



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Regno Unito: dentro o fuori l'Europa?

n. 77 - luglio 2013

Approfondimenti

A cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento ISPI su

REGNO UNITO: DENTRO O FUORI L'EUROPA?

a cura di Anand Menon, Matteo Villa e Antonio Villafranca*

** Anand Menon, professore di European Politics and Foreign Affairs al Kings College di Londra ed ex consigliere speciale della Commissione sull'Unione europea della Camera dei Lord; Matteo Villa, ISPI Reserch Fellow; Antonio Villafranca, ISPI Senior Research Fellow.*

REGNO UNITO: DENTRO O FUORI L'EUROPA?

INDICE

Abstract	3
Introduzione	4
1. Storia dei rapporti eurobritannici	4
1.1 Il Regno Unito nella CEE: esitazioni e ripensamenti	4
1.2 Bilancio di un ingresso: europeismo, euroscetticismo e <i>opt-out</i>	6
2. Il “Brexit” nell’attuale contesto politico ed economico	9
2.1 Il quadro politico britannico	10
2.2 Gli spazi per un nuovo negoziato con l’UE	12
2.3 I possibili esiti del referendum	13
3. Come si esce dall’Europa e quale Europa si lascia?	14
3.1 Lasciare l’Europa: prospettive giuridiche	14
3.2 Conseguenze politico-economiche del “Brexit”	16
3.3 Scenari per i futuri rapporti eurobritannici	19
Conclusioni	20

Abstract

Questo Approfondimento intende offrire una valutazione di quali siano le probabilità di un “Brexit”, ovvero della possibilità che il Regno Unito decida di lasciare l’Unione europea, e quali possano essere motivi e implicazioni di tale scelta.

La probabilità di un referendum sull’Unione europea entro il 2017 è piuttosto alta, sia che alle elezioni del 2015 vincano i conservatori, sia che a vincere siano i laburisti (presumibilmente su una piattaforma più euroscettica di quella attuale). Non scontato appare invece l’esito referendario, che dipenderà principalmente da tre fattori: l’esito delle elezioni politiche del 2015; l’andamento dell’economia britannica rispetto agli altri paesi UE (e, in particolare, dell’Eurozona); la capacità del governo britannico di rinegoziare le condizioni per l’eventuale permanenza del paese all’interno dell’Unione, possibilmente nell’ambito di una riapertura dei negoziati sul futuro dell’Eurozona e dell’intera UE.

Malgrado l’incertezza che aleggia attorno a decisioni politiche prese per via referendaria, in particolare tenendo in considerazione il forte euroscetticismo dell’opinione pubblica britannica, appare poco probabile che il Regno Unito decida per una totale e definitiva uscita dall’UE. Più probabile, invece, appare la possibilità dell’avvio di una rinegoziazione che lasci sufficiente spazio di manovra a qualunque esecutivo britannico, così da poter poi fare campagna elettorale in senso favorevole alla permanenza nell’Unione.

Introduzione

Il primo gennaio 2013 si è sommessamente celebrato il quarantennale dall'ingresso del Regno Unito nella Comunità economica europea (CEE). Solo poche settimane più tardi, il 23 gennaio, il primo ministro britannico, David Cameron, ha annunciato che entro la fine del 2017 indirà un referendum sull'opportunità che il Regno Unito continui a far parte dell'Unione europea, di fatto imboccando un lungo percorso che potrebbe addirittura portare il paese verso un'uscita negoziata dall'UE¹. Una decisione che ha certamente creato molta confusione e sollevato diversi dubbi dentro e fuori il Regno Unito.

Quali sono le probabilità di un "Brexit", ovvero della possibilità che il Regno Unito decida di lasciare l'Europa? Per quali ragioni il paese potrebbe compiere tale scelta, e tramite quali canali l'ipotesi è tornata a fare capolino nel dibattito pubblico britannico? Nel caso in cui la decisione di abbandonare l'Unione fosse davvero presa, a quali conseguenze politiche ed economiche andrebbe incontro il Regno Unito? Quale sarebbe l'impatto di tale decisione sull'UE?

Per rispondere a tali domande, questo Approfondimento intende innanzitutto ripercorrere la movimentata storia dell'ingresso e della permanenza del Regno Unito nell'UE, per poi soffermarsi sul panorama politico contemporaneo (interno e internazionale), ricostruendo attori e argomentazioni che animano il dibattito sull'eventuale uscita britannica dall'Unione europea. Una terza sezione prenderà in esame le questioni giuridiche legate all'eventuale recesso dall'Unione, per concludere poi con un'analisi delle potenziali conseguenze di tale recesso e con l'individuazione di possibili scenari nel futuro rapporto tra l'UE e il Regno Unito.

1. Storia dei rapporti eurobritannici

1.1. Il Regno Unito nella CEE: esitazioni e ripensamenti

Il rapporto del Regno Unito con la CEE e in generale con il processo d'integrazione europea è stato acutamente sintetizzato nell'espressione "politica del semidistacco"². Da un lato, la classe politica britannica ha spesso manifestato il suo interesse prima a condurre il paese all'interno della CEE, e poi a farvelo rimanere. Dall'altro, la stessa classe politica e una parte consistente dell'opinione pubblica non hanno mai mancato di criticare aspramente un progetto sovranazionale che avvertono come imposto dall'esterno e scarsamente legittimo dal punto di vista democratico.

Eppure, nel 1946 fu proprio il primo ministro britannico Winston Churchill a esortare gli stati europei a scongiurare nuove guerre proponendo la creazione degli Stati

¹ Gov.uk, "EU Speech at Bloomberg", 23 gennaio 2013, reperibile su <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>. Al riguardo si segnala che in data 5 luglio 2013 la Camera dei Comuni, con voto unanime, ha approvato la proposta di legge che introduce il referendum, da tenersi entro il 2017.

² S. GEORGE, *Britain and the European Community: The Politics of Semi-Detachment*, Oxford University Press, 1992.

Uniti d'Europa, un progetto di unione politica federale sovranazionale³. L'istituzione della CEE con i Trattati di Roma del 1957 fu tuttavia accolta con freddezza dai britannici, che avrebbero preferito la creazione di una più ampia zona di libero scambio europea, meno legata alle esigenze di sicurezza della Francia e della Repubblica federale tedesca che avevano propiziato il progetto della Comunità economica.

Il Regno Unito si mise perciò alla testa dei sette membri che, esclusi o autoesclusi dalla CEE, il 3 maggio 1960 crearono l'EFTA (Associazione europea di libero scambio). Dei sette membri originari, tuttavia, oggi soltanto due (Norvegia e Svizzera) non hanno lasciato l'EFTA per entrare a far parte dell'UE. Già nel 1961 proprio il governo britannico cambiò direzione e, denunciando una complessità di rapporti che da allora in avanti sarebbe stata un tratto distintivo delle relazioni eurobritanniche, presentò domanda formale di adesione alla CEE. Alla richiesta seguì nel 1963 un primo veto dell'allora presidente francese, il generale Charles de Gaulle, convinto che i britannici intendessero fare da testa di ponte degli Stati Uniti, vista la loro *special relationship*, anche in seguito al rifiuto americano di collaborare con i piani francesi per la creazione di una *force de frappe* nucleare⁴.

