerevole in termini di risorse, che potrebbero essere recuperate attraverso due differenti modalità. Da un lato, si potrebbe mantenere inalterata la spesa nei 27 Stati membri e compensare i 13 miliardi mancanti attraverso maggiori contributi dei 27 Governi nazionali. Dall’altro, si potrebbe ridurre direttamente la spesa comunitaria negli Stati membri. Nel caso della seconda opzione, applicando un taglio corrispondente alle due componenti maggiori del bilancio comunitario (che da sole superano l’80% delle spese complessive), ovvero “Crescita” e “Crescita sostenibile: risorse naturali”, si stima una significativa riduzione del bilancio annuo, equivalente al 9,1%. I finanziamenti destinati alla politica di coesione subirebbero una contrazione di circa 5,3 miliardi di euro l’anno.

Per quanto riguarda l’**impatto sulla Lombardia**, secondo le categorie europee quest’ultima è una delle regioni tra le “più sviluppate” e beneficia già oggi, dunque, di una quota di contributi comunitari più limitati (a livello pro capite) rispetto a molte altre regioni. Attualmente la Lombardia riceve una quota di contributi europei equivalente a 485 milioni di euro l’anno per il Fondo europeo di sviluppo regionale e per il Fondo regionale europeo per un totale di 970 milioni di euro l’anno. Si tratta di una quota equivalente al 3,1% del totale delle risorse destinate all’Italia da tutte le iniziative di coesione europea (31,7 miliardi di euro).

Ipotizzando che i tagli conseguenti a Brexit si ripercuotano soprattutto sui finanziamenti per le regioni più sviluppate – in coerenza con gli obiettivi della politica di coesione, che agisce in maniera perequativa e dunque tende a concentrare la maggior parte dei contributi verso le regioni con tassi di sviluppo inferiori –, la Lombardia rischia di perdere circa un terzo dei finanziamenti comunitari rispetto a un’ipotesi senza Brexit. Questa quota equivarrebbe a una perdita di finanziamenti europei di 350 milioni di euro l’anno.

Il *capitolo 4* offre una **mappatura dei rischi e delle opportunità** che Brexit presenta per il sistema-Italia, per le sue singole regioni e in particolare **per la Lombardia**. A partire dalle relazioni che legano il Regno Unito all'Italia e alle diverse regioni italiane, vengono analizzate cinque dimensioni maggiori: interscambi commerciali, Investimenti Diretti Esteri (IDE), trasferimento di servizi finanziari, status di cittadini italiani e lombardi residenti nel Regno Unito e trasferimento delle due agenzie europee che hanno attualmente sede nel Regno Unito (EMA - Agenzia europea per i medicinali ed EBA - Autorità bancaria europea).

In generale, il quadro che emerge è di **rischi relativamente ridotti nei confronti del sistema-Italia**, soprattutto se confrontati con quelli che gravano su altri Paesi europei, a causa di una bassa esposizione sia dal punto di vista dell'interscambio commerciale, sia da quello degli IDE. Va tuttavia sottolineato come **i rischi all'interno dell'Italia siano distribuiti in maniera asimmetrica**: questi ultimi **si concentrano**, infatti, **prevalentemente proprio sulla Lombardia**.

Inoltre, a un basso livello di rischi corrisponde anche un **basso livello di opportunità**. Ciò vale soprattutto per quanto riguarda il trasferimento di servizi finanziari che hanno attualmente base a Londra e per il trasferimento delle agenzie europee: in questo caso l'Italia parte probabilmente da una posizione di relativo svantaggio, anche se non incolmabile.

In considerazione del quadro di contesto e delle analisi sopra delineate, il *capitolo 5* presenta una serie di **indicazioni di policy** destinate ai decisori politici regionali. In particolare, le indicazioni si sviluppano lungo tre direttrici: amplificare la voce della Lombardia in Europa, "fare sistema" in Italia e mantenere alta l'attenzione del territorio sulle ripercussioni di Brexit a livello regionale.

Le Regioni, come noto, non dispongono di strumenti significativi per incidere direttamente sul processo decisionale comunitario e ancor meno sull'andamento dei negoziati tra UE e Regno Unito. Possono, tuttavia, tentare di **massimizzare i propri spazi di advocacy** all'interno dei fori competenti, come il Comitato delle Regioni (CdR) e la Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE). Possono inoltre **agire sugli europarlamentari** eletti al Parlamento europeo, sensibilizzandoli sulle possibili ricadute di Brexit. In questo senso gli attori politici regionali potrebbero avviare o dare seguito a importanti azioni allo scopo di **amplificare la voce della Lombardia in Europa**.

In secondo luogo, le Regioni italiane possono **collaborare con il Governo centrale mettendo a fattor comune competenze, conoscenze e eventuali finanziamenti disponibili**. Un esempio virtuoso in tal senso è già emerso nel quadro della candidatura di Milano come città che potrebbe accogliere l'Agenzia europea per i medicinali. Proprio sulla scorta di questa prima esperienza, sarebbe auspicabile la creazione di **raccordi formali tra la Regione e il Coordinamento tecnico interministeriale su Brexit** istituito dal Governo italiano a maggio 2017.

In terzo luogo, sarà importante mantenere alta l'attenzione sugli sviluppi a livello regionale dei rapporti tra UE e Regno Unito. Una possibilità direttamente disponibile agli attori regionali

è quella di costituire un **coordinamento regionale per monitorare i possibili effetti di Brexit sul territorio** attraverso una raccolta di informazioni che proceda il più possibile dal “basso”. Già oggi vi sono diverse realtà istituzionali, pubbliche e private, che tengono traccia dei possibili riflessi di Brexit su imprese, commercio e livello degli investimenti. In questo senso, la raccolta capillare di informazioni sul territorio può costituire un ottimo strumento per informare **sistemi di “conoscenza e allerta preventiva”** consentendo ai decisori politici regionali una più rapida capacità di reazione qualora il processo di Brexit dovesse condurre a conseguenze particolarmente rilevanti per la regione.

Infine, allo scopo di massimizzare le possibili opportunità che per la Lombardia potrebbero aprirsi grazie a Brexit e, contemporaneamente, minimizzarne i rischi, sarà essenziale confermare l’impegno nel miglioramento dell’attrattività regionale anche sulla scia dei risultati di Expo e della crescita del turismo. Le **attività di incentivazione dell’attrattività** possono avere carattere diretto, essendo cioè intese a informare, promuovere e valorizzare l’esistente. Ma possono anche mirare a raggiungere lo stesso risultato in maniera indiretta e sul medio-lungo periodo, agendo su tutti quegli aspetti che rendono più attrattivo un territorio a imprenditori e cittadini: semplificazione amministrativa, riduzione dei costi a carico delle imprese, presenza di strutture di sostegno per gli investitori esteri, creazione e mantenimento di *contact point*, qualità della vita, eccellenza del sistema di formazione ed educazione etc.

Una ulteriore modalità per aumentare l’attrattività della regione può essere quella di **investire in poli di specializzazione, ricerca e innovazione**, a partire dal progetto Human Technopole e da quello della Città della Salute.

INTRODUZIONE

Il Policy paper ha come obiettivo l'analisi delle possibili conseguenze sull'Unione europea, i suoi Stati membri e, più nel dettaglio, sull'Italia e la Lombardia, della decisione del Regno Unito di lasciare l'Unione europea a seguito del referendum del giugno 2016 (cd. Brexit).

Lo studio si articola in cinque capitoli: un ideale percorso, dal generale al particolare, di un "viaggio dentro Brexit".

Il *capitolo 1* ricostruisce la storia recente di Brexit, dal referendum del giugno 2016 al difficile inizio dei negoziati tra Unione europea e Regno Unito. In particolare, esso propone lo stato dell'arte circa il contesto normativo in cui si incardina il negoziato (l'Articolo 50 del Trattato sull'Unione europea), concentrandosi sulle principali dimensioni in cui si articola il negoziato e sulle tempistiche previste per la sua conclusione e ratifica. Il capitolo presenta una possibile tipologia delle modalità tramite le quali potrebbe effettivamente prendere corpo la separazione consensuale tra UE e Regno Unito (modelli di Brexit).

Una volta chiariti quali possano essere i possibili esiti negoziali, il *capitolo 2* analizza gli effetti di Brexit. Una valutazione precisa degli impatti di Brexit dal punto di vista economico e politico è ancora esercizio difficile ed azzardato, dal momento che i primi tre round negoziali si sono tenuti tra giugno e agosto 2017 e che vi è ancora estrema incertezza circa le reali intenzioni del Regno Unito lungo molte delle dimensioni fondamentali del negoziato, come ad esempio l'accesso al Mercato unico europeo, i diritti dei cittadini comunitari residenti nel Regno Unito, il diritto di libera circolazione e il *quantum* finanziario che Londra acconsentirà di versare a Bruxelles per l'adempimento di impegni già presi. In tale contesto, il capitolo indaga i possibili impatti di Brexit a livello economico e sul sistema finanziario, oltre alle possibili conseguenze politiche e geopolitiche.

Nel terzo e quarto capitolo vengono approfondite le conseguenze che Brexit potrebbe avere per le regioni europee e italiane. Il *capitolo 3* si sofferma sulle probabili conseguenze finanziarie di Brexit sul bilancio dell'Unione europea, per poi passare ad analizzare le possibili ricadute di una contrazione del bilancio comunitario sui fondi destinati alle politiche di coesione.

Il *capitolo 4* offre una mappatura dei rischi e delle opportunità che Brexit presenta per il sistema-Italia e per le singole regioni, con particolare attenzione alla Lombardia. L'analisi si focalizza su cinque dimensioni maggiori: interscambi commerciali, Investimenti Diretti Esteri (IDE), trasferimento di servizi finanziari, cittadini italiani e lombardi residenti nel Regno Unito, e trasferimento delle due agenzie europee che hanno attualmente sede nel Regno Unito (EBA ed EMA).

Il *capitolo 5*, infine, presenta alcune indicazioni di policy destinate ai decisori politici regionali. In particolare, le indicazioni si sviluppano lungo quattro direttrici: amplificare la voce della Lombardia in Europa; "fare sistema" in Italia e mantenere alta l'attenzione del territorio

sulle ripercussioni di Brexit a livello regionale; proseguire nel miglioramento dell'attrattività regionale.

Dal punto di vista metodologico, per lo sviluppo del Policy paper si è attinto a una molteplicità di studi realizzati a livello europeo, oltre alla documentazione prodotta dalle Istituzioni comunitarie e dal Regno Unito, combinati ad analisi originali, realizzate specificamente per il presente studio.

Nello specifico, i *capitoli 3 e 4* attingono a fonti primarie per giungere, attraverso l'uso di metodologie consolidate e di alcune stime, a risultati originali circa i possibili effetti di Brexit sui finanziamenti della politica di coesione destinati alla Lombardia, da un lato, e sulle potenziali ricadute sulla regione a livello commerciale e di flussi di investimenti, dall'altro.

1. BREXIT: STATUS DEI NEGOZIATI E POSSIBILI MODELLI

Il capitolo ricostruisce la recente storia di Brexit, dal referendum del giugno 2016 al difficile inizio dei negoziati tra Unione europea e Regno Unito. Viene in particolare analizzato il contesto legale in cui si incardina il negoziato (l'Articolo 50 del Trattato sull'Unione europea), concentrandosi sulle dimensioni principali in cui esso si articola e sulle tempistiche previste per la sua conclusione e ratifica.

Oltre a fare il punto sullo status dei negoziati, il capitolo propone una possibile tipologia delle varie modalità alle quali potrebbe effettivamente prendere corpo la separazione consensuale tra UE e Regno Unito. Come si vedrà, ne emerge una realtà più complessa e un ventaglio di alternative ben superiore ai modelli di *hard* e *soft Brexit* spesso riportati dai mezzi di comunicazione.

1.1 Le dimensioni del negoziato

Il 29 marzo 2017 il Primo Ministro britannico Theresa May ha formalmente presentato al Consiglio europeo la notifica di attivazione dell'Articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (TUE), dando inizio ai negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

Come noto, la decisione su Brexit è stata presa a seguito del referendum del 23 giugno 2016 indetto dall'allora premier David Cameron. La possibilità di indire un referendum sulla partecipazione del Regno Unito alla UE fu originariamente evocata come "arma elettorale" dallo stesso Cameron in previsione delle elezioni 2015: la promessa di indire un referendum in caso di vittoria alle elezioni politiche avrebbe infatti rafforzato, nel calcolo di Cameron, il profilo "antagonista" europeo del partito conservatore e dunque aumentato il suo appeal elettorale. In caso di vittoria, si sarebbe poi aperto un dibattito nel Regno Unito sull'opportunità di indire un referendum; in ogni caso, sempre secondo il calcolo di Cameron, sarebbe stato avviato un negoziato con Bruxelles sulle richieste britanniche per evitare il referendum stesso o, nella peggiore delle ipotesi, a referendum ormai programmato, l'accoglimento di tali richieste da parte di Bruxelles avrebbe svuotato quest'ultimo di significato politico.

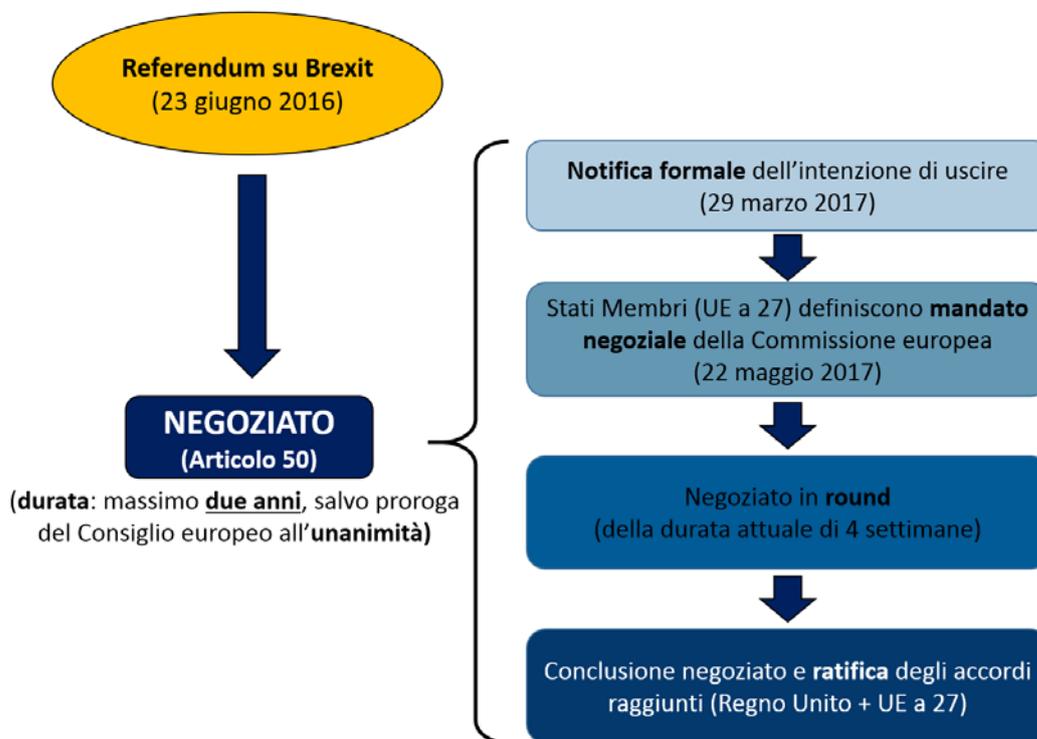
Alle elezioni del maggio 2015 il partito conservatore conquistò la maggioranza assoluta. Ciò rese inevitabile per Cameron fare passi avanti sulla strada del referendum. Sin da subito, il nuovo Governo avviò un negoziato con Bruxelles per ottenere alcune concessioni in termini di specialità della propria membership: il negoziato, concluso a febbraio 2016, fu proposto da Cameron al suo elettorato come un buon accordo che rendesse conveniente ai britannici la permanenza nell'UE. Esso non fu tuttavia sufficiente a svuotare di significato politico un

referendum che, per i cittadini britannici, si sarebbe rivelato anche uno strumento di protesta contro le disparità più evidenti determinate nel Paese dalla globalizzazione¹.

Contrariamente a quanto previsto da analisti e sondaggisti, i sostenitori del *Leave* – corrente favorevole all'abbandono dell'UE – sono stati infine il 51,9% dei votanti, determinando in seguito l'avvio del percorso da parte delle Camere inglesi che porterà il Regno Unito fuori dalla UE.

Si tratta della prima e storica applicazione dell'Articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea che prevede espressamente la possibilità per uno Stato membro di recedere dall'Unione. L'Articolo 50 definisce quattro fasi principali (figura 1.1).

Figura 1.1 – Il processo negoziale per Brexit: Articolo 50 TUE



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI.

La prima è quella della notifica da parte dello Stato uscente dell'intenzione di separarsi dall'Unione, cui seguono: la definizione del mandato alla Commissione europea per negoziare l'accordo di recesso; lo svolgimento dei negoziati tra le parti; la ratifica e l'approvazione dell'accordo raggiunto. L'Articolo prevede uno stretto limite temporale di due anni a partire dalla presentazione della notifica dell'intenzione di recedere. Inoltre, se dopo questo periodo

¹ Evidenza scientifica di questo assunto si può trovare in Colantone I., Stanig P. (2016), *Global Competition and Brexit*, Baffi-Carefin Centre Research Paper, 44, poi ripreso da The Economist, *Collateral damage*, 30 giugno 2016.

l'accordo di uscita non fosse ancora stato concluso, lo Stato uscente sarebbe costretto ad uscire dalla UE senza alcun accordo formale, determinando di fatto il suo status di Paese terzo senza alcun legame formale con l'Unione. È questo lo scenario che i media chiamano di *hard Brexit*. L'unica via per il prolungamento del negoziato è quella di un voto all'unanimità a favore di questo termine temporale da parte del Consiglio europeo a 27, previa intesa con lo Stato che intende recedere (il Regno Unito in questo caso).

L'Articolo 50 non include nel suo testo clausole che impediscano di fermare i negoziati una volta che questi siano avviati, facendo così cessare il processo di uscita. Il Primo Ministro Theresa May e la Corte suprema del Regno Unito considerano di fatto il processo irreversibile e dello stesso avviso sono diversi esponenti delle Istituzioni comunitarie «Brexit is Brexit». Tuttavia, John Kerr, diplomatico inglese e considerato uno degli autori dell'Articolo 50, ha affermato che esso è tecnicamente reversibile pur essendo i negoziati già in corso². Anche il Presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani ha aperto a tale possibilità qualora il Regno Unito decidesse di rimanere e i restanti 27 Paesi UE fossero d'accordo nell'interrompere il processo di separazione³.

Infine, l'Articolo 50 prevede espressamente che a seguito dell'uscita di uno Stato, esso possa formalmente chiedere di rientrare a far parte della UE seguendo le normali procedure di adesione previste dall'Articolo 49 del TUE. In questo caso, ad avviso dei diversi commentatori, il percorso più probabile che si avrebbe se il Regno Unito dovesse cambiare idea e decidere di restare nell'UE sarebbe comunque quello di completare le procedure di uscita ex Articolo 50, per poi rinegoziare come Stato terzo le procedure di ingresso ai sensi dell'art. 49 TUE.

I negoziati si sono aperti a giugno 2017 nel segno dell'incertezza. L'8 giugno si sono, infatti, tenute le elezioni anticipate nel Regno Unito, volute da Theresa May sulla scorta di sondaggi molto positivi al fine di avere una maggioranza più ampia alla Camera e guidare con un mandato politico più forte la trattativa con le Istituzioni europee. Anche in questo caso la scommessa elettorale non è stata vincente, in quanto il Partito conservatore si è sì rafforzato del 5,5%, giungendo a guadagnare il 42,3% dei consensi totali, ma ancora meglio ha fatto il Partito laburista, salito al 40% con uno *swing* positivo del 9,6%. Il risultato, con il sistema maggioritario inglese, è stato di ridurre i seggi del partito conservatore da 328 a 317, non raggiungendo quindi la soglia di 326 seggi necessaria per disporre della maggioranza assoluta e poter governare senza la necessità di altri partiti. Nonostante le richieste di dimissioni avanzate dall'opposizione laburista e da alcuni esponenti dello stesso partito conservatore, Theresa May ha conservato la carica di Primo Ministro, formando un governo di minoranza che gode

² Merrick R., Stone J. (2017), *Article 50 is actually reversible, author of the Brexit clause says*, in *The Independent*, 21 febbraio 2017.

³ «If tomorrow, the new UK government decides to change its position, it is possible to do,” said Tajani. “The final decision is for the 27 member states, but everybody will be in favour if the UK [decides to reverse article 50]». Citazione da Roberts D., O’Carroll L. (2017), *EU leader: UK would be welcomed back if voters overturn Brexit*, in *The Guardian*, 20 aprile 2017.

dell'appoggio esterno del Partito Democratico Unionista, movimento politico protestante di destra dell'Irlanda del Nord che ha eletto 10 deputati. Questa nuova configurazione politica è ritenuta da molti estremamente fragile e incerta, rischiando quindi di non sopravvivere ai due anni di negoziato sulla Brexit e tenendo in vita lo spettro di possibili nuove elezioni.

Guardando al merito del negoziato stesso, in linea di principio esistono due fasi negoziali distinte:

- la prima riguarda la vera e propria uscita dall'Unione europea secondo i dettami previsti dall'Articolo 50, incluso il lungo processo di ratifica delle procedure da parte di Consiglio e Parlamento europeo, più tutti gli Stati membri;
- la seconda fase riguarda invece i rapporti che si stabiliranno dopo l'uscita, accordi commerciali inclusi. Questo secondo negoziato in teoria non ha dei limiti temporali definiti (formalmente è un negoziato commerciale tra l'UE e un Paese a quel punto terzo) e potrà essere ratificato solo dopo l'effettiva uscita del Regno Unito: se lasciato alla pura negoziazione tecnica il tempo necessario a delineare il nuovo accordo commerciale tra UE e Regno Unito sarebbe certamente più lungo dei due anni previsti per il negoziato di uscita. Tuttavia è assai probabile che i due negoziati procederanno in parallelo, sia pure in maniera informale, nel confronto politico tra le delegazioni, in quanto l'accettabile soluzione di uno (come il Regno Unito intende uscire da uno specifico dossier, per esempio quello dei diritti dei cittadini UE) è evidentemente legato alle prospettive dell'altro (quale status giuridico il Regno Unito intende garantire in prospettiva ai cittadini europei che divengano residenti sul suo territorio dopo Brexit).

1.2 Lo status dei negoziati

Data la novità della situazione di applicazione dell'Articolo 50 e l'evoluzione politica in corso in Gran Bretagna, i negoziati non hanno ancora preso una via ben definita. L'iniziale posizione inglese, che sembrava almeno in parte orientata verso l'*hard Brexit*, è stata indebolita e non risulta ancora chiaro a che cosa puntino i negoziatori britannici⁴.

Se la posizione inglese risulta ancora incerta, lo stesso non può dirsi per quella dell'Unione europea. Il documento del Consiglio europeo del 30 marzo 2017⁵, quindi appena successivo alla presentazione della notifica di uscita, delinea una prima e immediata bozza delle linee guida comunitarie per la conduzione dei negoziati, che sono state ufficialmente adottate con la

⁴ A questo proposito l'editorialista economico del Financial Times, Martin Wolf, ha recentemente scritto «The UK once had a deserved reputation for pragmatic and stable politics. That will not survive the spectacular mess it is making of Brexit» [«Un tempo il Regno Unito era considerato un modello per il suo sistema politico stabile e pragmatico. A questa reputazione il Paese dovrà rinunciare a seguito dell'incredibile macello che sta facendo con Brexit»], in *Financial Times*, 13 luglio 2017.

⁵ European Council, *Guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU*, 30 marzo 2017.

riunione straordinaria del Consiglio europeo del 29 aprile 2017⁶. Nelle note introduttive del documento vengono evidenziate le principali preoccupazioni dei 27 leader e quindi, implicitamente, i punti iniziali del negoziato:

- lo status dei cittadini europei nel Regno Unito;
- lo status dell'applicabilità del diritto comunitario dopo l'uscita;
- il tipo di partnership economico-commerciale che andrà applicata al Regno Unito dopo Brexit;
- viene sottolineato come i principi guida stabiliti nel documento saranno validi per tutta la durata dei negoziati.

Il documento è articolato in cinque sezioni. La prima descrive i **principi fondamentali** (par. 1-3) che dovranno guidare il negoziato. Il Consiglio europeo ribadisce la volontà di promuovere una solida partnership con il Regno Unito dopo la sua uscita, ma anche che qualsiasi accordo dovrà basarsi su «un equilibrio di diritti e obblighi e garantire condizioni di parità». Inoltre, viene dichiarato esplicitamente che «un Paese che non è membro dell'Unione e non rispetta i medesimi obblighi di un membro, non può avere gli stessi diritti e godere degli stessi vantaggi di un membro». Viene altresì sottolineata l'impossibilità di partecipare al Mercato unico su base settoriale, ai fini di salvaguardarne l'integrità. Questo punto è il cardine della posizione unitaria europea: il Mercato unico, con le sue quattro libertà fondamentali (libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone) è indivisibile e dunque nessuna *soft Brexit* è possibile senza accettare la libera circolazione dei lavoratori e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, temi che a loro volta sono i punti cardine della posizione negoziale britannica. Un combinato disposto che al momento orienta l'esito dei negoziati su quale forma potrebbe assumere una paventata *hard Brexit*, ossia se con un accordo di qualche tipo o addirittura una uscita senza accordo.

Tra i principi fondamentali ribaditi dal Consiglio europeo troviamo anche quello della trasparenza dei negoziati e quello di una loro conduzione come un "pacchetto unico", ossia il fatto che non verrà concesso di concordare soluzioni solo su singoli elementi. A tal fine, viene anche affermata l'impossibilità di condurre negoziati separati tra singoli Stati membri e il Regno Unito su qualsiasi tematica attinente la separazione. Infine, il paragrafo 3 afferma che questi principi dovranno applicarsi sia alla prima tranche di negoziati per il recesso ordinato, sia alle trattative preliminari e preparatorie sul negoziato attinente alle relazioni future tra le parti.

La seconda sezione del documento stabilisce l'adozione di un **approccio per fasi ai negoziati** (par. 4-7). Oltre ad indicare il termine preciso previsto dall'Articolo 50 TUE (29 marzo 2019), viene indicato che lo scopo principale delle procedure negoziali è quello di

⁶ A seguito della notifica dell'Articolo 50, pur essendo ancora formalmente parte dell'UE il Regno Unito non partecipa a deliberazioni e decisioni dell'organismo comunitario in merito alle questioni che lo riguardano direttamente. Le deliberazioni sono quindi frutto del dialogo tra i 27 Stati membri che comporranno l'Unione europea dopo l'uscita del Regno Unito.

garantire un recesso ordinato del Regno Unito per ridurre le incertezze da esso causate. Secondo il Consiglio europeo la prima fase dei negoziati deve mirare a offrire ai cittadini, alle imprese e ai soggetti interessati il «massimo grado possibile di chiarezza e certezza giuridica per quanto riguarda gli effetti immediati del recesso del Regno Unito dall'Unione». Tale fase dovrà inoltre regolare lo «svincolamento del Regno Unito dall'Unione e da tutti i diritti e gli obblighi che ad esso derivano dagli impegni assunti in quanto Stato membro».

Solo una volta avute le certezze necessarie per il raggiungimento di questi due obiettivi, quindi un recesso “ordinato”, potrà aprirsi la seconda fase dei negoziati. Secondo l'Articolo 50, le modalità del recesso devono tenere conto delle future relazioni dell'Unione. Stando agli orientamenti formali del Consiglio europeo, questa visione prospettica del futuro quadro relazionale verrà definita solo dopo l'apertura della seconda fase dei negoziati. Infine, viene prevista la possibilità di istituire modalità transitorie, alla luce dei progressi compiuti e solo secondo necessità. Tali modalità transitorie dovranno però essere definite in maniera chiara e avere un esplicito carattere di temporaneità.

La terza sezione stabilisce i principi per un **accordo relativo alle modalità di un recesso ordinato** (par. 8-17). Per l'Unione europea la priorità principale del negoziato sarà quella di concordare garanzie reciproche volte alla salvaguardia di status e diritti, che derivano dal diritto comunitario, nei riguardi dei cittadini europei e britannici. Questo tipo di garanzie dovranno comprendere il diritto di ottenere il soggiorno permanente dopo un periodo continuativo di soggiorno legale di almeno cinque anni.

Un recesso ordinato dovrebbe poi evitare la creazione di un vuoto giuridico per quelle imprese comunitarie che hanno oggi scambi con il Regno Unito e, parimenti, per le imprese britanniche che commerciano con gli Stati membri dell'Unione. Medesimo principio vale per quanto riguarda contratti, accordi commerciali e programmi finanziati dall'Unione europea avviati e stipulati con il presupposto che il Regno Unito sarebbe rimasto un membro dell'UE.

Il paragrafo 10 indica poi la necessità di una **liquidazione finanziaria una tantum** che tenga conto degli obblighi derivanti dall'intero periodo di appartenenza dello Stato britannico all'Unione (tema che è stato spesso al centro dell'attenzione dei media in queste settimane).

Per quanto riguarda la **situazione dell'Irlanda**, e in particolare la questione del confine con il Regno Unito per la parte dell'Irlanda del Nord, il Consiglio europeo continuerà a sostenere il contenuto dell'“Accordo del Venerdì Santo” (pilastro fondamentale del processo di pacificazione dell'Irlanda del Nord, firmato il 10 aprile 1998) e l'elaborazione di una soluzione che eviti la creazione di una frontiera fisica, rispettando però l'integrità dell'ordinamento giuridico dell'UE.

Il paragrafo 16 è attinente alla questione della giurisdizione della **Corte di Giustizia dell'Unione europea**. Il Consiglio richiede che essa resti competente nei riguardi dei procedimenti pendenti alla data del recesso che coinvolgano il Regno Unito o sue persone fisiche e giuridiche. Inoltre, andrebbero previste delle modalità specifiche per eventuali ricorsi

giudiziari o amministrativi da avviare dopo l'uscita, per fatti però avvenuti prima della data di recesso.

Il paragrafo 17 conclude la sezione richiedendo che l'accordo comprenda opportuni «meccanismi di risoluzione delle controversie e di esecuzione in ordine all'applicazione e interpretazione dell'accordo stesso» oltre a «modalità istituzionali che consentano di adottare le misure necessarie in situazioni non previste dall'accordo».

La quarta sezione attiene alle **trattative preliminari e preparatorie per le relazioni future** (par. 18-24). Pur accogliendo con favore la volontà del Regno Unito di instaurare una relazione stretta con l'Unione dopo l'uscita, il Consiglio europeo ribadisce che la nuova relazione non potrà offrire gli stessi vantaggi dell'appartenenza all'Unione. Parimenti, dichiara di ricercare legami che si spingano oltre i soli scambi commerciali, dunque in questo senso aprendo la porta a un accordo politico e strategico con il Regno Unito dopo la sua uscita dall'UE.

Il paragrafo 19 prende nota dell'iniziale volontà britannica di non restare nel Mercato unico, ma di voler negoziare un ambizioso accordo di libero scambio. Il Consiglio europeo si dichiara favorevole ad avviare i lavori su tale accordo, ma dichiara che quest'ultimo sarà messo a punto e concluso solo dopo l'uscita del Regno Unito. L'accordo inoltre non potrà essere equiparabile alla partecipazione al Mercato unico e nemmeno a una delle sue parti in quanto «ciò ne comprometterebbe integrità e corretto funzionamento». Esso poi dovrà includere salvaguardie contro vantaggi concorrenziali sleali che potrebbero derivare da «misure e prassi fiscali, sociali, ambientali e regolamentari». L'accordo dovrà infine salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Unione, rispettandone le norme di regolamentazione e vigilanza.

L'Unione si dichiara infine aperta a stipulare partenariati in settori come la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale, oltre a quelli in materia di sicurezza, difesa e politica estera. Infine, dopo l'uscita del Regno Unito, nessun accordo tra UE e Regno Unito «potrà essere applicato al territorio di Gibilterra senza accordo tra Regno di Spagna e Regno Unito», il che di per sé rischia di essere un punto negoziale abbastanza delicato.

