



Il Regno Unito, l'Unione Europea e il Referendum sulla Brexit del 2016 excursus storico e prospettive.

di Christian Rossi

Il 23 giugno 2016 gli elettori britannici hanno votato in un controverso referendum per decidere se il Regno Unito dovesse continuare ad essere uno Stato membro dell'Unione Europea oppure dovesse uscire, attivando così la clausola dell'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea. Il risultato della votazione è stato di per sé divisivo perché il 51.89% dei votanti ha scelto di abbandonare l'Unione mentre il 48,11% ha scelto di restare. In termini assoluti la maggioranza su un totale di 33 milioni di votanti, a fronte di 46 milioni di elettori, è stata di un milione e trecentomila voti. Una scelta che divide perché non tutte le realtà che compongono il Paese hanno votato in modo uniforme. La Scozia e l'Irlanda del Nord e la regione della Greater London, hanno votato per restare, mentre l'Inghilterra e il Galles per uscire¹. Il risultato referendario ha anche cambiato la geografia del potere politico, dal momento che il Primo Ministro in carica, che aveva acconsentito ad indire il referendum, ossia David Cameron è stato costretto a dimettersi, sostituito dopo una battaglia per la leadership del partito Conservatore, non dall'ex sindaco di Londra, Boris Johnson, uno dei fautori della Brexit nel partito e velleitario futuro Primo Ministro, ma dal Ministro dell'Interno, Theresa May². Le speranze di Boris Johnson sono state soltanto uno degli effetti divisivi del referendum perché un impatto maggiore vi sarà più che sulla carriera politica dell'ex sindaco sulle vite dei cittadini scozzesi e irlandesi. Questi ultimi in particolare sono quelli sui quali la Brexit prevedibilmente impatterà di più, coinvolgendo peraltro altri Stati. Il primo fra tutti la Repubblica d'Irlanda.

Prima di esaminare però gli effetti del referendum è forse importante fare un passo indietro per capire il rapporto che Londra ha avuto con l'Unione Europea e, prima ancora, con le tre comunità che formavano il cuore dell'Unione, la CEE, la CECA e l'Euratom, a cui il Regno Unito aveva originariamente, infine, aderito nel 1972 dopo un lunghissimo negoziato, cominciato nel 1961 e

¹ <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (16 giugno 2017).

² Neil Johnston, Lucinda Maer, *Leadership Elections: Conservative Party*, Breafing Paper number 01366, 30 June 2016, House of Commons Library, pp. 6-8.

seguito da ripetute prese di posizione dei differenti primi ministri dal 1973 anno di effettivo ingresso fino ad oggi e da un referendum nel 1975. Tralasciando la posizione di Winston Churchill, da sempre a favore di una maggiore integrazione europea, pur se con il Regno Unito associato esterno piuttosto che partecipe, il vero punto di svolta in merito ad un possibile ingresso nelle Comunità si ebbe con l'avvento di John Kennedy alla Casa Bianca. Il presidente americano, difatti, nonostante i problemi nella bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti, causati anche dal rafforzamento dell'integrazione europea, vedeva di buon grado un possibile ingresso di Londra nel Mercato Comune, e non ne fece mistero con il premier britannico Harold Macmillan. L'ottica statunitense era quella di rafforzare la comunità atlantica, e l'adesione britannica sarebbe servita a quello scopo. Un punto sul quale gli alleati europei, Italia e Germania in particolare, si trovavano d'accordo. Meno convinta su questo terreno era invece la Francia, la quale metteva in discussione il reale apporto che Londra avrebbe potuto fornire, se non i danni che avrebbe potuto causare nel lungo periodo³. Ad ogni modo, il Primo Ministro britannico discusse a lungo con i colleghi circa la possibilità di fare domanda di adesione e, in uno scambio di opinioni con il collega canadese Robert Menzies, confidò che la decisione di non partecipare ai negoziati per la Comunità Economica Europea a partire dal 1955, era stata presa su presupposti rivelatisi poi errati⁴. La prima congettura era relativa al possibile insuccesso della Comunità Economica, la seconda è che in caso di successo si sarebbe potuto fare facilmente un accordo di associazione soddisfacente⁵. Non sarebbe stato così e questo indusse il Governo di Sua Maestà Britannica a ripensare la propria strategia, dopo aver rassicurato i paesi del Commonwealth, per i quali si sarebbe applicato un sistema simile a quello individuato per le ex colonie francesi e olandesi, e di cui si era discusso a lungo in occasione delle fasi di creazione del Mercato Comune⁶. Pertanto, 1° agosto 1961 furono rotti gli indugi e Downing Street presentò formale domanda di accesso alle Comunità Europee⁷. Il percorso, come è noto, non si rivelò per nulla facile, dal momento che per ben due volte il presidente francese Charles de Gaulle pose il veto all'ingresso del Regno Unito, sia nel 1963, sia nel 1967. In particolare nel 1963 la posizione francese fu alquanto dura e lasciò anche gli alleati europei, favorevoli all'allargamento, ma anche gli americani nella prostrazione più completa⁸. I negoziati con il Regno Unito condotti a partire dal 1970 ebbero un approccio diverso rispetto a quelli di dieci anni prima, l'aspetto più sostanziale fu il nome dato alla Conferenza internazionale sui negoziati, "Conferenza tra gli Stati membri e gli Stati che hanno fatto domanda di accesso" nel primo caso, "Conferenza tra le Comunità e gli Stati che hanno fatto domanda di accesso" nel secondo, una differenza non di poco conto, che eliminava se non altro dal titolo, certi individualismi. Ad ogni buon conto, dopo un difficile avvio procedurale dovuto alla differenza di posizioni su taluni aspetti, ma soprattutto al notevole numero di temi su cui discutere, gli incontri formali cominciarono nel mese di giugno del 1970 e si protrassero per oltre un anno e mezzo, toccando il complesso di temi inclusi nel trattato

