

9 DICEMBRE 2015

Sulle conseguenze di un eventuale
Brexit

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma



Sulle conseguenze di un eventuale *Brexit**

di Federico Savastano

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma

1. Due aspetti preliminari meritano di essere presi in considerazione in merito alla lettera che il Primo ministro inglese Cameron ha indirizzato al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk il 10 novembre. Il primo riguarda lo scarso rilievo che i media hanno dato alla notizia: il giorno successivo molti quotidiani ne hanno riportato il testo, salvo poi dimenticarne i contenuti e – soprattutto – astenersi da ogni più approfondito commento. Se si guarda al panorama italiano la cosa non stupisce: il disinteresse cronico per le vicende istituzionali europee è stato ancora una volta ribadito dall'attenzione pressoché nulla riservata al messaggio del Regno Unito, al quale si sono spesso preferite le vicende giudiziarie del governatore della Regione Campania o la questione del doping di stato russo.

Ma nello stesso Regno Unito la vicenda è stata archiviata con una certa facilità: l'opinione pubblica è infatti concentrata sul tema del referendum del 2017 e i media hanno ritenuto scontate, quando non addirittura troppo deboli, le richieste avanzate dal governo.

In secondo luogo non può trascurarsi la probabilità che il gesto di Cameron avesse un doppio destinatario: senz'altro Tusk, al quale al lettera era indirizzata, ma anche l'opinione pubblica interna, in cui, se la componente euroscettica è pari a quasi la metà della popolazione, quella eurocritica rappresenta senz'altro la maggioranza.

Il risultato dell'UKIP alle ultime elezioni parlamentari costituisce un dato che ha fatto senz'altro riflettere tutti i partiti del Regno, ma in particolare i conservatori.

Il partito di Nigel Farage ha avuto il grande *exploit* con le europee del 2014, ma si trattava di un evento in qualche modo prevedibile: l'Ukip ha sempre ottenuto buoni risultati nelle tornate

* Intervento al Seminario a porte chiuse sulla lettera di Cameron a Tusk organizzato da *federalismi*, Osservatorio sui processi di governo e *Form.AP*, tenutosi a Roma il 25 novembre 2015.



europee, passando dal 6,7% del 1999, al 16,1% e 16,6% del 2004 e del 2009, per poi raggiungere finalmente il clamoroso record del 27,5% del 2014, che gli è valso la conquista di 24 seggi.¹

Questi importanti risultati europei sono però sempre stati accompagnati da scarsissimi – sebbene sempre crescenti – consensi a livello di elezioni politiche, dove il partito era arrivato a ottenere al massimo il 3,1% dei suffragi nel 2010.

Il 2015 da questo punto di vista ha costituito una significativa eccezione: i sostenitori della “indipendenza del Regno Unito” hanno ricevuto quasi 4 milioni di voti – il 12,6% dei suffragi – attestandosi come terzo partito.² In virtù dei noti effetti del sistema elettorale *plurality* occupano solo un seggio a Westminster, ma il dato politico resta, e non è scevro di conseguenze.

L’ipotesi che buona parte dei consensi guadagnati dall’Ukip siano stati persi dai conservatori e che Cameron voglia puntare a recuperarli attraverso un atteggiamento fortemente eurocritico e il ricorso a dure prese di posizione in campo europeo da poter mostrare all’opinione pubblica interna è tutt’altro che peregrina.

2. Ciò non vuol dire che l’atto politico di Cameron non debba essere preso in considerazione nel contesto europeo e che non abbia un contenuto dirompente. Le sue richieste toccano quattro punti – quello della *governance* economica, quella della competitività, quello della sovranità e quello dell’immigrazione – mettendo insieme proposte di riforma del funzionamento dell’Unione europea, alcune delle quali costituiscono interessanti spunti di riflessione, altre invece sono del tutto irricevibili e possono essere considerate quasi una provocazione: un conto è infatti parlare del rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali o del principio di sussidiarietà; altra cosa è negare l’obiettivo della *ever closer union* contenuto nei Trattati.