La quinta e ultima sezione riguarda il **principio di sincera (o leale) cooperazione** (par. 25-27). Si tratta di un principio fondamentale del diritto comunitario, che trova collocazione nell'articolo 4 TUE. Esso pone un preciso obbligo di collaborazione tra Unione e Stati membri, che implica un rispetto degli obiettivi comunitari dal punto di vista della produzione legislativa nazionale e l'obbligo da parte degli Stati di adottare gli atti giuridici necessari al conseguimento degli obiettivi comunitari (un esempio è la ratifica).

I paragrafi del documento affermano che il Regno Unito rimarrà un membro dell'Unione fino alla data di recesso e che quindi tutti i diritti e gli obblighi dei trattati verranno ad esso applicati, ivi compreso il principio in oggetto. Finché non avverrà il recesso, il Consiglio europeo auspica la conduzione delle attività comunitarie a 28, tenendo separate le attività in corso dai negoziati per il recesso.

A questo documento è seguita il 3 maggio 2017 una raccomandazione da parte della Commissione europea al Consiglio in vista dell'apertura dei negoziati. Il documento del Consiglio del 22 maggio 2017 autorizza l'avvio delle procedure, nominando la Commissione come negoziatore per l'Unione. In esso vengono indicate le direttive definitive per la conduzione della prima fase dei negoziati, confermando di fatto le linee guida esplicitate nei precedenti paragrafi e delineandole in maniera più dettagliata.

In particolare, vengono ribadite le priorità negoziali sullo status e i diritti dei cittadini europei residenti in Gran Bretagna, secondo uno spirito di reciprocità rispetto ai diritti che l'Unione garantirà ai cittadini inglesi residenti all'interno dei propri confini.

Altre due priorità evidenziate sono quelle relative alle obbligazioni finanziarie dovute dal Regno Unito in relazione al periodo di membership nell'Unione europea, indicando dei principi guida da seguire e quella relativa ai beni immessi nel Mercato unico prima della notifica di uscita e alle procedure di infrazione in corso. Inoltre, è stato deciso di stabilire un gruppo di lavoro *ad hoc* che assisterà Consiglio e Coreper (il Comitato dei Rappresentati Permanenti presso l'UE) nelle materie riguardanti il negoziato di uscita.

Nel frattempo la Commissione sta progressivamente presentando dei *position paper* relativi a specifiche questioni oggetto della negoziazione. Ad oggi sono stati pubblicati nove rapporti su altrettanti temi tra cui lo status dei diritti dei cittadini, le obbligazioni finanziarie e la partecipazione ad Euratom con la relativa gestione dei materiali nucleari⁷ (tabella 1.1).

Tabella 1.1 – *Position paper* delle posizioni negoziali dell'Unione europea

Tema	Data di pubblicazione	Trasmissione al Regno Unito (dopo approvazione del Consiglio europeo)
Diritti dei cittadini Obbligazioni finanziarie	29 maggio 2017	12 giugno 2017
Euratom e materiale nucleare	23 giugno 2017	13 luglio 2017
Funzionamento dell'UE Governance dell'UE-27 Beni immessi sul Mercato unico prima della data di recesso Cooperazione giudiziaria in materie civili e commerciali Procedure giudiziarie e amministrative già in essere Cooperazione di polizia e giudiziaria già in essere	29 giugno 2017	

⁷ Commissione europea, *State of Play of Article 50 negotiations with the United Kingdom*, MEMO/17/2017, 12 luglio 2017.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI (cfr. nota 7).

I negoziati sono stati ufficialmente avviati da Michel Barnier, capo delegazione della Commissione europea per Brexit, il 19 giugno 2017 a Bruxelles. Da questo primo round di negoziati è emersa la struttura definita che essi seguiranno nel prossimo futuro⁸. Ogni round consisterà in una sessione plenaria e in diversi gruppi di lavoro su tre tematiche iniziali: diritti dei cittadini, obbligazioni finanziarie e altre problematiche. In aggiunta, è stato avviato un dialogo sulla questione irlandese. In linea di principio i round negoziali avverranno ogni quattro settimane, con il secondo round tenutosi tra il 17 e il 21 luglio 2017 e il terzo tra il 28 agosto il 31 agosto 2017. Due sono le lingue ufficiali del negoziato: inglese e francese. Viene infine ribadito il principio di trasparenza e di pubblicità degli atti relativi agli esiti di ogni round.

Al termine dell'intero periodo negoziale verrà proposto un accordo di uscita del Regno Unito al Consiglio e al Parlamento europeo. Quest'ultimo sarà chiamato ad approvarlo tramite un voto a maggioranza semplice, dando poi l'ultima parola al Consiglio che si esprimerà secondo il sistema della maggioranza qualificata forte (ossia il parere favorevole di almeno 20 Paesi – il 72% – rappresentanti il 65% della popolazione dell'Unione). Il Regno Unito dovrà a sua volta ratificare l'accordo secondo i propri dettami costituzionali.

Tenendo dunque conto dei processi di approvazione, i negoziati veri e propri termineranno realisticamente attorno a novembre 2018, riducendo di fatto il tempo a disposizione a poco più di un anno e tre mesi (luglio 2017 – novembre 2018).

In conclusione e in virtù dell'attuale *status quo*, risulta molto difficile fare delle previsioni in merito all'esito dei negoziati. Tuttavia, è possibile identificare diverse opzioni, e relative conseguenze, di Brexit, dettagliate nei successivi paragrafi.

1.3 Possibili modelli di Brexit

Come già accennato, all'attuale stadio delle negoziazioni non è chiaro che cosa si intenda precisamente con Brexit. Se, infatti, come argomentato in precedenza, è ormai quasi certa – a meno di clamorose sorprese – l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, non è altrettanto definita la modalità con cui questa separazione avrà luogo.

La dicotomia principale che viene riportata quotidianamente dai media è quella tra *hard Brexit* e *soft Brexit*, ossia quella tra un taglio drastico e netto delle attuali relazioni, da un lato; e un approccio più moderato e negoziale alla ricerca di un compromesso favorevole per entrambe le parti, dall'altro. Tuttavia, anche queste due categorie possono essere interpretate in maniera diversa tra loro. A partire da alcuni studi realizzati per HSBC Global Research⁹ e Bruegel¹⁰

⁸ Commissione europea, *Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations*, 19 giugno 2017.

⁹ Wells S., Martins L., Lippoldt D. (2016), *Brexit getting harder: reassessing the prospects for a complex divorce*, HSBC Global Research, 6 ottobre 2016.

¹⁰ Sapir A. (2016), *Beyond hard, soft and no Brexit*, Bruegel, Blog post.

possono essere individuati sette modelli di Brexit (tabella 1.2) in base al tipo di partecipazione che il nuovo status dei rapporti giuridici potrebbe prevedere tra Regno Unito e UE rispetto a dieci diverse politiche e processi comunitari.

1. avere accesso al Mercato unico;
2. rispettare la libertà di movimento dei lavoratori;
3. rispettare le regole del Mercato unico (lavoro, ambiente, competizione ecc.);
4. partecipare al processo legislativo comunitario;
5. rispettare la giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea;
6. avere accesso al mercato dei beni senza dazi (duty-free);
7. avere accesso al mercato comunitario dei servizi;
8. fare parte della politica commerciale comunitaria;
9. fare parte della politica agricola e di pesca dell'UE;
10. contribuire al budget comunitario.

Tabella 1.2 – Modelli di Brexit

	1	2		3			4
	No Brexit	Soft Brexit		Hard Brexit			Ibrido
Politiche e processi UE	Piena membership UE	EFTA EEA	EFTA Svizzera	Unione Doganale	FTA	Regole OMC	Partnership continentale
Accesso al Mercato unico	Sì	Sì	Parziale	No	No	No	Sì
Libera mobilità dei lavoratori	Sì	Sì	Sì	No	No	No	Limitato
Rispetto regole Mercato unico	Sì	Sì	Parziale	No	No	No	Sì
Partecipazione al processo politico UE	Sì	No	No	No	No	No	Parziale
Rispetto della CGUE per il Mercato unico	Sì	Sì	Parziale	No	No	No	Sì
Accesso ai beni senza dazi (duty-free)	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No	Sì
Accesso al Mercato dei servizi	Sì	Sì	Parziale	No	Parziale	No	Sì
Parte della politica commerciale UE	Sì	No	No	Sì	No	No	Sì, possibile
Parte della politica agricola UE	Sì	No	No	No	No	No	No
Contributo al budget UE	Sì	Sì	Sì	No	No	No	Sì

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI.

I due casi estremi sono rappresentati dalla *no Brexit* e dalla *hard Brexit* conseguenti un mancato accordo tra le parti. Una *no Brexit* (scenario 1) implica semplicemente la mancata uscita del Regno Unito dall'Unione europea, lasciando quindi la situazione attuale immutata e di fatto cancellando il processo avviato dall'Articolo 50.

Sull'altro estremo – *hard Brexit* (scenario 3) – nel caso in cui non venga definito un accordo durante i due anni di negoziato, il Regno Unito dovrà obbligatoriamente uscire senza alcuna garanzia circa i rapporti economici e commerciali, diventando un Paese terzo a tutti gli effetti. In questo caso i rapporti sarebbero regolati tramite le norme previste dall'Organizzazione Mondiale del Commercio, applicando la clausola della “nazione più favorita” (Most Favoured Nation, MNF), che prevede un divieto di discriminazione, ossia il fatto che ogni Stato si impegna ad accordare e garantire il medesimo trattamento concesso a tutti gli altri Paesi con cui non esistono specifici accordi commerciali bilaterali. Questo tipo di *hard Brexit*, come evidenziato dalla tabella 1.2, non prevede alcuna partecipazione alle politiche e ai processi comunitari e vedrebbe l'imposizione di dazi e tariffe alla libera circolazione di beni e servizi tra UE e Regno Unito, oltre verosimilmente a vincoli alla libera circolazione dei capitali. Quest'ultimo scenario “estremo” sarebbe particolarmente penalizzante per il Regno Unito in quanto lo stesso perderebbe l'accesso a tariffa zero ad oltre il 50% del suo mercato di sbocco principale (l'UE). Inoltre, diventando Paese terzo rispetto all'UE, il Regno Unito perderebbe anche il libero accesso a quei mercati che con l'UE hanno già oggi un accordo di libero scambio (ad esempio Canada, Messico, Corea del Sud, tutta l'Africa etc.) e che per la Gran Bretagna costituiscono un ulteriore 13% del mercato di sbocco delle proprie esportazioni. Infine, il Regno Unito soffrirebbe verosimilmente nel tempo della concorrenza dell'UE alla luce dei possibili accordi di libero scambio che sono in corso di negoziazione tra l'Unione europea e una serie di Paesi (India, Giappone, in prospettiva Stati Uniti) che costituiscono un altro 21% dei mercati di sbocco britannici. Per l'Unione europea invece lo scenario di *hard Brexit* estrema avrebbe conseguenze relativamente limitate dal punto di vista economico (il Regno Unito rappresenta meno del 5% di PIL e commercio dell'UE), anche se le implicazioni politiche non sarebbero da sottovalutare.

Sotto la dicitura di *soft Brexit* (scenario 2) possono essere indicati due modelli principali. Il primo prevede la piena adesione del Regno Unito allo Spazio Economico Europeo (European Economic Area, EEA) alla pari dei tre membri della European Free Trade Area (EFTA), ossia Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Questo tipo di partnership garantirebbe alla Gran Bretagna la piena partecipazione al Mercato unico europeo, aderendo tuttavia alle libertà fondamentali (libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone) e mantenendo gli stessi diritti e doveri degli Stati membri. In questo caso, la partecipazione alle politiche e ai processi indicati è molto elevata (7 su 10), ma non è prevista alcuna partecipazione al processo legislativo circa le regole del Mercato unico. Questo modello sembra però al momento non percorribile in quanto comporta l'accettazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e l'obbligo di recepimento della legislazione comunitaria, temi sul quale l'attuale Governo britannico sembra aver messo il veto.

Il secondo tipo di *soft Brexit* prevede invece un accordo sulla falsariga di quello stipulato con la Svizzera. Come nel modello precedente, il Regno Unito non parteciperebbe alla politica commerciale e agricola comune e non avrebbe alcun diritto all'interno dei processi legislativi.

Le differenze principali consistono nella partecipazione al Mercato unico e alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea: l'accesso al Mercato unico sarebbe solo parziale e non verrebbe garantito il "passaporto finanziario comunitario" necessario per fornire servizi finanziari ai Paesi membri dell'Unione europea, mentre non è prevista la condivisione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. Tuttavia anche questo modello al momento risulta di difficile realizzazione in quanto prevede comunque la libera circolazione delle persone, una delle quattro libertà fondamentali del mercato interno la cui preservazione, come ricordato in precedenza, costituisce l'architrave della posizione negoziale europea.

Entrambi gli scenari di *soft Brexit* potrebbero dunque essere raggiunti solo se il negoziato assumesse sempre di più la forma di una ricerca di una soluzione di compromesso, in particolare da parte britannica. D'altro canto, la partecipazione alle regole del Mercato unico andrebbe a limitare la capacità inglese di negoziare in maniera indipendente accordi commerciali con altri Paesi. Nonostante la lettera di accompagnamento alla notifica dell'Articolo 50 auspichi la realizzazione di una «deep and special partnership» tra le parti, questo tipo di Brexit è dunque, allo stato delle cose, difficilmente realizzabile.

Oltre allo scenario estremo dell'applicazione delle regole OMC, tra le possibilità della *hard Brexit* (scenario 3) troviamo anche la partecipazione a un'Unione doganale con l'Unione europea o la stipula di un accordo di libero scambio. Entrambe le opzioni sono qualificate come *hard Brexit* in quanto il Regno Unito non farebbe parte del Mercato unico europeo, mentre tra le dieci politiche evidenziate la partecipazione sarebbe garantita solo in due. Nel caso dell'Unione doganale (UD), la Gran Bretagna avrebbe accesso al mercato dei beni senza alcun dazio (*duty-free*) e farebbe parte della politica commerciale comunitaria. Nel secondo caso, verrebbe invece stipulato un accordo di libero scambio (*Free Trade Agreement, FTA*) sulla falsariga delle pratiche che vengono portate avanti con Stati terzi come il Canada, che recentemente ha negoziato l'accordo CETA con l'Unione. In tal caso, sarebbe garantito l'accesso al Mercato dei beni con abolizione dei dazi e anche un parziale accesso al Mercato dei servizi, secondo i termini previsti dall'accordo (anche se verosimilmente non si avrebbe il "passaporto comunitario" per i servizi finanziari erogati a Londra).

Risulta quindi evidente che i tipi di *partnership* ipotizzabili configurano il Regno Unito come un vero e proprio Paese terzo, interrompendo di fatto la gran parte delle relazioni e delle politiche comunitarie. Non prevedendo la libertà di circolazione delle persone e la fine della giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea, queste opzioni sembrano essere più allineate con gli iniziali intenti inglesi. Tuttavia, l'uscita completa dal Mercato unico e le difficoltà che potrebbero nascere per la piazza finanziaria londinese, sono elementi potenzialmente molto negativi per l'economia britannica.

L'ultimo modello ipotizzato è quello della *Partnership continentale* (scenario 4). Si tratta di un modello per le relazioni tra Unione europea e Stati terzi elaborato da Pisani-Ferry, Rottgen,

Sapir, Tucker e Wolff¹¹. Esso viene definito ibrido, in quanto contiene elementi appartenenti sia a *soft* che *hard Brexit*. La Gran Bretagna avrebbe accesso al Mercato unico per i beni, i servizi e i capitali, ma dovrebbe sottostare alle regole comuni e alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia commerciale. Tuttavia, non è prevista la piena libertà di movimento dei lavoratori, bensì una mobilità controllata. Inoltre, la Partnership continentale non prevede la partecipazione alle politiche agricole e la scelta se partecipare o meno alle politiche commerciali. La Gran Bretagna dovrebbe continuare a contribuire al budget comunitario, ma avrebbe diritto di parola, seppur non di voto, all'interno del processo legislativo. La Partnership continentale rappresenta un modello di integrazione nuovo e al momento ipotizzato solo in via teorica. Nell'intenzione dei proponenti dovrebbe servire come quadro di riferimento per tutti quei Paesi (dunque non solo il Regno Unito) che potrebbero trovarsi progressivamente in difficoltà a partecipare a una Unione europea che, giocoforza, dovrà sempre di più approfondire l'integrazione delle sue politiche andando ben oltre le quattro libertà fondamentali del Mercato unico e aprendosi ad aree "sensibili" quali difesa, immigrazione, sicurezza, oltre che integrazione fiscale e bancaria. Dunque una possibile soluzione per una Unione a "due velocità" tra un gruppo di Paesi fortemente integrati e un secondo gruppo che non riesce o non vuole stare al passo dei primi, ma che contemporaneamente intende mantenere con il nucleo dei Paesi UE una relazione privilegiata. Al momento tuttavia l'ipotesi di Partnership continentale non è tra i modelli presi in considerazione nel negoziato, in quanto politicamente rischia di indebolire il consenso unitario europeo che si è creato intorno alla posizione negoziale del Consiglio.

1.4 Il CETA come modello da seguire?

Allo stato attuale dei negoziati, ed ipotizzando che permangano i vincoli principali delle posizioni espresse sia da parte britannica (no alla libera circolazione dei lavoratori e no alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea) che da parte europea (mantenimento dell'integrità delle quattro libertà fondamentali del Mercato unico), l'opzione più realistica di un possibile accordo tra Gran Bretagna e UE è quella di un **accordo di libero scambio "avanzato"** come quello recentemente siglato tra l'Unione europea e il Canada, il Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)¹². Il Canada è per l'Europa il 12° partner commerciale, mentre l'Unione è per lo Stato nord-americano il secondo partner dopo gli

¹¹ Pisani Ferry J., Rottgen N., Sapir A., Tucker P., Guntram B. W. (2016), *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, Bruegel, External publications.

¹² La presentazione del CETA prende spunto dai materiali presenti sul sito dedicato della Commissione europea, tra cui *CETA explained: creating new opportunities for your business*, DG Trade, Policy in focus, 24 gennaio 2017.

Stati Uniti, rappresentando circa il 10% del suo commercio estero¹³. Il volume degli scambi di merci tra le parti raggiunge circa i 60 miliardi di euro l'anno.

Il CETA è tuttora nella fase di ratifica da parte dei vari Stati membri. Il Parlamento europeo ha votato in favore del trattato il 15 febbraio 2017 ma, affinché esso entri pienamente in vigore, è necessaria la ratifica da parte di tutti i parlamenti nazionali. Alcune parti del trattato (quelle che non richiedono la ratifica nazionale, in particolare in materia di liberalizzazione solo commerciale) saranno in vigore prima di altre. Infatti, stando alla valutazione giuridica della Commissione, il CETA è un accordo che concerne la sola Unione in quanto riguardante materie commerciali su cui essa ha una competenza esclusiva. Tuttavia, in quanto la Corte di Giustizia dell'Unione europea sta esaminando il campo di applicazione della nuova strategia commerciale dell'Unione, la Commissione ha proposto che il CETA sia considerato come un accordo misto. Sotto tale categoria ricadono gli accordi in cui l'Unione non ha competenza esclusiva, bensì concorrente o "in coabitazione" con gli Stati membri. Questo tipo di accordi devono essere ratificati dagli Stati membri per poter entrare pienamente in vigore. Data l'approvazione del Parlamento europeo, il CETA può essere applicato a titolo provvisorio fino alla completa ratifica da parte di tutti i parlamenti. Questo tipo di applicazione riguarda la maggior parte dei capitoli presenti nel CETA e dovrebbe avvenire a partire dal 21 settembre 2017, come concordato tra il Primo Ministro canadese Justin Trudeau e il Presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker durante il G20 di Amburgo dell'8 luglio 2017¹⁴.

I negoziati per l'accordo sono durati dal 2009 al 2014 e hanno prodotto un testo molto ambizioso, che non regola solo il commercio di beni e servizi tra Unione europea e Canada, ma anche aspetti riguardanti il mercato del lavoro e dei capitali, da cui la possibilità di utilizzare questo accordo come modello per Brexit.

Le prescrizioni più importanti riguardano il commercio. Il CETA va ad eliminare in maniera progressiva il 99% dei dazi doganali: la maggior parte di essi saranno eliminati subito dopo l'entrata in vigore del trattato, mentre i restanti nei successivi sette anni. Si determina di conseguenza un grande spazio di libero commercio tra UE e Canada, che però dovrà rispettare gli standard dell'Unione europea. Il CETA, infatti, prevede che tutti i prodotti importati dal Canada siano conformi alle regolamentazioni e disposizioni europee, tutelando anche 143 Indicazioni Geografiche Protette (IGP) europee. Determinate regole, come il divieto di vendita di carni trattate con ormoni o la regolamentazione sugli OGM, saranno applicate anche alle importazioni canadesi.

Il CETA disciplina tuttavia i rapporti economici anche in ambiti diversi dal semplice commercio di beni e servizi. Sarà, infatti, possibile per le aziende europee in Canada e per le aziende canadesi in Europa partecipare agli appalti pubblici in settori come quello delle telecomunicazioni, dell'energia e dei trasporti. Apertura vi sarà anche per il mercato dei servizi

¹³ Confederazione Nazionale dell'Artigianato (2016), *Trattato UE-Canada. Tutelati i prodotti DOP e IGP*.

¹⁴ European Commission (2017e), *EU and Canada agree to set a date for the provisional agreement*, STATEMENT/17/1959.

locali, con le imprese estere che, in determinati settori, potranno accedere anche al mercato a livello provinciale. Eccezione viene fatta per i servizi pubblici, con l'accordo che non obbliga i Governi a privatizzare o deregolamentare determinati servizi quali quello sanitario o idrico. Inoltre, viene definito un quadro per il riconoscimento reciproco delle qualifiche in professioni regolamentate, tra cui architetti, ingegneri e contabili.

L'accordo prevede anche un nuovo meccanismo di tutela degli investimenti, diverso rispetto a quello prima in vigore basato su arbitraggi privati. Il CETA dovrebbe creare un sistema pubblico, formato da giudici professionali designati da UE e Canada, con udienze aperte al pubblico e divulgazione dei documenti presentati nel corso dei procedimenti.

Stando inoltre allo strumento interpretativo pubblicato dal Consiglio europeo¹⁵, il CETA lega a sé un concetto di commercio connesso allo sviluppo sostenibile, prevedendo impegni «globali e vincolanti in materia di protezione dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente». In linea di principio non sarà quindi possibile subordinare le legislazioni in materia ambientale e sociale alle esigenze economico-commerciali.

Riassumendo, il CETA è un accordo di libero scambio che però si spinge ben oltre le semplici disposizioni in materia commerciale, definendo:

- l'abolizione dei dazi doganali;
- l'apertura del mercato canadese dei servizi e degli appalti pubblici alle imprese europee, e viceversa;
- la protezione di 143 Indicazioni Geografiche Protette, evitando quindi la contraffazione o l'imitazione di prodotti;
- l'equivalenza delle valutazioni di conformità dei prodotti in settori quali i prodotti elettrici, i giocattoli, i macchinari e gli strumenti di misurazione;
- il riconoscimento reciproco di determinate tipologie di lavoro, facilitando anche la mobilità dei lavoratori tra Canada ed Unione europea;
- la liberalizzazione e regolamentazione del mercato degli investimenti tra i due Paesi, creando anche un nuovo sistema di tutela (Investment Court System, ICS);
- l'istituzione di condizioni di parità tra le parti nel campo dei diritti di proprietà intellettuale, uniformando le norme canadesi con la legislazione comunitaria in materia di protezione di nuove tecnologie e di gestione dei diritti digitali;
- l'applicazione delle norme internazionali relative a diritti dei lavoratori e protezione dell'ambiente e del clima.

In questo senso il CETA potrebbe essere utilizzato come un modello di riferimento per il negoziato di Brexit, con il vantaggio che sarebbe già disponibile una base strutturata, dati i tempi giocoforza ristretti del negoziato stesso.

¹⁵ Consiglio europeo (2016), *Strumento interpretativo comune sull'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada e l'Unione europea e i suoi Stati membri*, 13541/16.

2. SCENARI: POSSIBILI IMPATTI DI BREXIT SULL'UNIONE EUROPEA E SUGLI STATI MEMBRI

Una valutazione precisa di quali possano essere gli impatti di Brexit dal punto di vista economico e politico è ancora esercizio molto difficile ed azzardato, visto lo status dei negoziati delineato nei suoi dettagli nel capitolo 1. Si può però partire da ciò che è già accaduto dalla data del referendum ad oggi, per poi valutare possibili andamenti di medio e lungo periodo in base ai diversi modelli di uscita.

Ad oggi, per esempio, quelle ricadute negative per la Gran Bretagna che diversi analisti si aspettavano¹ non si sono ancora realizzate. È vero che il Regno Unito è ancora a tutti gli effetti uno Stato membro dell'Unione europea, ma si sarebbe potuto supporre che l'incertezza relativa ai negoziati e la stessa decisione di uscire dall'UE avrebbero potuto avere ripercussioni negative. Nel secondo semestre 2016 la crescita del PIL inglese si è rafforzata, passando dall'1,6 al 2,4% su base annuale, grazie anche alla politica espansiva della Banca di Inghilterra (anche se per il 2017 è prevista una crescita dell'1,7%)². Uno stesso trend positivo è proprio anche di occupazione e mercato immobiliare³.

Gli effetti negativi più rilevanti si sono avuti sul tasso di cambio della sterlina e sull'inflazione. Dal referendum la sterlina si è deprezzata di più del 10% sia rispetto all'euro che in termini effettivi, mentre l'inflazione ha raggiunto il picco del 2,9% a maggio 2017 (il limite fissato dalla Banca di Inghilterra è del 2%).

Non è quindi escluso che le tensioni e le indeterminanze relative ai negoziati possano essere fonte di ulteriore volatilità nel breve-medio periodo, specie se ad esse fossero aggiunte preoccupazioni riguardo la tenuta stessa dell'Unione europea, messa a dura prova da altre sfide come quella migratoria.

Nel presente capitolo verranno pertanto indagati i possibili impatti di Brexit a livello economico (par. 2.1), finanziario (2.2) e relativamente alle conseguenze politiche e geopolitiche (2.3).

¹ Si veda ad esempio Busch B., Matthes J. (2016), *Brexit – The Economic Impact: A Meta-Analysis*, IW Report 10/2016, Cologne Institute for Economic Research.

² Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, alla III Commissione Affari esteri e comunitari e XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, *Brexit: Possibili riflessi su economia e finanza*, 26 aprile 2017.

³ Bowler T. (2017), *How has the economy fared since the Brexit vote?*, in *BBC News*, 28 marzo 2017.

2.1 Impatti economici

Per valutare i possibili impatti economici è bene partire da una considerazione sul volume degli scambi tra Regno Unito e Unione europea. Al 2015, la Gran Bretagna registra un deficit commerciale con l'Unione europea pari al 3,7% del PIL⁴: scomponendo la percentuale, si registra un deficit sul mercato dei beni del 4,8% e un surplus su quello dei servizi del 1,1%. Inoltre, il mercato britannico ha dimensioni contenute per l'Unione, rappresentando il 7,1% circa delle esportazioni totali, mentre l'Unione europea è la maggior area di sbocco per i britannici con il 44% delle esportazioni⁵.

Basandosi su tali dati, Micossi e Perissich⁶ affermano che l'**impatto sul commercio** di Brexit per l'Unione europea non sarà così forte: se inizialmente le restrizioni sull'accesso al Mercato unico potranno sfavorire entrambe le parti, il riallineamento dei tassi di cambio potrebbe controbilanciare la situazione nel medio periodo. Guardando poi ai quattro grandi Stati comunitari, ossia Italia, Francia, Germania e Spagna, i numeri relativi ad import ed export con la Gran Bretagna sono molto modesti. L'Italia in particolare registra al 2016 l'1,3% del PIL in export verso il Regno Unito e lo 0,6% dell'import⁷. Discorso analogo può farsi per le percentuali relative agli investimenti di portafoglio e agli investimenti diretti: la Francia è l'unico dei quattro Paesi in cui le percentuali raggiungono il 10%, e solo per gli investimenti di portafoglio. Si conferma dunque la tesi che la possibile imposizione di tariffe commerciali tra le parti avrebbe un forte impatto negativo sull'economia britannica, ma che le ricadute per l'area euro sarebbero contenute.

In particolare, le stime dell'Institute for Fiscal Studies (IFS) riassumono i risultati dell'impatto di Brexit nel 2030 sotto diversi scenari e prevedono una riduzione del PIL inglese tra l'1 e il 9,5% del PIL in base al tipo di partnership negoziata⁸. Solo gli economisti a favore di Brexit predicono un effetto positivo, anche in caso di applicazione delle regole dell'OMC.⁹

Circa le previsioni di breve periodo, l'analisi dell'IFS nel caso di un accordo di libero scambio ipotizza che per ogni anno necessario alla negoziazione di un accordo con l'Unione europea la Gran Bretagna perda circa l'1% del PIL. Il contraccolpo di Brexit sulle finanze pubbliche inglesi si aggira quindi tra i 20 e i 40 miliardi di sterline ogni anno¹⁰.

⁴ Micossi S., Perissich R. (2016), *An Italian perspective on the forthcoming Brexit negotiation*, CEPS Series, Commentaries.

⁵ Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, alla III Commissione Affari esteri e comunitari e XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, *Brexit: Possibili riflessi su economia e finanza*, 26 aprile 2017.

⁶ Micossi e Perissich (2016), cit.

⁷ Elaborazioni Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat (Coeweb) e FMI.

⁸ Emmerson C., Johnson P., Mitchell I., Phillips D. (2016), *Brexit and the UK's Public Finances*, Institute for Fiscal Studies, IFS Report 116.

⁹ Minford P. (2017), *From Project Fear to Project Prosperity*, Economists for Free Trade

¹⁰ Giles C. (2017), *Britain's €100 bn Brexit bill in context*, in *Financial Times*, 19 giugno 2017. «On cautious assumptions the Institute for Fiscal Studies calculated the Brexit hit to the public finances was

Per quel che riguarda l'UE, l'impatto sarebbe limitato ma differenziato tra settori e Paesi. Infatti, qualora fossero reintrodotti i dazi doganali, sulla base della clausola della nazione più favorita dell'OMC, verrebbero applicate le tariffe che attualmente l'Unione europea adotta nei confronti degli Stati terzi, e che oggi coincidono con le tariffe britanniche. Queste ultime variano molto a seconda del tipo di merce considerata. Le stime ammontano a circa 16 miliardi di euro di dazi sulle merci esportate dall'Unione verso il Regno Unito e a 6 miliardi di euro circa nei riguardi delle merci britanniche verso l'Unione europea. Circa un quinto delle merci esportate dall'UE è costituito oggi da autoveicoli, i quali sono soggetti a una tariffa elevata: ecco quindi che l'incidenza media dei dazi sulle esportazioni europee risulterebbe essere più elevata di quella applicata ai flussi opposti: 5,3% contro 3,9% rispettivamente.

Questa incidenza e l'effetto netto su ciascun Paese membro sono ovviamente diversificati a seconda del tipo di merci esportate. Per quanto riguarda l'Italia, il 20% delle esportazioni verso Londra è costituito da macchine e prodotti meccanici, per i quali i dazi sono attorno al 2% del valore. Più colpite sarebbero le esportazioni agroalimentari, dell'abbigliamento e degli autoveicoli: questi ultimi hanno dazi per circa il 12% del valore, ma la quota italiana di export sul totale è nettamente minore di quella di altri Paesi europei come Germania e Spagna¹¹.

Il rapporto del Centro Studi Confindustria¹² di giugno 2017 evidenzia le criticità per il commercio italiano nel settore delle bevande, potenzialmente interessate da dazi sull'ordine del 19% del valore, per cui il Regno Unito oggi rappresenta circa il 12% dell'export totale del settore. Anche il settore agroalimentare, con l'export verso la Gran Bretagna pari circa a 2,3 miliardi di euro nel 2016, potrebbe essere fortemente penalizzato da dazi che variano dal 6% al 35% a seconda del tipo di bene esportato.