³ Christian Rossi, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy. Cooperazione allo sviluppo e disarmo nell'Europa Mediterranea (1961-1963)*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 31-40.

⁴ Harold Macmillan, *At the End of the Day, 1961-1963*, Harper and Row, New York, Londra, 1973, p. 15.

⁵ Sull'ipotesi si veda: Zoppi a Segni, telesspresso del 16 febbraio 1956, *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia*, Serie A, IPZS, Roma, 2017, pp. 309 - 310.

⁶ Segni a Martino, lettera del 12 febbraio 1957, *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia*, Serie A, IPZS, Roma, 2017, pp. 611- 612.

⁷ Harold Macmillan, *At the End of the Day*, op. cit., p. 40.

⁸ Christian Rossi, *La Freedom Doctrine*, op. cit., pp. 149 -151.

CECA e nei Trattati di Roma⁹. Conclusi i negoziati per l'adesione il Regno Unito poté finalmente accedere alle Comunità e al Mercato Comune, ma se i rapporti con la Francia e con gli altri Stati membri si erano rasserenati lo stesso non si poteva dire sul fronte politico interno, ove solo un anno dopo l'ingresso cominciarono i distinguo tra i vari partiti politici sulla reale necessità e volontà che il Paese continuasse la sua permanenza nelle Comunità. In particolare, il partito Laburista, guidato da Harold Wilson aveva promesso, in occasione della campagna elettorale per le elezioni politiche generali del 1974, che in caso di vittoria avrebbe richiesto il parere degli elettori sulla permanenza o meno come componenti delle Comunità Europee¹⁰. Le motivazioni di base portate dal Partito Laburista riguardavano una perplessità di fondo circa la Politica Agricola Comune e il differenziale di prezzi tra il mercato europeo e quello del Commonwealth, ma non soltanto. Il partito Laburista accusava il partito Conservatore, il quale aveva negoziato l'accordo, di aver svenduto la sovranità economica del Paese. Come anche è accaduto recentemente, anche nel 1975 il Governo britannico a guida laburista, nel frattempo vincitore delle elezioni di ottobre 1974, dopo aver inserito il possibile referendum nel discorso della Corona¹¹, negoziò un accordo particolare tra la CEE e il Regno Unito sulle materie oggetto di controversia, tanto da indurre il Governo a schierarsi per il voto favorevole alla permanenza dentro le Comunità¹², anche con il sostegno del partito Conservatore, stante la dichiarazione del capo dell'Opposizione Margaret Thatcher¹³, al referendum convocato poi per il 5 giugno 1975¹⁴. Analogamente a quello che è poi accaduto nel 2016, anche nel 1974-75, il Governo non decise subito una data per la consultazione, ma volle aspettare l'esito delle negoziazioni in corso con la CEE per rinegoziare la permanenza del Regno Unito nella Comunità¹⁵, ed è anche vero che la questione tecnica sulla valenza del referendum dal punto di vista politico, del quorum partecipativo e del peso da dare alle nazioni che compongono il Regno fu attentamente soppesato¹⁶. Il Primo Ministro Harold Wilson era deciso ad ottenere il migliore accordo possibile per poi dare la parola agli elettori, così come comunicò alla Camera dei Comuni¹⁷, e una volta ottenuto l'accordo appoggiò con tutto il proprio peso politico la scelta sulla permanenza nelle Comunità, e questa è una delle sostanziali differenze, come si vedrà a breve, con il 2016. Vista la forte campagna condotta dal Governo britannico a favore della permanenza, e il sostanziale apporto dato anche dal partito Conservatore, mentre il partito Laburista contrariamente al Governo che sosteneva si schierò per la libertà di voto, il Referendum diede un'amplissima maggioranza per la permanenza nella CEE con oltre 17 milioni di voti a favore su un totale di circa 26 milioni di votanti¹⁸.