Aver chiamato in causa la *ever closer union* porta ad interrogarsi sull’impatto che l’accoglimento ovvero il rifiuto delle richieste del Regno Unito possano avere sul futuro del processo di integrazione. Non appare credibile ipotizzare che l’Unione possa tornare indietro di trent’anni, rinunciando ad uno dei suoi obiettivi cardine. Proprio per questo la lettera di Cameron più che spingere ad ipotizzare quali effetti possa avere sul futuro dell’Europa deve spingere a riflettere su

¹ Cfr. F. CLEMENTI, *Elezioni europee 2014 nel Regno Unito: nel Regno che rischia di dividersi, l’Europa è sempre più distinta e distante*, in B. CARAVITA, *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Jovene, Napoli, 2015, pp. 335-344.

² I risultati hanno visto i conservatori aggiudicarsi 331 seggi con il 36,8% dei voti; 232 seggi ai laburisti, con il 30,4%; i liberali hanno ottenuto il 7,9% dei consensi e 8 seggi.



cosa l'Europa sia adesso. Proprio l'irricevibilità di parte dei suoi contenuti potrebbe fornire all'Unione l'occasione per riaffermare con forza i suoi principi fondanti, i suoi valori comuni e i suoi obiettivi condivisi. Ma per farlo è necessario rispondere e chiarire tematiche molto serie legate all'attualità del funzionamento di talune dinamiche.

In particolare ci si riferisce alla differenza tra Stati la cui moneta è l'Euro e Stati che non hanno adottato la moneta unica. Cameron sottolinea l'esistenza di due tipologie di membri dell'Unione europea: da una parte i membri dell'Eurozona, dall'altra quelli che mantengono la moneta nazionale. In questo contesto è fondamentale evitare che le decisioni prese dai membri dell'Eurozona influenzino le economie degli altri Stati, o peggio ancora le vincolino o penalizzino: in altre parole la stabilità dell'Euro non può essere perseguita a discapito degli Stati che hanno deciso di non adottarlo come moneta.

La perplessità del Regno Unito è senz'altro legittima: dover subire le scelte dei paesi membri dell'Eurozona contrasta con la logica seguita al momento dell'imposizione dell'*opt out* permanente all'adesione alla moneta unica. Proprio per questo Cameron aiuta a riflettere su un'Europa che già oggi ha due facce molto diverse, dato che gli stati dell'Eurozona vivono un'esperienza di integrazione molto più forte rispetto agli altri.³

Di qui la prima scelta da prendere: il Regno Unito chiede che i Trattati chiariscano come l'Unione europea abbia più di una moneta e che ogni decisione presa a tutela dell'Euro e degli Stati in cui è moneta corrente sia sempre aperta agli Stati extra eurozona, ma mai vincolante. Se è vero che il chiarimento è d'obbligo, può mai l'Unione rinunciare all'obiettivo dell'Unione monetaria?⁴

In questo senso, dunque, è opportuno procedere a fare chiarezza, ma anche operare delle scelte chiare, tra le quali l'esigenza di rimarcare come l'unione monetaria sia elemento contestuale alla realizzazione del mercato unico, e non parallelo.

3. Facendo riferimento allo slogan "*Europe where necessary, national where possible*", Cameron non fa solamente appello al rafforzamento del principio di sussidiarietà nei rapporti Unione/Stati membri,

³ E che peraltro va nella direzione di voler essere ulteriormente rafforzata, come testimonia la c.d. *Relazione dei cinque presidenti*, ossia il documento *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, firmato da J.C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi e M. Schulz.

⁴ Il Preambolo del Trattato sull'Unione europea nei suoi *considerando* prevede espressamente che gli Stati contraenti sono *decisi a conseguire il rafforzamento e la convergenza delle proprie economie e ad istituire un'Unione economica e monetaria che comporti, in conformità con le disposizioni del presente trattato e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una moneta unica e stabile.*



ma accoglie e propone una versione dell'integrazione europea diversa da quella che è stata negli ultimi anni: il suo scopo deve tornare ad essere quello di promuovere e proteggere il mercato comune e di fornire ai suoi membri gli strumenti per la crescita, da individuarsi in accordi con gli altri grandi mercati regionali: gli Stati Uniti, la Cina, il Giappone e l'ASEAN.

