

Emanuele Ligas
Università degli Studi di Bologna
Matricola: 972628

CRISES
Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space

Regno Unito e integrazione europea dal primo dopoguerra ad oggi

6/02/2021

I.

L'Europa e il Regno Unito nella prima metà del Novecento

L'idea di un'Europa unita ha attraversato secoli di storia del continente, e si è identificata in personaggi storici come Carlo Magno, considerato “padre dell'Europa”, ma è solo nel primo dopoguerra che tale auspicio ebbe un riscontro concreto nelle azioni di movimenti politici e delle élites. Il primo esempio nella storia è il progetto europeista del conte austriaco Kalergi, il quale diede vita all'associazione “Unione Paneuropea” negli anni Venti, con una motivazione di ripudio verso una guerra considerata “fratricida” e di difesa del continente dalle nuove potenze emergenti, tra cui USA e URSS. In questo senso, il continente europeo poteva identificarsi all'interno di un unico progetto, che sarà già ribattezzato negli anni Trenta da Churchill come “Stati Uniti d'Europa”.

Il Regno Unito, invece, è sempre stato parzialmente escluso da un progetto simile, anche per propria volontà e concezione geopolitica. Da un punto di vista della formazione del diritto, ad esempio, storicamente si identifica il continente europeo come luogo di nascita della *civil law* causato dal processo di codificazione del diritto progressivamente attuato durante il medioevo, mentre nel Regno Unito si è sviluppata la *common law* a partire dal 1066. Ad oggi, comunque, non esiste più una vera e propria distinzione fra i due schemi tradizionali, in quanto la reciproca influenza ha dato luogo ad un sistema di diritto misto tra *common* e *civil law* in entrambi. Da un punto di vista storico-geopolitico, il Regno Unito è stato uno dei principali attori della politica europea, ma vi è sempre stato un grande isolazionismo, a causa della formazione di una politica insulare tradottasi nella trasformazione in una potenza marittima globale. La Gran Bretagna, infatti, si è sempre scontrata con nuovi blocchi di potere che cercavano un'egemonia sul continente europeo: la Francia con Napoleone, la Germania con Hitler, ed infine la politica di contenimento nei confronti dell'Unione Sovietica.

Questa natura di potenza europea scollegata dal continente è testimoniata già da Winston Churchill prima della Seconda Guerra Mondiale. In un saggio del 1938, “*The United States of Europe*”, egli espresse chiaramente la visione novecentesca britannica sulla formazione di un blocco europeo unico, sotto forma di federazione:

“We are bound to further every honest and practical step which the nations of Europe may make to reduce the barriers which divide them and to nourish their common interests and their common welfare. We rejoice at every diminution of the internal tariffs and the martial armaments of Europe. We see nothing but good and hope in a richer, freer, more contented European commonalty. But we have our own dream and our own task.”¹

Churchill conclude con una frase che introduce il ruolo che il Regno Unito può avere all’interno di questo processo di integrazione, fortemente auspicato, e quello che spetta al suo paese nella politica globale. Sempre nello stesso saggio, proseguì spiegando la vocazione della Gran Bretagna di maggiore potenza mondiale intercontinentale:

“We belong to no single continent, but to all. Not to one hemisphere, but to both; as well to the New World as to the Old. The British Empire is a leading European power. It is a great and growing American power. It is the Australasian power. It is one of the greatest Asiatic powers. It is the leading African power. Great Britain herself has for centuries been the proved and accepted champion of European freedom. She is the centre and head of the British Commonwealth of Nations.”²

Strategicamente, quindi, il Regno Unito volle porsi come *partner* di una federazione europea, di cui auspica e appoggia esplicitamente l’unità, ma non essere parte di essa, in modo tale da garantire la sua posizione imperiale intercontinentale, specialmente attraverso i due perni della propria politica internazionale: il *Commonwealth* e la relazione speciale con gli Stati Uniti. Le parole di Churchill preannunciarono quella che sarebbe stata la linea dei governi inglesi dal secondo dopoguerra, anche dopo scioglimento dell’Impero britannico.

Nel frattempo, l’Unione Paneuropea di Kalergi crebbe, e assunse una tale importanza da avere come presidente Aristide Briand, il ministro degli esteri della Francia, che nel 1929 pose la questione di una “federazione europea” fondata su legami politici

¹La citazione è originariamente estratta da un saggio pubblicato da Winston Churchill nel 1930 sul “*Saturday Evening Post*”, durante un periodo di intensa attività giornalistica.

Fonte: Winston, C., 1938: *The United States of Europe*. The finest hour 130, Spring 2006 <https://winstonchurchill.org/publications/finest-hour/finest-hour-130/the-united-states-of-europe/> .

² Ibidem.

ed economici, senza però ledere la sovranità statale. Nonostante la proposta riuscì a trovare grande consenso, il 1929 fu l'anno caratterizzato dalla Grande Depressione, che fece sfumare qualsiasi tipo di collaborazione fra gli stati, che cercavano soluzioni autonome alla crisi economica, cronicizzata inoltre dalla mancata collaborazione degli Stati Uniti alla Conferenza di Londra del 1933, dove si cercava di trovare soluzioni collettive alla stabilizzazione monetaria³.

Tra gli anni Trenta e Quaranta si formarono essenzialmente due ideologie diverse riguardanti l'unione del continente europeo: il federalismo, che auspicava la formazione di uno stato federale multinazionale, e il funzionalismo, che credeva in un'unione di stati che intaccasse in minima parte la sovranità nazionale, progetto simile all'Unione Europea odierna. Nonostante durante il corso del Novecento sia stato applicato un approccio funzionalista, negli anni della Resistenza e nell'immediato dopoguerra il federalismo conobbe il suo apice, soprattutto all'interno dei paesi sconfitti, che vedevano nell'Europa un progetto di possibile riscatto grazie al reinserimento all'interno della comunità internazionale. Non è un caso quindi che fra i più importanti europeisti vi siano personaggi italiani quali Spinelli ed Einaudi, influenzati però dai federalisti inglesi del movimento *Federal Union*, che vedevano nel superamento della sovranità nazionale una soluzione all'anarchia delle relazioni internazionali. Elemento peculiare dei federalisti dell'epoca fu l'elemento sociale intrinseco all'unione del continente: lo sviluppo di una politica sociale era parte del processo di integrazione europea.

Durante il secondo dopoguerra però i movimenti della Resistenza, diventati partiti, si scontrarono con i problemi interni conseguenti la Seconda Guerra Mondiale, in particolar modo legati alla ricostruzione. Questo valse anche per la Gran Bretagna, dove i Laburisti salirono al governo sconfiggendo Churchill, la voce europeista più forte, iniziando ad applicare una politica tradizionale sia interna che estera, incentrata soprattutto sullo sviluppo del welfare state.

Per capire le politiche nei confronti dell'Europa della Gran Bretagna bisogna analizzare i comportamenti dei vari ministri laburisti tra il 1946 e il 1950.

Il ministro degli esteri, Ernest Bevin, considerò nel 1946 la possibilità di creare un'unione doganale, inizialmente Anglo-Francese e successivamente da estendere agli altri paesi dell'Europa occidentale. Si propose la formazione di un *Customs*

³ Mammarella G. e Cacace C., *Storia e politica dell'Unione Europea 1926-2013*; Laterza 2013.

Union Study Group (CUSG) al fine di esaminare la questione, ed infine quest'ultima venne esposta nel 1948 con il *Western Union Speech*, in cui Bevin esprime la necessità di pensare all'Europa come ad un'unità e di fare tutto il possibile affinché si formi una cooperazione solida fra gli stati occidentali. Per il *Foreign Office* britannico, l'"Unione Doganale dell'Europa Occidentale" rappresentava la possibilità strategica di costituire una grande alleanza difensiva, soprattutto a seguito dell'avanzata sovietica nell'Europa dell'est. La questione trovò però l'opposizione sia dei ministeri del commercio che del tesoro. Il primo aveva timore che le industrie siderurgiche e chimiche avrebbero risentito dell'apertura di un'unione doganale fra gli stati europei, richiedendo una costante protezione, mentre il secondo espresse dei timori sui rischi a cui l'Area della sterlina⁴ sarebbe stata sottoposta. Bevin archiviò l'unione doganale nello scontro con le opposizioni da parte degli altri due ministeri, e dell'*élite* politica ed amministrativa britannica in generale, che vedeva nello status quo un'alternativa rassicurante, dato lo status di potenza mondiale del Regno Unito, nonostante il progressivo declino dell'impero nel processo di decolonizzazione. La formazione di un'unione doganale sarebbe stato un punto di svolta quasi irreversibile, e che avrebbe ristretto la libertà d'azione della Gran Bretagna nel resto del mondo, secondo l'*élite* politica britannica⁵.

Quella che Bevin voleva sviluppare non era una politica di integrazione fra stati, ma di collaborazione tramite organizzazioni sovranazionali. In questo senso, ha dato vita insieme alla Francia e al Benelux al Trattato di Bruxelles nel 1948. Nonostante ciò, i Britannici vennero accusati di non aver promosso abbastanza l'integrazione europea, e successivamente i laburisti verranno descritti come antieuropeisti da parte di Churchill e dei suoi ministri, dopo la sua vittoria alle elezioni nel 1951.

La Gran Bretagna vedeva come essenziali altre questioni durante il biennio 1948-49, a differenza della Francia, che vedeva sempre di più come una priorità la causa dell'unità europea. Mentre la Francia aveva delle preoccupazioni a livello regionale, come ad esempio il timore della ripresa economica e politica della Germania, Il Regno Unito ancorava la sua strategia geopolitica nel Commonwealth, e nei suoi interessi militari su scala globale, ma si ritrovò fino al 1949 a dover sopperire alla mancanza di una forte potenza che potesse difendere e mantenere unita l'Europa,

⁴ Sistema di scambio rigido, con controlli d'importazione e tariffe doganali, adottato dal Regno Unito durante la Seconda Guerra Mondiale nel *Commonwealth of Nations*.

⁵ Dedman M.J., *The origins and development of the European Union 1945-2008*, Routledge, 2nd Ed: 2008.

ossia gli Stati Uniti, che prenderanno le redini della difesa europea a partire dall'istituzione della NATO.

Churchill, nonostante la sconfitta alle elezioni del dopoguerra, rimase attivo politicamente, soprattutto sul fronte europeo. Strenuo sostenitore del federalismo europeo, che secondo Churchill assumerebbe la forma degli "Stati Uniti d'Europa", anche grazie al suo suggerimento si viene a formare il Consiglio d'Europa, gettando inoltre le basi dello *United Europe Movement* in Inghilterra. Egli divenne quindi uno dei massimi esponenti del federalismo a livello internazionale, assumendo la presidenza del Congresso d'Europa, in cui furono riuniti gli statisti più importanti di tutta l'Europa occidentale insieme ai membri dei movimenti federalisti. Fu quindi Churchill ad assumere un ruolo di rilievo a livello europeo, più che il governo laburista con Bevin e Atlee, che subordinarono la politica europea agli interessi nel Commonwealth e basando il resto delle relazioni internazionali sul "rapporto speciale" con gli Stati Uniti.

