

Premessa

Lo studio qui proposto è aggiornato a giugno del 2018 – due anni dopo il referendum Brexit – e non tiene conto dei successivi sviluppi. Nella necessità di individuare il momento opportuno per trarre le prime conclusioni sul diritto di recesso dall’Unione europea e su Brexit, la scelta è stata quella di fermarsi in un periodo di transizione, ossia al termine dei cicli di negoziati che hanno portato all’elaborazione di una bozza di accordo di recesso proposta dall’Unione europea.

Non posso che rivolgere un sentito e sincero ringraziamento al Prof. Beniamino Caravita, per l’attenzione e la fiducia che mi riserva e per il costante stimolo morale e scientifico senza il quale non avrei potuto portare a termine questo lavoro.

Desidero inoltre ringraziare i Professori Andrea Biondi, Carlo Curti Gialdino e Roberto Miccù, per la disponibilità e le occasioni di confronto. Mi sia infine concesso un ultimo affettuoso ringraziamento alla Prof.ssa Federica Fabrizzi, per tutto, e a tutti coloro che a vario titolo fanno parte o hanno fatto parte del mondo di *federalismi*: è un privilegio poter crescere in un simile ambiente.

Introduzione

L'esperienza costituzionale dell'Unione europea si è caratterizzata nel corso dei suoi sessanta anni per la sua vocazione inclusiva ed espansiva. Il processo di integrazione, infatti, ci ha abituato a parlare di allargamenti, di condizioni per l'adesione, di parametri da rispettare per poter ambire alla *membership*, così come ci ha abituato ad un ampliamento progressivo delle competenze dell'ordinamento europeo, trasformatosi da "internazionale" a "sovranzazionale", al cui centro c'è un mercato che da "comune" è divenuto "interno".

L'Europa come meta ambita da Stati che dovevano fare dei sacrifici per entrarvi a far parte, dimostrando la corrispondenza di tutta una serie di parametri politici, economici e giuridici; Europa come valore da custodire per gli Stati già membri, chiamati a sforzi più o meno importanti per mantenere gli impegni necessari per la *membership* o per la partecipazione a politiche specifiche ovvero a scelte economiche di rilievo come quelle inerenti la moneta unica.

Sempre *più* Europa¹, e sempre più Stati a farne parte, tanto che la dottrina si è spesso interrogata su quali potessero essere i confini geografici oltre i quali l'Unione non potesse spingersi: questo era il tema².

¹ Il concetto è mutuato da B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015.

² Sull'identificazione del concetto di Europea e relativi confini si vedano in particolare F. CHABOD, *Storia dell'idea di Europa*, 8ª ed., Laterza, Bari, 2010 e P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007. Sull'allargamento dell'Unione e i suoi limiti si veda, tra gli altri, T. CERRUTI, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Giappichelli, Torino, 2010. Sia inoltre consentito il rinvio a F. SA-

Proprio per questi motivi una norma che disciplinasse la fuoriuscita di uno Stato membro non è apparsa nei Trattati fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Non si trattava solo di un mero vuoto giuridico, ma dell'assenza di normazione di una fattispecie che era considerata poco realistica e quindi non necessitava di alcuna specifica disciplina.

La decisione presa dal Regno Unito con l'attivazione dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea, avvenuta in conseguenza del voto referendario del 23 giugno 2016, ha una portata significativa sotto diversi punti di vista afferenti a molteplici settori scientifici. L'impatto di Brexit sull'economia continentale, sulle dinamiche geopolitiche regionali, sulle vicende di politica internazionale è sotto gli occhi di tutti, ma i profili e le implicazioni sul piano giuridico-costituzionale non sono affatto secondarie.

I significati di Brexit sono ovviamente numerosissimi, e ancora di più saranno le sue ricadute in tutti gli ambiti: sul piano della politica internazionale, la fuoriuscita del Regno Unito significa uno spostamento di equilibri tutti da decifrare. Quale sarà il ruolo dell'Europa orfana di una sua componente così prestigiosa e titolare di un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza dell'ONU? Quali saranno i nuovi rapporti con gli Stati Uniti alla luce del prevedibile rafforzamento dell'asse Londra-Washington?

Gli equilibri geopolitici del quadrante europeo quali modifiche subiranno? Significativo sarà anche capire la reazione di medio e lungo termine dei mercati e le conseguenze che si produrranno per l'Europa, con la perdita di un centro finanziario di grande importanza mondiale come Londra, e su Londra stessa, per capire se manterrà la sua importanza nei mercati anche al di fuori dell'Unione.

Sul piano istituzionale, Brexit significherà ridisegnare le istituzioni europee, dovendo necessariamente adattarle al nuovo contesto a 27, attraverso una nuova ponderazione della rappresentanza in Parlamento e nuovi rapporti di forza tra le potenze interne all'Europa. L'asse franco-tedesco, infatti, non avrà più il contraltare britannico, e chissà che non sia una nuova occasione per l'Italia di assumere un ruolo di primissimo rilievo nelle dinamiche continentali.

VASTANO, *Allargamento e confini dell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2015, pp. 477-492.

L'obiettivo di questo lavoro è però quello di concentrarsi sulle implicazioni giuridiche del recesso del Regno Unito.