I continui richiami all'importanza del mercato comune, le specifiche operate in tema di sovranità, le critiche al *burden from existing regulation (that) is still too high* e – soprattutto – la volontà di porre fine irreversibilmente all'impegno del Regno Unito nel realizzare l'*unione sempre più stretta* dal punto di vista politico costituiscono – se lette insieme – un manifesto sulla concezione stessa dell'Europa: mai un superstato, non più un'istituzione sovranazionale, ma ritorno all'organizzazione internazionale regionale di tipo funzionale nata nel 1957 e rimasta tale fino alla firma dell'Atto Unico.

Si tratta in sostanza di rinunciare agli ultimi 30 anni di integrazione e tornare ai giorni in cui l'unica preoccupazione della CEE era la tutela della concorrenza all'interno del mercato unico.

La parola d'ordine, a detta dello stesso Primo Ministro, è *flessibilità*: curioso che una tale richiesta provenga proprio dal governo dello Stato membro che più di ogni altro ha usufruito di eccezioni e *opt out* nei suoi rapporti con l'Unione.

4. Andando sul concreto potrebbe essere utile enumerare le richieste/proposte di Cameron per capire quali potranno essere oggetto di trattativa e quali sono del tutto irricevibili.

Nel campo della *governance* economica la richiesta di una maggior tutela degli Stati non appartenenti all'Eurozona ha sicuramente un senso. Ciò che è importante capire è se gli Stati rinunceranno o meno all'obiettivo dell'Unione monetaria.

Anche per quel che riguarda gli obiettivi legati alla crescita e ai rapporti con le organizzazioni regionali di altre aree del mondo non sembra ci si trovi davanti a temi in cui è impossibile raggiungere un compromesso.

Parlando di sovranità, del tutto irricevibile è la rinuncia all'obiettivo dell'*unione sempre più stretta*, come si è avuto modo di evidenziare, mentre gli altri due punti – rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali⁵ e del principio di sussidiarietà nell'azione dell'Unione – sembrano temi che possano essere opportunamente sottoposti al dialogo tra gli Stati membri.

⁵ Sul tema v. G. MAZZEI, *La partecipazione dei parlamenti nazionali al processo legislativo europeo. Il modello britannico e il modello francese*, in *federalismi*, n. 21/2012.

Sull'immigrazione – e quindi sul problema della libertà di movimento – il dibattito è in realtà aperto da tempo. Anche i fatti di Parigi ne hanno messo in evidenza la centralità e l'attualità. Bisogna solo capire se la direzione da prendere sia quella dell'irrigidimento delle frontiere interne richiesto da Londra ovvero la definizione di una politica comune – e dunque di una normativa uniforme – per la gestione delle frontiere esterne e delle migrazioni intraeuropee.

I margini per discussioni e trattative dunque non mancano, e talvolta afferirebbero a tematiche ancora pericolosamente aperte e la cui risoluzione è auspicata da più parti in Europa: ecco perché alcuni aspetti della lettera londinese costituiranno una spinta per l'Unione europea a riflettere su se stessa, dandole magari il coraggio di fare quei passi avanti necessari alla risoluzione di taluni problemi comuni, oggi sempre più pressanti.

5. Cameron non minaccia direttamente l'uscita dall'Unione né pone la lettera come una sorta di ultimatum per la permanenza del Regno Unito; la presenta invece in connessione al referendum che si terrà oltremarina entro la fine del 2017, in cui i sudditi di Sua Maestà saranno chiamati ad esprimersi sul quesito “*Should the United Kingdom remain a member of the European Union?*”. Il Primo Ministro condiziona il suo impegno nella campagna referendaria all'accoglimento delle richieste presentate.

Non c'è dunque una minaccia diretta di abbandonare la nave, ma il tema *Brexit* è senz'altro toccato, e comporta la necessità di interrogarsi su quali possano esserne le conseguenze per l'una e per l'altra parte.

Il Regno Unito non ha mai perso occasione nella storia di rimarcare la propria diversità rispetto all'Europa continentale, non sentendosi mai del tutto parte e – anche in virtù della natura insulare – muovendosi sempre come agente esterno, senz'altro amico, ma pur sempre diverso. Anche per questo la vicenda dell'ingresso del Regno nell'UE è stata tortuosa, e la sua permanenza è stata costellata di eccezioni, polemiche e *opt out*. Per tali ragioni non è la prima volta che ci si interroghi sul senso di questo connubio.