Questi esempi ci permettono di capire come l'imposizione dei dazi possa avere degli effetti molto diversificati tra i diversi Stati membri. Inoltre, vanno aggiunti i costi legati alla regolamentazione ed adesione agli standard comunitari da parte del Regno Unito. Infatti, anche in caso di un accordo di libero scambio, per poter esportare verso l'Unione europea i prodotti inglesi dovranno conformarsi alle direttive comunitarie, lasciando presagire l'accrescimento ulteriore dei costi degli scambi commerciali.

Per quanto riguarda invece gli Investimenti Diretti Esteri (IDE), occorre tenere conto del fatto che essi rappresentano «un pilastro fondamentale dell'economia britannica»¹³. Gli IDE verso il Regno Unito contribuiscono a circa il 16% del PIL inglese, dando lavoro a più di 3,6 milioni di addetti, mentre gli IDE dal Regno Unito fatturano oltre 1.136 miliardi di euro, occupando più di 4,1 milioni di persone. La Brexit causerà una parziale riallocazione di questi

likely to be between £20bn and £40bn every year. A big hit to the economy would produce even larger estimates of the financial damage of Brexit».

¹¹ Reuters, *Brexit, Sace: impatto su export Italia verso Londra fino a 500 milioni di euro nel 2016*, 20 giugno 2016.

¹² Centro Studi Confindustria (2017), *La ripresa globale si consolida: Italia a ruota*, Scenari economici, 29.

¹³ Centro Studi Confindustria, cit., p. 57.

investimenti, in particolare nel medio periodo. Lo studio di Dhingra (2016)¹⁴, citato dal Centro Studi Confindustria, ipotizza una riduzione del 22% dello stock di IDE nel Regno Unito nei prossimi dieci anni, pari a circa 283,2 miliardi di euro potenzialmente, almeno in parte, dirottabili dentro i confini comunitari.

Altra spinosa questione è legata al **bilancio dell'Unione europea**. Il Regno Unito ha contribuito mediamente per 13 miliardi di euro l'anno, con investimenti nel suo territorio per poco più della metà di essi. Esempificando, il contributo totale e il saldo netto al 2014 del budget comunitario vengono riportati nella tabella 2.1.

Tabella 2.1 – Contributi annui totali e netti all'Unione europea, 2014 (miliardi di euro)

	Contributo totale	Saldo netto
Austria	2,9	-1,3
Francia	21,0	-7,5
Germania	29,1	-17,7
Italia	15,9	-5,2
Olanda	8,4	-6,4
Svezia	4,3	-2,6
Gran Bretagna	14,1	-7,1
UE-28	133,0	n.d.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Commissione europea.¹⁵

L'Unione europea dovrà quindi sopperire alla mancanza netta di 7,1 miliardi di euro, che andranno redistribuiti tra gli attuali Paesi membri, cambiando potenzialmente anche gli equilibri geopolitici.

Quest'ultimo tema, noto come *Brexit Bill*, è oggi uno dei principali “convitati di pietra” al tavolo negoziale. Con *Brexit Bill* si intende il pagamento dovuto dalla Gran Bretagna all'Unione europea per rispettare gli impegni finanziari presi dal Governo inglese in sede comunitaria durante il periodo di membership. Come sopra evidenziato quella del rispetto di tali impegni è una delle priorità fondamentali, trovando spazio nella direttiva guida del Consiglio europeo del 22 maggio 2017.

Le prime stime mostrano che l'ammontare lordo richiesto è di ben 100 miliardi di euro che, al netto degli asset posseduti dalla Gran Bretagna soprattutto all'interno del sistema della Banca Europea degli Investimenti (BEI), si traduce in un conto netto di circa 60 miliardi di euro. Il

¹⁴ Dhingra S., Ottaviano G., Sampson T., Van Reenen J. (2016), *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*, Paper Brexit 2, Centre for Economic Performance, LSE.

¹⁵ Da Micossi e Perissich (2016), fonte Commissione europea. Il saldo netto è la differenza tra la spesa totale comunitaria nello stato membro di riferimento e il contributo totale di esso al budget comunitario.

Financial Times ha analizzato questa cifra nel dettaglio, concludendo che essa non sarebbe di forte impatto per le finanze inglesi: se si dovessero versare a debito oggi, i 60 miliardi di euro causerebbero un modesto aumento del debito pubblico dal 86,6% all'89,2% del PIL.¹⁶

Sul *Brexit Bill*, uno studio molto approfondito è stato condotto da Darvas, Efstathiou e Raposo per Bruegel¹⁷. Similmente a quanto concluso dall'articolo del Financial Times, gli autori affermano che secondo una prospettiva economica questo pagamento è di modesta importanza se comparato con l'impatto che potranno avere gli accordi sul commercio, sui servizi finanziari e sulla mobilità dei lavoratori. Tuttavia, viene riconosciuto come tale discussione sarà fondamentale nel proseguo dei negoziati e che essa attirerà soprattutto l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica.

Nel paper vengono proposti diversi scenari e metodologie per il calcolo dell'esatta cifra che la Gran Bretagna dovrà versare all'Unione europea, a seconda di come vengano considerate le attività e le passività del bilancio comunitario. La prima e fondamentale distinzione che viene fatta è quella per cui la Brexit debba essere considerata o una sorta di "divorzio" o un'"uscita da un club". Per gli autori, il modello per cui l'Unione europea venga considerato un "club" suggerisce che la Gran Bretagna sia obbligata a pagare per gli impegni presi durante la sua permanenza, ma che non possa avere troppe pretese sulle attività. Viceversa, il modello del "divorzio" implica una divisione tanto degli attivi di bilancio (attività) quanto dei passivi di bilancio (passività).

Al fine di calcolare tutti i possibili scenari, il paper analizza proprio le possibili passività e le possibili attività che potranno essere incluse nel computo del *Brexit Bill*.

Per quanto riguarda le **passività**, è rilevante non tanto quanto sia il loro livello oggi quanto il loro valore alla data di uscita della Gran Bretagna dall'UE. In tal senso, i calcoli sono stati effettuati fino al 2020, e considerando la fine del 2018 come la data di assestamento finanziario per la Brexit (dunque immaginando che Brexit avvenga a marzo 2019 o comunque entro la fine di quell'anno). Quattro sono le categorie principali di passività nel bilancio comunitario.

1. Gli impegni di spesa presi nell'ambito del **Quadro Finanziario Pluriennale** (*Multiannual Financial Framework, MFF*) 2014-2020, cioè del budget di medio termine dell'UE. L'Unione opera, infatti, attraverso una combinazione di budget annuali e budget settennali, i quali includono entrambi due indicatori per ciascuna spesa elencata. Tali indicatori controllano se la spesa è stata confermata a livello di budget (*commitment*) e se sia effettivamente stata pagata (*payment*). Registrazione nel budget ed effettivo pagamento non avvengono necessariamente nello stesso anno: anzi, solo una parte degli impegni finanziari presi in un certo anno è pagata effettivamente l'anno stesso. Nel budget dal 2014 al 2020, ad esempio, è prevista una quota più alta di impegni finanziari rispetto ai pagamenti pianificati.

¹⁶ Financial Times (2017), *Britain's €100bn*, cit.

¹⁷ Darvas Z., Efstathiou K., Goncalves Raposo I. (2017), *Divorce settlement or leaving the club? A breakdown of the Brexit bill*, Bruegel, Working Paper, 3, 30 marzo 2017.

Per il calcolo del *Brexit Bill* è quindi importante capire quanto i pagamenti saranno posticipati. Difatti, più della metà dei pagamenti in un determinato anno si riferiscono a impegni presi in anni precedenti, tanto che solitamente all'UE sono necessari cinque anni per ripagare gli impegni presi in un certo anno finanziario. Questo ritardo tra impegni e pagamenti è ciò che crea la voce degli importi da liquidare (*Reste à liquider, RAL*). Alla fine del 2015 questi ultimi si aggiravano attorno ai 218 miliardi di euro. Lo studio prevede un loro innalzamento a 249 miliardi di euro entro la fine del 2018, da pagare presumibilmente in un quinquennio, e dunque tra il 2019 e il 2023.

Una seconda importante voce nel bilancio pluriennale dell'UE è rappresentata dagli impegni di bilancio (*Significant Legal Commitments, SLC*), importi per specifiche azioni che sono stati fissati in termini legali, ma che non sono ancora stati registrati in almeno un bilancio annuale. Ne sono ad esempio destinate agli Stati membri per quanto concerne i fondi strutturali o di sicurezza, oppure le garanzie previste dal Piano Juncker sul Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici. Questi importi, che alla fine del 2015 ammontavano a 376 miliardi di euro, dovrebbero scendere a 149 miliardi di euro entro la fine del 2018. Di norma, infatti, gli SLC sono molto alti all'inizio del QFP e si riducono poi con l'avvicinarsi dell'anno finale del settennato di bilancio pluriennale. Infine, vanno considerati gli altri impegni finanziari pianificati (*Other Planned Commitments, OPC*), come le spese per la Politica Agricola Comune (PAC) o le spese amministrative. Per il 2019-2020 la cifra per tali voci di bilancio dovrebbe aggirarsi intorno ai 183 miliardi di euro.

2. **Prestiti comunitari per il finanziamento dei programmi di assistenza finanziaria:** l'UE non può prendere a prestito per finanziare le spese correnti, ma può farlo per finanziare i programmi di assistenza, in quanto tali prestiti corrispondono precisamente a dei crediti che verranno obbligatoriamente ripagati dagli Stati destinatari. Alla fine del 2015 la cifra era di 57 miliardi di euro, che dovrebbe calare a 53 miliardi di euro considerati i prestiti ripagati dall'Ungheria nel 2016 e quelli che dovrà pagare la Romania entro la fine del 2018.
3. **Sistema pensionistico e previdenziale per i dipendenti delle istituzioni comunitarie:** la cifra relativa al sistema previdenziale comunitario era pari a 64 miliardi di euro a fine 2015.
4. **Passività sopravvenienti (*Contingent liabilities*):** a fine 2015 questa voce registrava un passivo di 28 miliardi di euro, di cui 21 miliardi di euro relativi alle garanzie finanziarie, erogate primariamente alla Banca Europea degli Investimenti per i prestiti al di fuori dell'Unione europea, o alle pendenze giuridiche.

I calcoli quindi prevedono che a fine 2018 le passività dell'Unione europea si aggireranno attorno ai 724 miliardi di euro (tabella 2.2), cui verrà chiesto alla Gran Bretagna di contribuire.

Tabella 2.2 – Passività dell'Unione europea (miliardi di euro)

	Nome	Totale UE (fine 2015)	Totale UE (fine 2018 – previsione)
Impegni finanziari (fine 2018)	Importi da liquidare	217,7	248,8
	Impegni di bilancio	376,3	148,7
Impegni (2019-2020)	Altri impegni finanziari pianificati	182,5	182,5
Passività (fine 2018)	Prestiti UE	56,9	52,7
	Sistema previdenziale	63,8	63,8
	Sopravvenienze passive	27,6	27,6
	Totale massimo passività	924,8	724,0

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Darvas et al. (2017).

Per quanto riguarda le **attività** invece, uno studio di Bruegel riporta il dato pubblicato dalla stessa Unione: essa, come entità legale, dispone di 154 miliardi di euro in asset alla fine del 2015.¹⁸

Tra questi ultimi, gli **asset finanziari** ammontano a 67 miliardi di euro, di cui i prestiti impattano per 56 miliardi di euro. I prestiti¹⁹ sono stati destinati a Stati europei fuori dall'Eurozona (Ungheria, Lettonia e Romania), a Stati dell'Eurozona attraverso l'EFSM (European Financial Stabilisation Mechanism), a Stati non comunitari e alle agenzie europee. A questa cifra si aggiungono 9,6 miliardi di euro derivanti dagli *available-for-sale assets*, ossia da quegli strumenti o capitali detenuti pronti per essere venduti o liquidati.

La seconda voce è relativa ai **pre-finanziamenti**, i quali ammontano a 45 miliardi di euro alla fine del 2015. Essi sono pagamenti fatti dall'Unione europea al fine di fornire capitale in anticipo per coprire spese future relative ai progetti finanziati dall'Unione stessa. Se il beneficiario non dovesse spendere la cifra ricevuta, esso ha l'obbligo di restituirla all'Unione: è una categoria che ricade sotto le attività in quanto si tratta di una cifra che potrebbe ritornare nel caso in cui non fosse usata. Il budget europeo contiene impegni di finanziamento che il Regno Unito aveva sottoscritto: è probabile che esso ne rimanga responsabile anche dopo l'uscita. Però, nel caso dei progetti pre-finanziati, gli impegni combaciano già con i pagamenti e non sono in sospenso, non rientrando quindi nella categoria dei *RAL*. Ciò significa che il Regno Unito, per questa voce, ha già fornito le risorse richieste, che quindi andranno ad abbassare il computo totale dei futuri impegni sottoscritti.

¹⁸ La discussione si basa su Darvas Z., Efstathiou K., Goncalves Raposo I. (2017), *The UK's Brexit Bill: Could EU Assets Partially Offset Liabilities?*, Bruegel, Bolg Post.

¹⁹ La Commissione europea è autorizzata dai trattati a prendere a prestito capitale dal mercato finanziario internazionale per finanziare programmi di assistenza ai Paesi in difficoltà. Attualmente sono attivi tre programmi, tutti finanziati attraverso obbligazioni emesse sul mercato dei capitali.

Il terzo elemento è quello delle **disponibilità liquide e dei mezzi**, per un ammontare di 22 miliardi di euro alla fine del 2015. Si tratta prevalentemente dei rapporti che la Commissione tiene con le Tesorerie o le Banche Centrali degli Stati membri, per poter ottenere i loro contributi al budget.

La quarta voce è relativa alle **fatture attive e recuperabili**, ossia le entrate dovute ma ancora non pagate. A fine 2015 la loro somma era pari a 10,3 miliardi di euro.

La penultima voce riguarda **proprietà, impianti ed equipaggiamento** e vale circa 9 miliardi di euro a fine 2015. Essa include i beni materiali come terreni ed edifici, computer e altro. Circa 3,8 miliardi di euro è il valore degli asset, inclusi quelli ancora in costruzione.

Infine, vi sono **altri asset**, come beni intangibili o altri investimenti, per un ammontare di circa 1 miliardo di euro.

In sintesi, dei circa 154 miliardi di euro in attività detenuti dall'Unione europea, ci sono 41 miliardi di euro che possono essere considerati una sorta di "ricchezza accumulata". Essa include le disponibilità liquide, le proprietà, gli asset pronti per essere venduti (*available-for-sale*) e gli altri asset. Per quanto riguarda i prestiti, essi possono essere considerati un'attività su cui rivalersi solo nel momento in cui l'attività dell'Unione come prenditrice di fondi sul mercato dei capitali sia considerata una passività. È molto probabile che una quota variabile della "ricchezza accumulata" comunitaria sia destinata alla Gran Bretagna dopo la sua uscita.

Lo studio si interroga quindi su quali possano essere le diverse modalità di calcolo del *Brexit Bill* prendendo in considerazione le attività e passività sopra analizzate. Oltre al tipo di separazione, importanza ricopre anche la definizione di come definire il periodo in cui il Regno Unito si è impegnato finanziariamente. Se si dovessero includere tutti gli impegni relativi al QFP 2014-2020, le cifre complessive a livello UE dei pagamenti pianificati si aggirano attorno ai 580 miliardi di euro nel periodo 2019-2025. Qualora si dovessero includere solo gli impegni presi prima della Brexit, il totale scenderebbe a 398 miliardi di euro nel periodo 2019-2023. Altre due vie sono quelle che considerano solo i pagamenti pianificati entro il 2020 o fino alla data ufficiale d'uscita nel 2019.

Inoltre, grande importanza avrà la quota (o percentuale) relativa al Regno Unito. Il suo calcolo potrebbe basarsi sulle serie storiche delle varie quote annuali inglesi sul bilancio europeo, ma tale dato è inficiato dal cd. *Rimborso britannico*. Si tratta di un rimborso che il Regno Unito ottiene dall'Unione europea dal 1985, negoziato da Margaret Thatcher con il pretesto che gran parte del budget europeo fosse destinato alla Politica Agricola Comune (PAC) di cui però il suo Stato non beneficiava come gli altri Paesi. Il rimborso è pari al 66% del contributo netto al budget europeo dell'anno precedente. Gli autori calcolano che qualora la quota dovesse includere lo sconto, allora la quota media dal 2009 al 2015 sarebbe di circa il 12%, mentre se si dovesse escludere tale cifra salirebbe al 15,7%. Inoltre, qualora alla Gran Bretagna fosse chiesto di onorare gli impegni presi nel QFP anche dopo la Brexit, sarà necessario discutere circa l'applicazione del rimborso sulle somme corrisposte dopo l'uscita.

Stando quindi alle cifre relative al QFP corrente, qualora la quota fosse del 12% la Gran Bretagna dovrebbe versare 69,6 miliardi di euro, beneficiando però degli investimenti già

pianificati sul suolo inglese (circa 28,9 miliardi euro). Qualora invece tali investimenti venissero dismessi, il contributo dovrebbe scendere a 40,7 miliardi di euro. Questa è tuttavia una scelta politica, che andrà anche ad influenzare il tipo di rapporto tra Unione e Gran Bretagna dopo l'uscita. Gli autori ipotizzano quindi diversi scenari, a seconda delle attività e passività considerate, oltre che della quota da applicare. Le stime vanno da un minimo netto di 25,4 miliardi di euro ad un massimo di 65,1 miliardi di euro. Viene di seguito riportata la tabella riassuntiva del paper relativa ai due scenari più estremi (tabella 2.3).

Tabella 2.3 – Scenari contributo netto britannico al momento dell'uscita dall'Unione europea (miliardi di euro)

	65,1 miliardi euro	25,4 miliardi euro
Approccio	Uscita dal Club	Divorzio
Attività Considerate	Solo attività relative a specifiche passività (es: programmi di assistenza finanziaria)	Tutte le attività elencate
Passività Considerate	Tutte le passività entro il 2018 + tutti gli impegni pianificati entro il 2020	Tutte le passività entro il 2018 + tutti gli impegni pianificati entro il 2018
Quota Regno Unito	15.7%	12.0%
Rimborso britannico dopo l'uscita	Non considerato	Considerato implicitamente

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI da Darvas et al. (2017).

2.2 Impatti sul settore finanziario

Discorso a parte merita il settore finanziario, cardine dell'economia britannica. Sapir, Schoenmaker e Véron²⁰ affermano che Brexit possa essere da un lato, un'opportunità per accelerare l'integrazione e lo sviluppo del mercato finanziario comunitario; dall'altro, un rischio per la sua stessa stabilità in quanto cruciale è il ruolo che oggi ha la Banca di Inghilterra all'interno del sistema. Gli autori auspicano una transizione verso un Mercato unico per i servizi finanziari che sia pienamente integrato, con regole comuni e un sistema di supervisione e vigilanza costante.

Uno dei temi chiave del negoziato, e del suo punto di atterraggio una volta conclusa la procedura, è infatti la perdita o meno per il Regno Unito del cd. "passaporto unico" per i servizi finanziari, che garantisce ad un intermediario finanziario di uno Stato membro di operare in qualunque altro Stato membro senza alcun bisogno di autorizzazioni particolari. La revoca del

²⁰ Sapir A., Schoenmaker D., Veron N. (2017), *Making the Best of Brexit for the EU27 Financial System*, Bruegel, Policy Brief, 1, febbraio 2017.

passaporto comporterà per gli intermediari di Londra la necessità di ottenere una nuova licenza in ogni Paese in cui intendono operare, sottoponendosi alla vigilanza delle autorità di quest'ultimo.

Sapir, Schoenmaker e Veron (2016) stimano che circa il 35% delle attività bancarie inglesi all'ingrosso, il cd. *wholesale banking*,²¹ sia relativo a clienti dell'UE-27. In quanto circa metà di questa attività si rivolge verso banche europee, circa il 17% di tutti gli asset bancari inglesi potrebbe essere riallocato nei confini comunitari, per un totale di 1,8 trilioni di euro. Parallelamente, viene stimata anche una riallocazione dei posti di lavoro, con circa 10,000 posizioni esistenti spostate all'interno dell'Unione. La chiave di lettura per l'UE, secondo gli autori, deve essere quella dell'**integrazione del mercato finanziario**. Uno scenario in cui prevalesse la frammentazione a livello nazionale causerebbe un aumento consistente del costo del capitale, stimato tra i 5 e i 10 punti base. Integrazione non significa necessariamente concentrazione delle attività finanziarie in un solo luogo, bensì armonizzazione delle regole e loro certa applicazione tramite autorità di sorveglianza e controllo. Lo scenario ipotizzato è quello di una riduzione del *wholesale banking* inglese dal 90% attuale dell'intero mercato europeo a 60%.

Da notare come in uno **scenario di frammentazione** la riallocazione favorirebbe particolarmente quelli che già oggi sono i centri finanziari comunitari dell'area euro, ossia Francoforte, Parigi, Dublino ed Amsterdam, mentre Milano risulterebbe fortemente svantaggiata. In uno scenario di frammentazione, Francoforte attirerebbe circa il 45% delle attività finanziarie comunitarie, passando da 2% al 18% delle intere attività sul mercato europeo. Per quanto riguarda Milano, la sua quota di attività finanziarie rispetto al totale comunitario resterebbe invariata (1%, equivalente al 3% se si esclude Londra).

Nello **scenario di integrazione** invece la quota sarebbe più distribuita, con Francoforte che deterrebbe il 35% del mercato dell'UE-27, seguita da Parigi al 20%, Dublino al 18% e Amsterdam al 12%. L'integrazione delle regole e delle autorità infatti non causa la necessità di concentrare tutte le attività in un singolo luogo, potendo contare su un framework comune ed effettivamente applicabile. Anche in questo caso, tuttavia, la quota riservata a Milano crescerebbe solo a un modesto 4%.

Per un ulteriore approfondimento di questi aspetti e delle opportunità e rischi per Milano e la Lombardia, si rimanda al paragrafo 4.3.

²¹ Con *wholesale banking* (lett. attività bancarie all'ingrosso) si intendono quelle attività bancarie rivolte a grandi imprese, Governi e grandi amministrazioni pubbliche. Di regola tale attività non abbisogna di filiali sul territorio e viene svolta presso la sede centrale da personale altamente specializzato.

2.3 Impatti politici

Oltre alle conseguenze sul bilancio europeo e agli impatti economici-finanziari analizzati nei paragrafi precedenti, Brexit avrà sicuramente un forte impatto dal punto di vista degli equilibri politici in seno all'Unione europea.

Il primo elemento riguarda le prossime **elezioni del Parlamento europeo**. Stando ai termini dell'Articolo 50 la Gran Bretagna uscirà dall'Unione europea nel marzo 2019, ossia poco più di due mesi prima delle elezioni europee di giugno 2019. Una delle proposte avanzate dalla delegazione italiana e anche dal neo-Presidente francese Macron, è quella di destinare i 73 seggi inglesi a collegio pan-europeo, che quindi rappresenti direttamente in Parlamento gli interessi comunitari e non, indirettamente, degli Stati nazionali²². Questa strada permetterebbe di evitare possibili discussioni circa la ripartizione dei seggi tra i Paesi membri e di mantenere il numero di seggi a 751.

Uno studio di Kalcik e Wolff²³ evidenzia come il Parlamento europeo sia in realtà poco proporzionato, in quanto gli Stati con maggior popolazione sono sottorappresentati, mentre i piccoli Stati sono sovrarappresentati. Questo è richiesto dai trattati europei, che tuttavia richiedono anche l'applicazione del principio di eguale trattamento per i cittadini europei. Questa disuguaglianza in termini rappresentativi è stata fortemente criticata, in quanto riduce la legittimità democratica del Parlamento europeo. Lo studio analizza, nei termini di indicatori di disuguaglianza come il coefficiente di Gini²⁴, diverse proposte per la ripartizione dei 73 seggi inglesi. Scelte come l'abbandono dei seggi o la loro ripartizione seguendo l'attuale distribuzione vanno ad aumentare gli indicatori di disuguaglianza. Semplificando gli indicatori usati, Kalcik e Wolff mostrano che la dimensione ottimale stando alle regole dei trattati sarebbe di 639 o 736 seggi. Anche la soluzione del collegio pan-europeo andrebbe a ridurre le disuguaglianze, ma richiederebbe la modifica del Trattato sull'Unione europea.

Proprio poiché qualunque riforma del Parlamento europeo richiederebbe una modifica dei trattati, l'attuale clima politico suggerisce che gli Stati membri cercheranno soluzioni di compromesso che tenderanno a conservare lo status quo. È dunque lecito domandarsi cosa cambierebbe all'interno di un Parlamento europeo che mantenga la medesima struttura e legge elettorale attuale, ma perda i parlamentari britannici. Uno studio di Simon Hix mostra come, in questo caso, il fatto che i parlamentari conservatori britannici siano tutti iscritti a un gruppo politico separato (Conservatori e riformisti europei, attualmente composto da 73 membri di cui 21 britannici) rispetto al ben più grande Partito popolare europeo (216 membri) avvantaggerebbe proprio quest'ultimo gruppo politico in termini percentuali rispetto al gruppo

²² Barigazzi J. (2017), *Italian proposal for who gets British MEP seats*, 26 aprile 2017.

²³ Kalcik R., Wolff G. B., *Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament?*, Bruegel, Policy Contribution, 2.

²⁴ Il coefficiente di Gini è una delle misure del grado di disuguaglianza di una distribuzione. Tale indice varia tra 0 e 1, con 0 che indica una distribuzione perfettamente eguale e 1 che indica totale disuguaglianza.

dei Socialisti e democratici (190 membri attuali, di cui 20 britannici)²⁵. Il PPE salirebbe di rilevanza dal 29% al 32%, mentre i socialisti conserverebbero il loro 25% attuale. Questo avrebbe interessanti conseguenze sulle possibili coalizioni che si formerebbero in Parlamento europeo. Attualmente, la maggioranza al Parlamento europeo si regge su una precaria larga coalizione tra popolari e socialisti e ALDE, perché tale assetto è l'unico che permette l'esistenza di una maggioranza in Parlamento. Il venir meno dei parlamentari britannici avvicinerrebbe alla maggioranza sia una eventuale coalizione di centro-sinistra (tra socialisti, verdi, sinistra e i liberal-democratici di ALDE: dal 47% al 48%), sia una eventuale coalizione di centro-destra (tra popolari, conservatori e riformisti, e ALDE: dal 46% al 49%), ma in entrambi i casi non permetterebbe di superare la quota del 50% e costringerebbe tali coalizioni a precari governi di minoranza. Anche ipotizzando che le elezioni del 2019 cambino i rapporti di forza, sembra improbabile un rafforzamento dei due partiti maggiori che appaiono aver raggiunto i loro "limiti superiori" di consenso, mentre appare più probabile un aumento del consenso verso partiti marginali ed euroscettici.

D'altra parte, quella che Hix chiama «coalizione pro-integrazione», cioè l'attuale larga maggioranza formata da popolari, socialisti e liberal-democratici passerebbe dal 63% al 67% dei voti in Parlamento, mentre la «coalizione euroscettica» scenderebbe dal 30% al 26%. Qualunque sarà l'esito delle elezioni del 2019, in generale sembra dunque che gli equilibri interni al Parlamento europeo renderanno l'organo ancora più favorevole all'integrazione europea di quanto sia oggi. Per quanto riguarda il futuro dell'Europa quasi tutto dipenderebbe, dunque, dai rapporti tra le diverse cancellerie europee e dalle loro scelte più che da quelli al Parlamento europeo.

Quanto alle **politiche europee** su questioni specifiche, un'analisi delle tendenze e dei voti passati mette in luce come cambierebbero le disposizioni politiche nel Parlamento europeo che vedrà la luce dal 2019²⁶. L'analisi evidenzia cinque cambiamenti cruciali nelle preferenze dei parlamentari europei una volta che il Parlamento europeo perderà i deputati del Regno Unito. Tali nuove preferenze si muoveranno in particolare verso: 1) maggiori regolamentazioni, in particolare sociali, anche quando queste aumentino il fardello burocratico per le imprese; 2) minori protezioni dei diritti d'autore; 3) un bilancio dell'Unione più ampio di quello attuale; 4) una maggiore armonizzazione delle tasse all'impresa e una maggiore regolamentazione dei servizi finanziari; 5) minore sostegno all'energia nucleare; 6) gas naturale non convenzionale.

Passando alla conseguenze sulla Gran Bretagna, a seconda dell'accordo che verrà negoziato con l'Unione, essa potrebbe trovarsi in una posizione più o meno isolata dal punto di vista

²⁵ Hix S. (2016), *What would the European Parliament look like after Brexit?*, *The UK in a Changing Europe*.

²⁶ Hix S., Hagemann S., Fratescu D. (2016), *Special Report: Would Brexit Matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament*, Report.

geopolitico e dell'influenza continentale. Come evidenziato da Bachmann e Sidaway²⁷, la campagna del *Leave* è stata incentrata sullo slogan “*Take Back Control*”, letteralmente “Riprendiamo il controllo”. Questo desiderio è legato anche alla crescita delle disuguaglianze interne al Paese, che sono state associate da parte di politici e media schierati per il *Leave* al trasferimento di sovranità nei confronti dell'Unione europea.

Il rapporto *Britain as a Global actor after Brexit* della London School of Economics²⁸ osserva come la riacquisizione da parte del Regno Unito della titolarità su tutte le competenze non sia direttamente collegato a una maggiore influenza in ambito internazionale. Al contrario, la Gran Bretagna rischia di diventare un partner sempre più isolato e poco attrattivo anche per gli alleati storici quali gli Stati Uniti, passando da una posizione di *rule-maker* ad una di *rule-taker*²⁹. Soprattutto in ambito economico e commerciale, vi saranno non poche difficoltà a negoziare accordi con i singoli Stati e non vi è alcuna garanzia sul tipo di relazione che verrà cercata dall'attuale Governo.

In particolare, in tutti i possibili modelli di Brexit (si veda la tabella 1.2 nel capitolo 1), fatta eccezione che per la sua mancata attuazione o per il modello di Partnership continentale, la Gran Bretagna uscirebbe di fatto da qualsiasi processo legislativo e decisionale europeo. Si tratta di un grande rischio, soprattutto se l'accordo finale dovesse prevedere una qualche partecipazione al Mercato unico: lo Stato inglese infatti si ritroverebbe a dover applicare regole che non contribuisce a scrivere, perdendo di fatto influenza internazionale.

Anche gli stessi **equilibri in seno all'Unione europea** saranno soggetti a forti mutamenti. Gli attori che ne beneficeranno di più sono sicuramente Francia e Germania, con il rischio di una polarizzazione decisionale in seno a questi due Stati. L'Italia, ad esempio, ha sempre supportato la membership inglese, sperando di poter trovare un alleato con cui controbilanciare l'asse franco-tedesco, non trovando tuttavia in essa la collaborazione che sperava³⁰.

La strada che i maggiori Stati europei oggi intendono seguire, sulla falsariga del terzo scenario proposto da Jean-Claude Juncker nel suo *Libro Bianco sul futuro dell'Unione*³¹, è quella di un'Europa a “due velocità” per cui gli Stati che vogliono aumentare il livello di integrazione potranno farlo in specifiche aree di policy, mantenendo comunque la struttura a 27. Come fatto quindi per la moneta unica o nel caso di Schengen, un gruppo di Paesi potrà decidere di cooperare maggiormente su temi come la difesa, la tassazione o lo stato sociale. L'esito di queste trattative è stato la **Dichiarazione di Roma** del 25 marzo 2017, che afferma la volontà di proseguire il cammino comunitario, lasciando la porta aperta a un'eventuale Europa

²⁷ Bachmann V., Sidaway J.D. (2016), *Brexit geopolitics*, Geoforum, 77.

²⁸ Economides S., Kleine M. (2016), *Britain as a Global actor after Brexit*, European Institute, LSE.

²⁹ Un Regno Unito fuori dall'Unione europea perderà il proprio diritto di voto e non sarà più dunque un *rule maker*. Al contempo, nel caso volesse mantenere un certo grado di accesso ai mercati comunitari sarebbe costretto ad accettare molte regole europee, diventando quindi un recettore passivo di norme decise da altri (*rule taker*).

