

 *federalismi.it*
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

9 DICEMBRE 2015

“With them” o “of them”:
il dilemma di David Cameron

di Giulia Caravale

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



“With them” o “of them”: il dilemma di David Cameron*

di Giulia Caravale

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: **1.** Il principio della sovranità del parlamento britannico e la sua conciliabilità con la partecipazione all’Unione europea. **2.** Le posizioni euroscettiche all’interno del partito conservatore e la loro influenza su Cameron. **3.** La “ever closer union” e il ruolo dei parlamenti nazionali. **4.** Le possibili conseguenze del Brexit referendum sull’assetto territoriale del Regno Unito.

1. Il principio della sovranità del parlamento britannico e la sua conciliabilità con la partecipazione all’Unione europea

Le richieste avanzate da Cameron nella lettera inviata a Tusk devono essere lette nel quadro del complesso rapporto che da sempre lega il Regno Unito all’Europa. In particolare si deve ricordare che il dibattito politico e dottrinario interno al Regno è stato caratterizzato da scetticismo e ostilità nei confronti dell’Europa fin da prima dell’adesione alla Comunità Economica Europea avvenuta il 1° gennaio 1973¹, soprattutto a motivo della problematica compatibilità tra la CEE e la tradizionale dottrina della sovranità del parlamento di Westminster. Come noto, secondo tale dottrina il parlamento è l’organo legislativo sovrano, il cui potere non è soggetto ad alcuna autorità superiore, nessun parlamento può vincolare con le sue decisioni il successivo e le corti di giustizia non possono rifiutarsi di applicare le leggi.

Lo stesso Cameron ha ricordato nella lettera che “la questione della sovranità è stata per anni un tema centrale nel dibattito nel Regno Unito sull’Unione Europea” ed emblematico, in proposito,

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

¹ A. Geddes, *Britain and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2013, 56; A. Geddes, *The European Union and British Politics*, Palgrave, New York, 2004, 67 ss.; D. Gowland, A. Turner (eds), *Britain and European Integration 1945-1998. A Documentary History*, Routledge, London, 2000, 127 ss.; I. Loveland, *Britain and Europe*, in V. Bogdanor (ed), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 1994, 663.



risulta il fatto che dal testo dell'*European Communities Act 1972* non si evinca mai, in modo esplicito, la supremazia del diritto comunitario su quello interno. Peraltro, nelle discussioni parlamentari su tale disegno di legge venne sottolineato che la sovranità di Westminster non veniva limitata, dato che in qualsiasi momento, sempre attraverso una sua legge, il parlamento avrebbe potuto decidere di abbandonare la Comunità. E lo stesso governo conservatore Heath nel *white paper The United Kingdom and the European Communities*, pubblicato nel 1971, aveva evidenziato che la *membership* della Gran Bretagna non avrebbe comportato “any erosion of essential national sovereignty”².

Ciononostante l'*Act* del 1972 è stato considerato da dottrina e giurisprudenza un *constitutional statute* per l'impatto innovativo e rivoluzionario che esso ha avuto sull'ordinamento britannico³. Come noto, si tratta di una definizione - non da tutti condivisa - che alcune sentenze di *common law* hanno attribuito ad atti tra cui lo *European Communities Act*, lo *Human Rights Act* o le leggi sulla *devolution*. Secondo tale interpretazione - in assenza di formale distinzione tra leggi costituzionali e leggi ordinarie - la natura “costituzionale” degli atti non può essere considerata un mero dato descrittivo, privo di conseguenze giuridiche, e assume quindi un valore sostanziale, ad esempio per il fatto che i *constitutional statutes* sono abrogabili solo attraverso una legge che esplicitamente li abolisce e non possono essere dunque oggetto di abrogazione implicita.