Per l'Unione perdere il Regno Unito presenterebbe una serie di aspetti negativi da non sottovalutare:

In primo luogo – come Cameron non ha tardato a sottolineare strategicamente nelle ultime righe del suo messaggio – il Regno Unito è la seconda economia più grande dell'UE e la quinta nel



panorama mondiale⁶: perderlo significherebbe rinunciare ad uno Stato membro il cui contributo al bilancio europeo è senz'altro rilevante.

Un importante aspetto riguarda anche il contributo politico interno ed esterno che apporta Londra: da una parte – come in un certo modo testimoniato proprio dalla lettera e dai discorsi di Cameron – costante spinta alla riflessione interna fornita da uno Stato la cui tradizione giuridica è allo stesso tempo molto forte e molto diversa dalla gran parte di quelle continentali, dall'altra il prestigio internazionale di Londra, la sua influenza in politica estera e il suo seggio permanente nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Ultima possibile conseguenza del Brexit, da non sottovalutare, riguarda l'impatto sul processo di integrazione visto nel suo complesso: l'Unione ha finora vissuto solamente fenomeni espansivi, sia in termini di (non sempre opportuni) allargamenti sia in termini di rapporti con paesi terzi. Per la prima volta si troverebbe non di fronte ad una battuta d'arresto, ma ad una sorta di passo indietro, e dovrebbe rimodulare l'idea (l'ideale?) che ha di sé, dovendosi ripensare non più come un'Europa *unica e inevitabile* ma come un'Europa possibile e senza più l'ambizione di ricomprendere tutti gli Stati che geograficamente e culturalmente le appartengono.

Con il proliferare dell'euroscetticismo all'interno degli Stati membri, il *Brexit* potrebbe infine costituire un precedente pericoloso: i movimenti che cavalcano tale onda, infatti, avrebbero senz'altro maggiori argomenti a sostegno delle loro tesi, e molti Stati in difficoltà potrebbero decidere di intraprendere la strada presa dagli inglesi. E' vero che non tutti gli Stati possono vantare la solidità e la credibilità del Regno Unito, ma è vero altresì che proprio tale credibilità potrebbe rafforzare dinamiche emulative e conferire autorevolezza alla scelta di abbandonare l'Unione. Parlare di possibile effetto domino è forse eccessivo, ma è innegabile che in molti Stati membri l'uscita del Regno Unito avrebbe dei riverberi sul dibattito politico interno.

6. Se si parla di conseguenze ragguardevoli per l'Europa, non da meno vanno considerate quelle che un eventuale *Brexit* avrebbe nel Regno Unito, che riguarderebbero aspetti giuridici, economici e politici.

Dal punto di vista giuridico il Regno Unito si troverebbe di fronte all'annoso problema di dover sistematizzare e riorganizzare tutta la legislazione di derivazione europea. Molto probabilmente

⁶ Il dato è stato riportato direttamente da Cameron e corrisponde con quanto riportato da altre fonti di analisi, come DeAWING.

potrà fronteggiare il problema attraverso una serie di rinvii legislativi e clausole che mantengano in vigore la legislazione attuale fino a nuovi interventi normativi. Ciononostante si troverebbe di fronte ad un capillare lavoro di revisione della legislazione interna, da svolgere con cura per evitare il crearsi di vuoti normativi che l'abbandono di talune norme europee potrebbe comportare.

Dal punto di vista economico sarebbe interessante capire quali sarebbero i termini di negoziazione tra Londra e Bruxelles⁷, e capire quale sarebbe il quadro dei rapporti che ne verrebbe fuori. Se l'UE infatti rischia di perdere uno dei suoi componenti più ricchi è altresì vero che il Regno Unito rischia di perdere l'accesso (o comunque veder condizionata la propria partecipazione) ad un mercato cui tiene molto, come non ha esitato a rimarcare lo stesso Cameron nel testo della sua lettera.

Altrettanto interessanti sono le questioni che potrebbero sorgere sotto il profilo politico. Non solo e non tanto per quel che concerne le relazioni con l'Unione europea e con i suoi Stati membri, ma soprattutto in riferimento alle dinamiche interne al Regno Unito stesso. La più evidente in tal senso riguarda la vicenda scozzese. Gli scozzesi sono infatti tradizionalmente europeisti. Di recente sono stati chiamati ad esprimersi in merito alla loro permanenza nel Regno Unito, e – come è noto – l'esito della consultazione popolare ha visto la sconfitta degli indipendentisti.