II.

Il Regno Unito e la formazione della CEE

Con la costituzione della NATO nel 1948, la Gran Bretagna si ritirò dal ruolo di leader della scena continentale europea, dopo essersi resa protagonista di tentativi di collaborazione con il tentativo di un'unione doganale, e con la stipulazione del Patto di Bruxelles. Con gli stati europei iniziò un periodo di distacco su più fronti, tra cui possiamo citare l'opposizione all'entrata dell'Italia all'interno del Patto Atlantico, che si risolverà con l'intervento della Francia e degli Stati Uniti⁶. Ancora più clamoroso fu il rifiuto della Gran Bretagna alla partecipazione al progetto della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), in quanto non riusciva ad accettare che un'entità sovranazionale potesse influenzare la politica industriale ed economica interna. Tra il 1950 e il 1954 l'Europa affrontò un'ulteriore sfida sul fronte dell'integrazione, successivamente allo scoppio della Guerra di Corea nel 1950 a causa dell'invasione della Corea del Sud da parte delle truppe comuniste, alleate e appoggiate dall'URSS. L'episodio generò forti preoccupazioni in Europa riguardo ad una possibile invasione da parte dei Sovietici, e che quindi la medesima situazione che si era verificata in Corea potesse avvenire anche in Germania.

Sotto proposta di Churchill, nel 1950 capo dell'opposizione, iniziò il processo di formazione della Comunità Europea di Difesa (CED), con l'obiettivo di costruire un esercito europeo rientrante nel Patto Atlantico. Il governo laburista si mostrò però disinteressato e scettico nei confronti del nuovo progetto d'integrazione, anche se con le dimissioni di Bevin le posizioni divennero più favorevoli.

Con la vittoria di Churchill alle elezioni del 1951, l'atteggiamento della Gran Bretagna nei confronti della CED cambiò. Il governo appoggiò la formazione della struttura di difesa europea, a cui si accompagnava un altro progetto di integrazione, ossia la Comunità Politica Europea. Quest'ultima avrebbe creato un vero e proprio "governo europeo", almeno per quanto riguarda la politica estera, insieme ad un coordinamento sul fronte dell'economia e della finanza. Si formò così il più grande progetto d'integrazione europea di carattere federale, destinato a non essere ratificato da parte della Francia, e di conseguenza a cadere. La posizione dell'esecutivo Churchill-Eden nei confronti della CED fu comunque dettata sempre

⁶ Folly, M. (1987). Britain and the Issue of Italian Membership of NATO, 1948-49. *Review of International Studies*, 13(3), 177-196.

da una strategia politica che riguardava la Gran Bretagna piuttosto che un appoggio idealistico alla “causa federale europea”, in quanto non si voleva condannare il paese ad un isolamento a livello internazionale⁷, data la vicinanza sempre maggiore degli Stati Uniti all’Europa. Se prima questi ultimi si affidarono al Regno Unito per quanto riguardava le questioni europee, successivamente cercarono nuovi canali di comunicazione, facendo sempre più affidamento ad altri paesi, come la Germania dell’Ovest.

Dopo il periodo d’isolamento, la Gran Bretagna ritornò sulla scena continentale come protagonista durante una conferenza sulla sicurezza dell’Europa fra “i Sei”, ossia gli stati fondatori della CECA, insieme agli Stati Uniti, il Canada e la Gran Bretagna. Quest’ultima ripropose l’estensione del Patto di Bruxelles del 1948 a Italia e Germania. Seppur con qualche resistenza da parte della Francia sul coinvolgimento della Germania, la ripresa del patto andò a costituire la nascita dell’Unione Europea Occidentale (UEO). Il Regno Unito però fu restio ad andare oltre la mera cooperazione con “i Sei”, soprattutto per quanto riguardava le politiche industriali, stipulando solo un accordo di associazione alla CECA, mentre la collaborazione britannica nell’UEO sembrò esaurirsi quando si trattò di passare alla fase operativa⁸. La situazione non cambiò nel 1957 con lo sviluppo di nuove forme di integrazione, come la Comunità Economica Europea (CEE) e l’EURATOM, da cui il paese si autoescluse. La creazione della CEE fu in particolar modo caratterizzata dall’opposizione della Gran Bretagna che avanzò un progetto alternativo, di carattere liberoscambista tipico della concezione britannica delle istituzioni internazionali, esteso ai paesi dell’OECE. La proposta cadde, poiché non si confaceva alla concezione di fondo del progetto europeo, ossia un’integrazione che andasse oltre la cooperazione fra stati, costruendo un assetto istituzionale concreto. Inoltre, l’area di libero-scambio non includeva politiche riguardanti l’agricoltura, argomento caro alla Francia, che aveva un surplus di prodotti da esportare. La visione britannica si sarebbe scontrata più volte con quella europea. Mentre “i Sei” procederanno verso un’evoluzione dell’integrazione europea (in senso funzionalista e non più federalista), la Gran Bretagna troverà sempre più difficile il processo di adesione e l’accettazione delle regole sviluppate dalla CEE. Le posizioni del Regno Unito del 1957 furono solo l’inizio di una opposizione che si rivelerà costante.

⁷ Mammarella G. e Cacace C., *Storia e politica dell’Unione Europea 1926-2013*.

⁸ Ibid.

III.

La Gran Bretagna come potenza regionale e il difficile rapporto con la Francia (1957-1979)

A partire dal dopoguerra, iniziò un processo di declino dell'Impero britannico, che portò ad un cambiamento delle relazioni internazionali del paese.

La crisi a seguito della nazionalizzazione del Canale di Suez da parte di Nasser mostrò l'incapacità militare del Regno Unito di stabilizzare la regione, portando la nazione a comprendere di non essere più una potenza mondiale, pur essendo un impero, ma una potenza a livello regionale. Il declino proseguì con il periodo della "decolonizzazione", che raggiunse il suo apice negli anni Sessanta, quando la quasi totalità dei paesi del continente africano riuscirono ad ottenere la propria indipendenza.

In seguito a questi avvenimenti, la strategia geopolitica della Gran Bretagna iniziò a cambiare, concentrandosi sul continente europeo ed intromettendosi più volte nelle politiche comunitarie. Quest'ultimo fattore innescò un confronto anglo-francese, inasprito dalla presenza di un nuovo presidente francese, ossia Charles De Gaulle. Il "generale", come verrà comunemente chiamato, dopo aver ristrutturato la Francia dando vita alla V Repubblica, tentò di creare una nuova Europa.

Il progetto di De Gaulle consisteva nell' "Europa degli Stati", ossia l'abbandono del progetto federalista puntando ad una maggiore responsabilità degli stati nazionali, e allo stesso tempo creando una "terza forza mondiale". Questi due concetti, apparentemente contraddittori, facevano parte di un progetto d'indipendenza della Francia e dell'Europa dal direttorio anglo-francese che, secondo De Gaulle, si era venuto a creare.

A seguito del rifiuto della formazione di un'area di libero scambio, Il Regno Unito dà vita nel 1957 al suo "*Plan G*", ossia uno schema per la creazione dell'EFTA, una *European Free Trade Area* che si poneva in rivalità con la CEE. Il Trattato fu firmato a Stoccolma nel 1959, divenendo successivamente operativo nel 1960, ed era

costituito dai sette paesi dell'OCSE che non facevano parte della Comunità Economica Europea⁹. Si diede vita così al periodo de “l'Europa dei Sei e dei Sette”. In seguito, vi sarà un allargamento dell'organizzazione anche alla Finlandia (1961) e Islanda (1970). L'EFTA si pose come obiettivo quello di ridurre le tariffe doganali fra i paesi membri in maniera progressiva, completando il libero scambio nel 1966. Questa mossa del Regno Unito fu una risposta simbolica al rifiuto da parte dei paesi della CEE, e non di particolare vantaggio strategico, in quanto l'organizzazione era sbilanciata. Esso era, infatti, l'unico grande mercato, con cinquanta milioni di abitanti su ottantanove milioni totali, e l'unica potenza economica. Mantenere un'area di libero scambio così sbilanciata aveva un obiettivo ben preciso, ossia dimostrare alla CEE che una *free trade area* poteva funzionare, in modo tale da convincere “i Sei” a far parte di un'associazione con “i Sette”, ossia un'area liberoscambista contenente tutti i paesi dell'OCSE. La strategia politica della Gran Bretagna non ebbe successo, in quanto “i Sei” ancora una volta non potevano accettare un grande mercato senza delle garanzie di competizione equa fra i partner, per esempio senza accordi sull'agricoltura.

Londra cambiò rotta solo dopo due anni essersi autoesclusa dalla CEE nel 1958, sempre con lo stesso esecutivo guidato dal primo ministro inglese Harold Macmillan. La conferma della svolta nella politica britannica avvenne nel 1961, quando Macmillan candidò formalmente il suo paese all'ingresso nella Comunità. I tentativi di integrazione non furono semplici, soprattutto a causa del fatto che la Gran Bretagna non aveva scritto le regole della CEE, essendo stata creata secondo gli interessi più consoni ai sei paesi fondatori. Inoltre, una partnership con la Comunità Europea risultava impopolare nel Regno Unito, poiché sarebbe stata la conferma del fatto che il paese non riusciva più ad essere una grande potenza e ad avere una propria indipendenza: un'ulteriore “umiliazione nazionale” successiva a quella del Canale di Suez.

Nonostante ciò, dopo l'insuccesso della strategia del *Plan G*, la Gran Bretagna avviò i negoziati, consapevole del fatto che all'interno della CEE ci fossero dei paesi desiderosi di renderla un membro della Comunità, in modo tale che essa equilibrasse

⁹ Paesi fondatori dell'EFTA (1959-60): Norvegia; Regno Unito; Svizzera; Svezia; Danimarca; Austria; Portogallo.

i poteri di Francia e Germania, ormai avviati ad essere gli stati leader a causa dei progetti di *grandeur nationale* di De Gaulle, e della ripresa economica di Bonn. Questo fatto si rivelò in particolar modo durante la negoziazione di nuovi “Piani Fouchet”.

Durante le negoziazioni complesse fra il Regno Unito e la CEE, De Gaulle avviò una serie di contatti con i vari partners europei al fine di integrare maggiormente la Comunità in un’unione politica. I piani presero forma, e la formazione della nuova unione si intrecciò con la Politica Agricola Comune (PAC).