La richiesta d'ingresso nella Comunità non aveva d'altronde cancellato tutte le reticenze della classe politica e del mondo d'affari inglesi: il Regno Unito continuava a pensarsi come il centro del sistema imperiale del Commonwealth, e voleva proteggere gli interessi dell'agricoltura britannica da una politica agricola comune *in fieri* che avvertiva come eccessivamente sbilanciata a favore dei produttori continentali.

Anche per queste ragioni la seconda domanda ufficiale d'ingresso, presentata il 10 maggio 1967 e sbloccatasi solo due anni più tardi, una volta che de Gaulle avesse lasciato la presidenza a Georges Pompidou, andò nuovamente incontro all'opposizione di una parte dell'opinione pubblica e della classe politica britannica. Quando dunque nel 1973 il Regno Unito fece finalmente il suo ingresso nella CEE, sotto la guida del primo ministro conservatore Edward Heath, neppure il fatto che la maggior parte del commercio britannico si svolgesse ormai con i paesi CEE venne percepita come del tutto convincente⁵. Alle elezioni dell'ottobre 1974, il laburista Harold Wilson impostò la campagna elettorale sull'impegno a rinegoziare i termini dell'adesione britannica alla Comunità, promettendo un referendum consultivo sull'opportunità di rimanere nella CEE. La vittoria di Wilson diede avvio a un effettivo negoziato tra Regno Unito e Comunità europea, anche se su aspetti prevalentemente secondari dell'accordo di adesione. Le trattative furono condotte tra l'aprile 1974 e il marzo 1975 e, a oggi, rimangono l'unico esempio di rinegoziazione di un trattato comunitario già approvato in precedenza.

³ The Churchill Society, "Mr Winston Churchill speaking in Zurich, 19th September 1946", reperibile su <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>.

⁴ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Laterza, 2008, pp. 327-331.

⁵ R. MENON, *Britain's History of Hedging on Europe*, «The National Interest», 25 gennaio 2013.

Il referendum del 1975 fu la prima e, fino al 2011, l'unica consultazione popolare a tenersi sull'intero territorio britannico nella storia del paese. Il suo esito vide una larga maggioranza dei votanti (67%) votare per il «sì». Il Regno Unito era definitivamente entrato a far parte della Comunità economica europea.

1.2. Bilancio di un ingresso: europeismo, euroscetticismo e *opt-out*

Nei primi anni Settanta lo scetticismo laburista che aveva propiziato il referendum d'ingresso nella CEE aveva preso le mosse da considerazioni pragmatiche. In primo luogo, si temeva di cedere troppe competenze sulle politiche agricole, con inevitabili conseguenze sulla possibilità di controllare i prezzi dei prodotti agricoli britannici. Un secondo rischio intravisto dai laburisti era quello che l'ingresso nella Comunità avrebbe ridotto notevolmente i margini di manovra del governo britannico verso politiche del lavoro di stampo socialdemocratico.

La stessa impostazione pragmatica che aveva portato al referendum avrebbe continuato a caratterizzare sia il dibattito interno al Regno Unito, sia gli effettivi rapporti tra il paese e le istituzioni comunitarie. D'altra parte, gli inglesi hanno sempre avuto una diversa concezione dei fini dell'integrazione europea rispetto ai più decisi idealisti e federalisti del continente. Al riconoscimento dei vantaggi di un mercato europeo al cui interno venivano aboliti i dazi doganali, gli inglesi continuarono a opporre la loro riluttanza ad accettare il progressivo accentramento dei poteri nelle istituzioni comunitarie e una profonda diffidenza nei confronti di piani quali la politica agricola comune, la convergenza delle politiche in ambito socio-economico o la creazione di una moneta unica.

L'inizio, nel 1979, della decade di governo conservatore di Margaret Thatcher rappresentò un momento emblematico per i tumultuosi rapporti eurobritannici. La Thatcher, che pure aveva fatto campagna a favore del «sì» al referendum del 1975, si dimostrò sin da subito molto critica rispetto ai contributi finanziari che gli inglesi dovevano versare al budget comunitario. Era convinta che la Gran Bretagna pagasse ben più di quanto ricevesse in cambio dall'Europa, e che altri paesi pagassero meno del dovuto⁶. Il conflitto ai vertici europei culminò nel 1984, quando il governo inglese riuscì a strappare il famoso rimborso (*rebate*) di parte dei suoi contributi al bilancio comunitario, equivalente all'incirca ai due terzi del suo contributo netto. D'altra parte sempre il governo Thatcher sostenne l'Atto unico europeo (firmato nel 1986 ed entrato in vigore l'anno successivo) perché, malgrado l'accordo promuovesse un primo abbozzo di unione politica per la Comunità, esso mirava anche a completare la costruzione del mercato unico.

⁶ Nella prima metà degli anni Ottanta, quasi l'80% del bilancio comunitario era destinato alla Politica agricola comune (PAC), la quale era a sua volta diretta in misura sproporzionatamente maggiore verso la Francia e altri paesi continentali che verso gli agricoltori inglesi.

L'esempio forse più emblematico dell'atteggiamento inglese è tuttavia rappresentato dalle vicende del Sistema monetario europeo (SME). Lo SME era entrato in vigore nel marzo 1979, ma il governo Thatcher si era sempre detto contrario a parteciparvi, credendo che avrebbe danneggiato gli interessi britannici. Nel 1988 la Thatcher pronunciò il famoso "discorso di Bruges", interpretato da molti come visceralmente antieuropeista⁷. Due anni più tardi il ministro delle Finanze e poi primo ministro (1990-1997) John Major persuase la Thatcher ad aderire al "serpentone monetario", ma soltanto dopo che il dibattito interno aveva spaccato il partito conservatore nella maniera più profonda dal secondo dopoguerra.

Infatti, dopo un'inflammata sessione alla Camera dei Comuni il 30 ottobre 1990, in cui la Thatcher reiterò le sue posizioni antieuropee, il vice-primo ministro Geoffrey Howe si dimise, e meno di un mese più tardi la Lady di ferro fu costretta ad abbandonare il premierato. John Major ereditò il timone e condusse il Regno Unito alla firma del Trattato di Maastricht nel 1992, non senza strappare importanti *opt-out* (v. box "Gli *opt-out* britannici") che ne permisero l'approvazione in Parlamento. Tuttavia soltanto pochi mesi più tardi, nel settembre del 1992, un imponente attacco speculativo contro la sterlina (e diverse altre divise europee, tra cui la lira italiana) costrinse il Regno Unito ad abbandonare lo SME⁸. L'esigenza di recepire nel diritto interno le disposizioni di Maastricht e l'umiliazione causata dall'uscita dallo SME avrebbero provocato una serie di importanti crisi politiche durante il secondo mandato di Major, in particolare nel corso del 1993 quando una frangia euroscettica del Partito conservatore, salita agli onori delle cronache come "i ribelli di Maastricht", tentò di sfiduciare il governo.