³⁰ Micossi e Perissich, cit. (2016).

³¹ European Commission (2017), *White Paper on the Future of Europe*, COM(2017)2025.

“a due velocità”³². Inoltre, nell’ultimo paragrafo del testo, viene richiamato il rispetto del principio di sussidiarietà³³, implicando anche un possibile ridimensionamento dell’Unione stessa su alcune aree considerate a meno valore aggiunto, come previsto dal quarto scenario del Libro Bianco (tabella 2.4).

Tabella 2.4 – Scenari/temi proposti dal “Libro bianco sul futuro dell’Europa”

Scenario	1 Avanti così	2 Solo il mercato unico	3 Chi vuole di più fa di più	4 Fare meno in modo più efficiente	5 Fare molto di più insieme
Mercato unico e commercio	Rafforzamento Mercato unico e accordi commerciali	Rafforzamento Mercato unico merci e capitali; libera circolazione persone non garantita	Come scenario 1	Norme comuni al minimo, ma dove ci sono sono strette; commercio esclusiva competenza UE	Rafforzamento Mercato unico; commercio competenza esclusiva UE
Unione economica e monetaria	Miglioramento graduale zona euro	Limitata cooperazione	Come 1, ma un gruppo di Paesi intensifica cooperazione	Consolidamento zona euro	Realizzazione Unione economica, finanziaria e di bilancio
Schengen, migrazione e sicurezza	Cooperazione graduale su frontiere, asilo, sicurezza	Nessun progresso	Come 1, ma un gruppo di Paesi coopera di più	Cooperazione sistematica	Cooperazione sistematica
Politica estera e difesa	Progressi limitati	Ritorno al livello bilaterale	Come 1, ma un gruppo di paesi fa coordinamento militare	L’UE si esprime con una voce sola; istituita l’Unione per la difesa	L’UE si esprime con una voce sola; istituita l’Unione per la difesa
Bilancio dell’UE	In parte modernizzato	Solo funzioni essenziali Mercato unico	Come 1, ma bilanci suppletivi per chi vuole fare di più	Ristrutturazione profonda	Aumento basato su risorse proprie; utilizzo per stabilizzazione area euro

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI da European Commission (2017a).

³² Il documento recita: «Agiremo congiuntamente, a ritmi e con intensità diversi se necessario».

³³ «Vogliamo che l’Unione sia grande sulle grandi questioni e piccola sulle piccole».

3. BREXIT E LA POLITICA DI COESIONE

Il presente capitolo presenta una stima di come l'uscita del Regno Unito dall'UE, e quindi un passaggio da 28 a 27 Paesi, impatterà sulla nuova politica di coesione nell'ambito del prossimo periodo di programmazione a partire dal 2021, con particolare riferimento alla Lombardia.

L'impatto da stimare si basa su due considerazioni e una ipotesi fondamentale. Le prime considerazioni afferiscono al Regno Unito, Paese con un PIL pro capite in parità di potere d'acquisto (PPA)¹ superiore alla media dell'UE e Paese contributore netto al bilancio europeo. L'ipotesi è che la prossima programmazione sarà, nel suo disegno complessivo, sostanzialmente simile a quella del periodo 2014-2020. Questa ipotesi è necessaria in quanto il dibattito sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) è appena stato avviato con un documento di riflessione della Commissione europea² e, al tempo stesso, si tratta di un'ipotesi fintanto realistica in quanto l'unanimità necessaria nel Consiglio dell'Unione europea per l'approvazione del QFP ha reso tale documento abbastanza rigido per effetto di un complesso bilanciamento di interessi nazionali.

Il paragrafo 3.1 è dedicato alla stima del budget nel primo anno del prossimo QFP con l'uscita del Regno Unito quale contributore netto. Le stime contenute sono state realizzate appositamente per questo paper. Il paragrafo 3.2 sintetizza l'attuale politica di coesione – quella relativa al periodo 2014-2020 – con particolare attenzione all'Italia e alla Lombardia. Il paragrafo 3.3 disegna uno scenario di come Brexit potrebbe modificare la distribuzione tra le regioni delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) a partire dal 2021.

3.1 Brexit e l'impatto sul bilancio dell'UE

Il dibattito sul QFP che coprirà il periodo di programmazione che si avvierà nel 2021 non è ancora ufficialmente iniziato. Tuttavia, considerati gli obiettivi dei trattati, le politiche finora adottate dall'UE e un sistema decisionale del QFP basato sull'unanimità all'interno del Consiglio dell'Unione europea³, è possibile ipotizzare che la struttura delle categorie di spesa rimarrà sostanzialmente immutata, anche se non possono essere esclusi cambiamenti più profondi, anche ma non soltanto a causa di Brexit.

¹ Le parità di potere d'acquisto sono indicatori di differenze di livello dei prezzi tra i vari Paesi. Grazie alla parità di potere d'acquisto è possibile valutare un PIL nominale in base alla quantità di merci o servizi acquistabile in Paesi diversi.

² European Commission, *Reflection paper on the future of EU finances*, COM(2017) 358.

³ Articolo 312 par. 2 TFUE.

Al fine di calcolare l'impatto di Brexit sul bilancio dell'UE sono stati considerati i dati del QFP 2014-2020⁴ e quelli degli ultimi bilanci disponibili. Come anno di riferimento per la misura dell'impatto è stato considerato il 2021, primo anno del nuovo QFP per il quale la durata è ancora da definire (anche se gli ultimi QFP hanno avuto una durata settennale, il Presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani ha proposto un QFP di cinque anni, in linea con la durata dei mandati del Parlamento e della Commissione europea e con il trattato che stabilisce una durata minima di cinque anni⁵).

Nei sette anni dell'attuale QFP la spesa media annuale prevista è di circa 150 miliardi di euro, con un'incidenza media sul PIL dello 0,97%. Considerato che il PIL nominale dell'UE è in uno stabile trend di crescita e data la stabilità dell'incidenza del bilancio, è lecito aspettarsi che anche quest'ultimo segua un trend crescente. A tale fine, sono stati usati gli ultimi dati del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internazionale⁶ per prevedere il PIL nominale dal 2017 al 2021, correggendo il tasso nominale di crescita con il tasso di inflazione previsto dal FMI così da calcolare il tasso reale di crescita.

Stando ai dati raccolti, il PIL dell'UE, Regno Unito incluso, si aggirerebbe attorno ai 18 trilioni di euro nel 2021: questo significa che, ponendo come stima conservativa un tasso di incidenza del bilancio comunitario sul PIL dello 0,95%, l'ammontare a disposizione dell'UE-28 nel 2021 sarà di circa 174 miliardi di euro.

Occorre tuttavia ricordare che il Regno Unito è un contributore netto del bilancio dell'UE, ovvero le risorse che il Regno Unito versa al bilancio sono superiori rispetto alle spese che l'UE destina al Regno Unito. Ad esempio, nel 2015, ultimo dato disponibile, la cifra versata dal Regno Unito è stata di circa 21 miliardi di euro i quali, sottratti il "rimborso" e la spesa interna alla Nazione, si traducono in un contributo netto di circa 14 miliardi di euro. Rispetto al 2014, quando il contributo netto è stato di circa 7 miliardi, si tratta di un incremento consistente. Il contributo netto è dunque un dato che varia molto a seconda dell'anno considerato e della spesa pianificata all'interno di ogni Paese membro.

Utilizzando le serie storiche dal 2000 al 2015 riguardanti il contributo lordo e netto, è stata fatta una previsione del possibile contributo del Regno Unito nel 2021. Come si evince dalla tabella 3.1, nel 2021, qualora il Regno Unito fosse ancora membro dell'UE, il bilancio dell'UE-28 sarebbe di 174 miliardi di euro con una spesa UE destinata al Regno Unito di circa 7 miliardi, un contributo lordo di quasi 20 miliardi e pertanto un contributo netto di circa 13 miliardi di euro.

Il bilancio per UE-27, quindi senza il Regno Unito, è il risultato della sottrazione al bilancio previsto della spesa UE nel Regno Unito e, successivamente, del suo contributo netto. Il bilancio è quindi dapprima depurato della cifra che tornerebbe comunque nel Regno Unito sotto forma di spesa e investimenti dell'UE e, solo in seguito, viene sottratto il contributo netto. Il

⁴ European Commission, *Budget, Multiannual Framework, Figures and documents, Multiannual Financial Framework adjusted for 2018*, in http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm.

⁵ Articolo 312 par. 1 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE).

⁶ IMF, *World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum?*.

netto quindi che andrebbe a mancare a un ipotetico bilancio dell'UE a 27 Paesi è di 12.942 milioni di euro nel 2021.

Tabella 3.1 – Il bilancio dell'Unione europea nel 2021 con Brexit (milioni di euro)

	2020	2021 (UE-28)	2021 (UE-27)
PIL UE (previsto)	17.677.210	18.333.330	16.239.053
Bilancio UE	168.797	174.167	154.271
<i>Incidenza Bilancio UE/PIL UE (%)</i>	<i>0,95</i>	<i>0,95</i>	<i>0,95</i>
Spesa UE nel Regno Unito	6.957	6.953	0
Contributo lordo del Regno Unito	19.388	19.895	0
Contributo netto del Regno Unito	12.430	12.942	0

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Commissione europea.

Nel prosieguo del capitolo utilizzeremo lo scenario che ipotizza, per il 2021, l'uscita del Regno Unito dall'UE e un eventuale accordo tra Regno Unito e UE-27, per esempio un accordo di libero scambio o il mantenimento di una unione doganale, che non contempla la condivisione di politiche "onerose". In questo caso non sussisterebbero in seno al Governo britannico obblighi in merito al contributo al budget UE e quindi la perdita netta per il bilancio dell'UE-27 nel 2021 rimarrebbe di 12.942 milioni di euro.

In questo lavoro non consideriamo invece l'opzione di una cd. *soft Brexit* (lo scenario 2 presentato nel paragrafo 1.3 del paper) con un accordo simile a quanto fatto dall'UE con Svizzera e Norvegia, ovvero Paesi terzi che contribuiscono al bilancio UE in base alle politiche condivise. Tale scelta è dovuta all'incertezza circa le posizioni delle parti contraenti sulla relazione futura tra UE-27 e Regno Unito; è attualmente più probabile che tale relazione sia di tipo "non oneroso" e comunque, anche ipotizzando un contributo lordo da parte del Regno Unito a seguito di Brexit, questo sarebbe inferiore a quello attuale con un probabile contributo netto poco significativo.

3.2 Dopo Brexit, quale Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) nel 2021?

Ipotizzando che l'uscita del Regno Unito dall'UE-28 comporti una perdita netta per il bilancio dell'UE-27 di 12,94 miliardi di euro nel 2021 (tabella 3.1), i rimanenti 27 Paesi membri avrebbero due opzioni principali:

- 1) mantenere inalterata la spesa nei 27 Paesi e compensare i 12,94 miliardi di euro con risorse proprie aggiuntive o aumentando i contributi nazionali già esistenti quali quelli basati sull'IVA e sul Reddito Nazionale Lordo;
- 2) ridurre la spesa nei 27 Paesi lasciando inalterate le risorse previste per finanziare il bilancio UE-27.

Abbiamo ritenuto opportuno considerare la seconda opzione, ovvero quella che prevede il taglio del bilancio dell'UE-27 sulla base di due variabili relative ai principali Paesi contribuenti al bilancio dell'UE: il debito pubblico e il reddito disponibile delle famiglie.

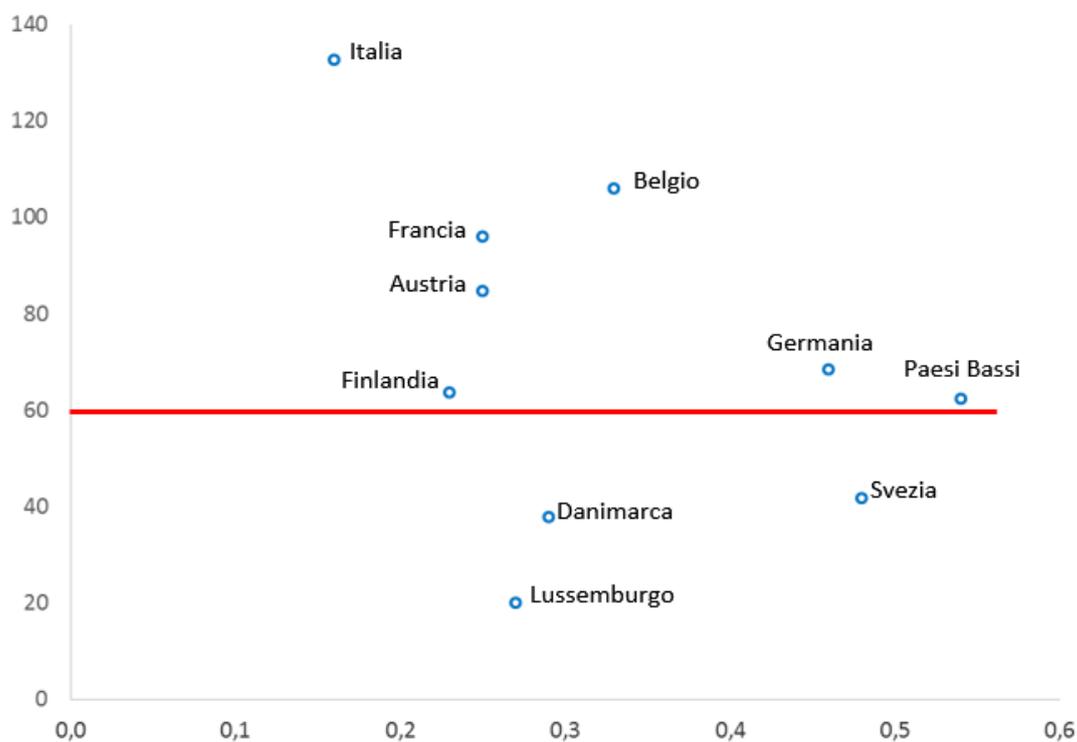
Per quanto riguarda il debito pubblico, attualmente la risorsa basata sul Reddito Nazionale Lordo è quella più significativa del bilancio UE (quasi il 70% nel 2015), seguita dalla risorsa basata sull'IVA (oltre il 12% nel 2015).

Quindi, con un analogo sistema di risorse del budget UE nel prossimo QFP, sarebbero i 27 Stati membri i principali diretti finanziatori del mancato contributo netto del Regno Unito. Come si evince nella figura 3.1, i principali Paesi contribuenti netti al bilancio dell'UE hanno un rapporto tra debito pubblico e PIL superiore al 60%, soglia oltre la quale il debito è considerato rischioso per la sostenibilità finanziaria dell'Unione economica e monetaria.

Per quanto riguarda il reddito disponibile delle famiglie, ipotizzando l'introduzione di nuovi strumenti di finanziamento del bilancio UE che non pesino in maniera diretta sul bilancio dei Governi nazionali, il finanziatore "di ultima istanza" rimane sempre il contribuente europeo.

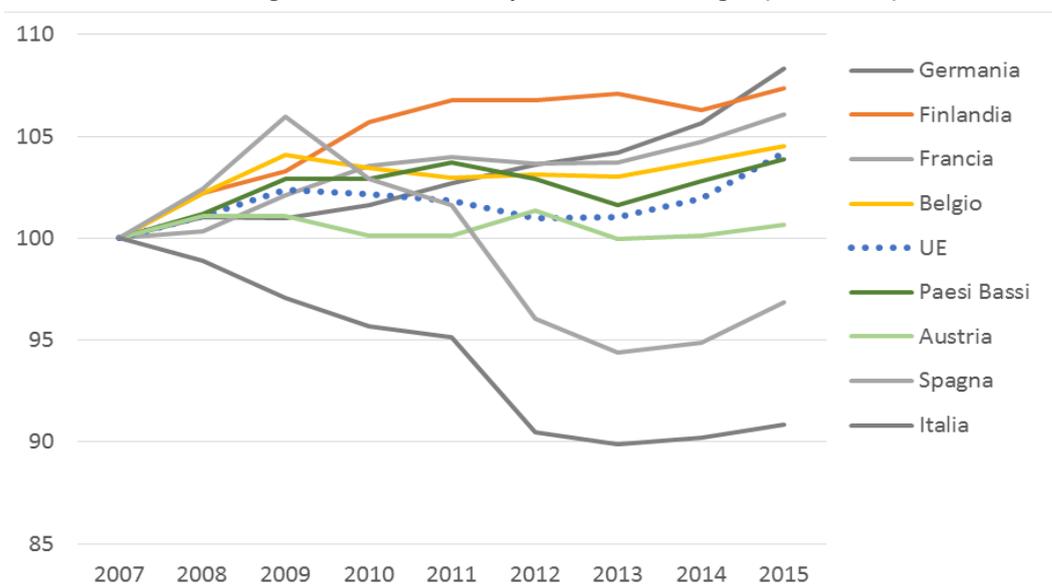
Come evidenziato nella figura 3.2, la recente crisi economica non ha interrotto il trend crescente del reddito disponibile delle famiglie dell'UE. Tuttavia, non sono stati ancora raggiunti i livelli pre-crisi per alcuni Paesi, tra i quali la Spagna, che ha perso il 3% dal 2007 al 2015, l'Italia, che ha perso oltre il 9% e la Grecia che ha perso ben il 34%.

Figura 3.1 – Contributo netto al bilancio dell'Unione europea in % del Reddito Nazionale Lordo (RNL) nel 2015 (asse orizzontale) e debito pubblico in % del PIL nel 2016 (asse verticale)



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Commissione europea e Eurostat.

Figura 3.2 – Reddito disponibile delle famiglie (2007 = 100)



Fonte: OCSE, Household accounts database, "Household net disposable income"⁷.

⁷ Per ragioni grafiche, la figura non comprende la Grecia che ha perso il 34% del reddito disponibile delle famiglie tra il 2007 e il 2015.

Sulla base di questa opzione di taglio del bilancio dell'UE-27 di quasi 13 miliardi di euro abbiamo utilizzato i dati dell'attuale QFP per stimare quale potrebbe essere la spesa per le principali categorie di spesa nel 2021.

Nella tabella 3.2, la prima colonna riporta le cinque principali categorie di spesa del bilancio UE, con l'aggiunta delle due sottocategorie di "Crescita intelligente e inclusiva" (Competitività e Coesione). Utilizzando il dato di bilancio fornito dalla Commissione europea per il 2020 è stata calcolata l'incidenza di ciascuna categoria sul bilancio totale, riportata nella seconda colonna⁸.

Ipotizzando una continuità con il bilancio previsto per il 2021, sono state utilizzate le percentuali per calcolare l'importo di ciascuna categoria di bilancio nel 2021. Come totale di bilancio viene utilizzata la previsione relativa a un'UE-28, depurando però il totale dalla previsione della spesa destinata al Regno Unito. In questa maniera è possibile capire a quanto ammonterebbe la cifra destinata ai Paesi UE-27, qualora conteggiassimo ancora il contributo netto del Regno Unito al bilancio UE.

Tabella 3.2 – Possibile allocazione del bilancio UE-27 nel 2021 (milioni di euro)

Categorie di spesa	2020	2021			
	% Bilancio UE-28	Impegni UE-28	Impegni UE-27	Differenza	Differenza (%)
1. Crescita intelligente e inclusiva	49,6%	82.876	75.361	-7.515	-9,1%
<i>1a. Competitività</i>	14,9%	24.955	22.692	-2.263	-9,1%
<i>1b. Coesione</i>	34,6%	57.921	52.669	-5.252	-9,1%
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	35,8%	59.854	54.427	-5.427	-9,1%
3. Sicurezza e cittadinanza	1,8%	2.923	2.923	0	0
4. Ruolo mondiale dell'Europa	6,2%	10.411	10.411	0	0
5. Amministrazione	6,7%	11.148	11.148	0	0
Totale	100%	167.214	154.271	-12.942	-7,7%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Commissione europea.

Il dato utile per il prosieguo dell'analisi è quello della colonna "Impegni UE-27" dove consideriamo come totale di bilancio la previsione depurata dall'intero contributo britannico.

⁸ Esercizio più preciso sarebbe stato quello di calcolare l'incidenza di ogni voce di bilancio depurata dalle spese in Regno Unito sul bilancio totale dell'UE depurato dalla spesa totale in Regno Unito, ma essendo questa una previsione non disponibile, abbiamo preferito calcolare l'incidenza sul totale del bilancio in modo da avere delle stime il più possibile affidabili.

È quindi necessario stabilire come la perdita di 12,94 miliardi di euro per il 2021, causata da Brexit, venga sottratta dalle categorie di spesa del bilancio UE.

Lo scenario da noi ipotizzato, funzionale a questo policy paper, è quello per cui le categorie “Sicurezza e cittadinanza”, “Ruolo mondiale dell’Europa” e “Amministrazione” non vengano ridotte. Questo per effetto della natura sostanzialmente fissa dei costi legati a tali attività, delle recenti modifiche dell’attuale QFP 2014-2020 (aumento di spesa per la gestione dell’immigrazione e della sicurezza) e della rigidità nel breve periodo (spesa per amministrazione).

Di conseguenza, le due categorie di spesa che nella nostra simulazione sono interessate dai tagli al bilancio sono quelle relative a “Crescita intelligente e inclusiva” – nelle due componenti Competitività e Coesione – e “Crescita sostenibile: risorse naturali”. Si tratta delle due categorie che insieme superano l’80% della spesa UE e per le quali la Commissione europea ha già avanzato proposta di riduzione⁹.

I tagli di spesa ipotizzati sono proporzionali al peso di queste due componenti sul totale del bilancio: dei circa 13 miliardi di euro mancati dovuti alla Brexit, il 58% è tagliato dalla prima voce, mentre il 42% è tagliato dalla seconda voce. In valori assoluti, il taglio è pari rispettivamente a 7,5 e 5,4 miliardi di euro. Trattandosi di un taglio proporzionale, la differenza percentuale con un bilancio comprensivo del contributo netto del Regno Unito è pari al -9,07%.

3.3 Brexit e la politica regionale dopo il 2021

Avendo stimato che l’uscita del Regno Unito potrebbe causare una perdita di capacità di spesa per il bilancio UE-27 nel 2021 pari a 12,94 miliardi di euro e che tale importo potrebbe non distribuirsi in maniera omogenea su tutte le categorie di spesa, è necessario analizzare l’impatto sulla politica di coesione, con particolare riferimento alla politica regionale.

3.3.1 La politica di coesione nel periodo 2014-2020

La coesione è uno degli obiettivi dell’UE: l’Unione «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri» (art. 3 par. 3 TUE). E «in particolare l’Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite» (art. 174 TFUE).

La politica di coesione mira quindi a ridurre il divario tra le regioni e i Paesi sostenendo la creazione di posti di lavoro, la competitività tra le imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

⁹ European Commission, *Budget, Multiannual Framework, Figures and documents, Multiannual Financial Framework adjusted for 2018*, in http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm.

Nel QFP 2014-2020 la categoria di spesa “1b. Coesione” vale 349,8 miliardi di euro (prezzi 2016) e viene implementata attraverso quattro fondi strutturali e di investimento europei:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- Fondo sociale europeo (FSE);
- Iniziativa per l'occupazione giovanile (IOG);
- Fondo di coesione (FC)¹⁰.

Nella tabella 3.3 sono indicate le risorse provenienti dal bilancio UE destinate all'UE-28, all'Italia e alla Lombardia riferiti al periodo di programmazione 2014-2020.

Tabella 3.3 – Fondi europei nell'UE-28, in Italia e in Lombardia nel periodo 2014-2020 (milioni di euro)

	UE-28	Italia	Lombardia
Fondo europeo di sviluppo regionale	196.347,2	20.649,5	485,2
<i>a) regioni meno sviluppate</i>	129.450,0	16.418,7	0
<i>b) regioni in transizione</i>	24.272,4	823,9	0
<i>c) regioni più sviluppate</i>	31.819,2	3.407,0	485,2
Fondo sociale europeo	83.135,8	9.898,5	485,2
<i>a) regioni meno sviluppate</i>	45.585,2	5.550,5	0
<i>b) regioni in transizione</i>	10.966,0	487,1	0
<i>c) regioni più sviluppate</i>	23.584,5	3.860,8	485,2
Iniziativa per l'occupazione giovanile	6.472,5	1.135,0	0
Fondo di coesione	63.390,1	0	0

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Commissione europea.

Il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** promuove uno sviluppo equilibrato nelle diverse regioni dell'UE.¹¹ Per il FESR è previsto un budget UE di 196,3 miliardi di euro di cui¹²:

¹⁰ Oltre a questi quattro fondi bisogna considerare lo Strumento di assistenza preadesione con 455,6 milioni di euro.

¹¹ Per “regioni” sono da intendersi le unità territoriali corrispondenti al livello 2, ovvero le cd. regioni di livello NUTS 2, previsto dal Regolamento (CE) n. 1059/2003, modificato dal Regolamento (CE) n. 105/2007.

¹² Si veda in proposito l'art. 90 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Nei 196,3 miliardi di euro sono compresi anche 9,2 miliardi di interventi per la cooperazione interregionale. La classificazione di una regione in una delle tre categorie di regioni per il FESR è stata determinata in base al rapporto tra il PIL pro capite di ciascuna regione misurato in PPA e calcolato per il triennio 2007-2009 e il PIL medio dell'UE-27 per lo stesso periodo di riferimento.

- a) 131,0 miliardi per le regioni “meno sviluppate”, ovvero il cui PIL pro-capite in PPA è inferiore al 75% della media dell'UE, e per le regioni ultra-periferiche;
- b) 24,3 miliardi per le regioni “in transizione”, ovvero il cui PIL pro-capite in PPA è inferiore al 90% della media dell'UE;
- c) 31,8 miliardi per le regioni “più sviluppate”, ovvero il cui PIL pro-capite in PPA è superiore al 90% della media dell'UE.

La Lombardia è una regione tra le “più sviluppate” ed è beneficiaria di 485,2 milioni di euro di interventi diretti.

Il **Fondo sociale europeo (FSE)** sostiene progetti in materia di occupazione in tutta Europa e investe nel capitale umano. Per il FSE è previsto un budget UE di 83,1 miliardi di euro di cui quasi 10 miliardi per l'Italia. La Lombardia è beneficiaria di 485,2 milioni di euro di interventi diretti (la stessa cifra di interventi del FESR).

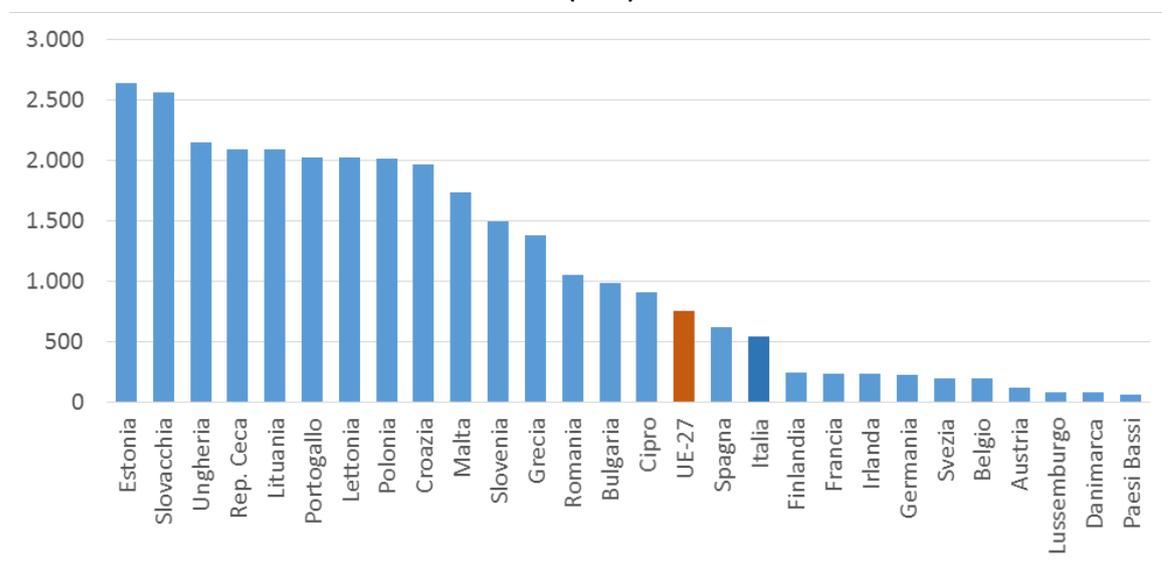
L'**Iniziativa per l'occupazione giovanile (IOG)** ha l'obiettivo di fornire un sostegno ai giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso di studi o formativo (NEET), inclusi i disoccupati di lunga durata e quelli che non sono iscritti presso i servizi per l'impiego. Per l'IOG è previsto un budget UE di 6,5 miliardi di euro di cui quasi 1,1 miliardi da destinare all'Italia. Il fondo prevede un finanziamento diretto dell'Unione europea di 3,2 miliardi e ulteriori 3,2 miliardi in co-finanziamento nazionale attraverso il Fondo sociale europeo.

Il **Fondo di coesione (FC)** finanzia i progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente nei Paesi in cui il Reddito Nazionale Lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media dell'UE.¹³ Per il FC è previsto un budget UE di 63,4 miliardi di euro. L'Italia non partecipa in quanto il suo RNL pro capite è superiore al 90% della media UE.

La figura 3.3 evidenzia come le risorse stanziare per i quattro fondi per la programmazione 2014-2020 sono state distribuite in ciascun Paese dell'UE-27 per individuare l'incidenza media in euro per abitante (figura 3.3).

¹³ Nel periodo 2014-2020, si tratta di Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia.

Figura 3.3 – Incidenza dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 per abitante nell'UE-27 (euro)



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Commissione europea.

3.3.2 Le regioni nella politica di coesione dopo il 2020

Per stimare come la politica di sostegno alle regioni potrebbe evolvere dopo il 2020 abbiamo innanzitutto ipotizzato che il FESR manterrà un analogo profilo di intervento continuando a distinguere le regioni in funzione del PIL pro capite in PPA con le soglie attuali, ovvero: regioni meno sviluppate con il PIL inferiore al 75%, regioni in transizione con il PIL compreso tra il 75% e il 90% e regioni più sviluppate con il PIL superiore al 90% della media UE-27.

Considerato un analogo profilo di intervento, le regioni UE-27 potrebbero cambiare status a partire dal 2021 a causa di due fattori principali:

- d) le variazioni del PIL in PPA delle regioni rispetto alla media dell'UE;
- e) l'uscita del Regno Unito in quanto, negli ultimi anni il PIL in PPA del Regno Unito è sempre stato superiore della media UE-28 (+8% nel triennio 2014-2016).

Abbiamo quindi utilizzato i dati del PIL in PPA e della popolazione relativi al triennio 2014-2016¹⁴ coerentemente con quanto fatto per il periodo di programmazione 2014-2020 per il quale erano stati utilizzati i dati del triennio 2007-2009.

Nella tabella 3.4 si nota come le regioni NUTS 2 passerebbero da 276 a 236 per effetto dell'uscita delle 40 regioni britanniche e si modificano anche i pesi delle tre tipologie di regione: quelle meno sviluppate passano dal 26,1% al 32,2%, quelle in transizione dal 19,2% al 17,4%, mentre quelle più sviluppate dal 54,7% al 50,4%.

¹⁴ Per il 2016 è stata utilizzata una stima in quanto il dato relativo a questo anno sarà pubblicato da Eurostat tra il 15 febbraio e il 31 marzo 2018.