La commissione presieduta da Fouchet proseguì i lavori fino ad arrivare ad un primo piano, ma le negoziazioni procedevano lentamente, e così De Gaulle fece pressioni al fine di arrivare ad un nuovo piano, il Fouchet II, molto meno ambizioso del primo. Se infatti il Fouchet I si basava e rispettava i precedenti Trattati di Roma e le strutture della NATO, implementando nuove forme di integrazione politica, il secondo divenne un mero “patto di consultazione”, fatto che portò al fallimento delle negoziazioni.

Le ragioni dei cambiamenti nel piano sono da ricondurre alle strategie di De Gaulle, che voleva risolvere la questione della nuova PAC prima che si resolvesse il caso delle negoziazioni con la Gran Bretagna, in modo tale che quest’ultima non potesse avere voce in capitolo su una questione annosa come quella dell’agricoltura.

I piani Fouchet e la strategia di De Gaulle furono annullati dalle opposizioni provenienti dal Belgio e dall’Olanda, che temevano un’egemonia francese all’interno della CEE, e rimandavano la questione a seguito della risoluzione della questione britannica.

Dopo questo episodio, De Gaulle assunse un atteggiamento antibritannico ancora più risoluto. In particolar modo, il generale si oppose a quello che riteneva un “asse anglo-americano”, che avrebbe spiegato l’appoggio alla candidatura del Regno Unito da parte di Kennedy. Gli accordi successivi a Nassau tra Macmillan e Kennedy peggiorarono la situazione, poiché gli Stati Uniti avrebbero rifornito missili statunitensi alla Gran Bretagna, mettendo fine all’indipendenza nucleare di quest’ultima, e confermando i sospetti di De Gaulle. La reazione arrivò nel 1963, a seguito di lunghe negoziazioni, quando la Francia pose il veto all’ingresso del Regno Unito nella CEE. Le motivazioni si incentravano sulla grande sofferenza che la Gran Bretagna avrebbe inflitto alla Comunità, in quanto differente dalla cultura e

dall'economia tipica del continente europeo, insieme al fatto che essa perseguiva una politica legata ai propri interessi. Questo atteggiamento, secondo la Francia, avrebbe gravemente minato la coesione economica e politica fra i vari stati membri. Vi sono comunque ipotesi e prove che De Gaulle volesse ottenere un'offerta di partnership da parte di Londra, in modo tale da collaborare nell'ambito nucleare e risparmiare dei costi di ricerca alla Francia. La proposta da parte di Macmillan non sarebbe mai arrivata, ma dopo poco tempo sarebbe arrivata l'accordo di partnership anglo-americano, senza che De Gaulle fosse considerato¹⁰. Successivamente al veto, la questione britannica venne accantonata da parte dell'Europa fino al 1966, anno in cui il governo laburista di Wilson ripropose la candidatura inglese. Il governo inglese riuscì a precisare i nuovi termini della candidatura in una riunione dell'UEO, molto più moderati rispetto a quelli del precedente governo conservatore. De Gaulle si oppone ancora una volta, anche se meno drasticamente rispetto al 1963. Inoltre, lo scoppio della crisi economica in Gran Bretagna aiutò la posizione del generale. Nel 1969 infatti, il dibattito venne spostato all'UEO, dove si discussero le posizioni dei vari paesi, ma De Gaulle disertò la riunione. Ancora una volta, la candidatura di Londra era destinata a rimanere in sospeso per anni, anche se le negoziazioni future saranno più semplici a causa della fine del mandato di De Gaulle, e l'elezione all'Eliseo del più moderato Georges Pompidou.

Gli equilibri di potere in Europa tornarono a cambiare a partire dal 1969. In Germania dell'est venne eletto Willy Brandt, che iniziò una trasformazione del paese attraverso l'*Ostpolitik*, ossia la politica di distensione nei confronti della parte orientale, che presagiva la ripresa economica e politica tedesca. In particolar modo, l'industria manifatturiera tedesca stava diventando sempre più competitiva e il marco una moneta sempre più forte. Pompidou, temendo una Germania "potenza regionale", cercò di ricostruire i rapporti con Londra, rimuovendo il veto sulle trattative caratteristico della politica di De Gaulle, e permettendo l'avvio delle trattative a partire dal 1970. I negoziati procedettero a rilento per svariati mesi, in cui le parti misero in chiaro le loro posizioni, ed in particolar modo il fatto che i testi del Trattato, insieme alla recente Unione economica fossero irremovibili. La Gran Bretagna, d'altra parte, richiedeva delle misure peculiari che governassero la transizione della sua economia all'interno del mercato unico.

¹⁰ Dedman M.J., *The origins and development of the European Union 1945-2008*, Routledge, 2nd Ed: 2008.

Una delle misure discusse fu la produzione agricola, questione che aveva già provocato problemi di opposizione di alcuni paesi nei decenni precedenti, soprattutto da parte della Francia, relativi al fatto che i prezzi dei prodotti inglesi in un libero scambio di beni sarebbero stati più bassi e competitivi rispetto a quelli dell'Europa continentale.

Le altre due questioni protagoniste delle trattative furono il rapporto con il Commonwealth e la questione del budget comunitario. Per quanto riguarda la prima questione, essa era di cruciale importanza poiché fu uno dei pilastri della politica economica e estera della Gran Bretagna, mentre la seconda questione sulla partecipazione al bilancio comunitario era legata alla sterlina e al fatto che gli altri membri non accettassero che Londra la mantenesse come moneta di riserva.

I negoziati accelerarono dopo un incontro fra Heath, primo ministro britannico, e Pompidou. Heath era una figura che rappresentava una svolta nella scena britannica, soprattutto per la sua visione geopolitica, che dava priorità alla politica continentale piuttosto che al Commonwealth, dato il declino internazionale della Gran Bretagna sul secondo fronte. L'ingresso nella CEE veniva visto come la possibilità di rilanciarsi sui mercati internazionali e riprendere dinamismo in politica estera.

I negoziati si conclusero nel 1971, a seguito di reciproche concessioni fatte dai due capi di Stato. Da una parte Londra rinunciò alla sterlina come moneta di riserva, e ad un progressivo allineamento alle altre monete europee, mentre la CEE si impegnava ad abbandonare la politica "anti-atlantista" tipica del *gaullisme*.

Inoltre, Heath fu rassicurato dalla figura di Pompidou, che manteneva la stessa visione di De Gaulle sul futuro dell'integrazione europea: nessuno dei due capi di Stato aveva intenzione di dare una svolta federalista alla Comunità, ma comunque permaneva la volontà di fare dell'Europa una grande potenza.

A seguito dell'accordo (*European Communities Act*) stipulato nel 1972, entrato in vigore il 1° gennaio 1973, il Regno Unito avrebbe dovuto partecipare al bilancio della Comunità, accrescendo gradualmente il proprio contributo fino al 1978. Dal 1979 in poi, Londra avrebbe dovuto allinearsi alle linee generali, con la completa

integrazione all'interno del mercato unico, di fatto adattando il proprio ordinamento alla tre istituzioni europee: CEE, CECA, Euratom.¹¹

L'ingresso della Gran Bretagna sancì anche l'entrata di Danimarca e Irlanda, portando a nove il numero dei membri.

La stipulazione dell'ECA fu una tappa storica sotto molti punti di vista. Fu una svolta politica, dato che il Regno Unito e il Continente rimasero in contrasto fra loro per decenni prima dell'accordo, ed in particolar modo il primo frenò spesso le ambizioni d'integrazione del secondo.

Fu una tappa fondamentale dal punto di vista giuridico, incidendo profondamente sulla "costituzione" britannica, mettendo in discussione la centralità e la sovranità di Westminster, mentre il sistema giuridico di *common law* dovette conciliarsi con il modello tipicamente continentale di *civil law*, dovendo implementare al suo interno i Trattati europei. Da un punto di vista economico, infine, l'Europa divenne il più grande mercato esistente.

L'adesione alla CEE venne sottoposta solo all'approvazione da parte del Parlamento, mentre il referendum popolare fu indetto solo con il governo laburista, quando la Gran Bretagna riottenne un'apertura delle negoziazioni nel 1974-1975. In questo caso nel referendum vinse lo *yes*, supportato dal governo laburista, mentre tra le file del *no* vi fu la protagonista principale della scena britannica-europea a partire dal 1979, ossia Margaret Thatcher. Già dai primi anni di *membership*, però, il Regno Unito non riuscì ad armonizzarsi pienamente con l'Europa, presagendo una partecipazione perennemente travagliata.

I futuri sviluppi dei rapporti fra l'Europa e la Gran Bretagna furono segnati dalla crisi petrolifera degli anni '70. Nel 1971 Nixon abbandonò il sistema di Bretton-Woods, in vigore da decenni, sospendendo la convertibilità del dollaro in oro, inducendo la CEE ad introdurre il cosiddetto "serpente monetario" nel 1972, ossia un nuovo sistema di cambio per proteggere le monete europee¹².

¹¹ Martinelli C., *L'isola e il Continente, un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*. Associazione italiana dei costituzionalisti, rivista n.1/2017, 2017.

¹² Sistema di cambio attraverso cui veniva mantenuta una determinata banda di oscillazione per ogni moneta rispetto al dollaro, ma contemporaneamente le monete europee avrebbero dovuto fluttuare ad un'oscillazione massima del 2.25 per cento.
Fonte: ISPI, documenti, *Il serpente monetario europeo*, 2006
[https://www.ispionline.it/it/europa_a_scuola/documenti/serpente_monetario_europeo.htm]

In seguito, la situazione precaria si aggravò a seguito della Guerra del Kippur nel 1973, la quarta guerra arabo-israeliana, in cui i paesi produttori di petrolio (OPEC) alzarono i prezzi al barile scatenando una crisi negli Stati Uniti e in Europa. Gli stati europei si ritrovarono a dover proteggere le proprie economie, ed in particolar modo la Gran Bretagna entrò in crisi e uscì dal “serpente monetario”, azione accettata dagli altri paesi, dato che in quel momento Londra era ancora in un periodo di transizione nella CEE.

Questo evento segnò, nonostante altri paesi siano usciti e rientrati dal “serpente” nel corso degli anni, una tappa storica molto importante, che permette di comprendere il vero *status* dell’adesione britannica alla CEE. Negli anni successivi, infatti, il Regno Unito riuscì ad ottenere un’apertura delle negoziazioni, ed una serie di vantaggi sull’agricoltura e sul budget comunitario, e ponendosi in una posizione molto più autonoma rispetto agli altri paesi, in una sorta di perenne *opt-out* nelle politiche della CEE. In modo specifico, la questione del contributo britannico al budget comunitario è stato il terreno di scontro fra le due parti, che ha dimostrato la natura poco integrata, e poco incline ad integrarsi, del Regno Unito, ritrovatosi in un “matrimonio d’interesse”¹³ figlio del declino economico e politico di Londra sulla scena internazionale.