La vittoria del New Labour di Tony Blair (primo ministro dal 1997 al 2005) sembrò inizialmente aprire maggiori spazi di distensione e cooperazione con l'Europa. Blair era un convinto internazionalista, e si era persino detto favorevole all'adozione della moneta unica. Tuttavia il suo ministro delle Finanze Gordon Brown era contrario all'idea, ed escogitò la formula dei "cinque criteri economici", ovvero cinque condizioni che si sarebbero dovute attentamente valutare prima di poter prendere in considerazione l'ipotesi di partecipare all'unione monetaria (criteri che, alla luce della recente crisi dell'Eurozona, ad alcuni potrebbero quasi apparire profetici)⁹. Dal 2003 l'appoggio inglese all'invasione statunitense dell'Iraq peggiorò i rap-

⁷ Nel suo discorso al Collegio d'Europa di Bruges, dopo aver premesso che «il nostro destino è in Europa, come parte della Comunità», la Thatcher dichiarò che «la Comunità non era un fine in sé», e che «non abbiamo deciso di far arretrare i confini dello stato in Gran Bretagna, solo perché l'Europa tornasse a ingigantirli». Si veda Margaret Thatcher Foundation, "Speech to the College of Europe", 20 settembre 1988.

⁸ *Black Wednesday 20 years on: how the day unfolded*, «Guardian», 13 settembre 2012.

⁹ HM Treasury, "UK Membership of the Single Currency: An Assessment of the Five Economic Tests", ottobre 1997. I cinque criteri richiedevano che si desse risposta affermativa a ciascuna delle seguenti domande: 1) i cicli economici dei paesi europei sono sufficientemente compatibili da permetterci di trovare l'accordo su tassi d'interessi comuni sostenibili?; 2) nel caso insorgano problemi, vi è sufficiente flessibilità per superarli?; 3) l'adesione all'EMU creerebbe migliori condizioni economiche per le imprese che decidono di fare investimenti di lungo periodo in Gran Bretagna?; 4) che impatto avrebbe

Gli *opt-out* britannici

Alcuni Paesi membri hanno negoziato degli *opt-out* con l'Unione europea: hanno cioè ottenuto l'esenzione dall'obbligo di applicare alcune disposizioni contenute nei Trattati o nella legislazione comunitaria. Insieme alla Danimarca, il Regno Unito è il paese membro che ha negoziato e ottenuto più *opt-out* (quattro); seguono l'Irlanda (due), la Polonia e la Svezia (uno).

Di seguito si riporta il contenuto dei quattro *opt-out* britannici:

- *Convenzione di Schengen*. Firmata nel 1990 e in vigore dal 1995, dal 1999 è integrata nell'*acquis* comunitario. Allo Spazio di Schengen partecipano 26 paesi, tra cui 22 membri dell'UE. Irlanda e Regno Unito hanno scelto di mantenere i controlli alle loro frontiere esterne (tra Regno Unito e Irlanda è in vigore la Common Travel Area).
- *Unione Economica e Monetaria* (EMU). Prevista dal Trattato di Maastricht (1992). Tutti i membri dell'UE salvo il Regno Unito partecipano alla terza fase dell'EMU, che prevede l'adozione dell'euro e l'unificazione a livello europeo delle politiche monetarie nazionali.
- *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Integrata nell'*acquis* comunitario con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009). La Polonia e il Regno Unito hanno ottenuto di anettere al Trattato di Lisbona un "Protocollo" che chiarifica l'applicazione della Carta. Nel Protocollo si dichiara che la Carta «non estende la competenza della Corte di giustizia dell'UE o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa della Polonia o del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali che essa riafferma»¹⁰.
- *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*. Con la firma del Trattato di Lisbona il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca hanno ottenuto di poter scegliere caso per caso se partecipare al processo legislativo in questo settore, che include la cooperazione giudiziaria, la cooperazione di polizia e le politiche frontaliere. Le misure adottate sono pertanto vincolanti per tutti gli altri Stati membri, ma non per loro.

Va inoltre ricordato che il Regno Unito e la Repubblica Ceca si sono rifiutati di adottare il Fiscal compact, il Patto di bilancio europeo siglato dagli altri 25 paesi UE nel marzo 2012 ed entrato in vigore il 1° gennaio di quest'anno.

l'ingresso nell'EMU sulla competitività dell'industria dei servizi finanziari britannica?; 5) tutto considerato, l'adesione all'EMU promuoverebbe la crescita, la stabilità e un aumento duraturo dell'occupazione?

¹⁰ Trattato di Lisbona, "Protocollo sull'applicazione della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito", 12007L/PRO/A/07, art. 1.1.

porti tra il governo laburista, la Francia e la Germania, e di qui tra il Regno Unito e l'UE. Alla firma della Costituzione europea l'anno successivo, Blair cedette alle richieste di un'opinione pubblica interna sempre più euroscettica e promise un referendum per la sua approvazione.¹¹ A causa del rigetto della Costituzione da parte di Francia e Paesi Bassi, tuttavia, il referendum fu cancellato.

Quando Blair lasciò la *premiership* a Gordon Brown nel 2007, la firma del Trattato di Lisbona nel dicembre dello stesso anno suscitò nuove polemiche, denunciando il crescente euroscetticismo dell'opinione pubblica britannica. La stampa e l'opposizione conservatrice rinfacciarono a Brown di non aver voluto tenere un referendum sul Trattato, di fatto impedendo che i cittadini inglesi si potessero esprimere in merito. Tutte le indecisioni britanniche riaffiorarono alla cerimonia ufficiale per la firma del Trattato, in cui erano presenti i capi di governo europei e in cui Brown fu sostituito fino a tarda sera dal suo ministro degli Esteri, David Miliband, per poter comparire davanti a una commissione parlamentare costituita proprio per indagare sulle posizioni del governo in merito al Trattato¹².

2. Il “Brexit” nell’attuale contesto politico ed economico

La posizione britannica nei confronti dell'UE è notevolmente mutata dalle elezioni politiche del 2010 a oggi. Ciò è dovuto in parte all'entrata in carica di un governo dominato da un Partito conservatore che, sin dalla seconda metà degli anni Ottanta, ospita tra le sue fila un numero considerevole di euroscettici, inclusi parecchi deputati che si dicono favorevoli a un'uscita del Regno Unito dall'UE. A prescindere dai fattori politici interni, i mutamenti all'interno della stessa Unione hanno certamente influito sulle opinioni che gli inglesi hanno dell'Europa. Innanzitutto, la crisi dell'Eurozona ha rinfocolato lo scetticismo britannico nei confronti del processo d'integrazione europea. Malgrado infatti l'economia inglese abbia rischiato di sperimentare una doppia recessione e si caratterizzi a tutt'oggi per bassa crescita e alta disoccupazione, la grande attenzione dei media nei confronti della crisi greca e cipriota ha fornito molti argomenti a chi è favorevole a un'uscita britannica.