Tabella 3.4 – FESR e regioni NUTS 2 dell'UE-28

	a) regioni meno sviluppate		b) regioni in transizione		c) regioni più sviluppate		Totale
	2014-2020	2021-	2014-2020	2021-	2014-2020	2021-	
Austria	0	0	1	0	8	9	9
Belgio	0	0	4	4	7	7	11
Bulgaria	6	5	0	1	0	0	6
Cipro	0	0	0	1	1	0	1
Croazia	2	2	0	0	0	0	2
Danimarca	0	0	1	1	4	4	5
Estonia	1	0	0	1	0	0	1
Finlandia	0	0	0	0	5	5	5
Francia	5	4	10	12	12	11	27
Germania	0	0	8	6	30	32	38
Grecia	5	11	6	1	2	1	13
Irlanda	0	0	0	0	2	2	1
Italia	5	7	3	2	13	12	21
Lettonia	1	1	0	0	0	0	1
Lituania	1	0	0	1	0	0	1
Lussemburgo	0	0	0	0	1	1	1
Malta	0	0	1	0	0	1	1
Paesi Bassi	0	0	0	0	12	12	12
Polonia	15	14	0	1	1	1	16
Portogallo	4	5	1	1	2	1	7
Regno Unito	2	-	11	-	27	-	40
Rep. Ceca	7	4	0	3	1	1	8
Romania	7	7	1	0	0	1	8
Slovacchia	3	3	0	0	1	1	4
Slovenia	1	1	0	0	1	1	2
Spagna	1	6	5	6	13	7	19
Svezia	0	0	0	0	8	8	8
Ungheria	6	6	0	0	1	1	7
Totale	72	76	53	41	151	119	

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Eurostat.

Tra l'attuale periodo di programmazione e quello che partirà dal 2021, la popolazione complessiva dell'UE-27 (escludendo dunque dal calcolo il Regno Unito) è prevista in aumento di oltre 7 milioni di abitanti, passando dai 436,5 milioni del 2014 ai 444 milioni del 2021. Come evidenziato dalla tabella 3.5 e dalla figura 3.4, tuttavia, tale variazione sarà molto diversa a seconda del grado di sviluppo regionale: aumenta relativamente la popolazione delle regioni meno sviluppate (da 25,2% a 28,1%) e si riduce relativamente quella delle regioni più sviluppate (da 60,4% a 56,6%).

Tabella 3.5 – FESR e popolazione delle regioni NUTS 2 dell'UE-27 (migliaia di abitanti)

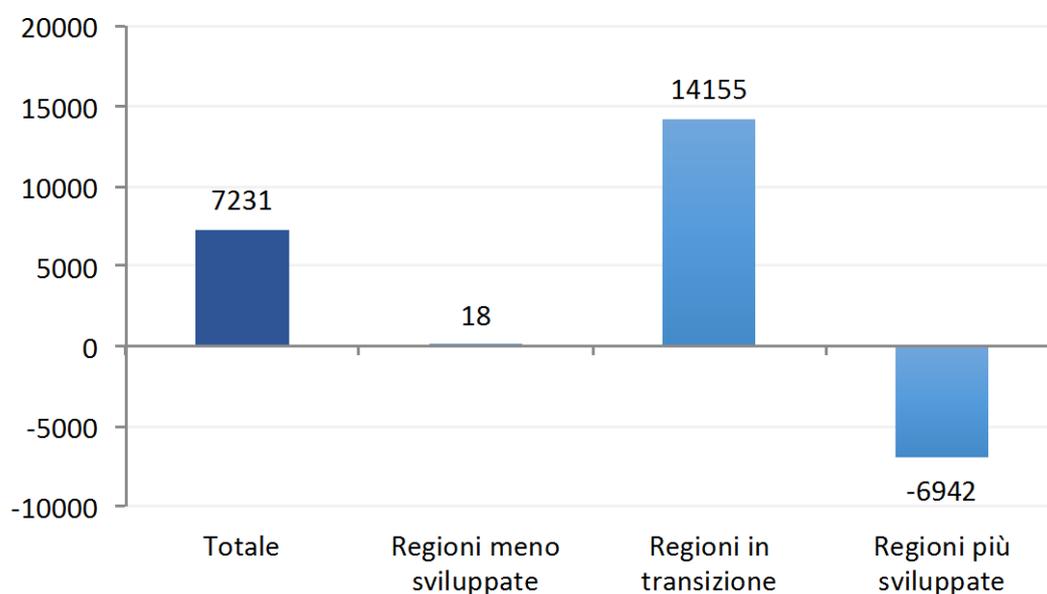
	a) regioni meno sviluppate		b) regioni in transizione		c) regioni più sviluppate	
	2014-2020	2021-	2014-2020	2021-	2014-2020	2021-
Austria	0	0	281	0	8.027	8.591
Belgio	0	0	3.083	3.207	7.585	8.036
Bulgaria	7.519	5.076	0	2.125	0	0
Cipro	0	0	0	851	777	0
Croazia	4.312	4.221	0	0	0	0
Danimarca	0	0	819	822	4.659	4.843
Estonia	1.339	0	0	1.316	0	0
Finlanda	0	0	0	0	5.301	5.470
Francia	2.080	1.768	17.628	20.988	44.504	43.718
Germania	0	0	13.364	11.620	67.341	69.760
Grecia	4.295	6.699	2.449	335	4.321	3.823
Irlanda	0	0	0	0	4.440	4.653
Italia	17.321	19.561	1.614	2.225	38.052	38.962
Lettonia	2.188	1.986	0	0	0	0
Lituania	3.215	0	0	2.918	0	0
Lussemburgo	0	0	0	0	484	563
Malta	0	0	408	0	0	430
Paesi Bassi	0	0	0	0	16.416	16.903
Polonia	32.937	29.821	0	2.868	5.188	5.309
Portogallo	7.076	7.129	434	442	3.039	2.810
Rep. Ceca	9.147	5.069	0	4.210	1.195	1.257
Romania	19.288	17.574	0	0	2.242	2.285
Slovacchia	4.784	4.796	0	0	593	626

Slovenia	1.093	1.093	0	0	929	969
Spagna	1.089	13.184	13.604	13.914	30.872	19.371
Svezia	0	0	0	0	9.184	9.748
Ungheria	7.149	6.873	0	0	2.898	2.981
Totale	124.832	124.850	53.684	67.838	258.049	251.107

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Eurostat.

Secondo le stime realizzate per questo policy paper, l'effetto Brexit (ovvero la semplice riduzione del PIL pro capite in PPA medio dell'UE) potrebbe interessare soltanto 3 regioni UE-27 che passano da regioni "in transizione" a regioni "più sviluppate": Burgenland in Austria, Bourgogne e Bretagne in Francia.

Figura 3.4 – Variazione della popolazione regionale, in migliaia di abitanti, per le tre tipologie di regioni (triennio 2007-2009 – triennio 2014-2016)



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Eurostat.

Per l'Italia, l'effetto Brexit non farà cambiare status a nessuna delle regioni. Tuttavia per tre regioni lo status potrebbe modificarsi a causa della riduzione del PIL pro capite rispetto alla media UE (tabella 3.6): Molise e Sardegna (da regioni "in transizione" a regioni "meno sviluppate") e Umbria (da regione "più sviluppata" a regione "in transizione").

Tabella 3.6 – Regioni NUTS 2 italiane e FSE

	2014-20	2021 EU-28	2021 UE-27
Molise	in transizione	meno sviluppata	
Sardegna	in transizione	meno sviluppata	
Umbria	più sviluppata	in transizione	
Emilia-Romagna	più sviluppata		
Friuli-Venezia Giulia	più sviluppata		
Lazio	più sviluppata		
Liguria	più sviluppata		
Lombardia	più sviluppata		
Marche	più sviluppata		
P. A. di Bolzano	più sviluppata		
P. A. di Trento	più sviluppata		
Piemonte	più sviluppata		
Toscana	più sviluppata		
Valle d'Aosta	più sviluppata		
Veneto	più sviluppata		
Abruzzo	in transizione		
Basilicata	meno sviluppata		
Calabria	meno sviluppata		
Campania	meno sviluppata		
Puglia	meno sviluppata		
Sicilia	meno sviluppata		

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Eurostat.

3.3.3 La politica regionale dopo il 2020

Il paragrafo presenta la stima dell'effetto economico di Brexit sulla politica regionale. A tal fine è stata proiettata nel 2021 la distribuzione dei quattro fondi considerati e, per il FESR e il FSE la distribuzione in funzione delle regioni con lo status aggiornato. Per il Fondo di coesione è stato inoltre considerato l'ingresso della Spagna come Paese ammissibile per effetto di un RNL sceso sotto la soglia del 90% del periodo 2014-2015.

Sono stati quindi calcolati due scenari per il bilancio 2021 dell'UE-27 (tabella 3.7) coerenti con i dati stimati nella tabella 3.5:

- 1) ipotesi con finanziamento del contributo netto del Regno Unito di quasi 13 miliardi con nuove risorse (o comunque con l'ipotesi che un taglio di bilancio non riduca la politica di coesione);
- 2) ipotesi senza finanziamento del contributo netto del Regno Unito e conseguente riduzione della dimensione del bilancio 2021 dell'UE-27.

Per il secondo scenario, ovvero la riduzione della spesa per la politica di coesione, è stato ipotizzato un trattamento differenziato in funzione della tipologia di regione una volta aggiornati i valori nominali delle incidenze medie ai prezzi 2021 e considerando le variazioni di status delle regioni UE-27. In particolare sono state fatte le seguenti ipotesi per ridurre di 5.252 milioni di euro i finanziamenti della politica di coesione:

- 1) i fondi FESR e FSE per le regioni meno sviluppate e l'Iniziativa per l'occupazione giovanile potrebbero rimanere invariati in funzione dell'incidenza media aggiornata al 2021;
- 2) i fondi FESR e FSE per le regioni in transizione e il Fondo di coesione potrebbero subire una riduzione rispetto all'incidenza media calcolata con il finanziamento del contributo netto britannico;
- 3) i fondi FESR e FSE per le regioni più sviluppate sono calcolati in maniera residuale in funzione della riduzione per i fondi di cui al punto 2.

Ad esempio, in caso di una riduzione del 10% dell'incidenza media di intervento per le regioni in transizione e per i Paesi membri del Fondo di coesione, l'impatto di riduzione per le regioni più sviluppate sarebbe del 48%.

Se invece si ipotizza una riduzione del 16% dell'incidenza media di intervento per le regioni in transizione e per i Paesi membri del Fondo di coesione, l'impatto di riduzione per le regioni più sviluppate sarebbe del 33%. Questo scenario è da considerarsi più plausibile in quanto il rapporto tra queste riduzioni rispecchierebbe inoltre il rapporto tra le incidenze medie per le regioni in transizione e le regioni più sviluppate.

Nella tabella 3.7 sono indicati gli effetti in milioni di euro per il 2021, primo anno del nuovo QFP, di questa scelta di politica di coesione dovuta al mancato contributo netto del Regno Unito.

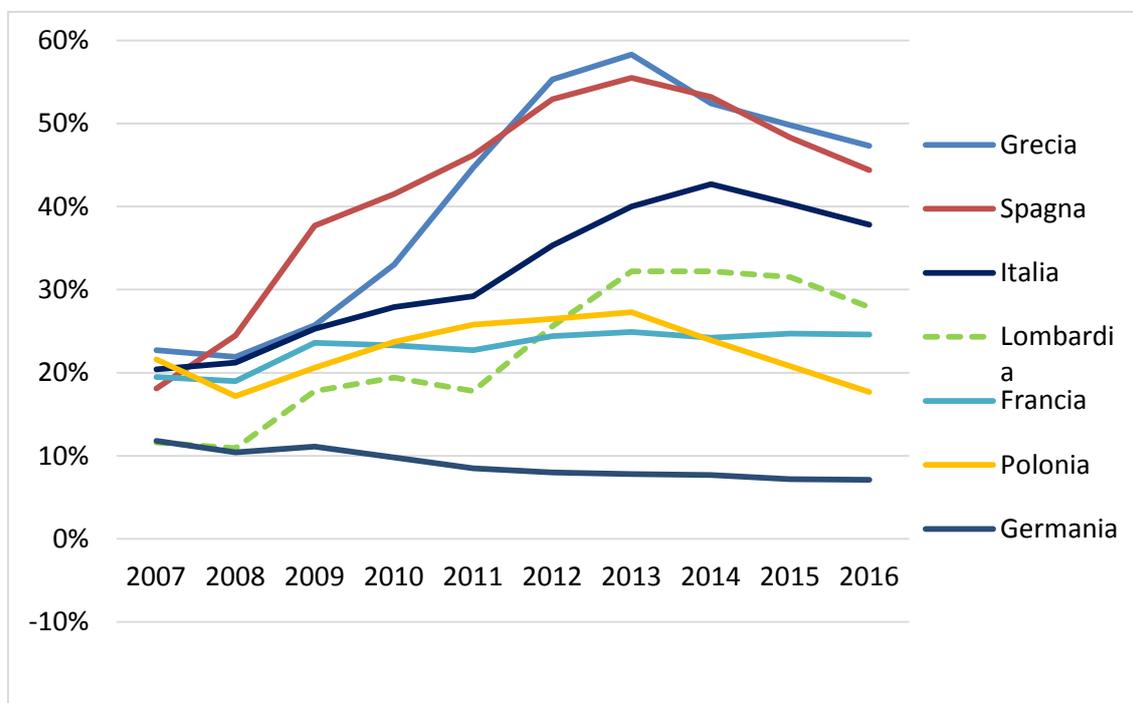
**Tabella 3.7 – Ipotesi di bilancio UE-27 nel 2021 per la politica di coesione
(milioni di euro)**

	Con finanziamento del contributo netto	Senza finanziamento del contributo netto	Variazione
FESR	29.226,2	27.422,6	-1.803,6
<i>a) regioni meno sviluppate</i>	20.671,4	20.671,4	0
<i>b) regioni in transizione</i>	4.440,8	3.730,3	-710,5
<i>c) regioni più sviluppate</i>	4.508,0	3.020,9	-1.487,1
Fondo Sociale Europeo	12.640,2	11.359,9	-1.280,3
<i>a) regioni meno sviluppate</i>	7.569,2	7.569,2	0
<i>b) regioni in transizione</i>	1.943,7	1.632,7	-311,0
<i>c) regioni più sviluppate</i>	3.220,2	2.158,0	-1.062,3
Iniziativa per l'Occupazione Giovanile	976,5	976,5	0
Fondo di Coesione	13.550,8	11.382,7	-2.168,1
Totale	56.393,7	51.141,7	-5.252,0

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Commissione europea e Eurostat.

Le ragioni di questa scelta di riduzioni differenziate in funzione dei fondi e in funzione dello status delle regioni è conseguenza dell'analisi dei dati che dimostrano una scarsa convergenza regionale nell'UE-27 e dei dati sulla disoccupazione giovanile (figura 3.5) che mostrano criticità soprattutto nei Paesi mediterranei e spiegano la ragione per cui nello scenario di tagli alla politica di coesione questi non hanno interessato l'Iniziativa per l'occupazione giovanile.

Figura 3.5 – Tasso di disoccupazione giovanile
(disoccupati di età inferiore a 25 anni in % della popolazione attiva), 2007-2016



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Eurostat e Istat.

3.4 La politica regionale in Lombardia dopo il 2020

Nella nuova programmazione della politica di coesione la Lombardia continuerà ad essere una delle regioni più sviluppate grazie ad un PIL pro capite in PPA previsto per il triennio 2014-2016 del 128% della media UE-27. Nello stesso periodo la popolazione media in Lombardia è di 9.994.787 abitanti (dati Eurostat).

Considerando che quindi la Lombardia resta beneficiaria del sostegno FESR e FSE per le regioni più sviluppate, potrebbe risentire in maniera significativa dei tagli al bilancio UE-27 a partire dal 2021, anno di inizio del nuovo QFP e quindi della nuova programmazione della politica di coesione.

Nello stimare l'impatto per la Lombardia ipotizziamo che il prossimo QFP abbia una durata settennale come quello attuale e che le spese previste per il 2021 abbiano i valori di un anno medio del periodo 2021-2027 a prezzi 2021.

Se i 27 Paesi membri dovessero decidere di coprire con nuove risorse la perdita di bilancio causato da Brexit (circa 13 miliardi di euro per il 2021) allora la Lombardia potrebbe beneficiare degli interventi FESR e FSE per **1.080 milioni di euro** per i sette anni della nuova programmazione 2021-2027. Questo importo è stato calcolato come funzione dell'incidenza

regionale aggiornata al 2021 e corretta per la modificata distribuzione della popolazione dell'UE-27 nelle tre tipologie regionali.

Se invece i 27 Paesi dovessero decidere diversamente, ovvero tagliando la spesa del bilancio UE e quindi riversando i mancati contributi britannici sulle categorie di spesa principali dell'UE – competitività, coesione e agricoltura – mantenendo invariato il sostegno alle regioni meno sviluppate e riducendo del 16% quello alle regioni in transizione e del 33% quello alle regioni più sviluppate, allora il beneficio come finanziamenti FESR e FSE per la Lombardia nel periodo 2021-2027 potrebbe scendere a **724 milioni di euro**, con una perdita potenziale di 356 milioni di euro rispetto allo scenario precedente. Tale importo previsto sarebbe addirittura inferiore ai 970,4 milioni di euro (prezzi 2016) di cui la Lombardia è attualmente beneficiaria nella programmazione 2014-2020.

4. IL POSSIBILE IMPATTO DI BREXIT SULLA LOMBARDIA

Il presente capitolo propone una mappatura delle relazioni che legano il Regno Unito all'Italia, alle diverse regioni italiane e in particolare alla Lombardia. Lo scopo è quello di offrire indicazioni circa i rischi e le opportunità che Brexit presenta per il sistema-Italia e per le sue singole regioni.

Verranno in particolare approfondite cinque dimensioni: interscambi commerciali (par. 4.1), Investimenti diretti esteri (IDE) (par. 4.2), trasferimento di servizi finanziari (par. 4.3), cittadini italiani e lombardi residenti nel Regno Unito (par. 4.4) e trasferimento delle due agenzie europee che hanno attualmente sede in Regno Unito (EMA ed EBA) (par. 4.5).

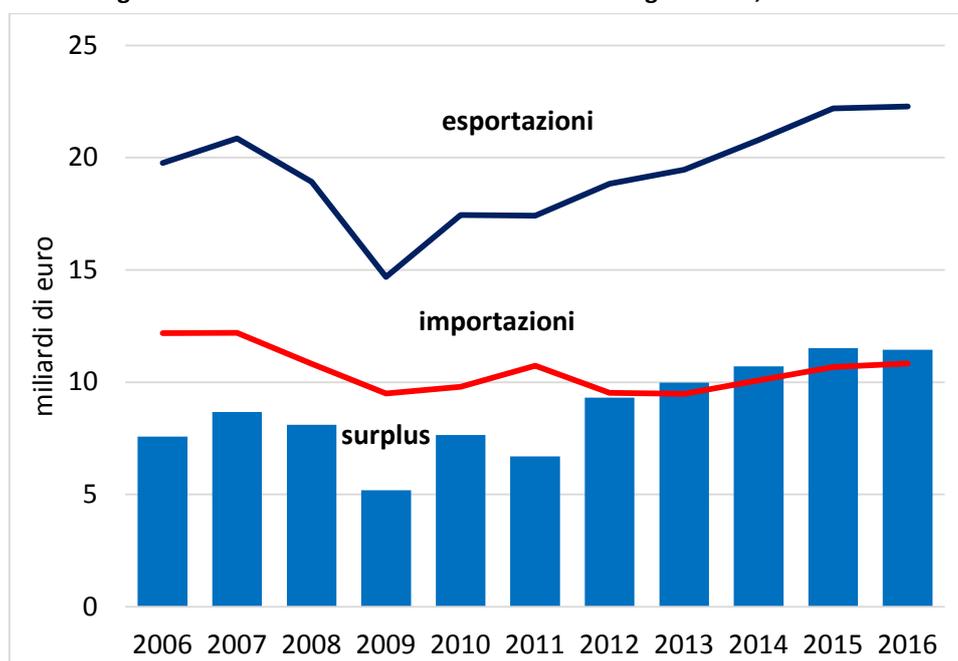
In generale, il quadro che emerge è di rischi relativamente ridotti nei confronti del sistema-Italia, soprattutto se confrontati con quelli che gravano su altri Paesi europei, a causa di una bassa esposizione sia dal punto di vista dell'interscambio commerciale, sia da quello degli IDE. Va tuttavia sottolineato come i rischi all'interno dell'Italia siano distribuiti in maniera asimmetrica: questi ultimi si concentrano, infatti, in gran parte proprio sulla Lombardia.

A un basso livello di rischi corrisponde anche un basso livello di opportunità. Questo vale soprattutto per quanto riguarda il trasferimento di servizi finanziari delle agenzie europee oggi basate nel Regno Unito: in questo caso l'Italia parte da una posizione di svantaggio, anche se non del tutto incolmabile (in particolare per quanto concerne proprio le agenzie da trasferire).

4.1 Interscambio commerciale

Dall'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, l'Italia presenta un saldo commerciale positivo nei confronti del Regno Unito: il Paese esporta verso Londra più di quanto importi. Ridottosi durante la crisi economica (2008-2009), dal 2012 il surplus commerciale italiano ha prima recuperato e poi sensibilmente superato i suoi massimi storici, giungendo nel 2015 e 2016 oltre quota 11 miliardi di euro (figura 4.1). Ciò è principalmente dovuto a una notevole crescita delle esportazioni, passate da un minimo di 15 miliardi nel 2009 a oltre 22 miliardi nel 2016. Nello stesso periodo, le importazioni italiane dal Regno Unito si sono invece mantenute relativamente stabili.

Figura 4.1 – Interscambio commerciale Italia – Regno Unito, 2006-2016



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat (Coeweb).

Se si confronta l'Italia con gli altri Paesi europei, si nota inoltre che la quota delle esportazioni italiane dirette verso il Regno Unito è tra le più basse: malgrado, infatti, nel 2016 il Regno Unito fosse il quarto partner commerciale italiano, esso contava per poco più del 5,4% delle esportazioni totali italiane, che si dirigono principalmente verso Germania (12,8%), Francia (10,6%) e Stati Uniti (8,9%)¹. La rilevanza del Regno Unito per le esportazioni italiane è dunque decisamente inferiore rispetto a quella che Londra ricopre per le esportazioni di altri Paesi UE, che invece esportano verso Londra una quota più significativa delle loro esportazioni totali. Tra questi troviamo l'Irlanda (12,9%), i Paesi Bassi (9,7%), la Spagna (7,7%), la Germania (7,1%), la Francia (7,1%), il Portogallo (7,1%), la Polonia (6,6%) e la Svezia (6%).

È dunque verosimile attendersi che, qualunque sia l'esito del negoziato per Brexit, almeno **sotto il profilo dell'impatto sull'interscambio commerciale diretto, l'Italia sarà uno dei Paesi dell'Europa occidentale meno colpiti**. Più complessi da calcolare saranno però gli impatti sull'export se si considera la stretta interconnessione delle economie europee all'interno delle catene globali (e regionali) del valore, e dunque la quota di esportazioni italiane che, una volta "trattate" da un altro Paese, finiscono comunque per avere il Regno Unito come destinazione finale. Lo stesso discorso vale tuttavia anche per gli altri Paesi europei e possiamo dunque utilizzare le esportazioni dirette Italia - Regno Unito come una buona approssimazione delle perdite potenziali determinate da versioni più o meno *hard* di Brexit.

A giugno 2016, dunque subito prima del referendum britannico, SACE stimava un "rischio" di breve periodo per le esportazioni italiane per 200-500 milioni di euro nel 2016, con una

¹ Dati UNCTAD e Istat, (Coeweb).

contrazione prevista del 1%-2% e del 3%-7% nel 2017 (600 milioni – 1,7 miliardi di euro). Già allora, il rischio stimato era “contenuto”². Lo studio stimava che i settori più penalizzati sarebbero stati quelli della meccanica strumentale (17% dell’export italiano verso il Regno Unito nel 2015, per cui SACE stimava una contrazione del 10%) e dei mezzi di trasporto (14% dell’export italiano), mentre si prevedeva un “andamento positivo” per i prodotti alimentari (10% delle esportazioni italiane). Lo studio si basava su un’analisi controfattuale: in caso di vittoria del *Remain*, SACE prevedeva una crescita media dell’export italiano del 5,5% nel periodo 2017-2019, e dunque la succitata contrazione del 3%-7% sarebbe equivalsa a perdite nette del 8%-12% nel 2017, portando a una contrazione anziché a una crescita delle esportazioni italiane verso il Regno Unito.

Trascorso un anno da quella analisi di breve periodo, è possibile fare una prima valutazione delle previsioni per capire come si stanno comportando le esportazioni italiane.

Lo studio di SACE sovrastimava la frenata della crescita economica britannica, prevedendo un +0,4% nel 2017 in caso di vittoria del *Leave* contro un +2,3% in caso di vittoria del *Remain*. Nel 2017, malgrado sia in decelerazione, l’economia britannica è prevista crescere a una velocità circa quattro volte superiore rispetto allo scenario *Leave* di SACE (+1,7%)³.

Nel breve periodo, l’impatto del referendum su Brexit sulle esportazioni italiane è in gran parte ascrivibile al forte deprezzamento della sterlina, che rende le merci italiane meno competitive sul mercato britannico e genera pressioni al rialzo sull’inflazione diminuendo il potere d’acquisto dei consumatori britannici. In effetti, nelle settimane subito successive alla vittoria del *Leave* la sterlina si è svalutata del 10%. La svalutazione era inoltre iniziata già diversi mesi prima, quando David Cameron aveva impresso un’accelerazione alle trattative UE-Regno Unito per ottenere maggiori concessioni dall’UE (ottobre 2015), ed era solo in piccola parte stata frenata dall’inizio della versione “potenziata” del *quantitative easing* europeo a marzo 2016. Se consideriamo l’intero processo di svalutazione la sterlina ha perso il 16% del suo valore (figura 4.2), raggiungendo valori rispetto all’euro che non si vedevano dai due anni subito successivi la crisi economica (figura 4.3).

² Reuters (2016), *Brexit, SACE: impatto su export Italia verso Londra fino a 500 milioni di euro nel 2016*.

³ IMF (2017), *World Economic Outlook Update*.

Figura 4.2 – Tasso di cambio trimestrale sterlina - euro, Q1 2013 – Q1 2017

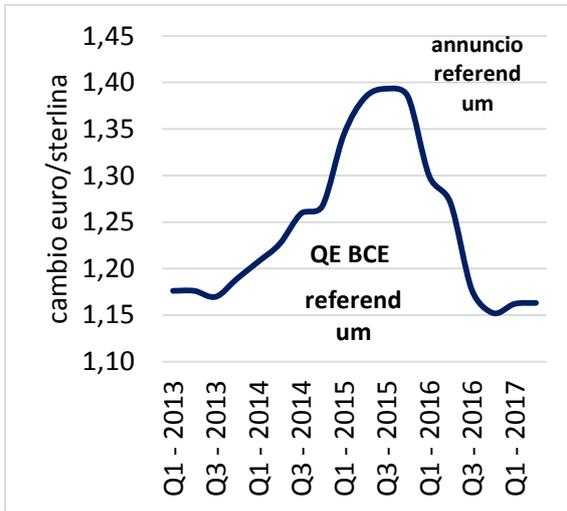
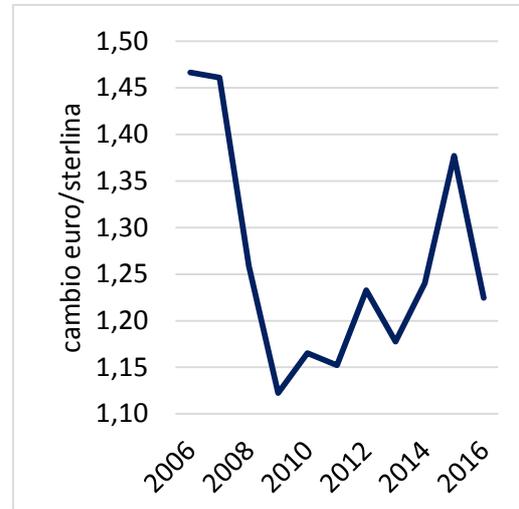


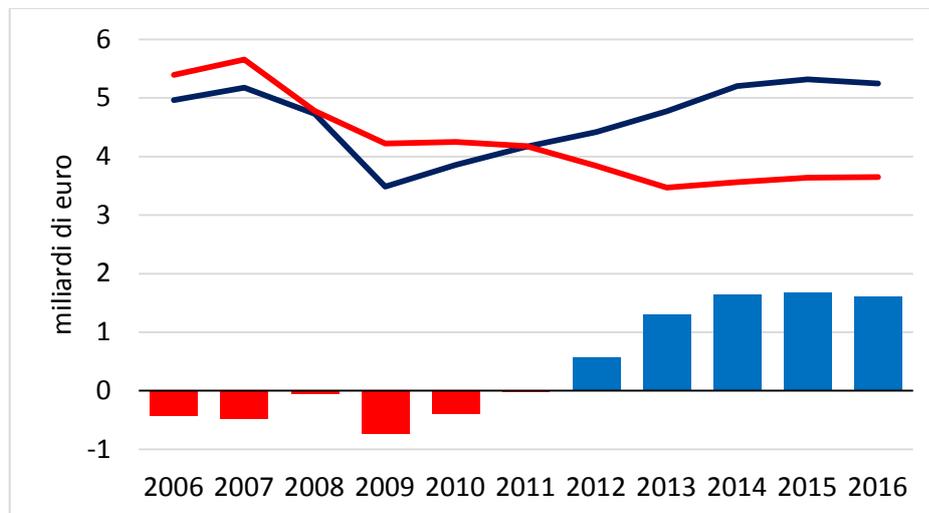
Figura 4.3 – Tasso di cambio annuo sterlina – euro, 2006-2016



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati OANDA.

Passando dall'Italia alla **Lombardia**, l'interscambio tra prodotti provenienti da questa regione e il Regno Unito equivale a quasi un quarto (24%) delle intere esportazioni italiane e a oltre un terzo (34%) delle importazioni. Il Regno Unito ha praticamente lo stesso peso nelle esportazioni lombarde di quanto ne abbia a livello nazionale (5,5%). L'interscambio commerciale tra Lombardia e Regno Unito è tuttavia più "paritario" rispetto alla posizione dell'Italia nel suo complesso (figura 4.4). Nel periodo 2006-2011 gli interscambi tra Londra e la Lombardia hanno fatto registrare continui leggeri deficit, e solo dal 2012 i rapporti si sono invertiti, facendo registrare una posizione di surplus che è andata consolidandosi sino al 19% (sul totale dell'interscambio) della Lombardia nei confronti al Regno Unito.

Figura 4.4 – Interscambio commerciale Lombardia – Regno Unito, 2006-2016



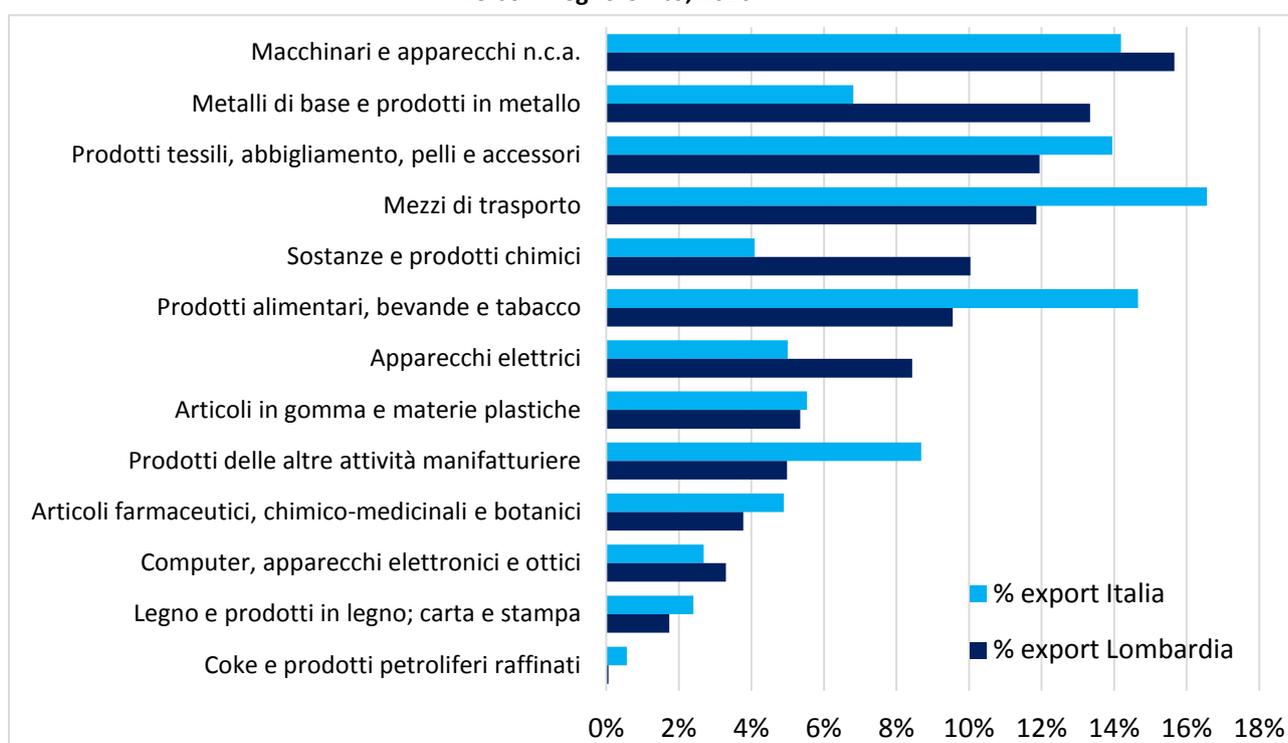
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat (Coeweb).