Con la ripresa dell’economia dopo il 1977, il “serpente” prese la forma di una unione monetaria sempre più forte. Nel 1979 si diede vita al Sistema Monetario Europeo, e anche in questo caso il Regno Unito scelse di non partecipare, entrandovi solo per un breve periodo negli anni Novanta.

¹³ Martinelli C., 2017

IV.

La fine della solidarietà europea: Margaret Thatcher e l'euro pessimismo

Nel 1979 sale sulla scena internazionale Margaret Thatcher, conservatrice neoliberista ed euroscettica, propugnatrice della politica monetarista insieme a Ronald Reagan.

Con la sua vittoria alle elezioni, la questione del contributo britannico diventò una delle vie principali per sviarsi da interferenze da parte di forze esterne sulla sovranità del Regno Unito. Avviò quindi una battaglia contro le istituzioni europee al fine di ottenere uno sconto sul contributo al budget comunitario, pronunciando uno dei discorsi rimasti più impressi nella storia comune europea, segnando la fine della “solidarietà europea”, e l’inizio del periodo definito “euro pessimismo”:

«Broadly speaking, for every £2 we contribute we get £1 back. That leaves us with a net contribution of £1,000 million pounds next year to the Community and rising in the future. It is that £1,000 million on which we started to negotiate, because we want the greater part back. But it is not asking the Community for money; it is asking the Community to have our own money back. »¹⁴

La pretesa di riduzione del budget aveva dei fondamenti nell’economia britannica, essendo che i fondi britannici erano sproporzionati rispetto ai vantaggi, soprattutto nella politica agricola, ma le conseguenze delle pretese diventarono politiche più che economiche, e alle pressioni da parte delle istituzioni affinché non si arrivasse ad una rottura furono vane. La Thatcher con la sua opposizione minacciava la macchina comunitaria, ed in special modo il budget sulla politica agricola era impossibile da fissare nel biennio 1980-81. Si trovò un compromesso, con la CEE che si sarebbe presa carico del 65 per cento delle spese britanniche nello stesso biennio, provocando inoltre una riforma della Politica Agricola Comune.

Nel contempo, i sentimenti degli inglesi cambiarono nei confronti dell’Europa, ed in particolare nel 1979 vi fu la prima elezione del Parlamento Europeo a suffragio

¹⁴ Margaret Thatcher foundation, *Press Conference after Dublin European Council*, 30 November 1979. Fonte: [<https://www.margaretthatcher.org/document/104180>]

universale, dove prima i deputati venivano nominati dagli Stati nazionali. In questo caso il popolo britannico si mostrò distaccato, con una partecipazione alle elezioni del solo 33 per cento, a fronte di una media europea del 65 per cento. Una situazione ben diversa da quella del precedente referendum di qualche anno prima.

La questione del contributo britannico trovò una soluzione in un compromesso con le istituzioni europee solo nel 1984, durante il Consiglio di Fontainebleau, in cui si confermò la riduzione del suddetto contributo e la copertura delle spese da parte degli altri membri:

«Per quanto concerne il Regno Unito viene adottato il seguente dispositivo: -per l'anno 1984 e fissata una somma forfettaria di 1 000 MECU -a decorrere dal 1985 il divario (base della correzione), quale è definita al paragrafo 1, è corretto annualmente al 66% per il periodo indicate al paragrafo 4.

3. Le correzioni di cui al paragrafo 2 saranno detratte dalla normale quota IVA del Regno Unito a titolo dell'anno finanziario successive a quello per il quale è accordata la correzione. L'onere che ne risulterà per gli altri Stati membri sarà tra essi ripartito secondo la rispettiva quota IVA normale, adeguata, in modo tale che la quota della Repubblica federale di Germania passi a 2/3 della sua quota IVA.»¹⁵

Il compromesso rasserenò il contrasto europeo, ponendo le basi per un accordo e un allentamento dell'opposizione alle riforme a livello comunitario da parte del Regno Unito, concludendo la fase dell'euro pessimismo, ossia un periodo di immobilismo politico in cui non si fecero sostanziali passi in avanti rispetto all'integrazione europea. La Gran Bretagna continuò a schierarsi contro i progetti europei, ma non più in una forma invalidante come all'inizio degli anni Ottanta.

Riprese infatti il cammino della CEE verso la formazione di un'unione monetaria e politica, grazie alle sempre più strette relazioni fra Parigi e Bonn, al punto che l'asse franco-tedesco diventerà il fulcro della politica europea.

È in questa atmosfera ottimista a livello internazionale che nel 1987 venne approvato l'Atto Unico Europeo (AUE), che rimise mano ai Trattati di Roma, ampliando i poteri della CEE e rilanciando i progetti di completamento del mercato unico, insieme al porre le basi dell'unione monetaria. Questi ultimi due progetti non vennero ultimati con l'AUE a causa dell'opposizione della Thatcher, che espose

¹⁵ Consiglio Europeo di Fontainebleau, *Conclusioni della Presidenza*, 1984. Fonte: [https://www.consilium.europa.eu/media/20671/1984_giugno_-_fontainebleau__it_.pdf]

molte riserve sui cosiddetti “pacchetti Delors”, che illustravano un itinerario verso l’unione monetaria ed economica.

L’opposizione del primo ministro si riscontrò anche nel 1990, quando a Roma volle incontrare il Presidente francese Mitterand per convincerlo a rimandare i negoziati. Fu l’ultimo scontro fra la Thatcher e l’Europa, a causa dell’uscita di scena della *Iron Lady* che fu rimossa dalla carica di leader del Partito Conservatore a seguito della sua sconfitta alle primarie del 1990 dall’ala europeista del partito.

V.

Il Regno Unito nell'Unione Europea: da Maastricht alla Brexit

Con il Trattato di Maastricht del 1992 il Regno Unito divenne uno dei paesi fondatori dell'Unione Europea. Durante la revisione dei trattati nel 1993 però, il premier Major ricorse alla clausola dell'*opting out* quando si trattò di allargare le competenze dell'Unione alla politica sociale, con la “Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori”, ponendo di fatto un veto. Il premier diede battaglia anche sul fronte della sussidiarietà, con lo scopo di ribadire la sovranità statale nei confronti della burocrazia delle istituzioni comunitarie. La Gran Bretagna cominciò così a scontrarsi con il nuovo asse franco-tedesco. Con il Trattato di Maastricht si dava vita ad un'istituzione ibrida, maggiormente integrata rispetto a una semplice organizzazione internazionale, ma non di carattere statale, il ch  rappresentava un deficit democratico rimasto invariato tutt'oggi, soprattutto a causa del ruolo subalterno del Parlamento rispetto al Consiglio. Inoltre, le novità apportate alle istituzioni europee godevano di una bassa popolarit  nell'opinione pubblica, soprattutto dato che pochi paesi avevano passato la parola al popolo tramite referendum. Le elezioni del 1994 confermarono il distacco fra cittadini e istituzioni, e furono inoltre le prime in cui si present  il neonato “Partito dell'Indipendenza del Regno Unito” (UKIP), che sosteneva l'uscita di Londra dall'Unione.

Il risultato delle elezioni e la sfiducia nei confronti della neonata UE furono causati anche da un altro fenomeno, ossia la tempesta monetaria che colp  l'Europa nel 1992. L'onda speculativa si abbatt  nel cosiddetto “mercoled  nero” sulla sterlina e sulla lira, provocando la fuoriuscita dallo SME delle due economie. Tutto ci  contribu  ad alimentare le riserve del Regno Unito, sempre pi  lontano dall'integrazione europea, soprattutto dal punto di vista del sistema economico dal forte carattere neoliberista erede del periodo thatcheriano, che rendeva Londra pi  vicina a Washington piuttosto che alle economie dei paesi continentali.

Nel frattempo, si verific  il primo allargamento dell'UE con l'entrata dei paesi dell'EFTA nel 1994. In Europa si sper  in una svolta nelle relazioni con la Gran Bretagna dopo la vittoria alle elezioni del Partito Laburista e di Tony Blair nel 1997. Con il nuovo Primo Ministro vi fu una svolta sotto alcuni aspetti, come la rimozione del veto sulla Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori, ma in generale le

concessioni furono più simboliche che concrete. Il Regno Unito, ad esempio, non entrò mai nell'Area Schengen, adottando la clausola dell'*opt-out*, e nelle elezioni europee del 1999 la partecipazione fu del solo 24 per cento.

All'inizio degli anni 2000 iniziò a formarsi un dibattito sui prossimi passi dell'Unione Europea, e in particolare si discusse di una probabile costituente europea, che la Gran Bretagna rifiutò nettamente. Si susseguirono vari summit volti alla negoziazione su questo tema, e finalmente nel 2004 i capi di stato europei si riunirono per firmare la Costituzione Europea, successivamente bocciata nel 2005 dai referendum di Francia e Olanda. La bocciatura della costituzione fu sintomo di un sempre più crescente euroscetticismo nelle popolazioni degli stati membri, tanto che nello stesso 2004, durante le elezioni europee si registrò il più alto tasso di astensionismo, insieme alla crescita dei partiti euroscettici come l'UKIP. Nel Regno Unito il sentimento antieuropeo fu alimentato dall'allargamento ad est dell'Unione, che portò ad una forte immigrazione verso i paesi dell'Europa occidentale dai paesi dell'ex blocco sovietico. La situazione si aggravò con la Grande Recessione del 2008, che generò una forte rinascita dei nazionalismi in tutto il mondo, ma che in special modo minacciavano l'esistenza dell'Unione Europea per via della sua natura internazionale e di libera circolazione di beni e capitali al suo interno. Nelle elezioni del 2009 ciò fu provato da uno spostamento a destra dell'elettorato rispetto alle votazioni di cinque anni prima. In questa situazione, il Regno Unito fuoriuscì dalla politica comunitaria, contando sul suo status speciale di *opting-out* riconosciuto durante l'era thatcheriana. Il paese si ritrovò tre strade principali riguardanti il suo futuro all'interno dell'Unione. La prima strada era quella europeista, ossia un'integrazione sempre maggiore con l'abbandono della politica dell'autoesclusione ed eccezione sulle riforme, improbabile data che le forze europeiste britanniche sono sempre state in minoranza. La seconda era quella dell'addio definitivo alle istituzioni europee, propugnata da una parte dei conservatori e dall'UKIP di Nigel Farage. La terza era di compromesso tra le due, ed era la strada che voleva seguire la maggior parte dei *tories*, ossia quella di rinegoziare la *membership* britannica e trasformarla in una *partnership* con l'UE¹⁶. L'occasione per i conservatori si presentò con la figura di David Cameron, eletto nel 2010 sotto il *Coalition Agreement* tra Conservatori e Liberali. Alla crisi economica si aggiunse anche la

¹⁶ Martinelli C., 2017

crisi migratoria, che raggiunse il suo apice nel 2015, dividendo ulteriormente i paesi europei, che si spinsero verso ulteriori sentimenti di nazionalismo.