Inoltre, con l'accrescere delle pressioni politiche sul primo ministro (di cui si dirà a breve), la crisi dell'Eurozona ha iniziato ad apparire sempre più come un'opportunità per molti politici britannici. La necessità – avvertita in diverse capitali europee – di rinegoziare i Trattati per dare una risposta alla crisi e prevenirne altre in futuro ha fatto sì che molti nel Regno Unito pensassero di approfittarne per rivedere le relazioni tra il Regno Unito e l'UE.

¹¹ BBC News, *Tony Blair's statement in full*, 20 aprile 2004.

¹² BBC News, *Brown belatedly signs EU treaty*, 13 dicembre 2007.

Va infine evidenziato che l'attuale dibattito nel Regno Unito è stato fortemente influenzato dall'andamento dei flussi migratori dagli altri paesi comunitari. Com'è facile immaginare, la recessione sta irrigidendo le posizioni nei confronti dell'immigrazione, in particolare quella proveniente dalla Bulgaria e dalla Romania, anche alla luce del fatto che le restrizioni temporanee alla mobilità delle persone verranno eliminate a partire dal 2014.

2.1. Il quadro politico britannico

In un importante e molto atteso discorso negli uffici londinesi di Bloomberg, il 23 gennaio 2013, il *premier* conservatore David Cameron ha disegnato i contorni della sua strategia europea. In caso di una vittoria dei conservatori alle elezioni del 2015, Cameron tenterà di negoziare un "nuovo accordo" per il Regno Unito nell'UE, e il risultato sarà sottoposto a un referendum da tenersi «nella prima metà della prossima legislatura».

Il discorso è stato inizialmente interpretato da molti nel Regno Unito come un colpo da maestro, un modo ingegnoso di disinnescare i malumori di molti deputati conservatori irritati dal fatto che il premier non avesse permesso di votare sull'opportunità di rimanere in Europa già nel corso di questa legislatura. Questi malumori si erano approfonditi per due ordini di motivi: il primo è l'autentico euroscetticismo di molti parlamentari conservatori; l'altro è la paura che la linea relativamente conciliatoria adottata dal governo fosse alla base della crescente popolarità del Partito per l'Indipendenza del Regno Unito (UK Independence Party, UKIP).

Più di recente è apparso tuttavia evidente che l'iniziativa di Cameron non fosse altro che un infruttuoso tentativo di prendere tempo. I mal di pancia di molti deputati conservatori per la decisione di Cameron di rimandare un referendum sull'UE a una data successiva alle prossime elezioni (e solo in caso di una vittoria dei conservatori) si è tradotto in continue pressioni per ottenere garanzie più stringenti. D'altra parte, all'interno del gruppo parlamentare conservatore gli euroscettici sono molto ben organizzati, in particolare grazie al "Fresh Start Group", che già nel 2011 era riuscito a mobilitare 81 parlamentari favorevoli a un referendum sull'UE.

Le pressioni si sono intensificate anche a causa dell'esito delle elezioni amministrative del maggio 2013. L'UKIP ha guadagnato 139 seggi sull'intero territorio nazionale, mentre i conservatori hanno subito pesanti sconfitte; queste ultime hanno aggravato i timori che il partito fosse davvero stato scavalcato da destra sulle questioni europee. In seguito alle elezioni, l'insoddisfazione dei parlamentari conservatori è dunque aumentata. Sulla scia del discorso della Regina di maggio, 114 parlamentari conservatori hanno votato a favore di una mozione che esprimeva rammarico per l'assenza nell'elenco delle proposte di legge governative, di una legge che spianasse la strada al referendum sull'UE. Per far fronte alle pressanti richieste della sua maggioranza, il governo ha espresso il suo sostegno a un disegno di legge non governativo che richiederebbe una legge sul referendum prima delle elezioni del

2015. I conservatori euroscettici non riusciranno in ogni caso a fare approvare la legge dalla Camera dei Comuni, data l'opposizione del partito laburista e dei liberal-democratici.

Dunque il Partito conservatore sta attraversando un periodo di grandi dissensi interni, anche a causa dell'approssimarsi delle elezioni per il Parlamento europeo nel 2014 (in cui non è improbabile che l'UKIP possa raccogliere ulteriori consensi, il che non farebbe che aumentare le pressioni nei confronti di Cameron). È difficile stimare il livello d'irritazione tra i parlamentari conservatori e la profondità delle divisioni interne al partito. Se potrebbe non sorprendere che un ex Commissario europeo, oggi tra le fila laburiste, abbia accusato gli euroscettici conservatori di stare gestendo un "racket protezionista", appare invece decisamente più preoccupante il fatto che uno dei co-presidenti del partito conservatore abbia apostrofato alcuni colleghi di partito «folli con gli occhi fuori dalle orbite». A peggiorare le cose contribuiscono anche le voci secondo cui alcuni parlamentari conservatori starebbero valutando l'ipotesi di un'alleanza tra il loro partito e l'UKIP per le prossime elezioni.

Sebbene dunque quello conservatore sia il partito che più di tutti sta soffrendo per le divisioni interne attorno al tema dell'UE, nemmeno gli altri due partiti navigano in acque tranquille, tanto più che recenti sondaggi danno tutti e tre i principali schieramenti in calo in vista delle prossime elezioni politiche¹³. Nonostante, infatti, l'UKIP minacci prevalentemente il Partito conservatore, questi sondaggi mostrano che sta sottraendo voti anche alle altre maggiori fazioni.

Riguardo in particolare il Partito laburista, malgrado solo 11 suoi parlamentari abbiano votato a favore della mozione al discorso della Regina, la situazione appare tutt'altro che rosea. Finora Ed Miliband, leader del partito, ha sempre escluso di poter cambiare posizione e sostenere il referendum, affermando che l'interesse nazionale del Regno Unito è quello di rimanere nell'UE. Voci interne al suo partito sottolineano tuttavia che la ragione principale della sua riluttanza a sostenere un referendum sia il timore che un eventuale rifiuto a uscire dall'Europa da parte dell'elettorato possa mettere in discussione la candidatura di Miliband alla premiership alle prossime elezioni o che, peggio ancora, ciò possa spingere anticipatamente alle sue dimissioni di leader di partito. Altri pensano comunque che sarà molto difficile che Miliband riesca a giustificare la sua linea pro-europeista quando sarà chiamato a risponderne nei dibattiti televisivi preelettorali. Tra le tante ragioni di questa debolezza si può citare il fatto che il più importante donatore del partito, John Mills, presidente di Business for Britain, sia a favore di una rinegoziazione dei termini della membership britannica e di un successivo referendum. Inoltre circa 30 parlamentari laburisti hanno formato il gruppo "Labour for a Referendum". Persino il ministro ombra delle Finanze, Ed Balls, ha pubblicamente dichiarato che il partito

¹³ Si veda UK Polling Report, accessibile su <http://ukpollingreport.co.uk/blog/archives/2166>.

commetterebbe una mossa “stupida” escludendo la possibilità di un voto sull’Unione.