Non si tratta di un mero esercizio accademico, ma di un'analisi che si rende necessaria per comprendere appieno alcuni aspetti chiave di quanto sta avvenendo nel Regno e in Europa.

Innanzitutto, si tratta di capire il funzionamento e le modalità di applicazione dell'art. 50 TUE. Quello disegnato dall'art. 50 è infatti un percorso puramente teorico che cerca di fornire le coordinate giuridiche ad un processo la cui natura politica è molto forte. Brexit metterà alla prova questo meccanismo, fornendo un precedente a quello che finora era un *diritto senza prassi* e che proprio per tale ragione è foriero di interpretazioni per quel che riguarda tutti i suoi articolati passaggi.

Non solo: l'applicazione dell'art. 50 costituirà un tassello fondamentale nello studio del diritto di secessione dagli ordinamenti federali, proprio per la citata capacità di porsi come autorevole precedente. La questione canadese e le relative pronunce degli anni Novanta hanno prospettato un iter di separazione delle entità federate basato su una dialettica "referendum – negoziati – fuoriuscita" che non è però mai stato sperimentato, rimanendo elaborazione teorica giurisprudenziale.

In terzo luogo, studiare gli aspetti giuridici di Brexit può aiutare a comprendere anche alcuni sviluppi politici non indifferenti. Nel discutere intorno all'eventuale fuoriuscita di uno Stato membro dall'Unione – soprattutto quando ci si trovò di fronte alla crisi greca – si è spesso fatto riferimento alla possibilità di un effetto domino, in virtù del quale il passo indietro di uno Stato membro avrebbe spinto altri Stati in crisi ad intraprendere lo stesso percorso di fuoriuscita. Guardare agli aspetti tecnici di Brexit, e quindi all'applicazione dell'iter di recesso dall'Unione europea, permette di evidenziare quanti e quali risvolti problematici dovrebbe affrontare lo Stato recedente. Come si avrà modo di vedere, le difficoltà affrontate dal Regno Unito sono tali e di impatto talmente pesante da rendere difficile lo scatenarsi di un effetto domino. Al contrario, la complessità degli aspetti tecnici del recesso potrebbe scoraggiare oggi altri Stati ad intraprendere una strada così tortuosa. A maggior ragione se gli Stati in questione non fossero dotati dello spessore, del prestigio e della solidità che può vantare Londra.

Guardare agli aspetti giuridici del recesso permette anche un ulteriore livello di analisi. I negoziati, se riusciranno a seguire fino alla fine il loro naturale percorso, andranno a toccare un numero molto significativo di settori materiali oggi disciplinati dal diritto dell'Unione europea o da norme di derivazione europea. I capitoli dell'*acquis communautaire* descrivono oggi l'ampiezza e la profondità della presenza dell'ordinamento europeo all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Siamo stati finora abituati a valutarne il significato soprattutto in virtù dei processi di adesione degli Stati candidati, ma il recesso del Regno Unito, nella sua complessità, rappresenta un'ennesima occasione per andare a vedere nel dettaglio quanto forte e intricato sia il vincolo che unisce gli Stati membri all'Unione. Separarsi, infatti, non significa la mera denuncia di un trattato, non significa solo chiamarsi fuori dalle istituzioni europee e dalla giurisdizione di una Corte comune: separarsi significa abbandonare un ordinamento con il quale si è stati interconnessi per oltre quaranta anni, dal quale si sono ricevute normative in settori importanti e al quale si è delegata la normazione di settori talvolta anche chiave per la vita economica dello Stato o per la convivenza democratica stessa. Lasciare l'Europa quindi comporta gioco-forza la creazione di vuoti normativi, di problemi di continuità giuridica che lo Stato recedente deve risolvere attraverso l'uso di diversi espedienti, ma comporta anche la necessità di trovare un nuovo equilibrio in settori la cui regolazione non può essere fatta singolarmente senza tener conto delle loro peculiarità e dei loro mercati di riferimento, ben più ampi della dimensione statale e proprio per questo bisognosi di normative compatibili.

Proprio per i motivi elencati, questo volume si occuperà di analizzare gli aspetti giuridici del recesso del Regno Unito nell'Unione europea, e lo farà nel tentativo di fornire un quadro completo ed esaustivo della vicenda, così da consentire di trarne le dovute conclusioni in termini di diritto costituzionale europeo.

In particolare, si partirà necessariamente dal ripercorrere la storia dei rapporti tra il Regno Unito e l'Unione: il ruolo che Londra ha avuto nell'elaborazione dei vari progetti di integrazione europea, il suo continuo avvicinarsi e allontanarsi dalle vicende continentali; il suo sentirsi ora parte ora partner del consesso europeo; le vicende che hanno portato all'adesione del Regno Unito alla Co-

munità e il progressivo scollamento che si è avuto dal giorno successivo la firma dei trattati; le figure di giganti quali Margareth Thatcher e Tony Blair; gli errori di David Cameron e la quantomeno inizialmente comprensibile confusione di Theresa May. La storia del rapporto UK-UE è storia di contraddizioni, di amore e odio, di attrazione e repulsione, di ostruzione ma anche di grande contributo al processo di integrazione. Una *membership* mai del tutto “piena”: capirlo è non solo opportuno, ma necessario per poter comprendere quanto accaduto nei tempi recenti.