⁹ Per un resoconto puntuale dei negoziati si veda: David Hannay (a cura), *Britain's Entry into the European Community. Report on the Negotiations of 1970 – 1972 by Sir Con O'Neill*, Whitehall History Publishing, Frank Cass, London, 2000.

¹⁰ The Labour Party Manifesto. Britain will win with Labor, October 1974, <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab74oct.htm> (16 giugno 2017).

¹¹ *The Queen's Speech* 1974, <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1974/oct/29/queens-speech> (16 giugno 2017).

¹² Dichiarazione di Harold Wilson alla Camera dei Comuni del 18 marzo 1975, http://hansard.millbanksystems.com/commons/1975/mar/18/european-community#column_1456 (16 giugno 2017).

¹³ Keesing's Contemporary Archives, volume XXI, 1975, p. 27139.

¹⁴ *Ivi*, pp. 27141-27145.

¹⁵ Promemoria del Lord President of the Council, Edward Short, 17 febbraio 1975, The National Archives, Kew Gardens, Londra, Records of the Cabinet Office (d'ora in poi CAB), 129/181/19.

¹⁶ Promemoria del Lord President of the Council, Edward Short, 17 gennaio 1975, The National Archives, CAB, 129/181/6.

¹⁷ Promemoria di Harold Wilson del 22 gennaio 1975, The National Archives, CAB, 129/181/11.

¹⁸ Vaughne Miller, *The 1974-75 UK Renegotiations of EEC Membership and Referendum*, Breafing Paper number 7253, 13 July 2015, House of Commons Library, p. 25.

Nonostante il via libera degli elettori per la permanenza nella Comunità Economica Europea i rapporti tra il Regno Unito e l'Europa rimasero sostanzialmente sempre burrascosi e in più occasioni ci furono richieste di accordi diversi, rinegoziazioni, richieste di esclusione dai processi decisi da tutti gli altri Stati membri o, più semplicemente, posizioni in controtendenza. Uno dei livelli di massimo scontro, soltanto pochi anni dopo il referendum si ebbe con il Primo Ministro Margaret Thatcher, la quale chiese a gran voce un riequilibrio dei conti e una perequazione a favore del Regno Unito, che a suo dire spendeva troppo nella politica agricola comune, già oggetto della rinegoziazione del 1974-75, più di quanto ricevesse indietro. La Thatcher condusse una battaglia durissima in seno alle istituzioni comunitarie e dopo circa due anni di negoziati, e di buoni uffici del presidente del Consiglio italiano Francesco Cossiga¹⁹, ottenne ciò che chiedeva. Il mandato della signora Thatcher proseguì fino al 1990 e così gli alti e bassi dei rapporti tra Regno Unito e Comunità Europee. Un rapporto travagliato che non cessò neppure quando al numero 10 di Downing Street arrivò, in seguito alle dimissioni della Thatcher, l'ex Cancelliere dello Scacchiere John Major. Fu difatti sotto la sua premiership che si arrivò all'approvazione del Trattato di Maastricht, e alla definizione del percorso verso la moneta unica, l'Euro, che avrebbe implicato la cessione della politica monetaria alle istituzioni comunitarie. In questa occasione John Major chiese ed ottenne forse il più pesante, anche se non l'unico, dei cosiddetti opt-out, il diritto del suo Paese di restare fuori dal processo della moneta comune, pur restando all'interno dell'Unione Europea, nuovo nome delle Comunità²⁰. Major non definì la clausola come propriamente "opt-out", ma più pragmaticamente, forse per lasciare la porta aperta a diverse future decisioni, come un mezzo che il Regno Unito si era assicurato per decidere piuttosto un "opt-in", se e quando fosse stato desiderio del Governo farlo, e alle condizioni reputate giuste per il Paese²¹. Un altro opt-out che si assicurò John Major e la cui abolizione da parte del Governo di Tony Blair risulterà determinante in merito agli esiti del Referendum del 2016 è quello relativo al capitolo sociale. Quando il New Labour di Tony Blair si accingeva alla campagna per le elezioni generali del 1997 si decise, anche per assicurarsi il favore delle parti più a sinistra del partito, di ristabilire i diritti sindacali aboliti dal Governo conservatore nel 1984 e di accedere al Capitolo Sociale europeo, dal quale il Regno Unito era stato escluso. Una volta insediata la nuova amministrazione il Governo si mosse di conseguenza ritirando la clausola dell'opt-out nel capitolo sociale, e accedendo pienamente al Trattato di Amsterdam²².