È insomma difficile immaginare come Miliband possa riuscire a far fronte a queste forti pressioni, che prevedibilmente andranno aumentando con l’approssimarsi delle elezioni del 2015, soprattutto nel caso in cui i consensi del Labour si dimostrino vulnerabili all’ascesa dell’UKIP nelle elezioni per il Parlamento europeo.

Anche la retorica europeista dei liberaldemocratici, tradizionalmente meno euroscettici, è andata decisamente affievolendosi nel corso del governo di coalizione. Mentre prima delle elezioni del 2010 il partito aveva sostenuto gli appelli per un referendum sull’Europa, da allora si è opposto fermamente all’eventualità di un voto, malgrado Nick Clegg abbia ammesso che un referendum sia “inevitabile”. Clegg sostiene che la legislazione vigente, che prevede un referendum solo in caso in cui le competenze europee vengano estese a sfavore delle prerogative nazionali, sia sufficiente a tutelare il paese. È tuttavia certo che anche Clegg sarà sottoposto a pressioni via via crescenti con l’avvicinarsi delle prossime elezioni.

2.2. Gli spazi per un nuovo negoziato con l’UE

David Cameron ha impostato la sua strategia politica in tema di UE sull’assunto di potere uscire vittorioso da una rinegoziazione con l’UE. Vi sono tuttavia molte ragioni per dubitare della fattibilità di una rinegoziazione veramente sostanziale. Anche i partner di governo del Partito conservatore hanno manifestato scetticismo sulla possibilità stessa di poter riaprire i negoziati sui termini della membership britannica nell’UE. Inoltre in un discorso tenuto a Chatham House a fine ottobre 2012, il vicepremier Nick Clegg ha osservato come un «significativo rimpatrio unilaterale di poteri può sembrare allettante, ma in realtà si tratta di una falsa promessa avvolta nella bandiera britannica».

In realtà la preconditione per un “nuovo assetto” (*new settlement*) sono i negoziati sulla modifica dei Trattati. La posizione di Cameron è che la crisi dell’Eurozona ha fatto insorgere l’urgente necessità di riforme istituzionali che richiedono la modifica dei Trattati dell’Unione. Nel caso fossero riaperti i negoziati, il Regno Unito potrebbe davvero tenere sotto scacco gli altri Stati membri, per esempio rifiutando di accettare un qualunque riassetto istituzionale che non tenga in considerazione le sue richieste di un “nuovo assetto”. In effetti, proprio questa è una delle ragioni per cui i leader dell’Europa continentale si sono dimostrati riluttanti ad aprire i negoziati. Una seconda ragione è che molti tra i capi di stato e di governo europei – e in particolare il presidente francese Hollande – temono che qualunque processo di ratifica per la modifica dei Trattati necessiti politicamente di un passaggio referendario, il cui eventuale esito negativo si tradurrebbe in un chiaro segnale di debolezza del partito di maggioranza. In assenza di un negoziato sui Trattati cui il Regno Unito possa agganciare la preconditione di un’effettiva rinegoziazione dei rapporti euro-

britannici, è difficile immaginare come si possa raggiungere un qualunque tipo di rimpatrio delle competenze comunitarie.

D'altra parte, anche in caso di apertura dei negoziati sulla modifica dei Trattati, è tutt'altro che scontato che Cameron riesca a ottenere tutti i suoi *desiderata*. Nelle ultime settimane il governo tedesco ha evidenziato più volte il suo impegno perché il Regno Unito resti in Europa, sottolineando le linee di convergenza tra i due paesi e specialmente la loro visione di un'economia europea sempre più liberista. Tuttavia diversi esponenti politici tedeschi hanno tenuto a precisare che, se da una parte sono a favore di maggiori sforzi per politiche più liberali in Europa, dall'altro sono decisamente contrari a qualunque tentativo di rimpatrio delle competenze europee, che è invece esattamente quello che chiedono i parlamentari conservatori a Cameron.

2.3. I possibili esiti del referendum

L'eventualità che il Regno Unito lasci l'UE dipende da un gran numero di fattori. Uno di questi è l'andamento economico. L'euroscetticismo godrebbe di un seguito ancora maggiore nel caso in cui la crescita britannica si dimostrasse decisamente superiore a quella registrata nell'anemica Eurozona. La situazione politica britannica sarà altrettanto importante, ed è per questo fondamentale prendere in considerazione diversi scenari.

Innanzitutto, sarà cruciale l'esito delle elezioni politiche del 2015. Se i conservatori dovessero ottenere una larga maggioranza, David Cameron non potrà che proporre le leggi necessarie a tenere un referendum entro la metà del 2017, cercando al contempo di avviare i negoziati verso il tanto agognato "nuovo assetto" dei rapporti tra Londra e Bruxelles. Malgrado – come descritto nel paragrafo precedente - le prospettive di un nuovo accordo appaiano remote, a Cameron non resterebbe altra alternativa se non quella di cercare di far passare come un successo diplomatico qualunque concessione fosse in grado di strappare all'Europa, e di fare campagna a favore della permanenza britannica nell'UE. Un referendum a queste condizioni vedrebbe molto probabilmente tutti e tre i partiti maggiori schierarsi a favore di una permanenza nell'Unione, con l'unica opposizione dell'UKIP e di alcune frange di conservatori e laburisti ribelli. Dal momento che i principali leader politici sosterebbero tutti un «sì», queste sarebbero probabilmente le condizioni migliori in cui l'elettorato britannico possa essere chiamato alle urne.

Nel caso di una vittoria del Partito laburista, sembrano invece presentarsi due principali alternative. Nel primo caso, Ed Miliband potrebbe opporsi alle richieste di un referendum sull'Europa, salvo nel caso in cui tutti gli Stati membri trovino un accordo su nuove modifiche istituzionali che, secondo la legislazione vigente nel Regno Unito, chiamerebbero automaticamente gli elettori alle urne.

Questa eventualità potrebbe risultare molto probabile nel caso in cui i sondaggi sulle intenzioni di voto rimanessero così marcatamente sfavorevoli ai conservatori. Al-

lo stato di cose attuale, infatti, i laburisti rimangono saldamente in testa a tutti i sondaggi elettorali (con percentuali di poco inferiori al 40%), mentre i conservatori sono ormai sotto al 30%. Se è vero, da un lato, che negli ultimi mesi lo UKIP ha fatto segnare diverse vittorie e i sondaggi nazionali fino a poche settimane fa lo vedevano in ascesa costante (dal 5% di aprile 2012 al 18% di maggio-giugno 2013), resta ancora da vedere se il partito, adesso in carica in alcuni comuni inglesi, riuscirà a mantenere le promesse e a soddisfare gli elettori, o se invece tenderà a perdere consensi nel giro del prossimo anno e mezzo. Gli stessi sondaggi sono inoltre stati influenzati dalle tornate elettorali britanniche del 2013, tutte elezioni locali che poco rispecchiano i reali comportamenti dell'elettore britannico chiamato al voto nazionale. In quest'ultimo caso, infatti, gli elettori tendono a favorire i due partiti maggiori¹⁴, e da oltre vent'anni labour e conservatori tendono a loro volta a moderare significativamente le loro posizioni, convergendo verso il centro dello schieramento con l'approssimarsi della data del voto. Se dunque ciò dovesse nuovamente verificarsi, il Labour potrebbe fare da subito campagna contro il referendum sull'UE, e i conservatori stessi potrebbero smussare (pur non rinnegandole) alcune delle posizioni più estreme assunte nel corso dell'ultimo anno.