Si ripercorrerà l'avvicinamento al referendum, attraverso l'analisi degli strumenti messi in campo dal governo di Londra, si studierà il suo svolgimento e se ne osserveranno gli esiti nel dettaglio, nel tentativo di comprenderne il significato tanto in chiave interna inglese quanto in chiave europea.

A proposito di questioni interne al Regno Unito, il referendum è stato occasione per la riaffermazione di alcuni aspetti cardine del sistema Westminster, magistralmente operata dalle sentenze della *High Court* di Londra e della *Supreme Court*: due inni al principio della sovranità parlamentare.

Brexit per il Regno Unito significa anche dover prestare nuova e rinnovata attenzione alle vicende legate alla sua composizione interna e al processo di *devolution*: due anni dopo il referendum scozzese, un'altra consultazione popolare ha portato in auge il tema dell'unità del Regno, che potrebbe essere minata da una spaccatura su un tema caro alle autonomie devolute, quale quello dell'identità europea, che proprio in occasione del referendum scozzese del 2014 era stato ampiamente dibattuto in dottrina.

Tutte queste vicende saranno analizzate in via preliminare per poter così meglio comprendere quanto sta avvenendo tra Londra e Bruxelles e, alla luce di uno studio particolareggiato dell'art. 50 TUE e delle sue implicazioni in termini di diritto europeo, andare finalmente ad osservare la sua attuazione ai sensi dell'art. 218 TFUE, che descrive i dettagli di un negoziato la cui struttura è tutt'altro che facile da leggersi in termini di concreta applicazione.

Il quadro complessivo che ne emerge deve fornire gli strumenti per la lettura del fenomeno in un quadro di diritto costituzionale europeo. Già, perché la tesi di fondo che attraversa sotto traccia questa analisi consiste nel considerare *Brexit* un momento decisivo

e di potenziale rafforzamento per il processo di integrazione.

Brexit è infatti soprattutto una *scommessa costituzionale*³ per l'Unione europea: il completamento della fuoriuscita del Regno Unito rappresenterebbe infatti una prova importante della tenuta dell'ordinamento europeo di fronte ad un momento così traumatico come quello della perdita di parte del suo territorio; un eventuale – e clamoroso – *dietrofront* sarebbe invece la dimostrazione dell'impossibilità di sciogliere i vincoli che oggi legano gli Stati appartenenti all'Unione⁴.

I possibili scenari che vanno delineandosi e che verranno presentati sono dunque figli di una posizione di partenza chiara e imprescindibile: Brexit è un problema costituzionale dell'ordinamento giuridico “Unione europea”, come tale va letto e affrontato, ed è in quanto tale che avrà ripercussioni tanto sulla vita dell'ordinamento stesso, quanto sulla collocazione internazionale sua e del Regno Unito.

Ed è proprio la natura costituzionale della vicenda Brexit, proprio l'illustrazione delle sue caratteristiche e delle sue implicazioni, che servirà a rafforzare l'identità costituzionale di un'Unione europea che non potrà che reagire attraverso il ripensamento ed il rafforzamento dei vincoli che la uniscono, dando un nuovo slancio al processo di integrazione che, oggi più che mai, può rinvigorire i propri connotati di processo di federalizzazione.

³ La definizione è di B. CARAVITA, *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, in *federalismi*, n. 16, 2017, p. 2.

⁴ *Ibid.*, p. 3.

Il Regno Unito nell'Unione europea: storia di una vicenda controversa

Sommario

1. Amici dell'Europa. – 2. L'ingresso nella Comunità. – 3. Il primo referendum sulla permanenza. – 4. Gli anni della Thatcher: *Our money back*. – 5. Tony Blair l'europeista. – 6. Cameron e le scommesse perse. – 6.1. La lettera a Tusk e gli accordi di febbraio. – 7. Alcune considerazioni generali sulla partecipazione del Regno Unito al processo di integrazione.

1. *Amici dell'Europa*

I rapporti tra il Regno Unito e l'Unione europea non sono mai stati facili né sono mai stati del tutto “lineari”. Una sorta di invisibile ma ben percepibile diffidenza ha sempre funzionato da cortina di separazione tra l'isola ed il continente, e ha caratterizzato tutte le fasi della storia dei rapporti tra Londra e Bruxelles: dal momento in cui la Comunità è nata a quello in cui il Regno vi è entrato a far parte; dal momento in cui l'Unione ha raggiunto l'obiettivo della moneta unica fino a quello in cui il Regno ha deciso di prendere la strada di uscita.

La storia dei rapporti tra UE e UK è, come si avrà modo di sottolineare, una storia fatta di veti e di *opt-out*, di scontri e di abbandoni, ma anche di momenti in cui la comunanza di obiettivi ha permesso al Regno Unito di dare un grande contributo al processo di integrazione¹.