In questo clima, durante la campagna elettorale per la rielezione del 2015, il Primo Ministro promise di trattare a Bruxelles le questioni relative alla portata delle migrazioni verso il Regno Unito e della libera circolazione delle persone, ed in particolare di rinegoziare la partecipazione britannica nell'UE. I Conservatori avviarono inoltre un dialogo con l'UKIP, per ricevere l'appoggio di un partito sovranista che continuava ad accrescere il proprio consenso fra la popolazione. Il segno più grande dell'importanza del partito di Farage fu la promessa da parte di Cameron di indire un referendum sull'uscita dal Regno Unito, ossia il punto principale di tutta la politica del partito indipendentista, in un periodo in cui il Primo Ministro si illuse che l'uscita dall'Unione non fosse popolare.

Nel 2015 i Conservatori vinsero le elezioni e David Cameron avvisò Donald Tusk, Presidente del Consiglio Europeo, di voler procedere con la rinegoziazione della posizione britannica all'interno dell'UE, affermando che il suo obiettivo era solo quello di ristrutturare la *membership*, e non di uscirne. Pertanto, Cameron pose davanti alle istituzioni europee la minaccia di fuoriuscita del Regno Unito, affermando che questa situazione avrebbe potuto essere evitata attraverso nuove negoziazioni in quattro aree principali. La prima era una riduzione delle normative sui commerci per creare una situazione più vicina al libero scambio, concezione sempre stata cara al Regno Unito, mentre la seconda area riguardava delle limitazioni sul fenomeno migratorio interno all'UE e la possibilità per il Regno Unito di ridurre i benefici sociali nei confronti dei migranti. La terza area riguardava il bilanciamento dei poteri fra Unione Europea e Gran Bretagna, ossia una ricontrattazione delle aree di competenza dello stato, verso una spinta più sovranista. Infine, la quarta condizione voleva maggiori tutele per i membri dell'Unione che non adottavano la moneta unica. Nel 2016 le due parti trovarono un compromesso, con varie concessioni da parte di Bruxelles riguardanti soprattutto sulla terza e la quarta area. Il Regno Unito fu in grado di limitare i sussidi ai lavoratori migranti e avere la capacità di autoescludersi da impegni che riguardassero la costruzione di un'Unione Europea ancora più forte ed integrata, riprendendo nuovamente la politica dell'*opting out* usata frequentemente dopo l'entrata nella CEE. Esso poteva inoltre mantenere la propria sterlina, mentre i contributi britannici per le misure di salvataggio degli stati, come il Meccanismo

Europeo di Stabilità, sarebbero stati rimborsati. Nonostante l'accordo, parte dei Conservatori, insieme ai membri dell'UKIP che erano riusciti a conquistare un seggio nella *House of Commons*, chiesero di mantenere la promessa elettorale fatta nel 2013, ossia il referendum sulla cosiddetta "Brexit". Tra i *tories* favorevoli all'uscita del Regno Unito vi era l'allora sindaco di Londra Boris Johnson. Cameron indisse il referendum nel 2016, pur appoggiando il *remain*, certo dei successi portati in madrepatria con l'accordo a Bruxelles e della bassa popolarità del *leave*. L'esito del referendum dimostrò il contrario: con il 52 per cento la popolazione decise di lasciare l'Unione Europea, dividendo però il Regno Unito. Mentre l'Inghilterra e il Galles furono a maggioranza "*leave*", la città di Londra insieme alla Scozia e all'Irlanda del Nord si schierarono in maggioranza per restare all'interno dell'Unione.

A seguito del risultato, David Cameron si dimise, lasciando il posto di Primo Ministro a Theresa May, che dovette occuparsi delle trattative sull'uscita dall'UE, facendo partire ufficialmente le procedure da marzo 2017, con la previsione di un'uscita formale nel 2019. I due anni di trattative non bastarono, e si fece sempre più concreta la possibilità di una *hard Brexit*, ossia di un'uscita dal mercato unico e dalle istituzioni europee senza alcun tipo di accordo, che avrebbe danneggiato entrambe le parti. Si susseguirono numerosi rinvii nel 2019, e mentre la Brexit slittava al 31 ottobre 2019, Theresa May si dimise, lasciando il posto a Boris Johnson. L'ex sindaco di Londra, ritrovandosi in difficoltà con un governo di minoranza, indisse le elezioni anticipate, facendo suo lo slogan "*Get Brexit done*", emblematico delle sue intenzioni di portare la Brexit a termine ad ogni costo, con cui riuscirà ad essere rieletto. Il Regno Unito esce dall'Unione Europea formalmente il 31 gennaio 2020, entrando in un periodo di transizione che terminerà ufficialmente alla fine del 2020, data dell'uscita definitiva.

Le nuove relazioni con il Regno Unito si baseranno su un nuovo accordo di partenariato economico e sociale, caratterizzato da un libero scambio, e da vari accordi riguardanti i rischi più pericolosi della Brexit, tra cui il confine duro che avrebbe diviso la Repubblica Irlandese e l'Irlanda del Nord, sventato dall'area liberoscambista.

Conclusioni

La separazione fra il Regno Unito e l'Unione Europea non è spiegabile solo analizzando i fatti recenti, ossia non è possibile ricondurla al solo fenomeno migratorio o alla crisi economica. Le cause sono profondamente radicate nella storia, ed in particolare nella visione che l' "Isola" ha sempre avuto del Continente. Le cause possono essere ricercate già a partire dal medioevo, quando l'Inghilterra ha sviluppato il proprio sistema giuridico e politico, la *common law*, ma la storia del Novecento riesce a spiegare perfettamente il fenomeno. La Gran Bretagna si è ritrovata in un ruolo di grande potenza imperiale, che poco aveva a che fare con l'Europa, mentre la sua attenzione si rivolgeva al sistema politico mondiale da essa stessa creato. L'appoggio alla causa federalista europea fu sempre una questione di interesse geopolitico, come è stato durante la Guerra Fredda, in cui l'unione politica divenne strumento di argine all'avanzata comunista. La *membership* con la CEE non fu dettata da un cambio di visione nei confronti dell'Europa e una dedizione alla causa, ma piuttosto da una necessità di rientrare nella politica internazionale dopo il declino del suo impero e della sua economia. Infine, una volta entrata in un'istituzione di cui non condivideva né i valori né i progetti finali a causa della propria concezione liberoscambista, adottò una perenne politica di autoesclusione e di opposizione, frenando più volte l'intero meccanismo d'integrazione.

Dunque, la Brexit è stata solo accelerata dalla crisi economica e migratoria, mentre analizzando la storia delle relazioni fra Gran Bretagna ed Europa, si nota come l'Inghilterra (più che la Scozia o l'Irlanda del Nord) ha avuto sempre un atteggiamento di distacco, e talvolta una presunzione di superiorità rispetto al continente europeo, che l'ha indotta a non poter accettare di cedere la propria sovranità.

Bibliografia

Britannica, *David Cameron: The Scottish independence referendum, 2015 general election, and "Brexit"*. Fonte: <https://www.britannica.com/biography/David-Cameron/The-Scottish-independence-referendum-2015-general-election-and-Brexit>.

Britannica, *United Kingdom Independence Party*. Fonte: <https://www.britannica.com/topic/United-Kingdom-Independence-Party>.

Commissione Europea, *Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito*, 2020 [Fonte: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2531].

Consiglio Europeo di Fontainebleau, *Conclusioni della Presidenza*, 1984. [https://www.consilium.europa.eu/media/20671/1984_giugno_-_fontainebleau__it_.pdf].

Dedman M.J., *The origins and development of the European Union 1945-2008*, Routledge, 2nd Ed: 2008.

Federico Savastano, Cronaca Istituzionale del Processo di Separazione, *Federalismi.it*, Osservatorio Brexit N.1/2017. [Fonte: https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=32821&content=Cronaca%2Bistituzionale%2Bdel%2Bprocesso%2Bdi%2Bseparazione&content_author=Federico%2BSavastano<%2Fb>].

Folly, M., Britain and the Issue of Italian Membership of NATO, 1948-49. *Review of International Studies*, 13(3), 177-196, 1987.

House of Commons Library, *Brexit Timeline*, 2021. [Fonte: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7960/>].

ISPI, documenti, *Il serpente monetario europeo*, 2006 [Fonte: https://www.ispionline.it/it/europa_a_scuola/documenti/serpente_monetario_europeo.htm].

Mammarella G. e Cacace C., *Storia e politica dell'Unione Europea 1926-2013*; Laterza 2013.

Margaret Thatcher foundation, *Press Conference after Dublin European Council*, 30 November 1979. Fonte: [<https://www.margaretthatcher.org/document/104180>].

Martinelli C., *L'isola e il Continente, un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*. Associazione italiana dei costituzionalisti, rivista n.1/2017, 2017.

Winston, C., 1938: *The United States of Europe*. The finest hour 130, Spring 2006
Fonte : [<https://winstonchurchill.org/publications/finest-hour/finest-hour-130/the-united-states-of-europe/>]

Brexit. Dalla *notification* all'accordo definitivo

Barbora Puškárová

Abstract

Dopo 47 anni di convivenza, il 31 gennaio 2020 il Regno Unito lascia ufficialmente l'Unione Europea, dando inizio così al periodo di transizione che terminerà il 31 dicembre 2020 dopo aver raggiunto, il 24 dicembre 2020 un accordo su viaggi, commercio e lavoro, evitando così il no deal exit. Tale risultato è stato raggiunto dopo lunghissimi negoziati, dibattiti e controversie. Il seguente articolo si pone l'obiettivo di ricostruire gli intricati negoziati tra Unione Europea e Regno Unito. Verrà discusso, inoltre, come la sovranità del Parlamento britannico è stata minata a partire dall'intenzione del governo di inviare la notification alla Commissione Europea senza consultare prima l'organo legislativo, fino alla prorogation, dichiarata illegittima della Corte Suprema del Regno Unito.