Le riserve diffuse nel Regno Unito nei confronti dell'Europa e la necessità di salvaguardare il principio della sovranità del parlamento hanno comportato, peraltro, l'adozione di particolari meccanismi di controllo da parte di Westminster nella fase ascendente. In particolare, la riserva di scrutinio, definita il centro di gravità del sistema di controllo parlamentare⁴, consente alle Camere di intervenire nel processo legislativo comunitario in modo incisivo, stabilendo che i ministri possono dare il loro assenso alle proposte legislative in sede comunitaria solo una volta che è stato completato il procedimento di controllo e di approvazione da parte del parlamento nazionale. E anche nella fase discendente l'*European Community Act* del 1972 alla *schedule 2* ha previsto che - a parte alcune eccezioni in cui vi è la riserva di legge - la normativa comunitaria entra in vigore nel

² G. Anthony, *UK Public Law and European Law*, Hart, Oxford, 2002, 79.

³ A.W. Bradley, *The Sovereignty of Parliament - in Perpetuity?*, in J. Jowell, D. Oliver (eds), *The Changing Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1994, 79-107; F.N. Forman, *The European Communities Act 1972. The Government's Position on the Meaning and Effect of its Constitutional Provisions*, in *Common Market Law Review* 1973, 39-55.

⁴ A. Huff, J. Smith, *Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism?*, in 312C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith, *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015, 312.



Regno tramite atti di legislazione secondaria (*statutory instruments*). A tal fine ha conferito all'esecutivo una delega legislativa di carattere generale e permanente. Questa scelta sottende la volontà non solo di utilizzare uno strumento normativo più snello ed agile rispetto alla legge, ma anche di relegare la materia comunitaria al rango di *subordinate legislation*, nell'illusione di preservare la sovranità di Westminster e di subordinare il diritto comunitario a quello nazionale. Un principio, questo, che nel 1972 già contrastava con le note sentenze della Corte europea Van Gend en Loos del 1962 e Costa v Enel del 1964, nelle quali era stato affermato il principio della preminenza della legislazione comunitaria sul diritto interno confliggente⁵, e che è stato, infine, accolto nel 1991 dal Regno Unito con la sentenza della Camera dei Lords *R. v. Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd.* (No. 2) (1991) 1 AC 603 (Factortame2). Quest'ultima decisione è stata giustificata affermando che il parlamento del 1972, decidendo l'ingresso nella Comunità europea, aveva necessariamente accettato una limitazione di sovranità.

2. Le posizioni euroscettiche all'interno del partito conservatore e la loro influenza su Cameron

Le pressioni euroscettiche dei conservatori sul primo ministro Cameron si comprendono tenendo conto del fatto che né i laburisti né i conservatori hanno mai avuto una visione omogenea al loro interno: ad esempio la legge del 1972 proposta dal governo conservatore Heath è stata approvata con il voto favorevole di 69 deputati laburisti che non seguirono le indicazioni del partito di opporsi al progetto. In occasione, poi, del referendum del 1975 il primo ministro laburista Wilson sospese sul punto il principio della responsabilità collegiale del governo, proprio per far esprimere liberamente i ministri: questo *agreement to differ* ha evitato di mettere a repentaglio la permanenza in carica dell'esecutivo, che era diviso sul tema europeo⁶. E la mancanza di unità all'interno dei partiti è oggi confermata dal fatto che, mentre secondo Cameron – nell'ipotesi in cui l'Europa dovesse accettare le richieste britanniche - i ministri favorevoli all'uscita del Regno dall'Unione dovranno

⁵ H.W.R. Wade, *What has Happened to the Sovereignty of Parliament?*, in *The Law Quarterly Review* 1991, 1-4; J.D.B. Mitchell, S.A. Kuipers, B. Gall, *Constitutional Aspects of the Treaty and Legislation Relating to British Membership*, in *Common Market Law Review* 1972, 134-151; P.B. Kennan, *Some Legal Consequences of Britain's Entry into the European Common Market*, in *Public Law* 1962, 327-343.

⁶ J. O. Frosini, G. Tagiuri, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità economica europea*, in A. Torre, J. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Bari, 2012, 155; M. Purvis, *Debate on 31 January: Prime Minister's Speech on Europe*, House of Lords Library Note, 24 January 2013, LLN 2013/002; A. Geddes, *Britain ...*, cit., 59; N.J. Crowson, *The Conservative Party and European Integration since 1945. At the Heart of Europe?*, Routledge, 2007, 37.



dimettersi dal governo, Graham Brady, il *Chairman* del *1922 Committee*, il comitato dei *backbenchers* conservatori, ha chiesto al premier di lasciare libertà di voto in materia.