¹ Si vedano, di recente, gli interventi di C. MARTINELLI, *L'Isola e il Continen-*

Rileggendo il discorso tenuto da Winston Churchill all'Università di Zurigo nel 1946 si può avere, a posteriori, una chiave di lettura chiara sull'atteggiamento che il mondo britannico ha avuto nel corso del tempo nei confronti del processo di integrazione. In quell'occasione Churchill, mostrando una certa *verve* europeista, invitava alla creazione degli Stati Uniti d'Europa sulla base di un'alleanza franco-tedesca. Il discorso è passato agli annali per la sua lungimiranza politica (non certo la prima volta, per Churchill) e per l'entusiastica conclusione al grido di "*Let Europe Arise!*".

Nella stessa occasione però il Primo Ministro britannico pronunciò una frase meno sensazionalistica ma assai più rivelatrice: "[...] *Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America – and, I trust, Soviet Russia, for then indeed all would be well – must be the friends and sponsors of the new Europe [...]*"². La Gran Bretagna dunque sarebbe stata sponsor e amica della nuova Europa: non ne avrebbe fatto parte. Il modo in cui l'Inghilterra ha percepito la formazione di un'Europa unita è stato sin da subito caratterizzato da amicizia, supporto, forte coinvolgimento ma sostanziale estraneità.

Proprio per questo motivo vale la pena ripercorrere la storia dei rapporti tra Regno e Unione, in modo da poter meglio comprendere il perché si sia arrivati a quello che sembra un imprevedibile allontanamento ma che, a ben vedere, come si cercherà di dimostrare in queste pagine, è sempre stato uno sbocco preso in considerazione da alcune aree della scena politica d'oltremarina.

La storia dell'integrazione europea per come la conosciamo oggi è figlia del dopoguerra: dal punto di vista teorico l'idea di un'Europa unita circolava già dagli anni Venti³, ma dal punto di

te: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit e M. CALAMO SPECCHIA, *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, entrambi in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 9-62 e 63-96.

² Discorso tenuto da W. Churchill nell'Università di Zurigo il 19 settembre 1946.

³ L'ungherese Richard Nikolaus di Coudenhove Kalergi nel 1922 pubblicò un articolo dal titolo "PanEuropa", che l'anno dopo si trasformò in un omonimo volume. Cfr. R.N. COUDENHOVE-KALERGI, *Das Pan Europäische Manifest*, Wien-

vista politico i negoziati per la costruzione di qualcosa di concreto sono iniziati sulle ceneri della Seconda Guerra Mondiale, e sono proseguiti intorno all'esigenza di dare stabilità soprattutto ai rapporti tra le due potenze continentali, la Francia e la Germania.

L'atteggiamento nei confronti degli esperimenti del dopoguerra è stato sin da subito controverso.

Alla Gran Bretagna si deve in realtà gran parte della spinta politica iniziale nella direzione di creare un organismo che federalizzasse in qualche modo i popoli europei.

Dopo il 1947 esistevano infatti diversi movimenti favorevoli alla creazione di una federazione europea occidentale, ma il più significativo di questi era senz'altro il *Provisional United Union Committee* fondato nel gennaio del 1947 da Winston Churchill e da cui nascerà, nell'ottobre del 1948, il *Mouvement européen*, presieduto dallo stesso Churchill, Blum, Spaak e De Gasperi. Grazie a questo movimento venne organizzata la Conferenza dell'Aja che si tenne dal 7 al 10 maggio 1948 e che raccolse tutti i vari movimenti di ispirazione europeista del tempo⁴.

Nelle intenzioni di Churchill, la Conferenza avrebbe dovuto rappresentare un primo passo concreto nella creazione di un organismo sovranazionale europea. In realtà essa si concluse con una dichiarazione di intenti abbastanza generica.

Non solo, all'Aja si consumò la prima delle divergenze tra Gran Bretagna e Francia circa la natura della futura cooperazione. Il governo britannico era infatti rappresentato dal laburista Attlee, succeduto a Churchill. I laburisti, al contrario dei conservatori, vedevano con scetticismo il progetto europeo, e mostravano una forte predilezione per una politica estera bilaterale basata sul rapporto con gli Stati Uniti e con i paesi del Commonwealth.

Dalla Conferenza dell'Aja si arrivò in un anno alla firma del Trattato istitutivo del Consiglio d'Europa, che avvenne proprio a

Leipzig, 1924. Anche dal punto di vista teorico però il fondamento del processo di integrazione è senz'altro da individuarsi nel Manifesto di Ventotene di Altiero Spinelli, datato 1940-41.

⁴ Sul tema si veda A. VARSORI, *Il congresso dell'Europa dell'Aja*, in AA.VV., *I movimenti per l'Unità europea dal 1945 al 1954. Atti del Convegno internazionale, Pavia, 19-21 ottobre 1989*, Milano, 1992.

Londra il 5 maggio del 1949. Fu proprio nel periodo intercorso tra l'Aja e Londra che la Gran Bretagna cedette il testimone di guida dei progetti di unificazione europea alla Francia.

Proprio per l'azione britannica l'art. 1 dello Statuto prevedeva che *“le questioni relative alla Difesa nazionale non rientrano nella competenza del Consiglio d'Europa”* e proprio in virtù dell'atteggiamento tenuto dal governo di Sua Maestà apparve chiaro come la nuova organizzazione avrebbe avuto un ruolo solamente marginale nella costruzione di un soggetto politico sovranazionale.