INTRODUZIONE

L'idea dell'Europa è antica, per tutto il 900 l'Europa era al centro del mondo in tutti i sensi. È un continente plasmato da eventi straordinari come la Belle époque ma anche da eventi come le due guerre mondiali. In un Europa dilaniata dalla Seconda guerra mondiale i paesi decisero di puntare su un territorio comune in cui il rischio di finire di nuovo in guerra era ridotto, così si creò la Comunità economica del carbone e dell'acciaio e, successivamente prese forma la Comunità economica europea, due comunità che crearono le basi per la Comunità europea assorbita poi dall'Unione Europea, organizzazione internazionale politica ed economica a carattere sovranazionale. Nel corso della storia dell'Unione Europea vediamo lunghi processi di integrazione, caratterizzati anche l'adesione di nuovi Stati membri. Tuttora non è possibile affermare che un processo di integrazione sia stato portato a termine, anzi, si potrebbe dire la storia dell'integrazione dell'Unione Europea è una storia di crisi. L'Europa, infatti, è stata costruita con grandi sforzi e fatiche e ha subito molti cambiamenti. Un cambiamento che forse pochi si sarebbero aspettati è la diminuzione degli stati membri. L'articolo 50 del trattato sull'Unione Europea regola l'uscita di uno stato membro dall'Unione e, forse chi ha scritto quell'articolo, non si sarebbe mai aspettato che un giorno sarebbe stato utilizzato. Con il tempo l'Unione Europea è diventata sempre più complicata o magari troppo pesante per le numerose regolamentazioni e si è diffusa tra i governi la filosofia del "io

do tot all'Unione Europea e quindi voglio indietro tot". Il Regno Unito è il primo Stato che decide di lasciare l'Unione Europea, rivendicando la propria sovranità.

Primo caso in cui un paese anziché pensare di scegliere la via di un'integrazione più profonda, ha deciso di prendere una strada completamente diversa, l'uscita dall'Unione. Le trattative sull'uscita dell'Unione Europea del Regno Unito sono state molto lunghe e ne ha risentito anche la popolazione, visto che per anni soprattutto nel paese uscente non si parlava di altro. Nel primo paragrafo si cercherà di ricostruire le principali fasi della Brexit e della negoziazione tra le due parti.

Parlando di dinamiche che coinvolgono il Regno Unito è opportuno tenere presente che la particolarità del contesto. Il paese presenta una *unwritten constitution*, che si richiama ai propri ancoraggi tradizionali e ad un ordinamento giuridico di common law che rappresenta a fatica dei confini e i parametri necessari per risolvere i conflitti tra gli organi costituzionali. Nel secondo paragrafo, verranno infatti trattate due Sentenze della Corte Suprema del Regno Unito che si sono pronunciate su tali confini.

Infine, il terzo paragrafo conclusivo presenterà i punti salienti dell'accordo raggiunto tra l'Unione Europea e Regno Unito.

1. Fasi della Brexit

Il 26 giugno 2016 la popolazione del Regno Unito venne chiamata alle urne per esprimere la propria opinione sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea. I risultati del referendum svelarono che il 51,9% di quelli che si erano recati alle urne desiderava lasciare l'Unione Europea, mentre il 48,1% era per il Remain. Nonostante il fatto che il referendum fosse di tipo consultivo, e quindi non vincolante, il Governo del Regno Unito decise di ascoltare la volontà del popolo e guidò il Regno Unito verso l'uscita dall'Unione Europea (Lardo, 2019).

In seguito al risultato del referendum inglese sulla Brexit, la reazione dell'Unione Europea non tarda ad arrivare, infatti subito il giorno dopo il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk rilascia una dichiarazione alla stampa affermando: "Nell'ambito di un processo libero e democratico il popolo britannico ha espresso il desiderio di lasciare l'Unione europea. Pur rammaricandoci di questa decisione, la rispettiamo", sottolineando la disponibilità ad aprire i negoziati. Cinque giorni dopo il Primo Ministro Cameron presenta al Consiglio europeo la situazione del Regno Unito dopo il referendum, i leader

colsero l'occasione per precisare che sarebbe opportuno che il Governo del Regno Unito comunicasse nel minor tempo possibile le proprie intenzioni (Consiglio europeo).

Alla luce del risultato elettorale, l'allora Primo Ministro Cameron rassegna le proprie dimissioni, e viene sostituito da Theresa May, (secondo Primo Ministro donna del Regno Unito, dopo Margareth Thatcher eletta nel 1979) (Dipartimento delle Politiche Europee). Risale all'8 settembre 2016 il primo incontro tra May e Tusk per uno scambio di pareri, "Ho espresso alla premier May la mia convinzione che avviare rapidamente i negoziati sia nell'interesse di tutti, per ridurre e quindi porre fine all'incertezza," dichiara Tusk dopo l'incontro. In seguito alla sollecitazione da parte dei leader dell'Unione Europea. Theresa May annuncia, il 2 ottobre 2016 al congresso di Birmingham, che il Regno Unito avvierà formalmente il processo di negoziazione per l'uscita della nazione dall'Unione Europea entro fine marzo 2017 (Consiglio europeo).

Tusk convoca in anticipo il Consiglio Europeo per il 29 aprile 2017 in vista del ricevimento della notifica di attivazione dell'articolo 50 T.U.E. da parte del Regno Unito, precisando in una dichiarazione "Dobbiamo fare tutto ciò che è in nostro potere affinché la procedura di divorzio sia la meno dolorosa possibile per l'UE". Successivamente, il 29 marzo 2017 arriva la notifica e l'attivazione ufficiale dell'articolo 50 (Consiglio europeo).

Nel Consiglio europeo del 29 aprile 2017 vengono approvati all'unanimità gli ordinamenti generali che guideranno i negoziati con il Regno Unito, Michel Barnier ottiene la carica di capo negoziatore lato U.E., il quale avrà il compito di riferire ai leader dell'Unione Europea e al Consiglio durante tutto il corso dei negoziati e di informare il Parlamento europeo. Inoltre, vengono stabiliti i principali temi da discutere nei primi cicli dei negoziati: diritti dei cittadini, Irlanda, obblighi finanziari.

Nel mese di maggio in seguito all'approvazione dei principi di trasparenza il Consiglio dell'Unione Europea approva ufficialmente l'avvio dei negoziati sulla Brexit e nei mesi tra giugno e ottobre si volse la fase iniziale dei negoziati tra Unione Europea e Regno Unito (Consiglio europeo). Durante tutto il corso dei negoziati, il peso negoziale si ritrova a favore dell'Unione Europea, anche grazie alle regole già presenti nei Trattati europei, che in caso di uscita di un paese dall'unione prevedono un negoziato guidato dalla commissione (Villa, Villafranca, 2018).

Il 19 giugno 2017 Michel Barnier, capo negoziatore dell'UE e David Davis, ministro per l'uscita dall'Unione Europea, danno inizio al primo ciclo di negoziati sulla Brexit a Bruxelles.

La fase iniziale delle trattative si incentra oltre che sulle questioni imminenti anche su temi riguardanti i diritti dei cittadini, la liquidazione finanziaria, il confine dell'Irlanda del Nord e i principali temi relativi alla separazione, con lo scopo di attuare un processo ordinato di uscita dall'Unione. Sempre a giugno si provvede ad approvare una procedura che regoli il trasferimento delle sedi dell'Unione Europea situate nel Regno Unito.

Attivando l'articolo 50, le due parti si danno un tempo di due anni per concludere i negoziati sull'uscita (Art. 50 comma 3). Questa scadenza, come vedremo, verrà prorogata diversa volte.

Il primo risultato delle negoziazioni arriva l'8 dicembre 2017 sotto forma del Joint Report che riporta i primi accordi inerenti alle tre principali aree di negoziato discussi nella prima fase. Una settimana dopo il Consiglio Europeo riunito esamina gli ultimi sviluppi e l'avanzamento dei negoziati sulla Brexit, ascolta il capo negoziatore e adotta gli orientamenti proposti per la seconda fase dei negoziati sulla Brexit, incentrata sulla definizione delle future relazioni tra U.E. e il paese uscente e sulla definizione di un periodo di transizione (Consiglio europeo).

Il 28 febbraio 2018 la Commissione europea pubblica il progetto di accordo di recesso tra l'Unione Europea e il Regno Unito. Nel progetto viene tradotta in termini giuridici la relazione congiunta dei negoziati dell'Unione Europea e del Governo del Regno Unito di dicembre dell'anno precedente sulla prima fase dei negoziati. Il progetto integra il testo menzionando il periodo di transazione, inoltre presenta un testo aggiuntivo riguardante questioni che non sono ancora oggetto di un accordo.

Il progetto di accordo di recesso sarà trasmesso per la discussione al Consiglio (Articolo 50) e al gruppo Brexit del Parlamento europeo, prima di essere inviato al Regno Unito per il negoziato.

Il 19 marzo 2018 in seguito ai negoziati tra Unione Europea e UK viene raggiunto un accordo parziale sul testo dell'accordo di recesso. Il progetto di accordo presenta i progressi riguardo i punti salienti discussi nei colloqui sui quali entrambe le parti convergono sul testo giuridico (diritti dei cittadini, liquidazione finanziaria, periodo di transizione, questioni relative alla separazione)

Riguardo alla questione della frontiera tra l'Irlanda del Nord e l'Irlanda, i negoziatori convengono che una versione giuridicamente operativa della soluzione "di salvaguardia" (backstop) dovrebbe essere concordata come parte del testo giuridico dell'accordo di recesso. Tale soluzione sarà in linea con quanto convenuto nel dicembre 2017 nella relazione congiunta e si applicherà a meno che e fintantoché non sarà trovata un'altra soluzione. Come da prassi il Consiglio europeo viene aggiornato periodicamente sulle principali questioni inerenti al negoziato (Consiglio europeo)

Durante il corso dei negoziati, l'U.E. afferma che intende instaurare con il Regno Unito un partenariato più stretto possibile che includa, tra le altre cose, anche una cooperazione commerciale ed economica, la sicurezza e la difesa. Tuttavia, i leader dell'UE a 27 rilevano che le posizioni assunte del Regno Unito risultano limitare la portata di un simile partenariato.

A metà settembre (19 e 20 settembre) la riunione informale a Strasburgo dei 27 leader dell'Unione Europea rappresenta l'occasione per discutere i progressi compiuti nei negoziati con il Regno Unito e della via da seguire. I 27 leader si dimostrano pienamente uniti sui seguenti punti, primo, è importante che l'accordo di recesso sia comprensivo di una salvaguardia (backstop) solida, operativa e giuridicamente vincolante per quanto riguarda l'Irlanda. Secondo, è necessario presentare una dichiarazione politica comune chiara inerente alla future relazioni con il paese uscente.

"Il Consiglio europeo di ottobre sarà il momento della verità per i negoziati sulla Brexit. A ottobre prevediamo di raggiungere il massimo dei progressi e dei risultati nei negoziati sulla Brexit. Successivamente decideremo se vi sono le condizioni per convocare un vertice straordinario a novembre al fine di finalizzare e formalizzare l'accordo." Afferma il presidente Donald Tusk dopo il vertice di Salisburgo (Consiglio europeo).