Le divisioni interne ai partiti britannici emergono anche dal fatto che i gruppi nati finora a sostegno dell'uscita del Regno dall'Unione sono per lo più trasversali: il 9 ottobre, ad esempio, è stato lanciato un nuovo gruppo che si riconosce intorno allo slogan "Vote leave, take control" composto da conservatori, laburisti e iscritti all'Ukip.

Bisogna anche ricordare che in occasione sia del trattato di Maastricht sia di quello di Lisbona erano provenute ai premier richieste di referendum da parte di entrambi i partiti, richieste che, peraltro, sia John Major sia Gordon Brown avevano respinto, sollevando in entrambe le occasioni forti proteste trasversali nel mondo politico. Addirittura, in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona, Stuart Wheeler ha presentato ricorso alla *High Court* al fine di imporre al governo un referendum sul Trattato, richiesta che è stata respinta dalla Corte nel giugno 2008, poco prima della ratifica.

Il dibattito sul mancato referendum per Lisbona può aiutare a comprendere la decisione assunta dal governo di coalizione nel 2011 di introdurre l'*European Union Act* che ha reso obbligatorio sottoporre a referendum qualsiasi modifica dei Trattati europei e qualsiasi riconoscimento di ulteriori poteri all'Unione. Si deve anche ricordare che nel dibattito parlamentare su quest'ultimo disegno di legge si era a lungo discusso in merito alla "sovereignty clause", inizialmente introdotta nell'articolo 18, la quale specificava che la validità della normativa europea derivava soltanto da una legge nazionale e di conseguenza affermava che l'"ultimate legal authority remains with the UK Parliament rather than the EU". La clausola nel corso del dibattito parlamentare è stata considerata superflua e nella sua forma definitiva ne è stata attenuata la portata⁷.

La legge del 2011, pur aumentando l'autorità legislativa del parlamento britannico, non ha ammorbidito le pressioni anti europee interne al partito conservatore. Nella precedente legislatura, anche se hanno dovuto necessariamente tener conto delle posizioni filo europeiste dei loro alleati di governo liberal democratici, i *tories* euroscettici, fin dal 2011 sono riusciti ad imporre ai Comuni – grazie all'appoggio del *Backbench Business Committee* – il dibattito in merito al referendum sulla

⁷ La *section 18* afferma: "Directly applicable or directly effective EU law (that is, the rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures referred to in section 2(1) of the European Communities Act 1972) falls to be recognised and available in law in the United Kingdom only by virtue of that Act or where it is required to be recognised and available in law by virtue of any other Act". J.E.K. Murkens, *The European Union Act 2011: A Failed Statute*, 2012, 396 (www.lse.ac.uk).



permanenza della Gran Bretagna in Europa. Nel 2012, poi, 100 deputati conservatori hanno sottoscritto una lettera con cui hanno chiesto al premier un impegno formale a indire un referendum sull'Europa. Infine, nel corso della legislatura sono stati presentati alcuni *Private Member's Bills* da parte dei conservatori che proponevano l'indizione di un referendum sullo stesso tema. Uno di questi *bill* (quello presentato da James Warton) nel 2013 è stato pure approvato dai Comuni, ma bloccato ai Lords.

Tale dibattito interno, unito all'ascesa, nelle elezioni locali e nei sondaggi, dell'Ukip, il partito di destra che si pone come principale obiettivo l'uscita del Regno Unito dall'UE, hanno spinto Cameron, nel gennaio 2013, ad assumere con il suo partito e con la nazione un impegno chiaro nei confronti dell'Europa. Come noto nello *Speech* all'agenzia di stampa Bloomberg il premier, dopo aver sottolineato il ruolo fondamentale dell'Europa per la ricostruzione del secondo dopoguerra e per la garanzia di pace, aveva indicato la necessità di operare alcuni cambiamenti nell'Unione anche a motivo delle sfide che venivano dall'economia mondiale. Cameron aveva anche promesso, in caso di vittoria alle elezioni del 2015, di rinegoziare e ridefinire il rapporto del Regno Unito con l'Europa e di tenere entro il 2017 un referendum sulla permanenza nell'Unione.