La fuoriuscita della Gran Bretagna dai progetti europei si ebbe poi in seguito alla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950: il *Labour Party* reagì con la pubblicazione – il 12 giugno – di un *panphlet* dal titolo *“European Unity”*⁵, in cui rifiutava senza margini di trattativa ogni strumento che comportasse l'abbandono di un qualsiasi frammento di sovranità nazionale.

I margini di coinvolgimento del Regno Unito scomparvero del tutto quando lo stesso Churchill – che sarebbe tornato al governo nell'ottobre del 1951 – criticò aspramente il progetto del Trattato CECA: *“Non potremo mai accettare un'autorità sovranazionale con il potere di dirci di non estrarre più carbone e di non produrre più acciaio, e di coltivare invece pomodori”*⁶.

D'altra parte, la Gran Bretagna svolse parallelamente un ruolo importante nella predisposizione del progetto di Comunità Europea di Difesa. Nonostante fosse all'opposizione, fu sempre Churchill a dare slancio ai negoziati CED attraverso un discorso tenuto all'Assemblea del Consiglio d'Europa l'11 agosto del 1950, in cui propose la creazione di un esercito europeo con la partecipazione della Germania, soggetto ad un controllo democratico e operante in collaborazione con gli Stati Uniti. La sua proposta fu accolta dai parlamentari del Consiglio d'Europa, anche se poi nel corso delle trattative la Gran Bretagna assunse un ruolo marginale restando

⁵ *Manifesto by the National Executive Committee of the British Labour Party on European unity*, consultabile in *Cronology of International Events and Documents, supplement to “The World Today”*, vol. VI, n. 12, p. 378.

⁶ La famosa frase fu pronunciata nel corso del dibattito sul Piano Schuman tenutosi alla *House of Commons* il 27 giugno del 1950. Cfr. HC Deb 27 June 1950, vol. 476, cc. 2104-59.

estranea al progetto che, ad ogni modo, fallì per lo scetticismo francese.

Il ritorno al governo dei Conservatori comportò il ritorno di un atteggiamento di simpatia e partecipazione nei confronti dell'idea di forme di aggregazione dell'Europa occidentale. Così, con il riformarsi dell'asse Churchill-Eden, la Gran Bretagna si fece promotrice del progetto di Unione Europea Occidentale (UEO), firmato il 23 ottobre del 1954. Si trattava di un allargamento a Italia e Germania del Patto di Bruxelles firmato nel 1948 da Regno Unito, Francia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi. Anche l'UEO, in quanto organizzazione in sé, era destinata a non giocare un ruolo di lungo periodo nell'integrazione europea, ma ebbe comunque la sua importanza nel far tornare il governo britannico al centro della scena europea: Londra infatti, grazie all'UEO, si faceva garante del riarmo tedesco e dei rapporti tra Francia e Repubblica Federale di Germania e soprattutto manteneva un canale di comunicazione con gli Stati fondatori della CECA che risulterà decisivo per la futura adesione del Regno Unito alla CEE⁷.

Ciò che però non si può trascurare è che tanto la CED che l'UEO furono progetti che fallirono nel momento stesso in cui sarebbero dovuti avanzare ad una fase operativa e che in entrambi i casi il ruolo del Regno Unito è stato di impulso iniziale ma anche di distacco e disinteresse nelle fasi cruciali.

In questo contesto la politica di Londra deve essere però valutata come coerente: tenere un piede nelle dinamiche europee per evitare l'isolamento totale dal continente ma privilegiare il suo ruolo di alleato principale degli Stati Uniti e di perno del Commonwealth.

2. *L'ingresso nella Comunità*

Se c'è un episodio che ha cambiato drasticamente l'atteggiamento della Gran Bretagna nei confronti della CEE e dell'idea di un progetto politico comune europeo questo è senz'altro costituito

⁷ Cfr. G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 82.

dalla crisi di Suez del 1956-57. In quell'occasione infatti inglesi e francesi subirono una profonda umiliazione politica e manifestarono la loro completa incapacità di agire nel contesto internazionale senza avere la protezione e l'appoggio degli Stati Uniti. Per la Gran Bretagna in particolare Suez rappresentò una vera e propria Waterloo: fine del rapporto di costante identità di vedute con gli Stati Uniti; tramonto dell'idea di un Commonwealth unito, viste le critiche ricevute dai governi australiano, indiano e, soprattutto, canadese; inizio dello smantellamento dell'impero con l'avvio prepotente del processo di decolonizzazione.

La Gran Bretagna si risvegliò rendendosi improvvisamente conto del suo inesorabile indebolimento, e iniziò ad interrogarsi sulle strade da perseguire per riconquistarsi una seria e credibile collocazione internazionale.

Il 10 gennaio 1957, in seguito ai fatti di Suez, Anthony Eden lasciò l'incarico di Primo Ministro nelle mani di Harold Macmillan⁸, il cui disegno consisteva nel creare un sistema alternativo a quello della CEE, facendo leva sugli Stati scandinavi e su altri Stati che erano stati esclusi, quali Austria e Svizzera. Lo scopo era la creazione di un'area di libero scambio basata su accordi tariffari che non avesse alcuna velleità di integrazione politica o militare. La formula di Macmillan apparve vincente, non foss'altro perché permetteva al Regno Unito inaugurare una politica "europea" senza però dover abbandonare i tradizionali pregiudizi che nutriva nei confronti dell'Europa unita. Così il 4 gennaio del 1960 nell'ambito della Convenzione di Stoccolma fu istituita l'EFTA (European Free Trade Area), composta da Austria, Svizzera, Norvegia, Svezia, Danimarca, Portogallo e, appunto, Regno Unito.