Per quanto riguarda la composizione per settori, le esportazioni italiane verso il Regno Unito (così come quelle verso tutte le economie avanzate) sono costituite per oltre il 95% da manifatture (il 97% nel 2016). È dunque importante concentrarsi sulle sottocategorie del **manifatturiero** per esplorare più nel dettaglio la composizione delle esportazioni italiane e lombarde.

Come si evince dalla figura 4.5, le esportazioni italiane verso il Regno Unito vedono una prevalenza di mezzi di trasporto (16%), prodotti alimentari, bevande e tabacco (15%), macchinari e apparecchi (14%) e prodotti tessili e abbigliamento (14%).

Le **esportazioni lombarde** ricalcano in parte quelle italiane, ma vi sono alcune importanti differenze. Da un lato, scendono significativamente i mezzi di trasporto (12%) e i prodotti alimentari (9,5%) e si contraggono leggermente i prodotti tessili (12%). Dall'altro, raddoppia la rilevanza di metalli di base e prodotti in metallo (dal 6% nazionale al 13% regionale – questa categoria include prodotti della siderurgia, ma anche semilavorati come tubi, condotti e profilati in acciaio) e di sostanze e prodotti chimici (dal 4% al 10%). Aumentano anche le esportazioni di apparecchi elettrici (dal 5% al 8,5%). In generale, le esportazioni lombarde verso il Regno Unito sono più diversificate di quelle dell'Italia nel suo complesso e includono prodotti a maggiore valore aggiunto come i chimici e gli apparecchi elettrici.

Figura 4.5 – Composizione delle esportazioni manifatturiere italiane e lombarde verso il Regno Unito, 2016

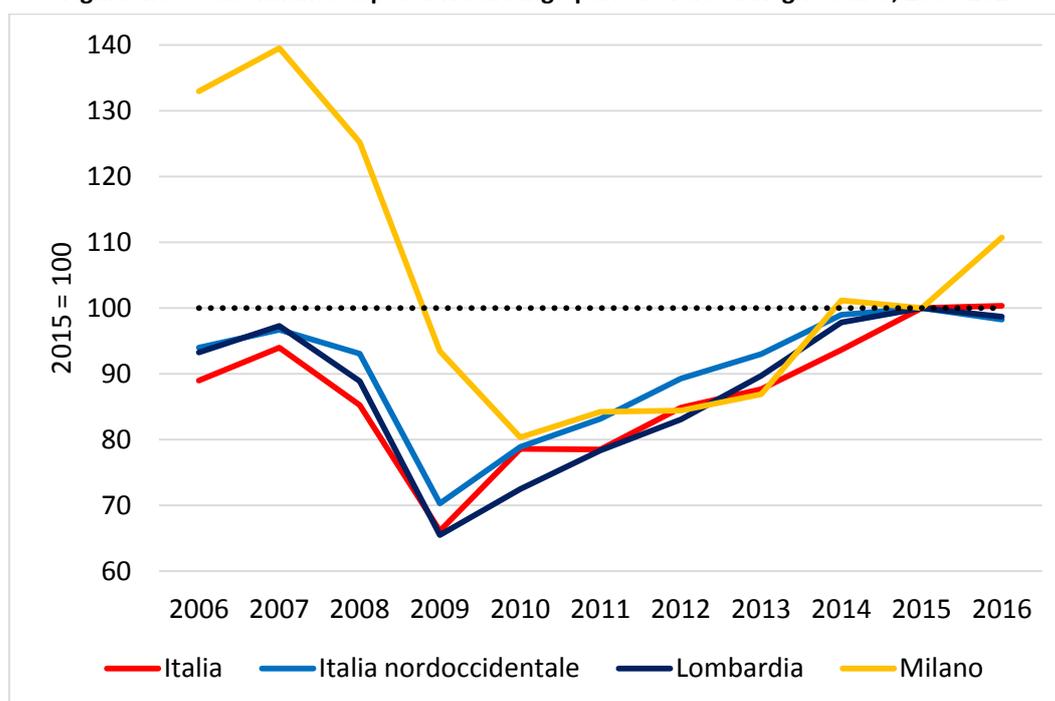


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat (Coeweb).

Per valutare gli effetti che la svalutazione della sterlina sta avendo nel breve periodo, a Brexit non ancora compiuta, sulle esportazioni dell'Italia è importante guardare anzitutto all'andamento delle esportazioni nel decennio 2006-2016 per individuare alcune linee di tendenza.

La figura 4.6 evidenzia come le esportazioni lombarde e dell'Italia nord-occidentale nel suo complesso siano analoghe a quelle italiane, mentre le esportazioni della provincia di Milano seguano una dinamica propria: essendosi contratte molto a seguito della crisi economica, queste ultime non hanno ancora recuperato il terreno perduto e nel grafico, che normalizza il 2015 al valore di 100, appaiono partire da valori ben più elevati rispetto alle altre articolazioni territoriali. L'impatto della crisi economica nel 2008-2009 è stato avvertito in maniera simile dalla Lombardia e dall'Italia nel suo complesso, con una contrazione di quasi un terzo delle esportazioni, le quali hanno poi avviato un percorso di crescita costante, fermatosi a partire dal 2015.

Figura 4.6 – Performance esportativa di lungo periodo verso il Regno Unito, 2006-2016

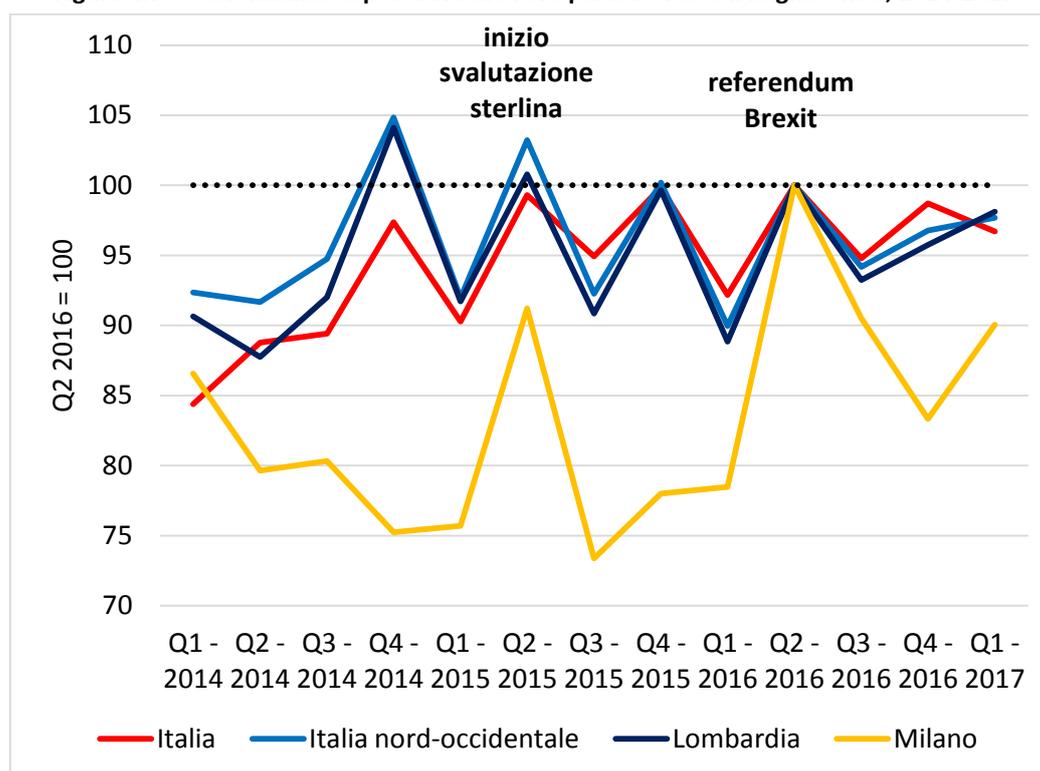


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat (Coeweb).

Passando a un'analisi di breve periodo, le fluttuazioni trimestrali permettono di effettuare considerazioni più puntuali sull'impatto della svalutazione della sterlina sulle esportazioni italiane verso il Regno Unito. Come si può notare (figura 4.7), fatto salvo l'andamento della provincia di Milano il lieve calo delle esportazioni subito dopo Brexit è ancora in linea con la variabilità trimestrale recente, registrata almeno dalla fine del 2014. Proprio il fatto che il quarto trimestre del 2016 precedente a Brexit sia stato uno dei "picchi" dell'ultimo periodo può trarre in inganno: dal momento che il trimestre successivo ha visto invece un rimbalzo negativo del

5% per le esportazioni italiane e del 7% per quelle lombarde (rispettivamente dell'ordine dei 300 e dei 100 milioni di euro nel trimestre), potrebbe sembrare che sia questo l'inizio del contraccolpo di Brexit. Invece, come notato, tale calo non è ancora superiore alla normale variabilità trimestrale delle esportazioni italiane nel periodo considerato.

Figura 4.7 – Performance esportativa di breve periodo verso il Regno Unito, 2014-2017



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat (Coeweb).

Resta invece difficile stimare i possibili effetti di lungo periodo in caso di un *hard Brexit*, che potrebbe condurre al protrarsi della relativa debolezza della sterlina e all'aggiunta di nuovi ostacoli tariffari e non tariffari, a seconda dei rapporti commerciali che verranno instaurati tra UE e Regno Unito dal 2019 in poi⁴. In ogni caso, come detto sopra, le esportazioni italiane in generale e quelle lombarde in particolare corrono rischi comparabili, se non sensibilmente inferiori, rispetto ai maggiori partner europei dell'Italia: questi ultimi esportano, infatti, verso il Regno Unito merci per quote superiori rispetto alle loro esportazioni totali.

⁴ Nel caso peggiore, in cui non si trovi un nuovo accordo commerciale tra UE e Regno Unito e i rapporti commerciali tra i due Paesi tornino a essere regolati dalle norme OMC, i dazi sui prodotti varierebbero da un 32% per prodotti vinicoli a un 4,1% per il gas naturale liquefatto, con altri articoli cruciali come gli autoveicoli (9,8%) e i prodotti agricoli (12,8%) che si vedrebbero imporre dazi significativi. Le stime prevedono un impatto sul PIL britannico compreso tra il 2% e il 10%, che equivale a una contrazione delle esportazioni compresa tra l'8% e il 35%. Si veda Springford J. (2016), *The Economic Consequences of Leaving the EU: The Final Report of the CER Commission on Brexit*, Centre for European Reform.

4.2 Investimenti diretti esteri

Mappare gli Investimenti diretti esteri (IDE) britannici in Italia e in Lombardia, e gli IDE italiani e lombardi nel Regno Unito, è di cruciale importanza per una prima valutazione degli interessi in gioco con Brexit. Gli IDE rappresentano un elemento di analisi rilevante perché tendono a dirigersi verso le imprese a maggiore produttività e internazionalizzazione, incidendo in misura significativa su produzione locale e livello degli stipendi⁵. Gli IDE apportano anche benefici indiretti quali *spillover* tecnologici,⁶ la diffusione di economie di scala e il trasferimento del *know how* manageriale.

L'Istituto italiano per il Commercio Estero (ICE) censisce annualmente gli Investimenti diretti esteri in entrata e in uscita dall'Italia, concentrandosi sugli investimenti nel sistema industriale e i servizi che ne supportano l'attività. L'analisi ICE esclude l'intero comparto finanziario (banche, assicurazioni, altri servizi finanziari) e altri settori importanti ma con minore penetrazione straniera (agricoltura, servizi immobiliari, distribuzione al dettaglio, turismo, servizi sociali, servizi alle persone). Come evidenziato nel rapporto *Italia Multinazionale 2016*,⁷ il censimento ICE è rappresentativo di imprese il cui fatturato supera i 2,5 milioni di euro e, nonostante tenti di catalogare anche le realtà più piccole, non si può escludere che compia alcuni errori sotto questa cifra.

Dalle statistiche ICE emerge che l'Italia è poco “internazionalizzata” rispetto ai suoi vicini europei (e anche rispetto a molti altri Paesi nel mondo) nel senso che, in rapporto alle dimensioni della sua economia, l'Italia riceve relativamente pochi IDE e gli imprenditori italiani effettuano relativamente pochi IDE all'estero (figura 4.8).

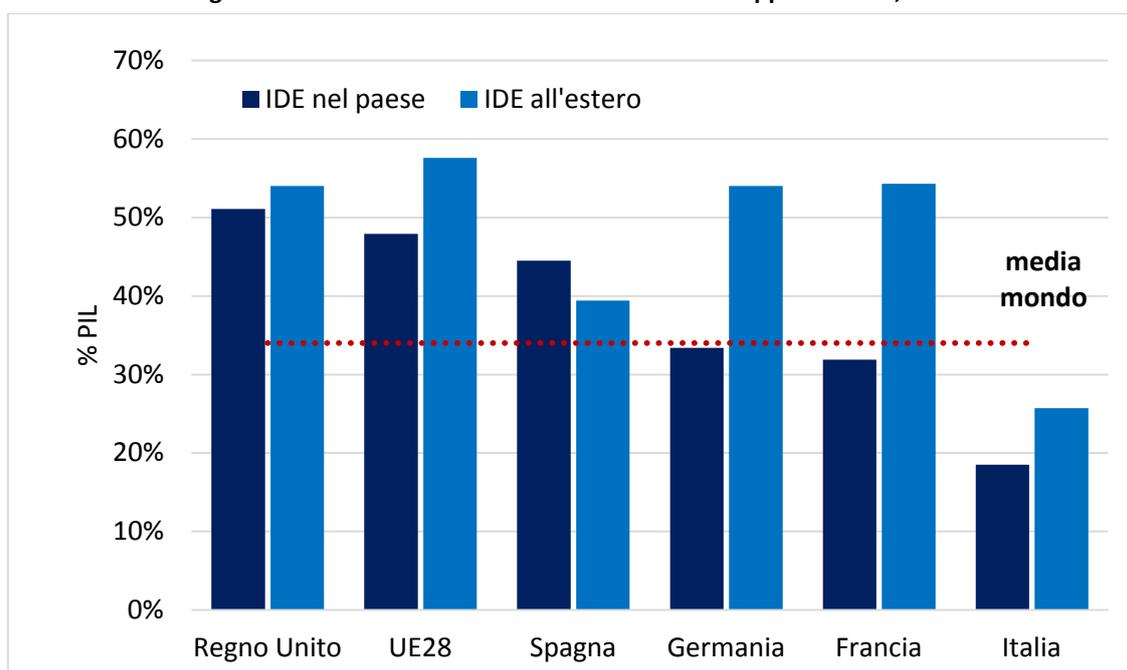
Per quanto riguarda lo stock di IDE in uscita, in Italia il rapporto tra quest'ultimo e il PIL del Paese a fine 2015 era pari al 26%, valore nettamente inferiore alla media UE-27 (58%) e dell'intera Europa (62%). L'Italia è in posizione molto arretrata anche nel confronto con singoli grandi Paesi: Francia, Germania e Regno Unito sono tutti allineati intorno a un valore del 54% di IDE all'estero in rapporto al PIL, mentre anche la Spagna è di 13 punti percentuali più “internazionalizzata” dell'Italia (39%).

⁵ OECD (2008), *The Impact of Foreign Direct Investment on Wages and Working Conditions*, document di background per la OECD-ILO Conference on Corporate Social Responsibility.

⁶ UNCTAD (2010), *Foreign Direct Investment, the Transfer and Diffusion of Technology, and Sustainable Development*, nota del Segretariato UNCTAD al Trade and Development Board.

⁷ ICE (2016), *Italia Multinazionale 2016 – Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia*, R&P Ricerche e Progetti e DIG-Politecnico di Milano.

Figura 4.8 – Stock di IDE nel Paese e all'estero in rapporto al PIL, 2015



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati ICE (2016).

Lo stesso si rileva per quanto riguarda gli IDE in entrata, con l'Italia che presenta un rapporto tra stock in entrata e PIL a fine 2015 del 19%, significativamente inferiore alla media mondiale (34%), a quella europea (51%) e dell'UE (48%), nonché a quella dei competitor europei (Regno Unito 51%, Spagna 45%, Germania 33%, Francia 32%). I divari rimangono molto alti malgrado negli ultimi anni il PIL italiano si sia ridotto e la ripresa nel 2015 non fosse ancora stata registrata, mentre lo era in altri paesi. La conclusione è nota: l'Italia è un Paese poco "attraente". Nel periodo 2011-2015 ha, infatti, attratto solo 702 progetti di investimento, ovvero 140 progetti in media per anno: un numero di iniziative quasi dimezzato rispetto alle 253 del 2008 e molto lontano rispetto alle medie annue di altri grandi competitor europei, come la Germania (847 progetti all'anno) e la Francia (450).

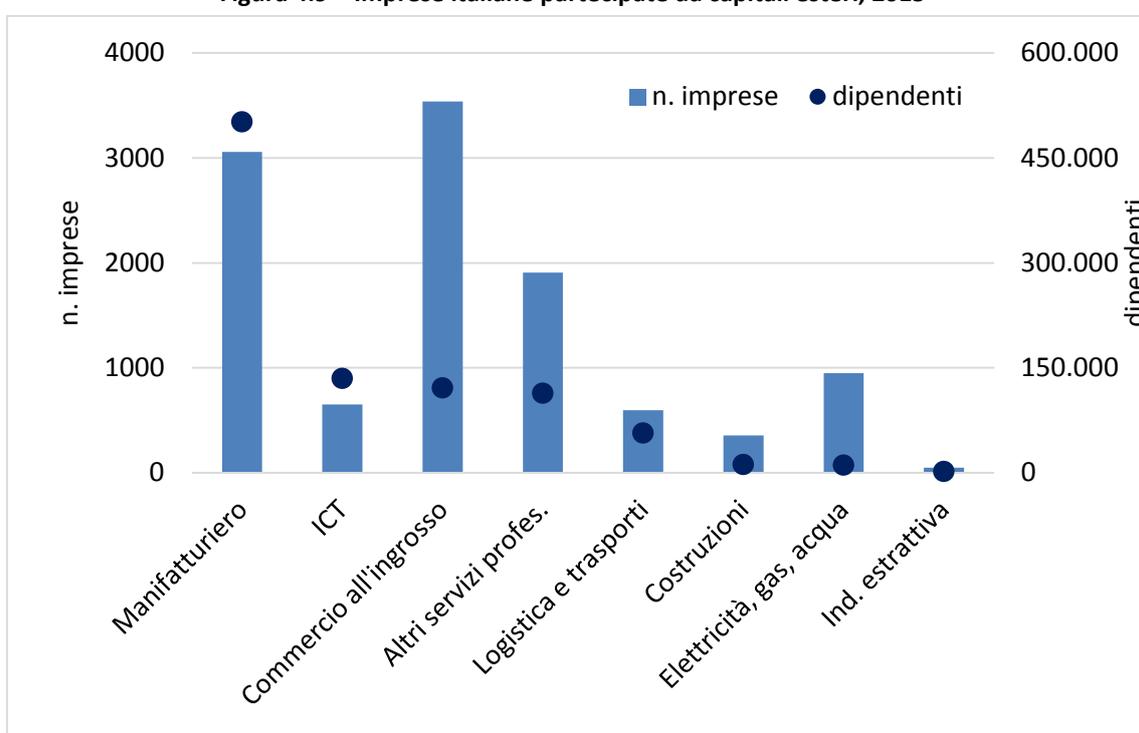
Tra i settori "forti" dell'Europa occidentale una certa specializzazione dell'Italia si osserva solo nel settore energetico, grazie soprattutto ai numerosi progetti (ma per lo più di dimensioni modeste) nelle energie rinnovabili, e nel comparto della cura della salute e dei servizi sociali, dove si registrano alcuni investimenti in case di cura e per l'assistenza agli anziani. Tra gli altri settori, gli unici in cui l'Italia mostra una chiara attrattiva (anche se in declino nel periodo post-crisi) sono il turismo e lo spettacolo (che rappresentano però una piccola fetta del totale, anche per l'Italia).

La **ridotta internazionalizzazione del sistema industriale-manifatturiero italiano**, spesso segnalata come conseguenza e causa di alcune debolezze strutturali del Paese, **tende a ridurre i rischi di conseguenze negative di Brexit**, come ad esempio un improvviso ritiro di capitali britannici dal Paese. Proprio a causa della loro maggiore internazionalizzazione, altri grandi

Paesi europei sono dunque nettamente più esposti a un ritiro di capitali britannici rispetto all'Italia.

Scendendo nel dettaglio dello stock di Investimenti diretti esteri in Italia, nel Paese sono censite 6.119 imprese estere che investono in 11.102 imprese italiane: queste ultime danno lavoro a 954.582 persone e generano un fatturato di 499 miliardi di euro. Di queste imprese estere, la grande maggioranza (95%) detengono una quota di controllo nell'impresa italiana: per il sottoinsieme delle imprese controllate, gli occupati sono 828.288 (lo 87% del totale) e il fatturato è 426 miliardi (86% del totale).

Figura 4.9 – Imprese italiane partecipate da capitali esteri, 2015



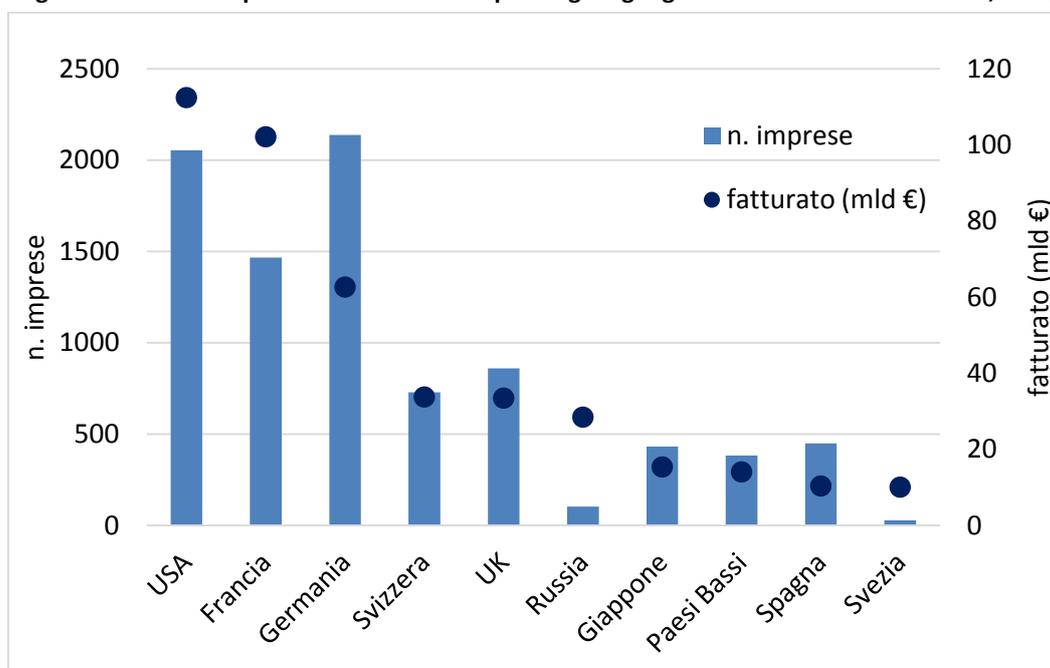
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati ICE (2016).

Sotto il profilo dei settori (figura 4.9), le imprese estere che partecipano in Italia si concentrano prevalentemente nel manifatturiero (28% delle imprese e 53% dei lavoratori), nel commercio all'ingrosso (32% delle imprese e 13% dei lavoratori), nei servizi di informatica e telecomunicazioni (6% delle imprese e 12% dei lavoratori) e nella logistica e trasporti (5% delle imprese e 6% dei lavoratori).

Per quanto riguarda invece la provenienza geografica degli IDE in Italia (figura 4.10), le imprese britanniche che partecipano in aziende italiane sono 421, ovvero circa il 7% del totale degli investitori esteri in Italia in proporzione al loro fatturato. Il Regno Unito è in questo senso il quinto Paese per provenienza di IDE in Italia, dopo il 21% di provenienza tedesca, il 17% statunitense, il 9,4% francese e il 7% svizzero. Dunque, oltre alla scarsa internazionalizzazione

italiana, a “proteggere” il Paese dalle possibili conseguenze di *hard Brexit* è il fatto che i **capitali britannici investiti in Italia siano relativamente contenuti**.

Figura 4.10 – Partecipazioni estere in Italia per origine geografica dell'investitore estero, 2015



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati ICE 2016.

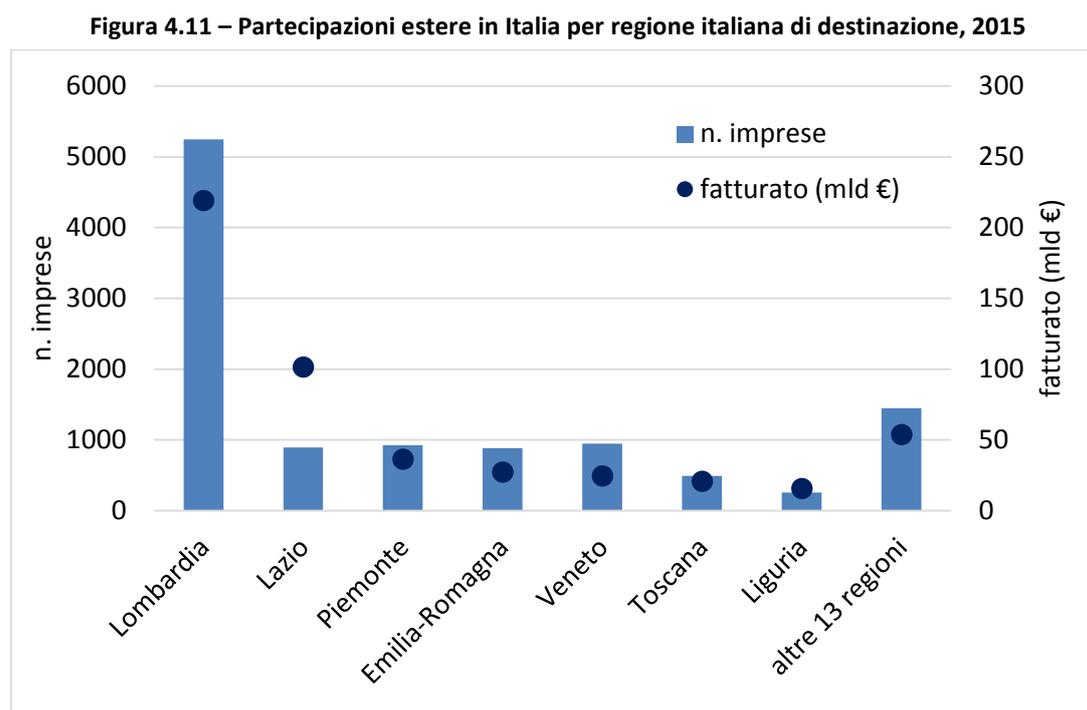
Nel 2015, le 421 imprese britanniche partecipavano in 860 imprese italiane (il 7,7% del totale delle partecipate), le quali a loro volta davano lavoro a 68.500 persone (7,2%) e producevano fatturato per 33,5 miliardi. Nel 2008 il numero di imprese italiane controllate da capitale britannico era 865: c'è stata dunque una leggera flessione negli ultimi sette anni che, se nell'aggregato nazionale appare pressoché irrilevante, dal punto di vista regionale è già più significativa poiché è avvenuta quasi interamente in Italia nord-occidentale (-5% da 557 a 528 imprese italiane partecipate dal Regno Unito), mentre nel resto d'Italia il numero di imprese partecipate da capitale britannico è aumentato dell'8% (da 308 a 332).

La riduzione nel numero di imprese partecipate ha avuto effetti nettamente più marcati dal punto di vista occupazionale perché la riconfigurazione delle partecipazioni britanniche in Italia nel periodo post-crisi è andata a scapito di imprese di grandi dimensioni per concentrarsi su altre di dimensione mediamente più piccola: mentre a fine 2008 le imprese a partecipazione britannica impiegavano circa 89.000 persone, nel 2015 si è scesi a meno di 69.000 (-22%), con una diminuzione leggermente più marcata in Italia nord-occidentale (da 53.000 a meno di 40.000 dipendenti; -25%). Allo stesso modo si è ridotto il fatturato delle aziende italiane partecipate, sceso per l'intera Italia da 43 a 33,5 miliardi di euro (-23%), e per l'Italia nord-occidentale da 27 a 20 miliardi (-26%).

Va notata inoltre **l'elevata frammentazione e diversificazione degli investimenti britannici**, che si dirigono verso un considerevole numero di imprese medie e piccole, anziché

concentrarsi su poche grandi imprese. Tra le prime 40 imprese italiane per fatturato controllate da capitali stranieri, solo una – Vodafone – è controllata da imprenditori britannici. Situazione ben diversa rispetto ai gruppi tedeschi, francesi e americani, che compaiono rispettivamente 10, 9 e 8 volte in classifica, e che quindi da soli occupano più dei due terzi della Top 40. Si potrebbe dunque supporre che investimenti diversificati, che dipendono dunque da un numero elevato di decisioni separate di investimento, tenderebbero a ritirarsi in maniera meno brusca, con effetti meno negativi sull'Italia rispetto alla decisione di disinvestimento da parte di singoli grandi gruppi.

Passando alla scomposizione territoriale in Italia, notiamo una **elevata concentrazione degli IDE in Lombardia** (figura 4.11). Nel 2015, infatti, le imprese lombarde partecipate da capitali esteri erano 5.247 (il 47% del totale italiano), con 419.108 dipendenti (44% del totale) e 219 miliardi di fatturato (44% del totale). La sola provincia di Milano pesa per circa il 30% del totale nazionale.



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati ICE (2016).

Per quanto riguarda le **partecipazioni britanniche in Lombardia**, i dati ICE offrono solo una scomposizione su base macro-regionale e dunque le partecipazioni in tutta l'Italia nord-occidentale. Possiamo tuttavia utilizzare altri dati disponibili, come la quota di imprese in Italia nord-occidentale che si concentra in Lombardia, e altrettanto per dipendenti e fatturato, per arrivare a una stima rappresentativa degli interessi britannici in Lombardia. Su questa base, calcoliamo che in Lombardia vi siano 430 imprese controllate da capitali britannici, che danno

lavoro a 30.450 dipendenti e generano un fatturato di 15,9 miliardi di euro. Così come per l'intero ammontare degli IDE in Italia, anche gli investimenti britannici si concentrano in Lombardia: 50% se consideriamo il numero delle imprese, 44% se consideriamo i dipendenti e 48% se consideriamo il fatturato.