Si deve sottolineare che la lettera a Tusk riprende le dichiarazioni fatte dal premier in quella occasione, anche se il contesto è ora diverso. A Bloomberg, infatti, Cameron aveva illustrato la propria visione dell'Europa articolandola in cinque punti: 1) competitività: “creating a leaner, less bureaucratic Union, relentlessly focused on helping its member countries to compete”; 2) flessibilità: “We need a structure that can accommodate the diversity of its members—North, South, East, West, large, small, old and new. Some of whom are contemplating much closer economic and political integration. And many others, including Britain, who would never embrace that goal”; 3) maggior potere agli Stati membri: “power must be able to flow back to Member States, not just away from them”; 4) democratizzazione: “we need to have a bigger and more significant role for national parliaments. There is not, in my view, a single European demos. It is national parliaments, which are, and will remain, the true source of real democratic legitimacy and accountability in the EU”; 5) equità: “whatever new arrangements are enacted for the Eurozone, they must work fairly for those inside it and out”. Tutti temi che ritroviamo nella lettera del novembre 2015 e che evidenziano come, anche allora, una delle parole chiave del discorso del premier era stata la flessibilità.



Dopo la vittoria del maggio 2015 Cameron, da un canto, ha intrapreso una serie di colloqui bilaterali con gli altri capi di governo europei per illustrare la posizione del Regno, dall'altro ha presentato ai Comuni, il 28 maggio scorso, l'*European Union Referendum Bill* il quale prevede l'indizione di un in/out referendum in una data compresa tra il 5 maggio 2016 e il 31 dicembre 2017. Il disegno di legge, che disciplina le regole relative al referendum, la campagna referendaria e il quesito referendario, è stato esaminato dai Comuni durante questi mesi ed è ora passato al vaglio dei Lords. A settembre il governo ha accolto la proposta di modifica del quesito avanzata dall'*Electoral Commission* e il testo "Should the United Kingdom remain a member of the European Union? Yes/No" è stato modificato con il seguente: "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?". In questo modo non ci sarà un voto per il Sì o per il No, ma sulla scheda i cittadini dovranno scegliere tra: "remain a member of the European Union" oppure "leave the European Union". Secondo l'*Electoral Commission*, infatti, il semplice Sì o No avrebbe corso il rischio di confondere l'elettorato e – con ogni probabilità - favorito la vittoria del Sì.

Si deve evidenziare che proprio in occasione del dibattito sul disegno di legge il governo conservatore ha subito la sua prima sconfitta ai Comuni in relazione al periodo c.d. "purdah". Il *Political Parties, Election and Referendum Act 2000* prevede, infatti, alcune limitazioni alle attività del governo, delle autorità locali e dei *civil servants* nei 28 giorni precedenti ogni votazione popolare, in modo da non influenzare l'elettorato. Il premier Cameron avrebbe voluto non applicare tali regole al periodo pre referendum nel timore di limitare fortemente l'attività del governo che quotidianamente ha a che fare con le questioni europee. Ma all'inizio di settembre gli euroscettici conservatori, temendo che la soppressione di tale divieto avrebbe favorito la campagna pro Europa, sono riusciti – unendosi con i laburisti – a sconfiggere il governo (312 voti contro 285) e ad assicurare l'applicazione delle regole vigenti anche al referendum sull'Europa. La sconfitta appare emblematica delle divisioni presenti all'interno del partito di governo e del disagio del premier.