I governi laburisti guidati da Tony Blair prima e Gordon Brown in seguito, furono forse quelli più collaborativi con l'Unione Europea, sia grazie agli ottimi rapporti che i due primi ministri avevano con gli altri leader europei, ma anche e soprattutto grazie alla loro piattaforma politica che puntava ad ambiziose riforme sociali, costituzionali e alla riappacificazione nell'Irlanda del Nord e ai programmi di devoluzione in Scozia, Galles e nella stessa Irlanda del Nord, oltre al tentativo di dare una più salda leadership britannica all'interno dell'Europa²³. Nel corso degli anni i Governi laburisti adattarono sempre più la legislazione britannica alle direttive europee, così come richiesto dai trattati a cui il Regno Unito partecipava²⁴. L'arrivo del governo di coalizione tra i Conservatori e i

¹⁹ Margaret Thatcher, *Gli anni di Downing Street*, Sperling & Kupfer, Milano, 1993, pp. 51-55; 67-73.

²⁰ <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980312/text/80312-21.htm> (16 giugno 2017).

²¹ Matthew Smith, *Policy Making in the Treasury. Explaining Britain's Chosen Path on European and Economic Monetary Union*, Palgrave, Macmillan, 2014, p. 126.

²² Keith Barlow, *The Labour Movement in Britain from Thatcher to Blair*, Peter Lang, Frankfurt, 1997, p. 228

²³ Simon Bulmer, *New Labour and the European Union 1997-2007. A constructive partner?*, Working Paper FG1, 2008/05, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, pp. 4-7.

²⁴ *Ivi*, p. 13.

Liberali nel 2010, in seguito alla vittoria di misura del partito conservatore alle elezioni generali portò sostanziale calma nei rapporti con l'Unione Europea anche a causa del forte europeismo dei Liberal-Democrat guidati da Nick Clegg, nonostante sulla spinta del partito Conservatore, al cui interno si stava formando una forte corrente euroscettica, furono approvati dei paletti che evitavano ulteriori perdite di sovranità da parte del Paese²⁵. Gli anni del Governo di coalizione furono anche gli anni nei quali il partito indipendentista del Regno Unito, lo United Kingdom Independence Party, UKIP, che nella sua piattaforma aveva in progetto il ritiro dall'Unione Europea, crebbe di visibilità in modo esponenziale fino ad arrivare all'exploit del 2014 nelle elezioni amministrative tenute quell'anno nel Regno Unito²⁶, ma soprattutto alle Elezioni Europee²⁷. Data la forte ascesa dell'UKIP, che prendeva molti voti a destra, facendo quindi concorrenza al partito Conservatore il Primo Ministro uscente David Cameron dovette scendere a patti con la parte più euroscettica del suo partito in vista delle elezioni politiche generali del 2015. Il Manifesto elettorale del partito Conservatore tese a garantire la prestanza economica britannica in contraltare alle performance del resto dell'Unione Europea e nella campagna elettorale si stigmatizzò il diritto del Regno Unito nel far fronte in modo deciso alle pressioni che arrivavano dai paesi del Sud dell'Unione Europea nella ormai soverchiante crisi dei migranti, ma non solo, si cominciò a discutere se non fosse il caso di limitare i diritti dei cittadini europei che si spostavano in pieno diritto, dal proprio paese al Regno Unito, un qualcosa, per le caratteristiche del diritto europeo, impensabile. Nel timore di perdere le elezioni Cameron e il partito conservatore arrivarono ad accettare l'idea di un referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione, il tutto in chiara funzione anti-UKIP²⁸. Com'è noto, la forza reale dell'UKIP, anche alla luce del sistema elettorale britannico, diverso tra elezioni europee e politiche, non era così determinante, tanto che il partito Conservatore vinse a sorpresa le elezioni con una maggioranza autonoma tale da permettere la formazione di un governo monocolore. Le pressioni interne dei membri euroscettici del partito continuarono e il Primo Ministro dovette cedere alle loro pressioni e alle promesse fatte in campagna elettorale, e difatti il discorso della Corona del 2015 annunciò il disegno di legge sulla convocazione di un Referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione²⁹. Così com'era avvenuto quarant'anni prima anche il Governo guidato da David Cameron cercò prima di affrontare le urne la via del negoziato con l'Unione Europea in modo da ottenere nell'ambito sociale delle clausole favorevoli che andassero incontro alle promesse inserite nel manifesto elettorale. Le richieste del Governo britannico furono formalizzate da una lettera indirizzata dal Primo Ministro al presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk³⁰. I negoziati sull'appartenenza del Regno Unito nell'Unione Europea cominciarono poche settimane dopo e terminarono a febbraio del 2016, quando furono approvati i termini dell'accordo che garantiva a Londra maggiore flessibilità negli ambiti indicati dalla lettera del Primo Ministro³¹. Forte dell'accordo con l'Unione Europea il Primo Ministro decise di convocare il Referendum sulla