La creazione dell'EFTA non risolveva il problema dell'isolamento politico della Gran Bretagna nei confronti delle sue aree di interesse tradizionali. All'inizio degli anni Sessanta la posizione di

⁸ Secondo M. CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, p. 69, "[...] la crisi di Suez spaccò il mondo politico britannico [...]" scatenando una serie di reazioni a catena. Si richiamano a tal proposito J. TURNER, *The Tories and Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2000, pp. 50-51 e C. GIFFORD, *The Making of Euro-sceptics Britain: Identity and Economy in a Post-Imperial State*, Ashgate, Aldershot, 2008, p. 38.

Londra era fortemente indebolita sia nei rapporti con gli Usa, sia nei confronti dei grandi paesi europei, sia nel suo ruolo di perno di un Commonwealth che non riusciva a funzionare.

In questo contesto tanto l'opinione pubblica quanto la classe politica iniziarono ad assumere una posizione diversa nei confronti dell'idea di integrazione continentale. Soprattutto si rendevano conto dei passi che i sei Stati della CEE stavano compiendo e iniziavano ad avere la forte sensazione di aver *perso il treno*⁹.

Nel 1960 una Commissione speciale guidata da Frank Lee fu incaricata di comparare gli effetti di medio-lungo termine che avrebbe comportato la partecipazione della Gran Bretagna all'EFTA o alla CEE. Il rapporto della Commissione – che aveva il mandato di analizzare aspetti esclusivamente economici – fu abbastanza impietoso per l'EFTA e suggeriva al Governo l'ingresso nella Comunità.

Il dilemma di Londra era dunque se rimanere fuori dall'Europa come debole leader del Commonwealth o se godere dei benefici della CEE perdendo i privilegi nei rapporti con le ex colonie. E più il tempo passava senza prendere una decisione più aumentava il rischio che la CEE assumesse una forma franco-centrica contraria agli interessi del Regno Unito.

I Conservatori assunsero un atteggiamento sempre più europeista: dopo aver lanciato una campagna sull'importanza di unire l'Europa occidentale contro il nemico sovietico e di preservare l'identità dell'occidente contro il socialismo, il 31 luglio del 1961 il Primo Ministro Macmillan dichiarò la propria intenzione di proporre domanda di adesione alla CEE. Nelle intenzioni e nelle parole del Primo Ministro, la richiesta era quella di diventare membro a tutti gli effetti ma a certe condizioni: garanzia della sovranità nazionale, prosecuzione del cammino di integrazione sulla strada del metodo intergovernativo, rinuncia ad ogni velleità di costituire una federazione.

La richiesta di Macmillan era dunque quella di trasformare la CEE in una sorta di EFTA continentale. Di fronte ad un simile approccio si diffuse un certo scetticismo nei confronti dell'adesione del Regno Unito.

⁹ Cfr. M. THATCHER, *Statecraft: Strategies for a Changing World*, Harper Collins, London, 2002, p. 391.

Il grande nemico dell'ingresso di Londra fu senz'altro Charles De Gaulle, che vedeva nella Gran Bretagna una minaccia all'influenza e agli interessi francesi in ambito CEE. Grazie ai suoi discorsi e alle sue azioni si arrivò – nel 1963 – al rifiuto di questa prima domanda di adesione da parte della Gran Bretagna¹⁰.

La questione britannica rischiò di distruggere letteralmente la Comunità: fu essa infatti alla base della *Crisi della sedia vuota*¹¹, in virtù della quale la Francia non partecipò per diversi mesi ai lavori comunitari.

Nel 1966 fu la volta dei laburisti: il Primo Ministro Harold Wilson annunciò l'intenzione di sottoporre una nuova domanda di adesione, cosa che fece l'anno successivo. Fu ancora una volta l'opposizione di De Gaulle a risultare decisiva per interrompere il cammino del Regno verso la Comunità.

Il primo rifiuto del Generale si basava su argomentazioni essenzialmente politiche: il Regno Unito, secondo De Gaulle, poneva troppe condizioni e presentava troppe incompatibilità con lo spirito del Trattato di Roma, come i rapporti militari e politici con gli Usa, i legami con i Paesi del Commonwealth o il suo mercato agricolo protetto. Nel rifiuto alla seconda candidatura il Presidente francese sosteneva invece che l'economia inglese fosse troppo debole e malata

¹⁰ Cfr. R. DAVIS, *The 'Problem of de Gaulle': British Reactions to General de Gaulle's Veto of the UK Application to Join the Common Market*, in *Journal of Contemporary History*, vol. 32, Issue 4, 1997, pp. 453-464; D.R. TROITIÑO, *De Gaulle and the European Communities*, in *Proceedings of the Institute for European Studies*, Talinn University of Technology, no. 4, 2008, pp. 139-152.