Ancora non è certa la data del referendum (la *Electoral Commission* ha chiarito che non deve essere contestuale ad altre votazioni). Un emendamento inserito durante l'esame presso la Camera dei Lords aveva permesso l'estensione dell'elettorato attivo a partire dai 16 anni di età, come già avvenuto in occasione del referendum scozzese, ma l'emendamento è stato poi respinto dai Comuni. Potranno votare i cittadini britannici, irlandesi e del Commonwealth residenti nel Regno



Unito o a Gibilterra o che vivono all'estero da meno di 15 anni. Avranno diritto di voto anche i componenti della *House of Lords* che non lo hanno alle elezioni politiche.

3. La “*ever closer union*” e il ruolo dei parlamenti nazionali

La lettera di Cameron, quindi, riprende quanto da lui già dichiarato nel 2013, ripetuto nel manifesto elettorale del 2015 e confermato dal cancelliere Osborne durante la sua recente visita in Germania. Tali richieste, che sotto alcuni aspetti possono essere considerate eccessive per l'Europa, sono considerate invece da molti euroscettici conservatori eccessivamente contenute⁸. Tra le diverse proposte avanzate dal premier vorrei soffermare la mia attenzione sulla terza, quella relativa alla sovranità.

Cameron desidera recedere dall'impegno, presente nei Trattati, dell'obiettivo di una “*ever closer union*”, dato che ritiene tale formula non un mero principio astratto, bensì il mezzo per colpire la sovranità del parlamento britannico. Si tratta di un impegno previsto dai Trattati fin dal 1957 e ribadito, tra l'altro nell'Atto unico europeo del 1986, nel Trattato di Maastricht del 1992, in quello di Amsterdam del 1997 e, più volte, in quello di Lisbona del 2009. E' stato sottolineato che questa clausola non ha una portata meramente simbolica, dato che essa sembra aver influenzato la giurisprudenza della Corte di giustizia europea la quale in 53 casi, dal 2001 a oggi, si è esplicitamente riferita ad essa, mentre in più di 500 casi, si è ad essa ispirata⁹. Nella lettera, peraltro, Cameron non entra nei particolari e quindi non chiarisce quali strumenti vorrà utilizzare per svincolarsi dalla clausola in questione.

Al grido poi di “Europa dove necessario, nazioni dove possibile”, Cameron chiede di aumentare il ruolo dei parlamenti nazionali nei processi decisionali europei. In proposito si ricorda che già nel 2014 un rapporto pubblicato dalla Camera dei Lords sul ruolo dei parlamenti nazionali¹⁰ aveva evidenziato la necessità sia di rivedere il meccanismo dell'allerta precoce (conferendo tra l'altro ai parlamenti più tempo per esprimersi oppure estendendo il controllo anche al principio di proporzionalità), sia di introdurre una procedura *green card* che conferisse ai parlamenti il potere di lavorare insieme per proporre “*constructive policy or legislative suggestions*”, senza attribuire loro

⁸ V. Miller, *Eu Reform Negotiations: What's Going on?*, House of Commons Library Briefing paper, Number 7311, 9 november 2015.

⁹ V. Miller, “*Ever Closer Union*” in the *Eu Treaties and Court of Justice Case Law*, House of Commons Library Briefing paper, Number 7230, 15 June 2015.

¹⁰ European Union Committee, *The Role of National Parliaments in the European Union*, 9th Report, Session 2013–14, HL Paper 151.



tuttavia il potere di iniziativa legislativa, sia, infine, di rafforzare i canali di collaborazione tra le assemblee nazionali dell'Unione.

Cameron, tuttavia, sembra per ora limitarsi a proporre l'introduzione di una procedura *red card*, che attribuisca ai parlamenti un potere di veto. In proposito si deve notare che questa richiesta non sembra aprire nuove prospettive di democrazia all'interno delle istituzioni comunitarie, dato che il ruolo dei parlamenti nazionali sarebbe meramente interdittivo dell'iniziativa comunitarie e non già propositivo, come invece suggerito dal rapporto della Camera dei Lords¹¹. Questa proposta del premier si riallaccia, dunque, all'idea della sovranità del parlamento britannico, conferendo nuovo vigore all'indirizzo che subordina la validità della norma europea a quella statale.