²⁵ European Union Act 2011, Chapter 12, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga_20110012_en.pdf (16 giugno 2017).

²⁶ <http://www.bbc.com/news/events/vote2014/england-council-election-results> (16 giugno 2017).

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html> (16 giugno 2017).

²⁸ The Conservative Party Manifesto, <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf> (16 giugno 2017).

²⁹ *The Queen's Speech* 2015, <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldhansrd/text/150527-0001.htm#15052714000178> (16 giugno 2017).

³⁰ Cameron a Tusk, lettera del 10 novembre 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf (16 giugno 2017).

³¹ European Council Conclusions, 18-19 February 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/> (16 giugno 2017).

permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea, approvato con una legge a dicembre 2015 nel bel mezzo delle discussioni come forma di pressione sull'Unione Europea³². A differenza, però, del 1975 il Governo britannico, molto debole al suo interno a causa delle correnti di partito, tra cui come si è detto, una forte componente euroscettica, non è riuscito ad esercitare un ruolo guida nella campagna referendaria, che pure aveva delle forti similitudini a quella del 1975, ove per non spaccare il partito Laburista, in contrasto alla linea del Governo, era stata lasciata libertà di voto. Di fatto la campagna a favore del *Remain* è stata fatta quasi a titolo personale dall'Ufficio del Primo Ministro³³, e da alcuni ministri a lui vicini in un contesto politico fortemente influenzato dalla propaganda dell'UKIP e dalla tiepidezza del nuovo leader laburista Jeremy Corbyn. Ad un anno dal referendum sulla Brexit ancora la situazione non si è chiarita, ma le prevedibili elezioni anticipate, convocate dal nuovo Primo Ministro, Theresa May, che dopo la sconfitta referendaria ha sostituito David Cameron, passando da tiepida sostenitrice del *Remain* ad accesa paladina del *Leave* e della Hard Brexit, non hanno chiarito quali siano le indicazioni dell'elettorato britannico, che ha punito il Governo in carica con una pesante sconfitta. Ad una lettura attenta si potrebbe pensare che la linea portata avanti dal partito Conservatore e dalla premier per una Hard Brexit sia stata pesantemente sconfessata³⁴, ma certamente bisognerà attendere le decisioni del governo, che impegnatosi ad attivare l'articolo 50 del Trattato di Lisbona³⁵, si ritrova ora in mezzo al guado, senza apparente sostegno popolare, nonostante il Referendum, con un'Unione Europea che aspetta a braccia aperte il ritorno a Canossa di Londra³⁶.

Christian Rossi

Professore Associato di Storia delle Relazioni Internazionali. Insegna storia dell'Integrazione europea nel Corso di Laurea in Scienze Politiche e *European Integration* nel Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali.

³² European Union Referendum Act 2015, Chapter 36, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/pdfs/ukpga_20150036_en.pdf (16 giugno 2017).

³³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/515068/why-the-government-believes-that-voting-to-remain-in-the-european-union-is-the-best-decision-for-the-uk.pdf (16 giugno 2017).

³⁴ *Election Results: Theresa May "no intention of resigning" after losses*, <http://www.bbc.com/news/election-2017-40208731> (16 giugno 2017).

³⁵ May a Tusk, lettera del 29 marzo 2017, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf (16 giugno 2017).

³⁶ EU leader: UK would be welcomed back if voters overturn Brexit, <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/20/european-parliament-will-welcome-britain-back-if-voters-veto-brexit> (16 giugno 2017).