In una seconda eventualità, e cioè nel caso le posizioni pre-elettorali rimanessero le stesse di oggi o tendessero persino a inasprirsi, il Labour potrebbe vincere le elezioni avendo fatto la stessa promessa di Cameron circa un referendum sull'UE. Se in questo caso il governo laburista mantenesse la parola data e seguisse la tabella di marcia di Cameron, fissando il voto per il 2017, le probabilità di un esito negativo aumenterebbero in maniera significativa.

In questo caso infatti il governo si troverebbe davanti un Partito conservatore fortemente favorevole a un'uscita britannica dall'Europa. La sconfitta elettorale di Cameron imporrebbe peraltro con ogni probabilità le sue dimissioni dal partito. All'aprirsi della lotta per la leadership, e considerato lo stato attuale del Partito conservatore, è lecito attendersi che il candidato che risulterà vincente sosterrà con convinzione l'uscita britannica. Per questo motivo, il Labour e i liberaldemocratici si troverebbero a fare campagna per il «sì», mentre dall'altro lato all'UKIP si sommerebbe il principale partito d'opposizione, rendendo l'esito del voto molto più incerto. Inoltre il referendum si terrebbe all'incirca a metà legislatura, quando solitamente i governi toccano il minimo in termini di popolarità. Dal momento che i referendum sono generalmente percepiti come delle quasi-elezioni, e che gli elettori li utilizzano spesso per punire i governi in carica, ciò aumenterebbe ulteriormente la possibilità che il risultato del voto sia negativo.

¹⁴ L'esito delle elezioni 2010 ha in parte smentito questa tendenza, ma resta ancora da capire se si tratti di un nuovo "ordine", in cui il terzo partito riesce a insidiare i due partiti maggiori, o di un caso *sui generis* di "hung parliament" come già occorso altre volte nello scorso secolo (1910, 1929, 1974).

Si potrebbe infine immaginare un ulteriore scenario in cui Ed Miliband decida di indire subito un referendum al termine della campagna elettorale, nell'autunno 2015. Di fatto questa appare la linea d'azione che più probabilmente condurrebbe a un «sì» anche con un governo laburista in carica, e ciò per due ordini di motivi. In primo luogo, il nuovo governo sarebbe ancora in “luna di miele” con il suo elettorato, e questo ridurrebbe al minimo il voto di protesta. Inoltre il Partito conservatore potrebbe essere in crisi a causa della sconfitta elettorale, e probabilmente starebbe cercando un nuovo leader. Questo farebbe venire allo scoperto le profonde divisioni interne al partito sulle questioni europee, complicando la gestione del partito e, dunque, presentando un fronte conservatore molto meno compatto in vista della tornata referendaria.

3. Come si esce dall'Europa e quale Europa si lascia?

3.1. Lasciare l'Europa: prospettive giuridiche

Prima dell'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona, né i Trattati né la legislazione comunitaria contenevano norme in merito alla possibilità di uno Stato membro di recedere dall'Unione. In termini giuridici va innanzitutto stabilita una differenza tra il recesso unilaterale e il recesso negoziato. In generale il dibattito giuridico circa l'esistenza di un *diritto* da parte di uno stato di abbandonare l'Unione europea (al pari di quello che avverrebbe in uno stato federale) ruota proprio attorno alla possibilità di lasciarla in maniera unilaterale, dal momento che in linea di principio un recesso negoziato sarebbe sempre possibile¹⁵.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il disaccordo riguardava quindi principalmente la possibilità di uno Stato di recedere dall'Unione in maniera unilaterale. Una prima interpretazione sosteneva che gli stati sovrani mantenessero sempre il diritto di recedere dai loro impegni internazionali, potendo avvalersi della procedura di denuncia di un trattato e dichiarandone la disapplicazione a decorrere da un congruo lasso di tempo¹⁶. Una seconda interpretazione invece ruota attorno al fatto che i Trattati che fondano la Comunità e l'Unione europea non prevedono alcun limite temporale e che nei Trattati i governi hanno sottoscritto l'impegno a rea-

¹⁵ Si veda la sentenza *Texas vs White* (74 US 700) della Corte Suprema americana, che si pronuncia a favore del fatto che, nonostante la Costituzione statunitense proibisca la secessione unilaterale, uno o più stati possano lasciare l'Unione previo consenso di tutti gli altri. Si veda altresì l'art. 54 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, UN Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

¹⁶ N. MCCORMICK, *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*, p. 127.

lizzare una “Unione sempre più stretta”¹⁷. Dato che gli Stati membri hanno preso questi impegni, di fatto è come se avessero rinunciato al diritto di recedere unilateralmente dall’Unione.

Non appare tuttavia opportuno procedere oltre in questo dibattito per tre ragioni: la prima è che l’eventuale abbandono dell’Ue da parte del Regno Unito avverrebbe con tutta probabilità in maniera negoziata e non unilaterale; la seconda è che il Regno Unito non è parte dell’Unione economica e monetaria, e dunque le eventuali complicazioni sul piano giuridico, economico e politico sono decisamente più attenuate;¹⁸ la terza – e decisiva – risiede nel fatto che, come anticipato, dal 2009 nella versione consolidata del Trattato sull’Unione europea (TUE) è stata inserita una disposizione che mira proprio a disciplinare l’eventualità di un recesso negoziato.

Al Titolo VI (Disposizioni finali) della versione consolidata del TUE, l’articolo 50 sancisce che «ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall’Unione»¹⁹. Nel merito, lo Stato membro che decida di recedere è tenuto a notificare tale intenzione al Consiglio europeo, il quale formula alcuni orientamenti. Alla luce di tali orientamenti, “l’Unione negozia e conclude con lo stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l’Unione”²⁰.

Nel negoziato sono coinvolti tutti gli organi europei: la Commissione europea presenta raccomandazioni al Consiglio europeo, il quale adotta una decisione che autorizza l’avvio dei negoziati e designa il negoziatore o il capo della squadra negoziale dell’Unione²¹. Il trattato è poi concluso dal Consiglio dell’Unione europea a nome dell’Unione nel suo complesso: il Consiglio lo approva a maggioranza qualificata (al voto non partecipa lo Stato membro che recede), previa approvazione del Parlamento europeo²². In ogni caso, a un ex Stato membro è sempre lasciata aperta la possibilità di tornare a far parte dell’Unione europea, previa nuova domanda di candidatura all’ingresso e sua approvazione da parte degli organi comunitari.²³

Uno dei dilemmi più importanti, e cioè cosa accada nel caso lo Stato membro che intenda recedere e l’Unione non riescano a convenire sui termini di una “separazio-

¹⁷ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, Versione consolidate del Trattato sull’Unione europea, C83/13, Preambolo. Weiler si spinge a interpretare i due fatti nel senso della presenza implicita di una “clausola di non-uscita” (*non-withdrawal clauses*); si veda J. WEILER, *Alternative to Withdrawal from an International Organization: The case of the European Economic Community*, «Israel Law Review», n. 20, 1985, p. 282.