4. Le possibili conseguenze del *Brexit* referendum sull'assetto territoriale del Regno Unito

In un recente sondaggio commissionato dall'*Independent* all'ORB e pubblicato il 23 novembre scorso, per la prima volta la maggioranza del campione intervistato (52%) si è espresso a favore dell'uscita del Regno Unito dall'Unione¹². Gli analisti affermano che il risultato è influenzato dagli attentati di Parigi, dalla paura del terrorismo e dalla crisi dei migranti, anche perché il medesimo questionario, somministrato nei mesi scorsi, aveva visto il 55% degli intervistati esprimersi a favore della permanenza nell'Unione, risultato che era sceso al 53% ad ottobre. Tale dato risulta interessante se disaggregato a livello territoriale: l'ostilità verso l'Europa è forte in Inghilterra, mentre in Scozia il 60% del campione, e in Galles il 54%, si è espresso, invece, a favore della permanenza nell'Unione¹³.

Le difformità di vedute presenti in merito all'Europa tra le nazioni del Regno potrebbero rappresentare un ulteriore problema per il governo Cameron¹⁴. Tra le possibili ripercussioni economiche, politiche e finanziarie del Brexit, infatti, bisogna evidenziare come il referendum potrebbe condurre alla rottura dell'unità del Regno più di quanto avrebbe potuto fare quello

¹¹ Sul punto House of Lords, European Union Committee, *The referendum on UK membership of the EU: assessing the reform process*, 3rd Report of Session 2015–16, Ordered to be printed 21 July 2015 and published 28 July 2015.

¹² <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-majority-of-public-now-wants-a-brexit-poll-reveals-a6745561.html>.

¹³ Inoltre dal sondaggio emerge che la maggioranza degli elettori conservatori (54%) e la quasi totalità di quelli dell'UKIP (93%) desidera uscire dall'Europa, mentre gli elettori laburisti, lib dem e SNP desiderano rimanere.

¹⁴ F. Savastano, *Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione europea*, in *Federalismi.it* 22/2015.



sull'indipendenza della Scozia¹⁵. I commentatori politici e la dottrina si interrogano su cosa potrebbe succedere di fronte all'ipotesi, non remota, di un voto referendario favorevole all'uscita dall'Europa, espresso però con l'opposizione della maggioranza dei voti scozzesi. Un'ipotesi su cui si è più volte espressa la *first minister* scozzese Nicola Sturgeon, la quale sostiene che la Scozia non può essere costretta ad uscire dall'Europa. E d'altra parte gli analisti politici concordano sul fatto che il risultato del referendum sull'indipendenza scozzese del 18 settembre 2014 è stato condizionato dalla paura di uscire dall'Europa. A parere della Sturgeon il voto al Brexit referendum dovrebbe tenere conto della volontà delle maggioranze presenti nelle quattro nazioni che compongono la famiglia del Regno Unito: ma tale idea finirebbe per avvicinare il Regno ad uno stato federale. La posizione filo europea è stata ribadita di recente dalla Sturgeon la quale, durante la conferenza annuale del partito nell'ottobre 2015, ha ribadito che, in caso di uscita dall'Unione europea, un ulteriore referendum sulla indipendenza scozzese sarebbe, senza dubbio, “unstoppable”.

“We are with them, but not of them”: con queste parole rivolte alla Camera dei Comuni l'11 maggio 1953 Winston Churchill aveva commentato il rapporto tra il Regno Unito e le nazioni che nel secondo dopoguerra stavano cercando di dar vita ad una maggiore integrazione europea. A suo parere era una mera questione di preposizioni, “with them”, con loro, ma non “of them”, di loro¹⁶. A distanza di 62 anni sembrerebbe che tale convinzione sia ancora radicata tra i sudditi di sua maestà.

¹⁵ J. Murken, *A Referendum on Britain's Membership is a Sure Fire Way to Encourage the Breakup of the UK*, U.K. Constitutional Blog, 4 marzo 2015.

¹⁶ T. Risse, *A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation State Identity*, in M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (eds), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, 2001, 205.