Se il Regno avesse perso la Scozia, il referendum del 2017 sulla permanenza nell'UE avrebbe probabilmente un esito scontato nella direzione del *Brexit*. Dal momento che gli scozzesi parteciperanno al voto, la situazione è molto più equilibrata. Ma se il referendum andrà nella direzione della fuoriuscita del Regno, cosa potrà accadere in Scozia? La consultazione dello scorso anno aveva infatti ad oggetto l'indipendenza da uno Stato membro dell'Unione europea: è probabile che l'esito sarebbe diverso dopo la fuoriuscita ed è altrettanto probabile che gli indipendentisti scozzesi non tarderebbero a chiedere nuovamente il voto.⁸

Londra è ben consapevole di queste dinamiche, e ne terrà senz'altro conto prima di compiere scelte politiche importanti a livello europeo.

7. Da tenere in considerazione c'è infine il contesto in cui tale dibattito si sta svolgendo. Tre giorni dopo la lettera di Cameron il mondo ha assistito agli attentati di Parigi; poi è arrivato l'abbattimento

⁷ La negoziazione è prevista dall'art. 50 TUE, sul quale è possibile consultare A. DI RIENZO, *Art. 50 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Simone, Napoli, 2012, pp. 405-407.

⁸ Sul referendum in Scozia si vedano G. CARVALE, *Il referendum sull'indipendenza scozzese: quali scenari futuri per la devolution britannica?*, in *federalismi – Focus Fonti*, n. 1/2015; E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *federalismi*, n. 17/2014.

del caccia russo da parte dei turchi per una presunta invasione dello spazio aereo. In quella che potenzialmente può tradursi nella più grave crisi militare del dopoguerra, si crea un intreccio geopolitico che vede come attori principali Russia, Stati Uniti e Unione europea, tutti chiamati a compiere scelte di politica internazionale che saranno decisive per gli equilibri mondiali.

La controversia russo-turca potrebbe infatti determinare un nuovo raffreddamento nei rapporti tra Mosca e Washington. Lo stesso dicasi per le diverse vedute che si stanno palesando in termini di lotta contro *Daesh* e sugli obiettivi da perseguire nel conflitto in Siria.⁹

L'Unione europea si trova dinanzi ad una prova di unitarietà e la sua politica estera comune di fronte ad una prova di credibilità. Cameron ha ribadito come la sicurezza nazionale sia e debba continuare ad essere di competenza esclusiva degli Stati membri e sembra un po' debole il riconoscimento dei *vantaggi di lavorare insieme sulle questioni che riguardano la sicurezza di tutti*.

Le posizioni di Francia, Regno Unito e Germania in merito a quanto sta avvenendo in Siria non sono collimanti e né Parigi, che si è limitata a *chiamare a raccolta* gli altri Stati membri ai sensi dell'art. 42.7 TFUE¹⁰, né Londra, che segue tradizionalmente gli orientamenti statunitensi, sembrano disposti a concordare una posizione comune che mini la loro autonomia.

Anche l'Alto Rappresentante Mogherini ha sottolineato come non sussistano al momento i requisiti per pensare ad un intervento militare comune in Siria e nella lotta contro il terrorismo, proprio perché le volontà degli Stati membri sono tutt'altro che univoche.

L'impressione è che un'unione di Stati che condivide la gran parte delle legislazioni su diversi aspetti della vita associata¹¹, molti dei quali riguardanti più o meno direttamente la vita dei cittadini, non possa permettersi di non concordare posizioni e azioni comuni nella lotta al terrorismo così come nella scelta della propria collocazione internazionale.

Anche in questo senso la lettera di Cameron pone l'Unione europea di fronte a se stessa, raggiungendo l'obiettivo non voluto di palesare la necessità di una *ever closer union* anche al di là delle competenze finora previste nei Trattati.

⁹ Cfr. C. SBAILO', *Oltre l'emergenza: lavorare al dialogo giuridico euro-mediterraneo*, in *federalismi*, n. 22/2015.

¹⁰ L'art. 42.7 TFUE recita: "*Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri*".

¹¹ Cfr. B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 33-40.