Nel Consiglio europeo straordinario di novembre i leader dell'Unione Europea approvarono il progetto di accordo di recesso Brexit e il progetto di dichiarazione politica

sulle future relazioni Unione Europea – Regno Unito, non è però andata altrettanto bene la votazione presso il Parlamento britannico, durante la quale l'accordo non viene approvato. Il 15 gennaio 2019, infatti, il governo britannico perde il primo voto in Parlamento sulla Brexit, due mesi dopo, obbligata dal Parlamento, May chiese all'U.E. una proroga fino al 30 giugno, come risposta ottiene da l'UE la proposta di due date, il 22 maggio (nel caso dell'approvazione dell'accordo raggiunto il 25 novembre 2019), altrimenti il 12 febbraio. L'11 aprile le parti si accordarono per un ulteriore rinvio fino la 31 ottobre. Non è però Theresa May a concludere le trattative dato che dopo aver fallito tre volte in Parlamento, non riuscendo a raggiungere un accordo da far approvare al Parlamento, Theresa May annuncia le proprie dimissioni a maggio 2019, lasciando così il posto a Boris Johnson che diventa leader del partito Conservatore ed entra a Downing Street da Primo Ministro il 23 luglio 2019 Lardo (2019).

Il governo britannico passa in questo modo da Cameron, favorevole all'adesione del Regno Unito nell'Unione Europea, a Theresa May tiepida *remainer* che non è riuscita a garantire un'uscita ordinata dall'Unione, fino a Boris Johnson, principale esponente del fronte del *leave*. (Rosa, 2019: 37).

Le prime mosse della premiership di Boris Johnson si caratterizzarono per una coerenza di fondo, “impostare un braccio di ferro con chiunque si frapponga sulla strada della conclamazione della Brexit il 31 di ottobre” (Martinelli, 2019:11). Da un lato minacciò con il *no deal* cercando di impostare in maniera diversa il negoziato con l'UE, pensando di avere il coltello dalla parte del manico. Dall'altro lato vedeva nel Parlamento un potenziale ostacolo interno.

Considerando che la seduta del Parlamento britannico risultava lunghissima, due anni anziché uno come di solito da prassi, Boris Johnson, sapendo che, a priori la Regina non avrebbe potuto opporsi ad un *advice* del Primo Ministro, propone alla sovrana la sospensione del Parlamento dal 9 al 12 settembre al 14 ottobre. Elisabetta II accogliendo l'*advice* il 28 agosto annuncia la *prorogation*¹(Martinelli, 2019: 12).

¹ Maggiori dettagli verranno presentati nel secondo paragrafo.

Le date di sospensione tenevano conto del fatto che dal 25 luglio al 3 settembre il Parlamento si aggiornava per la solita pausa estiva e da metà settembre ai primi di ottobre la sospensione coincideva con gli annuali congressi dei partiti. Il 14 ottobre come termine della *prorogation* era giustificata dal fatto se il termine fosse scaduto prima, il *Queen's Speech* di apertura della nuova sessione sarebbe caduto prima della riunione del Consiglio dell'Unione Europea fissato per il 17-18 ottobre (Caporali, 2020:95).

In seguito a queste decisioni, il Parlamento al rientro dalla pausa estiva il 3 settembre, cambia prontamente il calendario dei lavori e reagisce proponendo e approvando un disegno di legge anti *no-deal* (Caporali, 2020:96).

La decisione di sospendere il Parlamento nel bel mezzo delle trattative per l'uscita dall'Unione Europea scuote l'opinione pubblica e il caso arriva fino alla Corte suprema, la quale dichiara l'advise illegittimo, ripristinando il lavoro del Parlamento².

Prima del termina del 31 ottobre, il 17 ottobre 2019 la stessa Commissione europea raccomanda al Consiglio europeo di approvare l'accordi di recesso riveduto; e così è stato, il Consiglio europeo approva l'accordo di recesso e la dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni riveduti dopo la proroga. L'accordo però ancora una volta non viene approvato in tempo utile dal Parlamento britannico e Johnson fu costretto a chiedere a Bruxelles un altro rinvio. L'Unione Europea lo concede, fino al 31 gennaio, sottolineando che il Regno Unito avrebbe potuto lasciare l'Unione Europea nel caso in cui si sarebbe raggiunto un accordo prima. Nonostante la sconfitta Johnson Riuscì però ad ottenere il via libera dal Parlamento per elezioni anticipate, in seguito alle quali i conservatori di Boris Johnson ottengono una netta maggioranza, rafforzando così la maggioranza del Governo.

L'accordo definitivo verrà firmato il 24 gennaio 2020, lo stesso giorno dai presidenti Charles Michel³ e Ursula von der Leyen a Bruxelles e successivamente Londra dal primo ministro Boris Johnson.

Dopo Oltre tre anni e mezzo, il Regno Unito lascia l'Unione Europea il 31 gennaio 2020 alle 23 di Londra, in seguito all'approvazione del testo di legge per il divorzio di Londra

² Cfr. par 2

³ Presidente del Consiglio Europeo dal 1° dicembre 2019

dall'Unione Europea il 23 gennaio e dopo l'approvazione dell'accordo anche da parte del Parlamento Europeo.

Si diede così avvio al periodo di transizione che terminerà il 31 dicembre 2020 dopo aver raggiunto un accordo commerciale solo il 24 dicembre.

In un momento in cui almeno cinque paesi sono in attesa dell'adesione all'Unione Europea il Regno Unito festeggia l'uscita, viene da porsi una domanda, il Regno Unito se ne pentirà? La risposta verrà data con il tempo.

2. Il coinvolgimento del Parlamento. Le sentenze Miller I e II

In momento epocale come l'uscita di un paese membro dall'Unione Europea si collocano anche due storici interventi della Corte Suprema del Regno Unito (Rosa, 2019: 31).

Torniamo all'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea, che regola il processo di uscita di un paese dall'Unione Europea. L'articolo 50 recita:

“1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. 2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio Europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio Europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione.”

Leggendo l'articolo il procedimento sembra molto chiaro e semplice, il caso della Brexit però è la prova che così non è.

È opportuno soffermarsi sulle parole: *“conformemente alle proprie norme costituzionali”*, in particolare sul significato e sulle implicazioni. In sostanza, l'Art.50 specifica che uno stato può decidere di lasciare l'Unione Europea ma la decisione deve essere presa conformemente alle norme costituzionali del diritto interno. Quindi le norme costituzionali dello stato sono di rilevante importanza nella decisione, nel senso che, uno stato non può lasciare l'Unione Europea se si presentano non conformità, rispetto al diritto costituzionale interno, nella notifica dell'intenzione di uscire (Schutze, 2015).

In seguito al risultato del referendum del 23 giugno 2016, il Governo aveva manifestato l'intenzione di soddisfare la volontà del popolo, decidendo di notificare la volontà di uscire dall'Unione Europea entro marzo 2017 (Carolari, 2020: 71) appellandosi al legittimo esercizio dei poteri di prerogativa. Prima ancora che il Governo facesse qualsiasi passo formale, vennero proposti due giudizi, il primo dai signori Gina Miller e Deir dos Santos contro il Ministro per l'uscita dall'Unione Europea dinanzi alla *High Court of English and Wales*, il secondo dai signori Steven Agnew e Raymond Mc Cord contro il Ministro per il Nord Irlanda davanti alla *Northern Ireland High Court*. Accolto il primo giudizio e respinto il secondo le questioni vennero riproposte alla Corte Suprema del Regno Unito.

In questa sede verrà esposta una sola delle due questioni portate dinanzi alla Corte Suprema, la legittimità di una formale comunicazione di uscita dall'U.E. da parte dei Ministri competenti senza una previa legge approvata da entrambe le Camere e legalmente assentita dalla Regina (Miller I, par3) (Caporali, 2020: 72)

In origine tutti i poteri risiedevano nelle mani della Corona, con l'affermarsi della democrazia questi poteri sono stati suddivisi tra tre organi, al Parlamento il potere legislativo, al Governo il potere esecutivo e alle Corti il potere giudiziario. Rappresentano i poteri di prerogativa i poteri residuali rimasti in mano alla Corona, esercitabili anche dai Ministri. Tra questi poteri rientrano il potere di stipulare i trattati e di ritirarsi da essi e quello di convocare e chiudere temporaneamente il parlamento (*prorogation*) (Caporali, 2020 :67).

Il Parlamento ha il potere di limitare o eliminare, con legge, i poteri di prerogativa. “È principio costituzionale che, quando il potere dell'Esecutivo di interferire con la priorità e la libertà dei sudditi viene sottoposto al controllo del Parlamento e direttamente regolato dalla legge, l'Esecutivo non deriva più la sua autorità dalla Prerogativa reale, ma dal Parlamento, e che nell'esercitare una tale autorità l'Esecutivo è costretto ad osservare le restrizioni che il Parlamento ha imposto a vantaggio dei sudditi” (Caporali, 2020: 68). I poteri di prerogativa quindi, dal punto di vista costituzionale, sono esercitabili nel rispetto della legge e del diritto comune, ne consegue che il potere di prerogativa di fare e disfare i trattati può essere esercitato, il Parlamento deve però essere coinvolto nel momento in cui l'uscita o la stipula di un trattato modifica il diritto interno (Caporali, 2020: 70-73).

I ricorrenti alla Corte Suprema avevano sostenuto che l'esercizio della Prerogativa reale per il recesso dai Trattati dell'Unione Europea, sarebbe stato illegale perché avrebbe modificato il diritto interno dato che in base alla *European Communities Act 1972* (legge per l'adesione del Regno Unito alla Comunità Economica Europea) nel diritto interno britannico sono entrati una serie di diritti riconosciuti ai cittadini britannici dal diritto comunitario e dalle successive leggi interne.

La Corte sostiene quindi che: “1) che la legge del 1972⁴, che costituisce un caso senza precedenti, dimostrato dalla sua *unusual legislative history* (*Miller I*, par. 88) e dalla sua natura eccezionale, deve ritenersi avere come suo principale effetto quello di innestare nel diritto interno inglese una dinamica fonte del diritto internazionale, ponendola al di sopra di tutte le altre fonti consolidate (*Miller I*, par. 90); 2) che la Sezione 2(1) di tale legge ha previsto un *conduit pipe* per far passare nel diritto interno inglese i diritti, doveri, etc., riconosciuti dal diritto comunitario; 3) che fino a quando la legge del 1972 e la Sezione 2(1) non verranno abrogate il diritto comunitario continuerà a essere parte del diritto interno; 4) che siccome la *Royal prerogative* non può essere esercitata in modo da alterare il diritto interno solo una nuova legge potrà porre termine alla continua esistenza della nuova fonte del diritto creata dalla legge del 1972 e alla continua esistenza dei diritti e di ogni altro *legal incidents* che fluisce da essa (*Miller I*, par. 93); 5) che pertanto ai ministri non residua alcun potere di prerogativa da loro esercitabile per uscire dall'U.E., non essendo stati in tal senso espressamente autorizzati dalla legge del 1972” (Caporali, 2020: 77).