¹¹ Sul tema si veda F. DEHOUSSE, *Réflexions sur les droits de Traités et sur la politique de la "chaise vide" en droit de gens contemporain*, in *Revue belge de droit international*, 1968, p. 127 ss.; C. MALANDRINO, *Walter Hallstein e la crisi della sedia vuota (1965-66)*, in A. LANDUYT-D. PASQUINUCCI (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Cacucci, Bari, 2004, p. 157 ss.; C. MALANDRINO, *"Tut etwas Tapferes": compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 173-190; W. LOTH, *Français et allemands dans la crise institutionnelle de 1965*, in M.-T. BITSCH (a cura di), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 229-243; C. GERMOND, *La couple France-Allemagne et la "crise de la chaise vide", 1965-1966*, in K. RÜCKER-L. WARLOUZET (a cura di), *Quelle(s) Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2006, pp. 79-96.

per la CEE, ed il suo ingresso avrebbe avuto ripercussioni negative sulle economie di tutti gli altri Stati membri. In entrambe le situazioni De Gaulle caldeggiò la conclusione di un accordo di associazione che scongiurasse la vera e propria adesione. La vera differenza tra i due episodi fu nella reazione degli altri Stati membri della CEE: se le argomentazioni mosse contro la prima domanda di adesione erano pressoché condivise, quelle del 1967 apparvero per lo più strumentali e rappresentavano solamente la posizione di Parigi.

La caduta del Generale spianò la strada all'adesione del Regno Unito. Gli avvenimenti del 1968 parigino e la sconfitta al referendum sulla riforma dell'assetto regionale costrinsero infatti De Gaulle a rassegnare le proprie dimissioni nell'aprile del 1969. Gli successi Georges Pompidou, che a otto mesi dal suo insediamento, in occasione della Conferenza dell'Aja, barattò un atteggiamento più morbido nei confronti della questione londinese con alcune misure in campo agricolo che andassero incontro agli interessi della Francia.

Non fu solo il cambio della guardia all'Eliseo a mutare la posizione francese nei confronti di Londra, ma il mutamento del contesto internazionale, tale per cui sia i francesi che i britannici si resero conto che l'influenza tedesca sull'Europa occidentale stava progressivamente trasformandosi in un'egemonia economica e politica che andava in qualche modo contenuta se non contrastata. La Gran Bretagna poi era di fronte all'ultima grande possibilità di vincere il rischio di isolazionismo: Suez aveva reso lampante la sua debolezza militare e politica; non aveva la forza per far funzionare il Commonwealth; mancavano investitori stranieri; la posizione di partner privilegiato degli Stati Uniti era minata dalla sempre più stretta partnership che legava gli americani ai tedeschi e al Giappone. La debolezza internazionale era sottolineata anche dai dati sugli investimenti e i rapporti commerciali con i paesi in via di sviluppo: la Comunità aveva superato il Regno Unito anche in questo campo.

I negoziati veri e propri per l'adesione della Gran Bretagna iniziarono a fine giugno del 1970, in concomitanza con l'insediamento della nuova Commissione presieduta da Franco Maria Malfatti¹². All'inizio stentaronο a decollare a causa del temporeggia-

¹²La Commissione europea presieduta da Malfatti era composta, tra gli altri,

mento della delegazione britannica guidata da Anthony Barber, ma i presupposti vennero presto condivisi: i negoziati non avrebbero dovuto rappresentare un'occasione per mettere in discussione la natura della Comunità e le conquiste ottenute negli anni, ma avrebbero dovuto portare all'elaborazione di misure transitorie che consentissero al Regno Unito (e agli altri Paesi candidati) di armonizzare le proprie legislazioni a quella comunitaria.

Il punto di svolta nelle trattative con Londra si ebbe con un incontro bilaterale tra Heath e il Presidente francese Pompidou: in questa occasione il Premier inglese mise in chiaro come Londra non avrebbe mai accettato un'evoluzione federalista della Comunità, e Pompidou non poté che condividere il concetto, essendo sì europeista convinto, ma restando pur sempre influenzato sia culturalmente che – soprattutto – politicamente dall'ala più marcatamente gollista del suo partito. Pompidou concesse inoltre l'abbandono di quella politica "antiamericana" che aveva portato avanti De Gaulle e che preoccupava gli inglesi, i quali, in cambio, diedero il via al progressivo abbandono di una politica monetaria basata sulla sterlina come moneta di riserva (soprattutto nell'ambito del Commonwealth).

Il contributo britannico al bilancio CEE sarebbe cresciuto progressivamente fino al 1978, quando si sarebbe adeguato alle norme standard previste per tutti i Paesi membri; molti altri dettagli economici, soprattutto in campo agricolo, furono chiariti nella fase dei negoziati successiva all'incontro Heath-Pompidou¹³.

L'accordo di adesione fu infine firmato a Bruxelles il 22 gennaio del 1972, e dal 1° gennaio del 1973 il Regno Unito entrò a far parte della Comunità.

In tale occasione firmarono gli accordi di adesione anche i rappresentanti dei governi di Norvegia, Danimarca e Repubblica d'Irlanda.

L'accordo che sanciva l'ingresso di quattro nuovi Stati nella Co-

da Ralf Dahrendorf per la Germania, Raymond Barre per la Francia, Sicco Mansholt per i Paesi Bassi e Altiero Spinelli.