¹⁸ P. ATHANASSIOU, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU*, European Central Bank, Legal Working Paper Series, n. 10, 2009, pp. 27-29.

¹⁹ Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, Trattato sull’Unione europea (Versione consolidata), 2012/C 326/13, art. 50.

²⁰ *Ibidem*, art. 50.2.

²¹ ex art. 218.3 del TFUE; si veda Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, 2012/C 326/01.

²² art. 50.2 e 50.4.

²³ L’art. 50.5 rimanda direttamente all’art. 49: dal punto di vista giuridico non vi sarebbe dunque nessuna “corsia preferenziale” per il ritorno nell’Unione europea da parte degli stati che ne siano già Stati membri in passato.

ne consensuale””, trova un’implicita risposta nel comma 3, il quale prevede che «i Trattati cessano di essere applicabili allo stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell’accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica» di intenzione di recesso presentata al Consiglio europeo dallo Stato membro. Il Trattato contempla perciò la possibilità che l’accordo non venga trovato, e che lo Stato membro receda dall’Unione europea in maniera unilaterale (con tutte le conseguenze di decadenza delle disposizioni comunitarie non recepite dal diritto interno che ciò comporta).

L’inclusione di una specifica procedura di recesso dall’Unione europea, già prevista dal defunto progetto di Costituzione europea, è una chiara risposta alle pressioni di alcuni Stati membri, tra cui il Regno Unito, che chiedevano che un’eventualità di questo tipo fosse espressamente prevista dai Trattati, ma ha anche riflesso la volontà di chi auspicava a una maggiore integrazione europea ed era stanco delle *red lines* britanniche. Ciononostante il fatto che le procedure e gli effetti giuridici di un recesso britannico siano sommariamente prevedibili non dà la misura di quali ne possano essere le conseguenze, sia sul piano interno, sia su tutti gli altri piani di cui si compone lo spazio della politica europea ed internazionale.

3.2. Conseguenze politico-economiche del “Brexit”

Per valutare le potenziali conseguenze di un’uscita britannica dall’Unione europea si deve innanzitutto partire dalla considerazione che, anche grazie ai suoi quattro *opt-out*, il Regno Unito è già stabilmente “fuori” dall’area più integrata dell’Europa: quella della zona euro. In questo momento il paese è anche l’unico, assieme alla Repubblica Ceca, a non aver sottoscritto il Fiscal compact del marzo 2012²⁴. Tuttavia, quale Stato membro dell’UE il Regno Unito trae grandi benefici dall’area di libero scambio tra i 27 paesi.

L’Unione europea è, infatti, il primo partner commerciale del Regno Unito, con cui scambia beni e servizi per oltre 440 miliardi di euro (il 49% del totale dell’interscambio commerciale del Regno Unito nel 2012)²⁵. Per confronto, India e Cina rappresentano solo l’8% del commercio estero britannico²⁶. Secondo alcuni commentatori, nel caso in cui la Gran Bretagna dovesse lasciare l’UE, in assenza di un buon accordo tra le parti Londra potrebbe ritrovarsi in una posizione peggiore rispetto a concorrenti diretti come Norvegia, Svizzera, Sudafrica e Corea del Sud, che negli ultimi anni hanno stretto accordi commerciali preferenziali con l’Unione.

²⁴ Si veda Consiglio europeo, “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria”, T/SCG/it. L’accordo prevede l’inserimento in Costituzione o in una legge nazionale equivalente dell’obbligo di pareggio di bilancio (art. 3.2), l’obbligo di non superare la soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% (art. 3.1), e l’impegno a ridurre il debito pubblico di un importo annuale equivalente a 1/20 della differenza tra il rapporto debito/PIL attuale e l’obiettivo del 60% (art. 4).

²⁵ Eurostat, *Intra and Extra-EU trade by Member State and by product group*.

²⁶ UN Comtrade, *International Merchandise Trade Statistics*.

Lasciare l'Europa in assenza di un nuovo accordo commerciale significherebbe subire i dazi doganali europei, che nel 2011 erano in media del 5,3%, e nel caso dei prodotti agricoli toccavano una media del 13,9% (fino a un dazio massimo del 55% per i prodotti caseari). Stime dell'Unione europea calcolano che l'accesso del Regno Unito all'area di libero scambio dell'Unione incida per uno 0,1-0,2% all'anno sul tendenziale di crescita britannico²⁷.

Il dibattito interno e internazionale circa gli effetti di un "Brexit", tuttavia, è molto acceso e le posizioni sono spesso distanti. C'è, innanzitutto, chi si dimostra scettico riguardo a effetti così marcati derivati da un'eventuale uscita britannica. Tra questi si può citare Albrecht Ritschl, professore di storia economica alla LSE: «In caso di un'uscita britannica, è probabile che gli inglesi rimarrebbero comunque legati all'UE da una stretta ragnatela di accordi bilaterali. Di sicuro ci sarebbe un'area di libero scambio e ci sarebbero scarsissimi impedimenti al libero flusso dei capitali. Perciò dobbiamo chiederci se, in termini puramente economici, la differenza sarebbe davvero così importante. Stiamo probabilmente sovrastimando l'incertezza intorno ai reali effetti dell'uscita britannica»²⁸.

Altri enfatizzano invece il fatto che l'abbandono britannico dell'UE metterebbe a rischio il ruolo di Londra come *hub* finanziario europeo e internazionale. La prima conseguenza sarebbe probabilmente un calo degli investimenti e delle assunzioni, con altre piazze finanziarie europee (a partire da Francoforte e Parigi) che potrebbero riguadagnare posizioni nei confronti di Londra. Michael Sherwood e Richard Gnoddle, co-amministratori delegati di Goldman Sachs International, credono per esempio che «le grandi compagnie europee e internazionali guarderebbero a una Londra separata dall'UE come a un luogo molto meno attraente»²⁹.

Nell'attuale congiuntura economica, potrebbe essere l'incertezza stessa intorno all'effettiva uscita dall'UE (e ai suoi effetti) a provocare i danni maggiori. Infatti tutto ciò che il Regno Unito potrebbe guadagnare da un'uscita dall'UE è ovviamente rimandato al momento dell'effettiva uscita del paese, tra almeno cinque anni. Nel frattempo però le condizioni economiche potrebbero deteriorarsi ulteriormente. A causa della crisi finanziaria, la sterlina ha già perso il 30% del suo valore rispetto all'euro e, dopo essersi lentamente rivalutata, tra luglio 2012 e marzo 2013 è crollata nuovamente del 10%. Inoltre oggi il Regno Unito ha un rapporto deficit/PIL che è oltre il doppio rispetto a quello italiano, essendo peraltro rimasto costantemente sopra il 7% dall'inizio della crisi economica. Anche per questo, se nel 2007 il rapporto debito/PIL era fermo al 38%, nel 2012 aveva ormai raggiunto l'83%³⁰. Secondo Laurent Jacque, professore di finanza internazionale alla Tufts University, nell'arco dei prossimi cinque anni la possibilità di un'uscita britannica dall'UE po-

²⁷ M. ZHANG, *Brexit: If Britain Quits the EU, What Then?*, IBTimes, 28 febbraio 2013.