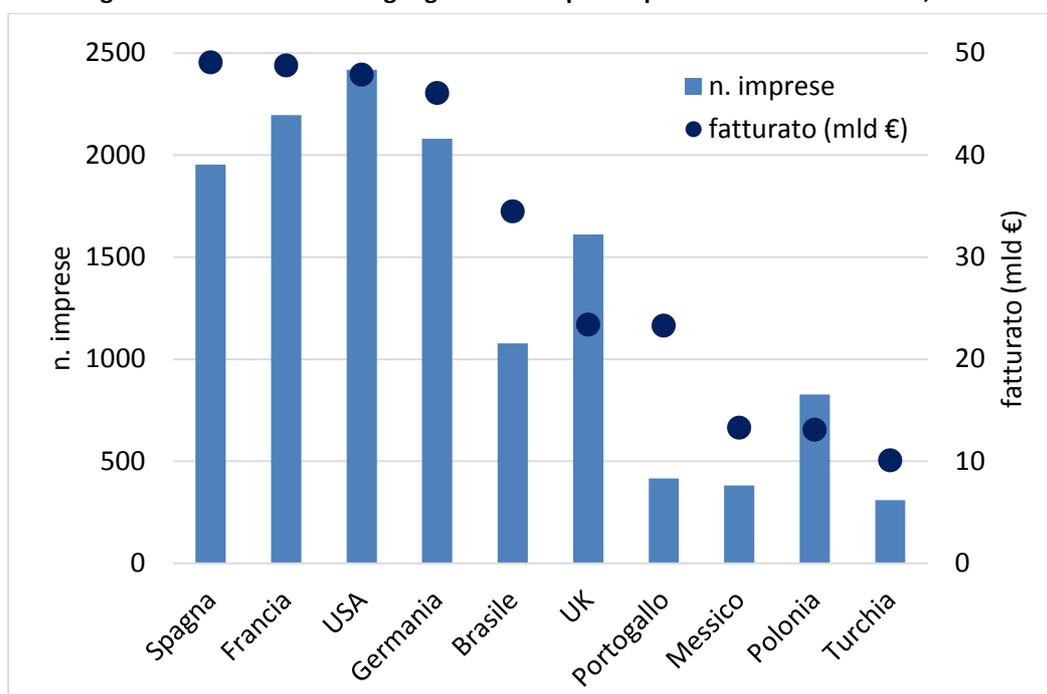
Malgrado i rischi per l'Italia di un improvviso ritiro di capitali britannici siano dunque inferiori rispetto a quelli di altri Paesi occidentali di dimensioni comparabili, **la concentrazione degli IDE in Lombardia sbilancia verso la regione i fattori di rischio**. Dopo Brexit, i capitali britannici presenti nei Paesi dell'Unione europea potrebbero non godere più delle stesse agevolazioni godute attualmente grazie all'accesso al Mercato unico e potrebbero dunque ridursi le prospettive di una loro remunerazione sufficiente rispetto al capitale investito. Dai primi sondaggi, effettuati dalla Camera di Commercio di Milano a giugno 2016⁸ emerge, infatti, che un quarto delle imprese inglesi che investono in Italia è convinta che da Brexit ci saranno effetti su tutte le proprie attività, e un altro 35% pensa che almeno una parte del proprio business potrebbe subire contraccolpi. Un altro 18% crede che aumenteranno i costi ma che le attività resisteranno, mentre solo meno di un quarto (23%) pensa che Brexit non avrà alcuna conseguenza.

Brexit non presenta solo rischi, ma anche alcune **opportunità**. Da questo punto di vista bisogna valutare quanto Brexit possa portare al *back-shoring* di capitali italiani attualmente investiti nel Regno Unito, ovvero alla rilocalizzazione in Italia di attività produttive precedentemente svolte all'estero. Nel Regno Unito ci sono infatti 1.611 imprese partecipate da capitali italiani (il 5,5% del totale delle partecipazioni italiane all'estero), che impiegano 48.000 persone e fatturano 23,4 miliardi di euro (figura 4.12).⁹ Queste imprese potrebbero avere incentivi a rilocalizzare almeno in parte la propria produzione in Italia nel momento in cui temessero che Brexit possa far loro perdere l'accesso al Mercato unico, o se Londra non venisse più percepita come il "trampolino" adatto per lanciare i propri prodotti nel mondo. Inoltre, l'imposizione di nuovi controlli sulle migrazioni potrebbe rendere più costoso trasferire il personale da una sede britannica a un'altra in un Paese diverso.

⁸ Camera di Commercio di Milano (2016), *Brexit: Le conseguenze per le imprese*.

⁹ ICE (2016), *Italia Multinazionale 2016*, cit.

Figura 4.12 – Distribuzione geografica delle partecipazioni italiane all'estero, 2015

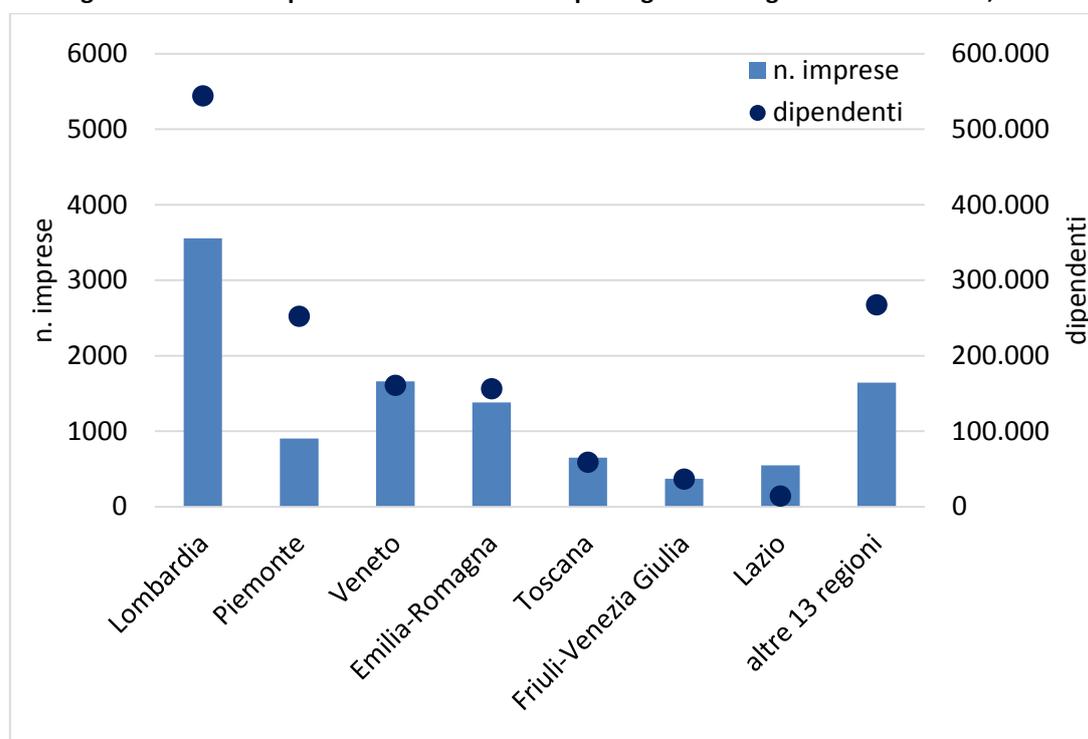


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati ICE (2016).

Gli investitori lombardi che hanno partecipazioni – in larga parte di controllo – in imprese estere sono 3.555 (il 33% del totale italiano; figura 4.13). Questi ultimi partecipano in 9.837 imprese estere, le quali danno lavoro a 544.281 persone (il 37% della creazione totale di posti di lavoro dell'Italia all'estero). Malgrado ICE non diffonda dati sulla distribuzione geografica degli investimenti all'estero sulla base della regione di residenza dell'investitore italiano, possiamo stimare che nel Regno Unito si trovino circa 530 imprese partecipate da capitali lombardi, che impiegano 18.000 persone e fatturano circa 8 miliardi di euro.

Di fronte a questi dati occorre tuttavia procedere con cautela. In caso di Brexit non è infatti detto che questi capitali rientrerebbero in Italia: se gli investitori potrebbero trovare conveniente ritornare nell'UE per avere accesso al Mercato unico, è certamente possibile che costoro scelgano un altro Stato membro dell'Unione europea.

Figura 4.13 – Partecipazioni italiane all'estero per regione di origine dell'investitore, 2015



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati ICE (2016).

4.3. Trasferimento di servizi finanziari

Nel caso, altamente probabile, in cui il Regno Unito perda l'accesso diretto al Mercato unico, il Paese perderà anche il "passaporto finanziario" che le banche e altri operatori finanziari con sede a Londra utilizzano per offrire servizi finanziari ovunque all'interno dell'UE (cfr. par. 1.2). Per non rischiare di perdere la possibilità di poter offrire gli stessi servizi ai Paesi europei, banche e operatori finanziari dovranno dunque eleggere a nuova filiale operativa una nuova sede europea in un Paese UE-27. A inizio febbraio 2017 il think tank Bruegel stimava il probabile esodo da Londra di circa 30.000 persone, di cui 10.000 dipendenti diretti di banche e servizi finanziari e 20.000 lavoratori dell'indotto,¹⁰ mentre i piani annunciati da 10 grandi banche a luglio 2017 superano già la cifra dei dipendenti diretti, raggiungendo quota 13.000.

Da un lato, le banche con sede europea a Londra sono alla ricerca di una sede europea attraente, e con il passare dei mesi stanno comunicando le proprie *exit strategy* indicando quale capitale finanziaria preferiscono. Dall'altro, sono le stesse principali piazze finanziarie europee, aiutate dai Governi nazionali, a proporre i propri punti di forza nel tentativo di massimizzare i vantaggi delle conseguenze di Brexit.

¹⁰ Batsaikhan U., Kalcik R., Schoemaker D. (2017), *Brexit and the European financial system: mapping markets, players and jobs*, Bruegel Policy Contribution, 4.

In questo contesto, come tutti i Paesi europei anche **l'Italia è un importatore netto di servizi finanziari dal Regno Unito**: dalla City operano direttamente sul territorio italiano 51 imprese di investimento, 103 banche (di cui 16 con succursali in Italia e 87 in libera prestazione di servizi) e 30 società di gestione del risparmio (di 4 con succursali). Londra è inoltre il centro di riferimento per servizi finanziari all'ingrosso (*wholesale*) e *over the counter* (OTC – con una percentuale del 75% di tutto il “fuori mercato” europeo) per la massima parte degli operatori europei, inclusi quelli italiani¹¹.

La prospettiva del rientro in Italia di parte di questi operatori è interessante, ma vale in questo caso un discorso analogo a quello fatto per gli Investimenti diretti esteri: non è affatto detto che chi oggi opera sui mercati italiani da Londra, offrendo servizi a imprese e cittadini italiani, decida dopo Brexit di farlo dall'Italia. Potrebbe semplicemente eleggere a sede europea un'altra piazza finanziaria dell'UE-27.

Proprio per questo, di fronte alle opportunità per Milano, il rischio concreto è che quest'ultima venga “messa da parte” rispetto a candidature percepite come più forti: *in primis* Francoforte e Parigi, ma anche Lussemburgo o Dublino. In questo modo, Brexit da opportunità si trasformerebbe in un rischio, con banche, assicurazioni, fondi di investimento e altri operatori finanziari che concentrerebbero le proprie operazioni altrove in Europa, avvantaggiando ulteriormente piazze europee già forti a scapito di Milano.

Al momento questa seconda possibilità sembra la più probabile. Le prime grandi banche ad aver preso posizione, annunciando almeno parzialmente la propria *exit strategy* per gestire il dopo-Brexit, sembrano guardare poco a Milano e molto ad altre piazze finanziarie, seguendo criteri di effettiva o percepita forza della piazza finanziaria (per chi opta per Francoforte o Parigi), o di vicinanza geografica e culturale con Londra, oltre che di vantaggi fiscali (per chi sceglie Dublino). Nella tabella 4.1 vengono riportati i piani delle 10 banche che hanno annunciato i propri *contingency plans* prima del 31 luglio 2017.

¹¹ Audizione del Presidente della Consob, Giuseppe Vegas, alla Camera dei Deputati, 20 aprile 2017.

Tabella 4.1 – Piani dichiarati di rilocalizzazione delle attività da parte delle principali banche con base europea nel Regno Unito

	Personale nel Regno Unito	Personale da trasferire	Nuova sede UE
Banca (sede)			
JPMorgan (USA)	16.000	4.000	n.d.
Deutsche Bank (Germania)	9.000	4.000	n.d.
UBS (Svizzera)	5.000	1.500	Francoforte
Goldman Sachs (USA)	6.000	1.000	Francoforte
HSBC (UK)	5.000	1.000	Parigi
Morgan Stanley (USA)	6.000	1.000	n.d.
Société Générale (Francia)	2.000	400	Parigi
Citigroup (UK)	9.000	250	Francoforte
Barclays (UK)	10.000	150	Dublino
Nomura (Giappone)	2.300	100	Francoforte

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Bloomberg (aggiornati al 31 luglio 2017).

Come si nota, delle 10 banche principali, 7 hanno già annunciato il luogo in cui intenderebbero spostare le proprie operazioni in Europa. Una volta “pesate” per il personale che vorrebbero trasferire, si nota come al momento il 65% delle attività bancarie verrebbe ricollocato a Francoforte, il 30% a Parigi e il restante 5% a Dublino. Il posizionamento di queste prime grandi banche, tra cui alcune percepite come “imparziali” e dalle preferenze più tecniche che politiche o culturali (per esempio la statunitense Goldman Sachs, la svizzera UBS o la giapponese Nomura), rischia di condizionare la scelta di molte delle altre. Per quanto riguarda Deutsche Bank, la banca ha già annunciato uno dei trasferimenti di personale più corposi dal Regno Unito (4.000 persone) ma non la direzione del trasferimento, anche se è pressoché certo farà rientrare i dipendenti nella sua sede di Francoforte.

Fonti di stampa stimano già in 20 il numero di banche che avrebbe intenzione di trasferire la propria sede operativa a Francoforte. Il giorno stesso di Brexit, il land dell’Assia ha pubblicato online una brochure per sostenere Francoforte, la sua capitale. Anche Parigi ha pubblicamente dichiarato che spera di attrarre circa 20.000 nuovi posti di lavoro legati alla finanza (incluso l’indotto) e il Governo ha promesso un taglio della tassa sull’impresa dal 33% al 25% pur di attrarre banche e servizi finanziari¹².

Per invertire la tendenza e rendere Milano più attraente occorrerebbe uno sforzo congiunto dell’intero sistema-Paese, e norme *ad hoc* che rendano Milano concorrenziale con città europee più grandi e attrezzate che oggi appaiono in vantaggio. In questo quadro di forte competitività di Francoforte e Parigi, lo **spazio disponibile per Milano** appare però piuttosto **limitato**.

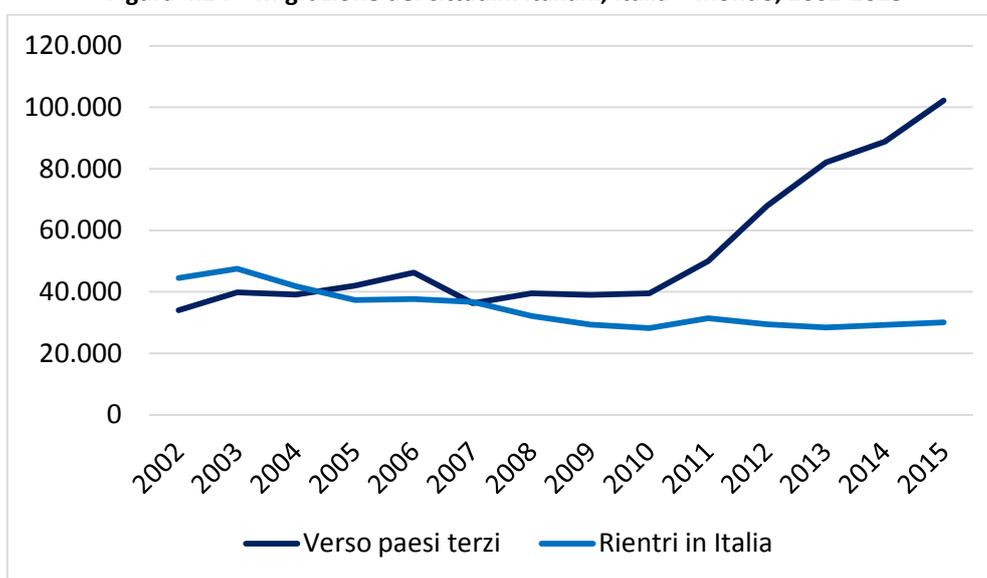
¹² Foster P. (2017), *France to propose new measures to lure City banks to Paris*, in *The Telegraph*, 4 luglio 2017.

4.4. Cittadini italiani e lombardi residenti nel Regno Unito

Brexit rischia di avere notevoli conseguenze su status, diritti e doveri dei cittadini europei che vivono attualmente nel Regno Unito e sui cittadini britannici che vivono in Paesi dell'UE-27. La questione è talmente critica che Bruxelles e Londra la hanno inserita come uno dei tre punti della prima fase del negoziato, considerandola preconditione per poter proseguire alla seconda fase.

Per quanto riguarda le dinamiche migratorie recenti, dall'inizio della crisi economica del 2008-2009, e poi in maniera ancora più netta con la crisi del debito e la seconda recessione in Italia (2011-2012), i cittadini italiani che si spostano dall'Italia verso Paesi terzi sono aumentati di 2,5 volte, da circa 40.000 nel 2007 a oltre 100.000 all'anno nel 2015 (figura 4.14). Al contempo, il numero di italiani che rientra in Italia è diminuito da circa 40.000 all'anno nel 2007 a 30.000 nel 2015¹³. Il saldo migratorio dei cittadini italiani, che si era mantenuto sostanzialmente in pareggio prima del 2008, ha dunque iniziato a presentare un costante deficit (emigrazione che supera l'immigrazione), che è andato rapidamente acuendosi dal 2011 a oggi.

Figura 4.14 – Migrazione dei cittadini italiani, Italia – mondo, 2002-2015



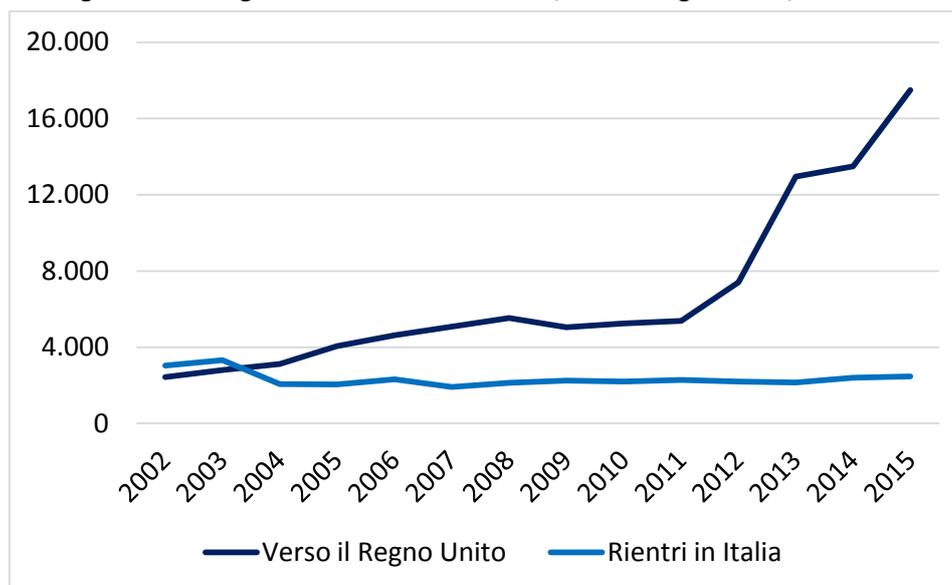
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat.

Nei **flussi di cittadini italiani da e verso il Regno Unito** è possibile notare una dinamica simile (figura 4.15). In questo caso, il deficit migratorio è iniziato diversi anni prima della crisi, all'incirca dal 2005, anno in cui a lasciare l'Italia per il Regno Unito erano 5.000 cittadini

¹³ Si noti che qui ci si riferisce ai soli cittadini italiani, e non all'intera popolazione residente sul territorio italiano, che includerebbe anche ingressi e uscite degli stranieri.

italiani mentre circa 2.000 all'anno facevano ritorno in Italia. Questo deficit di 3.000 persone all'anno si è mantenuto costante fino al 2011, mentre nel 2012 si è registrato l'inizio di un "esodo" di cittadini italiani verso il Regno Unito, con il 2015 (ultimo dato disponibile) che fa registrare anche il picco massimo: in quell'anno, 17.500 cittadini italiani hanno trasferito la propria residenza nel Regno Unito.

Figura 4.15 – Migrazione dei cittadini italiani, Italia – Regno Unito, 2000-2015

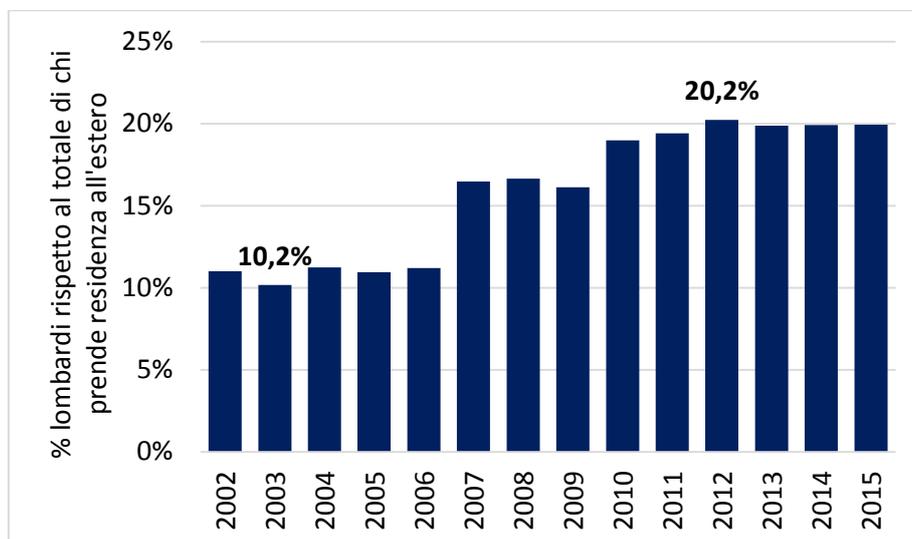


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat.

Tra il 2002 e il 2015, 747.000 cittadini italiani hanno quindi cancellato la propria residenza in Italia e ne hanno dichiarata una estera, mentre 484.000 italiani che risiedevano all'estero sono tornati in Italia: un rapporto di 1,5 emigrati per 1 rientro nel Paese. Per quanto riguarda il Regno Unito, invece, a fronte di 95.000 nuove residenze italiane in Regno Unito si registrano solo 33.000 ritorni: in questo caso, il rapporto sale a quasi 3 emigrati per 1 rientro. In sintesi, si può dire che nel periodo 2002-2015 un numero "netto" di 62.000 cittadini italiani ha preso residenza nel Regno Unito.

Per quanto riguarda la scomposizione regionale di questo flusso recente è interessante notare come il numero di residenti lombardi che ha preso residenza all'estero rispetto al totale nazionale dopo la crisi economica è praticamente raddoppiato: se, infatti, tra il 2002 e il 2006 emigravano 10 residenti lombardi ogni 100 italiani, questo valore è aumentato a 16,5 già nel 2007 e dal 2012 si mantiene intorno a 20 lombardi ogni 100 italiani (figura 4.16).

Figura 4.16 – Emigrazione, incidenza dei residenti in Lombardia sul totale italiano, 2002-2015



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati Istat.

Secondo l'Anagrafe italiani residenti all'estero (AIRE) i cittadini italiani iscritti come residenti nel Regno Unito sono 261.585¹⁴. Allo stesso tempo, il **Consolato italiano stima che gli italiani presenti in Inghilterra e Galles siano circa 600.000**: le persone italiane che vivono, studiano e lavorano nel Regno Unito sarebbero dunque per circa la metà non iscritte all'AIRE e quindi non residenti. È possibile che in questa cifra siano inclusi molti italiani che si trovano nel Regno Unito in maniera temporanea, e che dunque potrebbero non trovarsi più sul territorio britannico al momento di Brexit nel 2019. Queste persone, come anche chi stia pianificando di recarsi nel Regno Unito in futuro, risentirebbero di Brexit in via "indiretta", nel momento in cui gli spostamenti da e verso il Regno Unito diventassero più difficili a causa della perdita del diritto alla libera circolazione da parte dei cittadini comunitari. Ma è anche possibile che una frazione non insignificante pianifichi di rimanere nel Regno Unito in maniera più prolungata: per queste persone, che ancora non hanno preso residenza in Regno Unito, la situazione dopo Brexit rischia di diventare decisamente più complicata (v. *infra*).

Per completare il quadro vanno considerati i cittadini britannici residenti in Italia. A inizio 2017, Istat ne contava ufficialmente 27.208: sarebbero dunque solo poco più di un decimo rispetto ai cittadini italiani residenti nel Regno Unito. I cittadini britannici in Italia si concentrano soprattutto in tre regioni: Lombardia (4.820 persone), Lazio (4.308) e Toscana (3.628), le stesse regioni in cui si concentrano gli Investimenti diretti esteri britannici (cfr. par. 4.2). I cittadini britannici prendono residenza principalmente nelle grandi città, in particolare a Roma (3.513) e Milano (2.224).

Tornando ai cittadini italiani residenti nel Regno Unito, va peraltro considerato che, a fronte dei circa 260.000 italiani registrati dall'AIRE l'**Office of National Statistics (ONS) stima che**

¹⁴ Dati comunicati all'Istat al 2016.

le persone aventi cittadinanza italiana residenti sul territorio britannico a fine 2015 siano invece circa **193.000**¹⁵. Di queste, 139.000 sarebbero nate in Italia, 14.000 nel Regno Unito e 40.000 in un Paese terzo. Considerando questi 193.000 individui, i cittadini italiani sarebbero **la sesta nazionalità non britannica nel Regno Unito**, e la quinta europea dopo Polonia (916.000 persone), Irlanda (332.000), Romania (232.000) e Portogallo (219.000).

È possibile che quasi 70.000 persone italiane non siano più residenti nel Regno Unito e non lo abbiano segnalato all'AIRE. Da un lato, va ricordato che la registrazione all'AIRE non costituisce prova di residenza ai sensi della legislazione britannica. Dall'altro, si tratterebbe di un numero equivalente a un residente su quattro.

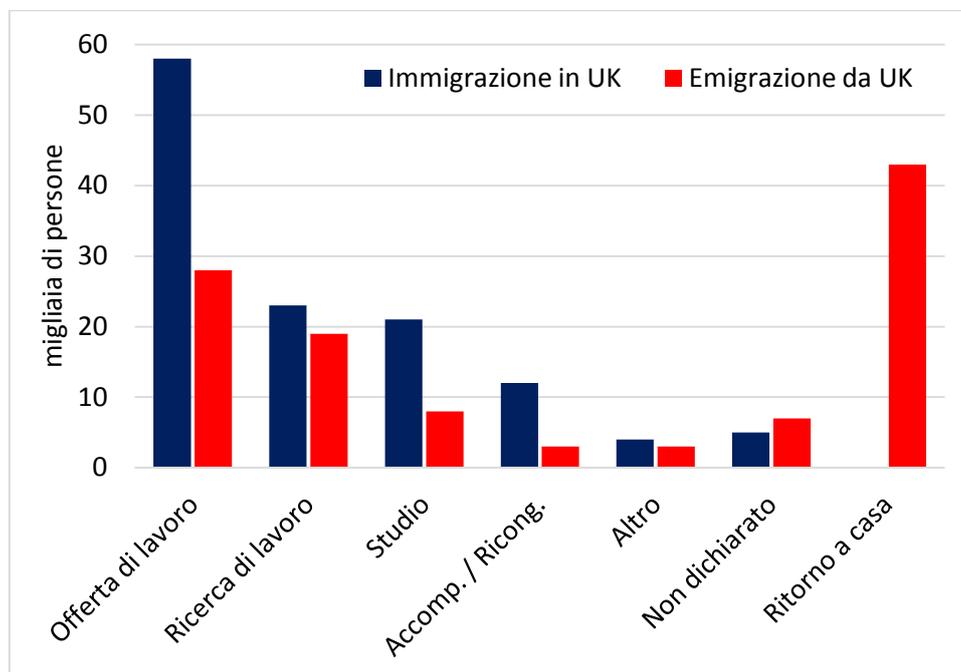
Per quanto riguarda la provenienza dei residenti italiani nel Regno Unito dalle varie regioni italiane, ISTAT e AIRE non offrono informazioni specifiche di quali cittadini italiani precedentemente residenti in Lombardia siano oggi residenti nel Regno Unito. Tuttavia, come visto in precedenza, conosciamo il numero di lombardi che hanno lasciato l'Italia tra il 2002 e il 2015 per trasferirsi in un Paese estero. Sulla base di ciò, possiamo stimare quanti cittadini lombardi abbiano preso residenza nel Regno Unito tra il 2002 e il 2015 e quanti invece siano rientrati in Italia. Le stime suggeriscono che i lombardi che nell'ultimo quindicennio abbiano preso residenza nel Regno Unito e non siano rientrati in Italia ammontino a 11.000 e che altri 25.000 circa fossero residenti nel Regno Unito prima del 2002. Questo totale di **31.000 lombardi** attualmente presenti nel Regno Unito potrebbe quasi raddoppiare a **55.000**, considerando anche i **“migranti temporanei”** non iscritti all'AIRE.

Passando ai motivi di migrazione verso il Regno Unito, l'ONS comunica dati disaggregati solo fino al livello macroregionale. Scegliendo il gruppo che contiene l'Italia e che quindi è più rappresentativo delle intenzioni migratorie dei cittadini italiani (UE-15, che include tutti i Paesi entrati nell'UE prima dell'allargamento del 2004, e escludendo dunque tra gli altri i cittadini polacchi e romeni), si rileva come tra il 2007 e il 2016 i motivi degli spostamenti verso il Regno Unito si siano mantenuti molto stabili, al pari di quelli di emigrazione (figura 4.17).¹⁶

¹⁵ ONS, *Population of the United Kingdom by Country of Birth and Nationality*, tabella 2.6.

¹⁶ ONS, *Provisional Long-Term International Migration (LTIM) Estimates*, tabella 3.

Figura 4.17 – Motivazioni per migrare da e verso il Regno Unito da parte di cittadini dell'UE-15, 2016



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI su dati ONS.

A fronte di una maggioranza relativa di persone (47%, quasi una su due) che si sposta nel Regno Unito dopo avere ricevuto una precisa offerta di lavoro, vi è una seconda parte di migrazione (il 19% di chi ha fatto ingresso nel 2016) che vi si reca alla ricerca di lavoro. Una parte di questa seconda quota di persone può essere considerata migrante di breve periodo e i dati mostrano come nello stesso anno un numero pressoché equivalente di cittadini dell'UE-15 sia uscito dal Regno Unito sempre alla ricerca di lavoro (per recarsi nel proprio Paese di cittadinanza o in Paesi terzi).

Vi sono poi coloro che si recano nel Regno Unito per motivi di studio (il 17% dei cittadini UE-15 nell'ultimo decennio): si può presumere che solo una frazione di queste persone resterà nel Regno Unito una volta ultimato il percorso di istruzione, mentre altri si sposteranno nel Paese d'origine o in Stati terzi.

Da queste cifre si può dunque stimare che circa un terzo dei cittadini UE-15 che entra nel Regno Unito lascerà il Paese entro alcuni anni (chi cioè vi si reca alla ricerca di lavoro o per studio). Si tratta di immigrazione temporanea, talvolta circolare. Questo riduce il numero di cittadini europei che intende risiedere nel Regno Unito nel lungo periodo e i cui interessi sono dunque minacciati da una *hard Brexit*.

Va tuttavia sottolineato come il rapido aumento dell'emigrazione netta verso il Regno Unito da parte di alcune nazionalità, tra cui come si è visto spiccano gli italiani, accresca invece il rischio che queste persone si ritrovino con minori diritti in caso di *hard Brexit*. È dunque importante discutere in dettaglio l'attuale "offerta britannica" che riguarda i diritti che Londra

intenderebbe concedere ai cittadini europei, sulla base del periodo di residenza che questi hanno trascorso nel Regno Unito.

Il 22 giugno 2017 Theresa May ha promesso che «non verrà chiesto a nessun cittadino dell'UE che si trova attualmente nel Regno Unito in modo legale di lasciare il paese» dopo Brexit. Il 27 giugno il Governo britannico ha poi dettagliato la sua proposta in un policy paper¹⁷, che contiene la proposta.