¹³ Nel quadro della politica agricola, la Gran Bretagna si impegnava a rispettare le regole del PAC in un quinquennio, e la Comunità garantiva un trattamento privilegiato per i latticini neozelandesi e lo zucchero delle Antille.

munità fu sottoposto a referendum in Francia dove, su 27 milioni di aventi diritto, si recarono alle urne solo in 15 milioni e mezzo. Di questi, il 67% si espresse in favore dell'ingresso dei nuovi membri, e quindi del Regno Unito¹⁴.

Anche negli altri tre Stati aderenti gli accordi furono sottoposti a referendum: irlandesi e danesi approvarono l'ingresso, mentre i norvegesi respinsero il Trattato e rinunciarono così all'adesione¹⁵. Paradossalmente solo nel Regno Unito, dove le trattative erano state più estenuanti, non fu celebrato il referendum: il governo conservatore si guardò bene dal rischio di una consultazione popolare, e il Trattato di adesione fu approvato dal Parlamento con una serie di votazioni¹⁶.

3. *Il primo referendum sulla permanenza*

Firmato il Trattato, a ottobre Westminster approva lo *European Communities Act*, attraverso il quale recepiva il diritto comunitario vigente all'interno dell'ordinamento britannico e che soprattutto prevedeva norme limitanti la sovranità del parlamento del Regno in ragione dell'appartenenza alla Comunità europea.

¹⁴In Italia i Trattati di adesione vennero approvati dalla Camera il 5 dicembre del 1972 e dal Senato il 19 dicembre 1972. Grazie alla caduta della pregiudiziale antieuropea del PCI, che si astenne, non ci furono voti contrari. Cfr. legge 21 dicembre 1972, n. 26, recante “*Ratifica ed esecuzione del Trattato relativo all’adesione del Regno di Danimarca, dell’Irlanda, del Regno di Norvegia e del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell’energia atomica, firmato a Bruxelles il 22 gennaio 1972*”, pubblicata in *G.U.* del 29 dicembre 1972, n. 336 (suppl. ord).

¹⁵In Irlanda si espresse a favore dell'adesione l'83% dei votanti, mentre in Danimarca il referendum fu approvato con il 63,5%. In Norvegia, invece, l'adesione fu respinta sul filo di lana, con il 53,3% dei contrari contro il 46,7% degli europeisti.

¹⁶La votazione decisiva si ebbe il 28 ottobre 1971: l'approvazione dell'ingresso del Regno Unito nella Comunità avvenne con 356 voti favorevoli, 244 contrari e 22 astensioni. Lo scontro fu sostanzialmente tra conservatori europeisti e laburisti contrari, ma non mancarono nutrite frange di voti incrociati: 69 laburisti votarono infatti per l'adesione, mentre 89 conservatori si schierarono contro. L'ultima votazione avvenne in Camera dei Lord, e si chiuse con 161 favorevoli contro soli 21 contrari.

Si trattava di una svolta epocale nell'ordinamento di *common law* britannico, in quanto il testo conteneva:

- Il dovere di attuare le norme derivanti da atti vincolanti europei;
- La diretta applicabilità di alcuni atti comunitari senza la necessità dell'intervento di Westminster;
- L'obbligo per i giudici inglesi di interpretare le norme interne in conformità con il diritto comunitario, ad esse sovraordinato;
- La giurisdizione della Corte di giustizia per le questioni interpretative riguardanti l'applicazione delle norme comunitarie.

La portata dell'ingresso nelle Comunità non tardò a produrre effetti negli equilibri politici interni al Regno Unito. Così come prima dell'adesione, la divisione in grandi partiti fu accompagnata da una ulteriore divisione in due blocchi trasversali formati da europeisti ed antieuropeisti. In particolare il Partito Laburista conteneva una importante corrente di sinistra radicale che si dichiarava fortemente euroscettica.

Il leader del Partito, Wilson, espressione della corrente filo-europea, si rese conto che l'unico modo per tenere unito il partito in vista delle elezioni del 1974 era quello di glissare sul tema proponendo la sottoposizione della questione dell'appartenenza britannica alla Comunità europea al voto diretto dei cittadini. Il Manifesto elettorale dei Laburisti in vista delle *General Elections* del 1974 conteneva dunque due punti fondamentali: la rinegoziazione della *membership* britannica con le istituzioni comunitarie e la sottoposizione a referendum del nuovo *status* derivante dal futuro accordo con Bruxelles. Furono necessarie ben due tornate elettorali per la formazione di un solido governo laburista guidato da Wilson¹⁷. Dopo la vittoria il governo laburista ricontrattò la sua posizione a Bruxelles, ottenendo successi significativi in particolare in campo agricolo, industriale e fiscale, e inaugurando la politica degli *opt-out* che caratterizzerà la *membership* di Londra per tutta la

¹⁷Le prime elezioni si tennero a febbraio e videro i laburisti ottenere solo quattro seggi di vantaggio nei confronti dei conservatori (301 seggi contro 297). Così fu necessario tornare alle urne a ottobre, e i Laburisti stavolta riuscirono ad ottenere i 319 seggi sufficienti a governare autonomamente.