Quindi una notifica della volontà del Regno Unito di uscire dall'Unione Europea, senza il coinvolgimento del parlamento non sarebbe stata legittima a causa della conformità alle norme costituzionali del Regno Unito.

Anche il secondo storico intervento della Corte Suprema, sopra nominato, è inerente all'esercizio dei poteri di prerogativa da parte del Governo, in particolare la *prorogation*, esercitato dal neoletto Primo Ministro Boris Johnson proponendo alla Sovrana tramite un *advice* la sospensione dei lavori del Parlamento.

⁴ Legge sulle Comunità europee che sancisce l'adozione del diritto dell'Unione europea nel diritto nazionale del Regno Unito.

In generale la *prorogation* consiste in un potere esercitato dalla Regina su consiglio del Primo Ministro. La durata della sospensione è sempre definita ed è decisa dal Governo, (Rosa, 2019: 39) con essa si chiude una sessione del Parlamento e ha lo scopo di mettere fine a tutti i procedimenti pendenti in entrambe le Camere. Durante il periodo in cui il lavoro del Parlamento è sospeso (in entrambe le Camere) nessuna legge può essere discussa o approvata ed il Parlamento non può essere interrogato su nessuna questione fino all'apertura di una nuova sessione che inizia con il *Queen's speech* alla Camera dei Comuni che illustra il programma del Governo per la sessione successiva (Capolari, 2020: 87).

Anche in questo caso la pronuncia della Corte Suprema deriva da due ricorsi separati, il ricorso Cherry, sollevato presso la *Court of Session* scozzese, e il ricorso Miller sollevato presso la English and Wales High Court (Conti, 2019: 2). Alla Corte Suprema venne chiesto, primo, se fosse giustiziabile l'*advice* del Primo Ministro e se sì, quali sono gli standard di legittimità giudicabili. Secondo, se l'*advice* in questione fosse legittimo ed in caso negativo, quali garanzie vi fossero contro tale *advice* (Conti, 2019: 3).

I ricorsi sono stati presentati considerando che la *prorogation* sarebbe stata molto lunga in un momento storico delicato per il Regno Unito ed inoltre si percepiva la volontà di Johnson di impedire la Parlamento lo svolgimento le proprie funzioni legislative e di controllo politico, facilitando così l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, anche senza un accordo.

La Corte riconosce e precisa che, primo, la *prorogation* è un potere di prerogativa, riconosciuto dal diritto comune ed esercitato dalla Corona, esercitabile anche su consiglio del Primo Ministro. Secondo, è legittimo che la Corte di pronunci su questioni legali anche quando emergono da controversie politiche. Terzo, la Corte può avere un ruolo anche nell'ambito dei rapporti tra Parlamento e Governo. Quarto, nel caso in cui l'*advice* risulti giustiziabile e la decisione della Corte Suprema sarebbe che l'*advice* è illegittimo, tale decisione renderebbe ancora più effettivo il principio di separazione dei poteri visto che ripristinerebbe le funzioni costituzionali del Parlamento, altrimenti sospese (Conti, 2019: 5).

Per esaminare la giustiziabilità la Corte cerca di chiarire quali siano i confini del potere di prerogativa, ritrovandoli in due principi costituzionali: la sovranità del Parlamento e il

Governo responsabile. In base a questi due principi, il Parlamento rappresenta il cuore dell'ordinamento giuridico e ha il compito di controllare il Governo ed il suo operato, allo stesso tempo, il Governo è tenuto a rendere conto del proprio operato ai diretti rappresentanti del corpo elettorale. Questi principi risulterebbero violati nel caso in cui il Governo potesse impedire al Parlamento l'esercizio di funzioni legislative e di controllo. Secondo la Corte, la sospensione dei lavori del Parlamento risulta illegittima nel momento in cui essa ostacoli l'esercizio delle funzioni costituzionali del Parlamento, senza una ragionevole giustificazione. La lunga sospensione del Parlamento voluta da Boris Johnson mancava di tale ragionevole giustificazione, quella proposta da Johnson e quindi, la necessità di tempo per preparare il discorso della Regina, era infondata visto che tale attività necessita di tempi molto minori. Inoltre, il Regno Unito si trovava in una fase di cambiamento epocale nel quale per giunta veniva impedito al Parlamento di esercitare i propri poteri (Rosa, 2019: 41). La Corte quindi decise che la questione sollevata è giustiziabile e che l'*advice* di Johnson è illegittimo (Conti, 2019: 6).

Come spesso accade, in momenti di crisi, in cui è necessario prendere e attuare decisioni in modo tempestivo, i Parlamenti non vengono adeguatamente coinvolti. Il caso delle due sentenze della Corte Suprema del Regno Unito ne è la prova.

Passiamo ora a trattare i principali elementi dell'accordo raggiunto tra le due parti dopo i lunghi negoziati.

3. L'accordo

Quali sono le differenze tra le proposte di accordo presentati da Theresa May e Boris Johnson? E come si è concluso il periodo di transizione? Ecco i punti salienti.

I punti principali l'accordo riguardano i diritti dei cittadini, gli obblighi finanziari e la questione del confine tra Irlanda del Nord e Irlanda.

I cittadini dell'Unione Europea già residenti nel Regno Unito da almeno cinque anni dovranno chiedere un permesso di permanenza per poter continuare ad avere l'accesso alla sanità pubblica e sicurezza sociale (Camera dei deputati. Ufficio Rapporti con l'Unione europea XVIII Legislatura, 2016).

Il Regno Unito si impegna a rispettare tutti gli obblighi finanziari dovuti alla lunga permanenza nell'Unione Europea. Londra dovrà versare nelle casse dell'Unione Europea

circa 45-50 miliardi di euro, in modo tale da coprire i costi volti ad adempiere agli impegni già presi a livello comunitario fino al 2020 (Villa, Villafranca, 2018).

L'accordo presentato da Boris Johnson differisce da quelle della May principalmente per quel che riguarda l'Irlanda (Parola, et al., 2019).

Dopo l'uscita dall'Unione Europea del Regno Unito, l'Irlanda sarà paese membro dell'Unione Europea, mentre l'Irlanda del Nord sarà territorio britannico, questo comporta la necessità di prestabilire chiare regole, soprattutto per quel che riguarda il commercio. Per tenere fede all' Accordo del Venerdì Santo del 1998, in base al quale non vi dovrà mai essere una barriera fisica tra l'Irlanda del Nord e l'Irlanda in cambi della cessazione delle ostilità, l'Unione Europea e Regno Unito si accorderanno su una Zona di libero scambio.

La premier May aveva cercato di proporre un periodo di transizione con una unione doganale. Soluzione accettata dall'Unione Europea ma alle proprie condizioni, senza la possibilità di recesso unilaterale del Regno Unito, con l'accettazione delle norme europee in tema di concorrenza e della possibilità dell'intervento della Corte di giustizia europea in caso di controversie (Villa, Villafranca, 2018).

L'accordo prevedeva un periodo di transizione dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2020 ormai volto al termine, durante il quale si era garantita la continuità del diritto dell'Unione Europea nel Regno Unito tranne che per la partecipazione a istituzioni e strutture di governance. Verso la fine del periodo di transizione, il 24 dicembre 2020 si è finalmente giunti ad un accordo sugli scambi e sulla cooperazione tra le due parti, l'accordo prevede tre pilastri principali: 1) un accordo di libero scambio con un nuovo partenariato economico e sociale con il Regno Unito; 2) un nuovo partenariato per la sicurezza dei cittadini dell'Unione Europea 3) un accordo orizzontale in materia di governance (Presidenza del Consiglio dei ministri).

CONCLUSIONI

In conclusione, è possibile affermare che il Regno Unito, quindi, può festeggiare per esempio la riconquista della sovranità sui poteri che erano stati lentamente trasferiti a Bruxelles e il riaver ottenuto il controllo sui propri confini, limitando la libera circolazione delle persone. Nonostante il fatto che molti economisti si sono schierati a favore dell'uscita, altri hanno cercato di portare l'attenzione su possibili conseguenze

negative collegare alla Brexit, come la recessione, l'inflazione, una moneta più debole, l'aumento della disoccupazione e l'impatto negativo sul business inglese.

L'Unione Europea, dall'altro lato, si libera di una forza frenante allo sviluppo di un profilo compatto soprattutto sul fronte dalla politica estera. Ora dovrebbe essere il tempo in cui l'Europa si focalizzi sul consolidamento di quello che è stato creato nel corso degli anni, con lo scopo di raggiungere una maggiore coesione politica e sociale.

Bibliografia

Camera dei deputati. Ufficio Rapporti con l'Unione europea XVIII Legislatura. (2016). La Brexit e i negoziati sull'accordo di partenariato tra l'UE e il Regno Unito. https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105600.pdf?_1585218079190

Caporali, G. (2020). Le sentenze Miller I e II: sovranità del Parlamento o sovranità della Corte Suprema?. *Federalismi.it*. 10: 64-131

Consiglio europeo (2020). Brexit. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/>.

Conti, G. (2019). La Corte Suprema Britannica tra prorogation e Brexit: una lezione di diritto costituzionale. *Diritti Comparati.it*:1-7.

Dipartimento per le politiche europee (...). Le tappe della Brexit. <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/approfondimenti/brexit/tappe-brexit/>.

Lardo, A. (2019), Brexit: la guida completa. Riassunto dei principali eventi, delle cause e delle conseguenze. *Altalex*. <https://www.altalex.com/guide/brexit>.

Laschi, G. 2016. L'Europa in Crisi, in: *L'Unione Economica Europea: aspetti Economici, Sociali e Istituzionali*, Bari, Cacucci, pp. 11 – 25.

Martinelli, C. (2019). Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Partnership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC. Osservatorio costituzionale. 6: 5-30.

Parola, F., Villa, M., Villafranca, A. (2019). I prossimi passi. Brexit: L'accordo di Johnson, ecco cosa cambia. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/brexit-laccordo-di-johnson-ecco-cosa-cambia-24198>

Presidenza del Consiglio dei ministri. Brexit. Due accordi per prepararsi alla svolta. http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Brexit_PrepararsiSvolta.pdf

Rosa, F. (2019). Brexit e la rivincita del Parlamento?". Osservatorio costituzionale. 6: 31-47.

Schutze, R. (2015). European Constitutional Law. Seconda Edizione. Cambridge: Cambridge University Press.

Villa, M., Villafranca A., (2018). Brexit: è vero accordo?. Istituto degli Studi di Politica Internazionale. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/brexit-e-vero-accordo-21641>