Il Governo britannico propone di concedere un *settled status* a tutti i cittadini UE che abbiano risieduto per almeno cinque anni nel Regno Unito al momento di una “data limite”. I cittadini *settled* disporrebbero di tutti i diritti di cui attualmente beneficiano in quanto cittadini UE: diritti equiparabili ai cittadini britannici quanto ad accesso alla sanità, all'istruzione, alle prestazioni previdenziali (come l'assegno di disoccupazione) e alle pensioni. Gli stessi diritti si estenderebbero anche alle famiglie e ai partner dei residenti *settled*, a patto che anche loro fossero residenti nel Regno Unito prima della “data limite”. Londra promette inoltre che i cittadini europei che oggi beneficiano di un assegno per i figli a carico anche quando questi ultimi non sono residenti nel Regno Unito potranno continuare a beneficiarne anche dopo Brexit.

Per ottenere il permesso di residenza associato al nuovo status, i cittadini UE residenti nel Regno Unito dovranno farne richiesta entro due anni e pagare circa 65 sterline. Al momento vi sarebbe un modulo da 85 pagine da compilare, simile a quello per richiedere la residenza permanente nel Regno Unito e anche i cittadini UE che lo hanno già presentato per ottenere la residenza dovrebbero ricompilare per ottenere il nuovo status di *settled*. Tuttavia il Governo britannico ha promesso che offrirà una procedura semplificata nei prossimi mesi, in modo da snellire il carico burocratico nei confronti dei cittadini UE e delle istituzioni britanniche che dovranno valutare le richieste.

I cittadini europei che arriveranno nel Regno Unito prima della “data limite”, ma che non avranno ancora completato i cinque anni di residenza al momento dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, avranno la possibilità di rimanere sul territorio britannico richiedendo e ottenendo un permesso di residenza temporaneo rinnovabile fino alla fine dei cinque anni di residenza. Non è chiaro di quali diritti disporranno questi cittadini, ma è molto probabile che non potranno accedere agli stessi servizi e alle stesse prestazioni dei cittadini europei *settled* fino all'eventuale ottenimento futuro di tale status.

Infine, i cittadini europei che arriveranno nel Regno Unito dopo la “data limite” potranno ottenere un permesso di residenza temporaneo, ma non potranno più accedere allo status di *settled*. Anche in questo caso non è chiaro al momento se ai cittadini europei verranno concessi maggiori diritti rispetto a cittadini che dispongano di un permesso di residenza temporaneo nel Regno Unito provenendo da Paesi terzi.

Oltre a queste opacità, su cui il negoziato dovrà necessariamente far luce anche per stabilire di quali simmetrici diritti godranno i cittadini britannici che risiedono in un Paese dell'UE-27,

¹⁷ HM Government (2017), *The United Kingdom's Exit from the European Union: Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU*, Cm 9464.

un ulteriore nodo del contendere tra UE e Regno Unito si profila proprio di fronte alla succitata “data limite”. Secondo il Governo britannico questa data sarà scelta tra una data successiva alla notifica dell’Articolo 50 (29 marzo 2017) ma precedente all’effettivo momento dell’uscita del Regno Unito dall’Unione europea. Per la Commissione europea, invece, non è corretto immaginare una riduzione dei diritti dei cittadini europei che arrivino nel Regno Unito prima di Brexit, e dunque la “data limite” non può che coincidere con la data di Brexit stessa. Inoltre, secondo Bruxelles i diritti dei cittadini europei andrebbero salvaguardati a prescindere e, in caso di controversie il foro competente a dirimerle dovrebbe essere la Corte di Giustizia dell’Unione europea¹⁸.

In sintesi, gran parte dei cittadini italiani (e, ovviamente, lombardi) residenti nel Regno Unito restano ancora oggi **nell’incertezza** circa il loro **status** e i loro **diritti dopo Brexit**.

Se Brexit dovesse avvenire a marzo 2019, i cittadini UE che abbiano acquisito la residenza britannica dopo il 2014 rischieranno di avere una restrizione dei propri diritti fino al conferimento dello status di *settled*. Per l’Italia si tratta di un numero di persone che oscilla attualmente tra le 35.000 e le 50.000¹⁹ di cui tra 7.000 e 10.000 sono lombardi. Al netto dei rientri, questo numero potrebbe aumentare ancora da qui al 2019.

4.5. Il trasferimento di EMA ed EBA dal Regno Unito

A seguito di Brexit, due agenzie europee attualmente basate nel Regno Unito dovranno trovare una nuova sede in un Paese dell’UE-27. Si tratta dell’Agenzia europea per i medicinali (EMA) e dell’Autorità bancaria europea (EBA).

EMA è l’agenzia europea che si occupa della valutazione centralizzata a livello europeo dei medicinali per uso umano o veterinario, inclusi i vaccini, i farmaci biotecnologici e i medicinali a base di erbe. Istituita nel 1995, permette alle aziende farmaceutiche che decidano di avvalersi di tale possibilità di passare attraverso una procedura centralizzata e unica e non attraverso i singoli regolatori nazionali degli Stati membri dell’UE. Se EMA dà un parere positivo all’immissione in commercio di un farmaco, la Commissione europea procede a emettere l’autorizzazione necessaria e il farmaco può essere introdotto in ciascuno degli Stati membri dell’UE.

L’EBA, invece, è stata istituita nel 2011 con il compito di esercitare i compiti di sorveglianza per il Mercato bancario europeo. Fa parte dell’attuale Sistema europeo di vigilanza finanziaria, che include EBA, EIOPA (l’Autorità delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, che vigila sul mercato assicurativo e ha sede a Francoforte) e ESMA (l’Autorità

¹⁸ European Commission (2017b), *Position paper transmitted to the UK: essential principles on citizens’ rights*, TF50 (2017).

¹⁹ A seconda che si assuma, implausibilmente, che i rientri in Italia tra il 2014 e oggi riguardino le stesse persone che hanno acquisito la residenza britannica dal 2014 in avanti, o che invece si consideri che tutti i rientri riguardino persone che erano residenti in Regno Unito da prima del 2014.

degli strumenti finanziari e dei mercati, che vigila sul mercato dei valori mobiliari e ha sede a Parigi).

Il Consiglio europeo e la Commissione europea hanno stabilito che, per garantire la loro continuità operativa e diminuire l'incertezza, le sedi per le due agenzie andranno individuate entro novembre 2017. Alla data di chiusura delle candidature (31 luglio 2017), il Consiglio europeo ha ricevuto 27 proposte da parte di 23 città europee (tabella 4.2): 19 di queste riguardano la sede di EMA, 8 quella di EBA. Da notare che Bruxelles, Dublino, Varsavia e Vienna sono state candidate dai rispettivi Governi nazionali per ospitare entrambe le agenzie (anche se, secondo le regole europee, in caso di vittoria sulla sede di EMA la loro candidatura per EBA decadrà automaticamente), mentre Francia e Germania hanno proposto una doppia candidatura (rispettivamente Lille per EMA e Parigi per EBA; e Bonn per EMA e Francoforte per EBA).

EMA è l'Agenzia maggiormente ambita. L'Agenzia per i medicinali impiega, infatti, circa 900 persone, il che la rende una delle agenzie europee più grandi. Il suo budget annuale è di circa 300 milioni di euro e genera un notevole indotto: in media 500 meeting internazionali all'anno, che coinvolgono 36.000 persone e danno quindi lavoro al settore alberghiero e della ristorazione. EBA invece ha circa 160 dipendenti e dispone di un budget annuale di soli 33 milioni di euro. Per confronto, il bilancio dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), che l'Italia ospita a Parma, ha un bilancio di 80 milioni di euro l'anno, dunque 2,5 volte quello di EBA, ma quasi 4 volte più piccolo rispetto a EMA.

Tabella 4.2 – Proposte ricevute dal Consiglio dell'Unione europea per il trasferimento di EMA ed EBA

Città	Stato membro	Offerta per EMA	Offerta per EBA
Amsterdam	Paesi Bassi	Sì	No
Atene	Grecia	Sì	No
Barcellona	Spagna	Sì	No
Bonn	Germania	Sì	No
Bratislava	Slovacchia	Sì	No
Bruxelles	Belgio	Sì	Sì
Bucarest	Romania	Sì	No
Copenaghen	Danimarca	Sì	No
Dublino	Irlanda	Sì	Sì
Francoforte	Germania	No	Sì
Helsinki	Finlandia	Sì	No
La Valletta	Malta	Sì	No
Lille	Francia	Sì	No
Lussemburgo	Lussemburgo	No	Sì
Milano	Italia	Sì	No
Parigi	Francia	No	Sì
Porto	Portogallo	Sì	No
Praga	Rep. Ceca	No	Sì
Sofia	Bulgaria	Sì	No
Stoccolma	Svezia	Sì	No
Varsavia	Polonia	Sì	Sì
Vienna	Austria	Sì	Sì
Zagabria	Croazia	Sì	No

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia-ISPI da comunicazione Consiglio europeo, 1 agosto 2017.

A maggio 2017 la Commissione europea ha proposto una lista di criteri, stata approvata il 22 giugno dal Consiglio europeo, sulla base dei quali procederà a valutare le candidature pervenute²⁰. I criteri concordati sono:

1. *Garanzia che l'Agenzia possa essere istituita in loco e possa assumere le proprie funzioni alla data del recesso del Regno Unito dall'Unione:* in particolare la disponibilità di uffici adeguati in tempi utili affinché l'Agenzia possa assumere le proprie funzioni nella nuova sede alla data del recesso del Regno Unito.

²⁰ Consiglio dell'Unione europea (2017), *Procedure leading up to a decision on the relocation of the European Medicines Agency and the European Banking Authority in the context of the United Kingdom's withdrawal from the Union.*

2. *Accessibilità dell'ubicazione*: in particolare disponibilità, frequenza e durata dei collegamenti aerei dalle capitali di tutti gli Stati membri agli aeroporti nei pressi della sede, oltre che la qualità e la quantità di strutture ricettive.
3. *Esistenza di strutture scolastiche adeguate per i figli dei membri del personale*.
4. *Adeguatezza accesso al mercato del lavoro, alla sicurezza sociale e all'assistenza sanitaria per coniugi e figli*.
5. *Continuità operativa*: con riferimento al periodo di tempo necessario per soddisfare i quattro criteri precedenti. Riguarda, tra le altre cose, la capacità di consentire alle agenzie di conservare e attrarre personale altamente qualificato dai settori pertinenti, soprattutto nel caso in cui non tutto il personale attuale decida di trasferirsi.
6. *Distribuzione geografica*: si fa qui riferimento all'impegno assunto dai Capi di Stato e di Governo dell'UE di basare eventuali nuove agenzie europee in Stati membri che non ne ospitano già uno. In questo caso non si tratta tuttavia di Agenzie nuove ma di un ricollocamento di Agenzie preesistenti, e dunque il criterio di distribuzione geografica viene citato (a causa delle pressioni di quei Paesi di recente adesione che ancora non ospiano Agenzie sul proprio territorio), ma come ultimo della lista.

Una volta preso atto di tutte le candidature, la Commissione europea procederà a un esame delle offerte e presenterà una sua valutazione entro il 30 settembre 2017. Il processo decisionale si svolgerà però poi unicamente in seno al Consiglio dell'Unione europea e avrà dunque carattere più politico che tecnico. La decisione sarà, infatti, adottata mediante votazione a margine del Consiglio Affari generali di novembre 2017, con una procedura di voto che non tiene conto del peso specifico di ciascuno Stato membro (come invece accade con la procedura legislativa ordinaria) ma a maggioranza semplice per eliminazioni successive²¹. La prima votazione avrà come oggetto l'EMA: una volta stabilita la sua sede, nel caso abbia presentato una candidatura anche per EBA, lo stesso Paese non potrà più essere scelto per la sede di quest'ultima.

Questo tipo di votazione a maggioranza semplice consente la formazione di “cordate” di Stati membri in maniera più semplice e intuitiva rispetto alle votazioni del Consiglio dell'UE, ed è paragonabile a quella per eleggere i membri non permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU, o per selezionare i Paesi o le città ospitanti olimpiadi, mondiali di calcio ed esposizioni universali.

L'**Italia** ha presentato ufficialmente la **candidatura per ospitare l'EMA** a fine luglio 2017, varando anche un sito dedicato (<http://emamilano.eu>).

²¹ Alla prima votazione, ciascuno Stato membro dell'UE-27 dispone di 6 voti e ne deve assegnare 3 all'offerta che preferisce, 2 all'offerta che considera al secondo posto e 1 a quella che considera al terzo. Se un'offerta riceve almeno 3 punti da 14 Stati membri verrà selezionata direttamente. Altrimenti, si passerà a uno spareggio tra le 3 offerte che avranno ottenuto il maggior numero di voti.

Dal punto di vista delle dinamiche interne, il Paese appare allineato e Governo, Regione Lombardia e Comune di Milano hanno unito competenze e risorse per presentare una candidatura competitiva. Regione Lombardia ha, in particolare, messo a disposizione Palazzo Pirelli come possibile nuova sede dell'agenzia.

Un secondo punto di forza di Milano è rappresentata dal progetto Human Technopole e dall'avvio della Città della Salute per unire l'Istituto nazionale dei tumori e l'Istituto neurologico Besta.

Per il piano urbanistico il Governo italiano ha garantito un investimento di 150 milioni di euro all'anno per dieci anni. E se, come previsto, il primo dei due nuovi edifici previsti dal progetto sarà pronto a giugno 2019, si tratterebbe di una importante coincidenza con la data del probabile trasferimento di EMA.

Malgrado questi punti di forza, dal punto di vista della concorrenza europea, Milano dovrà tuttavia trovare spazio tra un novero di candidature molto competitive.²² Vienna, per esempio, ha presentato un'offerta in cui l'EMA potrebbe scegliere tra otto edifici subito disponibili. D'altra parte vi sono in Europa ancora cinque Stati membri che non ospitano nessuna agenzia europea: Bulgaria, Croazia, Cipro, Romania e Slovacchia. Mentre Cipro sembra da escludere, perché non offrirebbe sufficienti garanzie per la continuità operativa delle agenzie e non disporrebbe di sufficienti collegamenti di trasporto con gli altri Stati membri, è possibile che il consenso politico ricada su un Paese "di compromesso" dell'Europa centrale o orientale.

Accogliere EMA ed EBA avrà risvolti finanziariamente significativi per la città in cui troverà sede l'agenzia, ma avrà anche e soprattutto valore simbolico per lo Stato membro che la ospiterà. È tuttavia particolarmente difficile fare previsioni o assegnare probabilità, perché proprio a causa del metodo di voto scelto, i criteri elencati dalla Commissione europea finiranno con tutta probabilità per avere una importanza (almeno al termine del primo screening di valutazione di fine settembre 2017) e con ogni probabilità la scelta finale sarà più il risultato di compromessi politici piuttosto che una scelta effettuata per massimizzare parametri tecnici.

²² Contiguaglia C. et al. (2017), *Everything you need to know about the EU agencies leaving London because of Brexit*, in *Politico*, 30 luglio 2017.

5. INDICAZIONI DI POLICY

Lo studio ha tracciato il quadro delle possibili conseguenze di Brexit sull'Europa, i suoi Stati membri e, in particolare, sull'Italia e la Lombardia.

Dall'analisi effettuata emerge un quadro di probabili conseguenze per l'Italia più moderate rispetto ad altri Paesi europei che sono legati in misura maggiore al Regno Unito. Al tempo stesso, tuttavia, la Lombardia rappresenta la regione italiana rispetto alla quale le conseguenze di Brexit possono essere maggiori, sia in termini di rischi che di opportunità. È dunque proprio questa asimmetria a livello regionale a rendere la Lombardia il principale stakeholder sub-nazionale italiano per quanto riguarda il processo di Brexit.

Da questo contesto emergono, di conseguenza, come preminenti le seguenti indicazioni di policy.

1. “Amplificare la voce” della Lombardia in Europa

Innanzitutto, cruciale importanza avrà l'attività di “amplificare la voce” della Lombardia in Europa, sottolineando le potenziali conseguenze asimmetriche di Brexit in tutte le sedi europee competenti ed esercitando pressioni politiche affinché si trovino rimedi. In quanto ente sub-nazionale la Lombardia non dispone di ampi strumenti per intervenire direttamente sulle decisioni prese a livello europeo, sia per quanto riguarda gli orientamenti politici generali (adottati dal Consiglio europeo), sia in merito alle specifiche politiche.

In questo secondo caso, tuttavia, il **Comitato delle Regioni** svolge una importante funzione consultiva. Nel Comitato delle Regioni, in cui come noto siede anche la Lombardia, l'Italia è rappresentata da 24 membri (la quota più alta, uguale a quella di cui possono disporre Francia, Germania e – fino al momento di Brexit – Regno Unito). Il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione sono tenuti a consultare obbligatoriamente il Comitato delle Regioni per proposte legislative che riguardano – tra le altre – l'istruzione, la cultura, la sanità pubblica, le reti transeuropee di trasporti, le telecomunicazioni, l'energia e la coesione economica e sociale. Sin dal 2015, quando il settennato di programmazione finanziaria 2014-2020 era appena stato avviato, il Comitato delle Regioni ha commissionato studi per discutere del futuro delle politiche di coesione, e il 12 maggio 2017 ha approvato in via definitiva un parere sul futuro delle politiche di coesione dopo il 2020, al cui interno si «richiama l'attenzione sulle conseguenze negative di Brexit sul bilancio dell'UE»¹.

¹ Comitato delle Regioni (2017), *Il futuro della politica di coesione dopo il 2020 – Per una politica europea di coesione forte ed efficace dopo il 2020*, Opinione COTER-VI/015. Il documento prosegue: «Per preservare al meglio il bilancio europeo, e segnatamente quello della politica di coesione, il CdR ribadisce la propria richiesta che il Regno Unito adempia a tutti gli obblighi giuridici per l'attuale quadro finanziario a medio termine».

È proprio in questo contesto che la Lombardia potrà continuare a far sentire la propria voce, continuando ad operare per portare all'attenzione dei negoziatori europei (Consiglio e Commissione) e dei decisori politici nazionali le conseguenze finanziarie per le politiche di coesione e le possibili ricadute in termini commerciali, finanziari, di investimenti e per gli abitanti della regione.

Da ricordare, inoltre, il ruolo specifico che il Consiglio regionale lombardo svolge all'interno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative (CALRE). La Conferenza si è contraddistinta negli anni come elemento aggregativo e forum di discussione per le Assemblee regionali di otto Stati membri dell'UE, incluso il Regno Unito. La CALRE agisce come propulsore delle politiche nazionali e regionali che valorizzano il ruolo delle Assemblee sub-nazionali. Nel contesto di Brexit, CALRE potrà essere un ulteriore luogo di aggregazione e mediazione delle posizioni nazionali, sempre nell'ottica di minimizzare (o comunque monitorare) le conseguenze di Brexit per la Lombardia e per le altre regioni italiane.

Un altro modo in cui la Lombardia può agire in Europa per tutelare i propri interessi nel contesto di Brexit è quello di **sensibilizzare gli europarlamentari** eletti nella circoscrizione "Italia nord-occidentale" (che include Lombardia, Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta) affinché orientino la loro attività legislativa anche nel senso di monitorare e salvaguardare le posizioni lombarde nel contesto di Brexit.

2. "Fare sistema" in Italia

Una seconda possibilità per minimizzare le possibili conseguenze negative di Brexit, e al contempo massimizzarne le opportunità, è quella di **mettere a fattor comune competenze, conoscenze e fondi disponibili a livello nazionale**.

Un esempio virtuoso di collaborazioni in tale senso è già emerso nel contesto della candidatura di Milano come città che potrebbe accogliere l'EMA. Ulteriore prova di unità potrebbe essere data in fase di negoziato sul futuro delle politiche di coesione o nel prossimo dibattito sulle modalità di finanziamento del bilancio comunitario, rilanciato dalla presentazione del "Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie" presieduto da Mario Monti².

Una possibile ulteriore modalità per continuare a tenere alta l'attenzione dei decisori politici nazionali sulle conseguenze asimmetriche di Brexit sulle diverse regioni italiane potrebbe essere quella di **istituire dei raccordi tra Regione Lombardia e il Coordinamento tecnico interministeriale su Brexit** istituito dal Governo italiano a fine maggio 2017, a capo del quale si trova attualmente il consigliere Marco Piantini.

3. Sensibilizzare, monitorare e tenere alta l'attenzione a livello regionale

Una terza possibilità direttamente disponibile per la Regione è, infine, quella di formare un **coordinamento regionale per monitorare i possibili effetti di Brexit sul territorio lombardo**

² Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgeva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F., Verhofstadt G. (2016), *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*.

attraverso una raccolta di informazioni che proceda il più possibile dal “basso”. Già oggi vi sono diverse realtà istituzionali, pubbliche e private che analizzano i possibili riflessi di Brexit su imprese, commercio e livello degli investimenti – tra le altre si possono ricordare l’Istituto per il Commercio Estero (ICE), Confindustria Lombardia (in particolare Assolombarda) e la Camera di Commercio di Milano.

La raccolta capillare di informazioni sul territorio può costituire un ottimo strumento per realizzare **sistemi di “conoscenza e allerta preventiva”** che, per esempio, mettano in guardia da una sensibile contrazione dell’attività esportativa verso il Regno Unito o da una forte diminuzione (o addirittura contrazione) degli investimenti britannici.

Di cruciale importanza sono anche studi, simili al presente Policy paper, che cercano di sistematizzare le conoscenze disponibili sul fenomeno, fornendo un quadro il più aggiornato e puntuale possibile ai decisori lombardi, politici e non.

Regione Lombardia potrebbe promuovere una **“cabina di regia”** in tale direzione.

4. Continuare a investire nell’attrattività regionale

Al fine di massimizzare le possibili opportunità che per la Lombardia potrebbero aprirsi grazie a Brexit e, al contempo, minimizzarne i rischi, sarà cruciale proseguire lungo la strada di un continuo miglioramento del livello di attrattività regionale. Sia per quanto riguarda le imprese, sia per singoli privati cittadini che dopo Brexit scegliessero di spostarsi dal Regno Unito in Italia, il territorio regionale detiene già un “vantaggio competitivo” rispetto ad altre aree, grazie anche alle iniziative di promozione dell’attrattività regionale avviate nell’ultimo decennio e alla valorizzazione del territorio prima e dopo Expo.

I progressi registrati nel turismo (+15% tra 2014 e 2017) possono costituire un buon volano per promuovere la regione non soltanto come luogo da visitare per brevi periodi, ma anche per stabilirvisi.

Al contempo, importante potrebbe essere anche il rafforzamento finanziario dei bandi volti a incentivare localizzazione e investimento in Lombardia. Le **attività di incentivazione** possono avere carattere diretto, essendo cioè intese a informare, promuovere e valorizzare l’esistente. Ma possono anche mirare a raggiungere lo stesso risultato in maniera indiretta e sul medio-lungo periodo, agendo su tutti quegli aspetti che rendono più attrattivo un territorio a imprenditori e cittadini: semplificazione amministrativa, riduzione dei costi a carico delle imprese, presenza di strutture di sostegno per gli investitori esteri, creazione e mantenimento di *contact point*, qualità della vita, eccellenza del sistema di formazione ed educazione etc.

Infine, una modalità ancora più integrata per aumentare l’attrattività della regione e di singole municipalità può essere quella di investire in poli di specializzazione, ricerca e innovazione, a partire dal progetto Human Technopole e da quello della Città della Salute.

BIBLIOGRAFIA

- Bachmann V., Sidaway J.D. (2016), *Brexit geopolitics*, www.elsevier.com.
- Barigazzi J. (2017), *Italian proposal for who gets British MEP seats*, in *Politico*, 26 aprile 2017, www.politico.eu.
- Batsaikhan U., Kalcik R., Schoenmaker D. (2017), *Brexit and the European financial system: mapping markets, players and jobs*, Bruegel, Policy contribution, 4, www.bruegel.org.
- Bowler T. (2017), *How has the economy fared since the Brexit vote?*, BBC, 28 marzo 2017, www.bbc.com.
- Busch B., Matthes J. (2016), *Brexit – The Economic Impact: A Meta-Analysis*, IW Report 10/2016, Cologne Institute for Economic Research, www.iwkoeln.de.
- Camera di Commercio di Milano (2016), *Brexit: le conseguenze per le imprese*, www.mi.camcom.it.
- Centro Studi Confindustria (2017), *La ripresa globale si consolida: Italia a ruota*, 29, www.confindustria.it.
- Colantone I., Stanig P. (2016), *Global Competition and Brexit*, Baffi-Carefin Centre Research Paper, 44, www.papers.ssrn.com.
- Comitato delle Regioni (2017), *Il futuro della politica di coesione dopo il 2020 – Per una politica europea di coesione forte ed efficace dopo il 2020*, Opinione COTER-VI/015.
- Confederazione Nazionale dell'Artigianato (2016), *Trattato UE-Canada. Tutelati i prodotti DOP e IGP*, www.cna.it.
- Consiglio europeo (2016), *Strumento interpretativo comune sull'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada e l'Unione europea e i suoi Stati membri*, 13541/16.
- Consiglio dell'Unione europea (2017), *Procedure leading up to a decision on the relocation of the European Medicines Agency and the European Banking Authority in the context of the United Kingdom's withdrawal from the Union*.
- Contiguaglia C., Collis H, Paun C. (2017), *Everything you need to know about the EU agencies leaving London because of Brexit*, in *Politico*, 30 luglio 2017, www.politico.eu.
- Darvas Z., Efstathiou K, Goncalves Raposo I. (2017), *The UK's Brexit Bill: Could EU Assets Partially Offset Liabilities?*, Bruegel, Blog post, www.bruegel.org.

Darvas Z., Efstathiou K, Goncalves Raposo I. (2017), *Divorce settlement or leaving the club? A breakdown of the Brexit bill*, Bruegel, Working paper 3, www.bruegel.org.

Dhingra S., Ottaviano G., Sampson T., Van Reenen J. (2016), *The impact of Brexit on foreign investment in the UK*, Paper Brexit 03, www.cep.lse.ac.uk.

Economides S., Kleine M. (2016), *Britain as a Global actor after Brexit*, www.lse.ac.uk

Emmerson C., Johnson P., Mitchell I., Phillips D. (2016), *Brexit and the UK's Public Finances*, Institute for Fiscal Studies, IFS Report 116, www.ifs.org.uk.

European Commission (2017a), *White Paper on the Future of Europe*, COM(2017)2025.

European Commission (2017b), *Position paper transmitted to the UK: essential principles on citizens' rights*, TF50.

European Commission (2017c), *Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations*.

European Commission (2017d), *Reflection paper on the future of EU finances*, COM (2017) 358.

European Commission (2017e), *EU and Canada agree to set a date for the provisional agreement*, STATEMENT/17/1959.

European Commission (2017f), *State of Play of Article 50 negotiations with the United Kingdom*, MEMO/17/2017.

Foster P. (2017), *France to propose new measures to lure City banks to Paris*, in *Telegraph*, 4 luglio 2017, www.telegraph.co.uk.

Giles C. (2017), *Britain's €100 bn Brexit bill in context*, in *Financial Times*, 19 giugno 2017, www.ft.com.

Hix S. (2016), *What would the European Parliament look like after Brexit?*, in *The UK in a changing Europe*, 12 maggio 2016, www.ukandeu.ac.uk.

Hix S., Hagemann S., Frantescu D. (2016), *Special Report: Would Brexit Matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament*, Report, www.votewatch.eu.

HM Government (2017), *The United Kingdom's Exit from the European Union: Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU*, www.gov.uk.

IMF (2017), *World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum?*, www.imf.org.

ICE (2016), *Italia Multinazionale 2016 - Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia*, R&P Ricerche e progetti, Dig-Politecnico di Milano, www.ice.it.

Kalcik R., Wolff G.B., *Is Brexit an opportunity to reform the European Parliament?*, Bruegel, Policy contribution, www.bruegel.org.

- Merrick R., Stone J. (2017), *Article 50 is actually reversible, author of the Brexit clause says*, in *Independent*, 21 febbraio 2017, www.independent.co.uk.
- Micossi S., Perissich R. (2016), *An Italian perspective on the forthcoming Brexit negotiation*, CEPS Series, Commentaries, www.ceps.eu.
- Minford P. (2017), *From Project Fear to Project Prosperity*, www.economistsforfreetrade.com.
- Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgeva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F., Verhofstadt G. (2016), *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, www.ec.europa.eu.
- OECD (2008), *The Impact of Foreign Direct Investment on Wages and Working Conditions*, in www.oecd.org (23-24 giugno 2008).
- Pisani-Ferry J., Röttgen N., Sapir A., Tucker P., Guntram B. W. (2016), *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, Bruegel, External publication, www.bruegel.org.
- Reuters (2016), *Brexit, SACE: impatto su export Italia verso Londra fino a 500 milioni di euro nel 2016*, in *Reuters*, 20 giugno 2016, www.reuters.com.
- Roberts D., O'Carroll L. (2017), *EU leader: UK would be welcomed back if voters overturn Brexit*, in *The Guardian*, 20 aprile 2017, www.theguardian.com.
- Sapir A. (2016), *Beyond hard, soft and no Brexit*, Bruegel, Blog post, www.bruegel.org
- Sapir A., Schoemaker D., Véron N. (2017), *Making the Best of Brexit for the EU27 Financial System*, Bruegel, Policy brief, www.bruegel.org.
- Springford J., Tilford S., Odendahl C., MacCann P. (2016), *The Economic Consequences of Leaving the EU: The Final Report of the CER Commission on Brexit*, www.cer.eu.
- Unctad (2010), *Foreign Direct Investment, the Transfer and Diffusion of Technology, and Sustainable Development*, www.unctad.org.
- Wells S., Martins L., Lippoldt D. (2016), *Brexit getting harder: reassessing the prospects for a complex divorce*, HSBC Global Research.

ACRONIMI

AIRE Anagrafe Italiani Residenti all'Estero

ALDE Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa

BEI Banca Europea degli Investimenti

CALRE Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee

CdR Comitato delle Regioni

CER Center for European Reform

CETA Comprehensive Economic and Trade Agreement (Accordo Economico e Commerciale Globale)

CGUE Corte di Giustizia dell'Unione europea

COREPER Comitato dei Rappresentati Permanenti

EBA Autorità Bancaria Europea

EEA Europe Economic Area (Spazio Economico Europeo)

EFSA Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare

EFSM European Financial Stabilisation Mechanism (Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria)

EFTA European Free Trade Association (Associazione Europea per il Libero Scambio)

EIOPA Autorità delle Assicurazioni e delle Pensioni Aziendali e Professionali (European Insurance and Occupation Pensions Authority)

EMA Agenzia Europea per i Medicinali (European Medicines Agency)

ESMA Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati (European Security and Markets Authority)

FC Fondo di Coesione

FESR Fondo Europe di Sviluppo Regionale

FMI Fondo Monetario Internazionale

FSE Fondo Sociale Europeo

FTA Free Trade Area (Zona di Libero Scambio)

ICE Istituto per il Commercio Estero

ICS Investment Court System (Sistema Giudiziario per la Protezione degli Investimenti)

IDE Investimenti Diretti Esteri

IFS Institute for Fiscal Studies

IGP Indicazione Geografiche Protette

ILO International Labour Organization (Organizzazione Internazionale del Lavoro)
IOG Iniziativa per l'Occupazione Giovanile
MFF Multinational Financial Framework (Quadro Finanziario Pluriennale)
MNF Most Favoured Nation
NUTS Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche
OECD Organisation for Economic Cooperation and Development (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico)
OGM Organismi Geneticamente Modificati
OMC Organizzazione Mondiale del Commercio
ONS Office for National Statistics (Istituto Nazionale di Statistica del Regno Unito)
OPC Other Planned Commitments
PAC Politica Agricola Comune
PIL Prodotto Interno Lordo
PPA Parità di Potere d'Acquisto
QFP Quadro Finanziario Pluriennale
RAL Rester à liquider
RNL Reddito Nazionale Lordo
SLC Significant Legal Commitments
TFUE Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea
TUE Trattato sull'Unione europea
UD Unione Doganale
UE Unione Europea
UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development (Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo)