²⁸ RealBusiness, *The Referendum Threat: How Will an EU Exit Affect British Business?*, 6 febbraio 2013.

²⁹ M. SHERWOOD, R. GNODDLE, *The City Knows an EU Exit Spells Disaster*, «The Times», 14 febbraio 2013.

³⁰ IMF World Economic Outlook Database, aprile 2013.

trebbe costituire un ulteriore elemento di incertezza e disincentivare gli investimenti nel Regno Unito, soprattutto quelli per cui fattori importanti sono l'accesso al Mercato Unico e il ruolo britannico nell'influenzare le decisioni a livello europeo³¹.

Gli stessi imprenditori britannici si sono schierati nettamente contro l'eventualità che l'isola si sganci dall'Europa. Secondo la Camera di Commercio inglese, nonostante il 90% degli imprenditori inglesi sia favorevole al fatto che il governo negozi il trasferimento di alcuni poteri da Bruxelles, il 60% di loro pensa che l'impatto di un'uscita dall'UE sul proprio settore sarebbe negativo³². In una lettera inviata al Telegraph a maggio molti leader industriali, tra cui l'attuale e il prossimo presidente della Confederation of British Industry (la Confindustria britannica), sostengono che lasciare l'UE significherebbe "anteporre la politica all'economia", e stimano che la membership del Regno Unito nell'Unione valga tra i 35 e i 110 miliardi di euro l'anno. Pur affermando che una riforma dei rapporti eurobritannici sia necessaria, soprattutto nel senso di proteggere la City (dalla tassa sulle transazioni finanziarie, per esempio), i firmatari sostengono che il Mercato Unico non vada indebolito ma approfondito, includendovi i trasporti e l'energia, il mercato digitale e quello delle telecomunicazioni, perché «i benefici della membership superano di gran lunga i costi»³³.

3.3. Scenari per i futuri rapporti eurobritannici

Dato l'impatto politico ed economico di una eventuale uscita dall'UE, cui si è fatto cenno nei precedenti paragrafi, è lecito prevedere che nel negoziare i nuovi rapporti eurobritannici il Regno Unito si troverà probabilmente a scegliere tra tre potenziali alternative.

A) Rinegoziare le condizioni di una continua permanenza nell'UE. In un certo senso, questo è quanto sta già accadendo. Come detto il Regno Unito non ha aderito al Fiscal compact. Quale non-membro dell'Eurozona, ha anche rifiutato di contribuire alla costituzione dei fondi di salvataggio europei. Il ministro delle finanze George Osborne ha dichiarato di non poter accettare un'unione bancaria tra gli Stati membri dell'Eurozona senza ottenere in cambio delle garanzie per la City, ponendo dunque anche in questo caso il Regno Unito in una situazione differente rispetto agli altri Stati membri. Molti parlamentari conservatori vorrebbero che il Regno Unito ottenesse *opt-out* in altre aree di competenza europea, in particolare quelle pertinenti alle politiche sociali e del lavoro, e su alcuni aspetti della cooperazione giudi-

³¹ M. ZHANG, op. cit. Su quest punto concordano molti altri osservatori ed esperti, per esempio gli analisti di Commerzbank: si veda C. MARSHALL, *Would a British Exit from Europe Damage the Economy?*, CityWire Money, 23 gennaio 2013.

³² British Chambers of Commerce, "Business EU Barometer – Q1 2013".

³³ *Eurosceptic MPs attacked by business leaders*, BBC, 20 maggio 2013.

ziaria e di polizia. A tale riguardo, il ministro degli esteri William Hague ha già nominato un panel di esperti per valutare la legislazione comunitaria e il suo impatto dal punto di vista interno.

Gli euroscettici sostengono inoltre che, in caso di nuovi tentativi di far procedere l'integrazione europea, il Regno Unito potrebbe utilizzare la minaccia del diritto di veto così da strappare concessioni ai suoi partner.

B) L'opzione norvegese: lasciare l'UE per lo Spazio economico europeo. Il Regno Unito potrebbe decidere di tornare a far parte dell'EFTA, abbandonata nel 1961 per diventare uno Stato membro della CEE. Dal gennaio 1994 tra EFTA e UE è infatti in vigore lo Spazio economico europeo (SEE), un accordo che permette a tutti i paesi EFTA (salvo la Svizzera, che ha tuttavia negoziato un accordo preferenziale con l'UE, si veda sotto) di partecipare al mercato comune europeo pur non essendo membri dell'Unione. L'accordo permette la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali. Un nodo cruciale consiste tuttavia nel fatto che il movimento dei beni è soggetto all'applicazione delle regole d'origine. Nel caso norvegese, dal momento che le esportazioni principali del paese (energia e prodotti ittici) impiegano fattori di produzione interni, le regole d'origine non hanno un effetto rilevante; ma per il Regno Unito le cose sarebbero molto diverse, dal momento che una parte anche sostanziale di alcuni beni esportati verso l'UE è prodotta in paesi extra-SEE.

Sul versante dei benefici, i membri del SEE non hanno sottoscritto accordi vincolanti sul fronte delle politiche sociali, tanto invise ai conservatori (come la direttiva sull'orario di lavoro). Ulteriori costi della "opzione norvegese" sarebbero invece quelli della perdita della possibilità di pronunciarsi in merito alle regole UE che ci si impegna ad applicare, dal momento che i membri SEE non partecipano in alcun modo alla produzione legislativa degli organi comunitari. D'altro canto, lasciare l'UE per la SEE permetterebbe al Regno Unito di liberarsi dal peso dei contributi britannici alla PAC o alla politica regionale dell'Unione.

C) L'opzione svizzera: un accordo di libero scambio con l'UE. Il problema fondamentale nel caso il Regno Unito decidesse di imboccare questa strada consiste nel fatto che l'UE negozia ciascun accordo bilaterale caso per caso, ed è perciò molto difficile anticipare quale tipo di accordo il Regno Unito riuscirebbe a concludere con i suoi ex partner europei. Per dirla con Roderick Abbott, ex vicedirettore generale del WTO, dopo che il Regno Unito ha detto all'UE: «vogliamo chiudere con voi e smettere di contribuire al bilancio europeo», siamo sicuri che Londra possa aggiungere: «per favore, concedeteci un accordo di libero scambio»? ³⁴

Anche nel caso in cui Londra riesca a concludere un accordo di libero scambio con l'Unione, il Regno Unito sarebbe escluso dal processo decisionale europeo. Inoltre, per le aree eventualmente non coperte dall'accordo di libero scambio il Regno Uni-

³⁴ Reuters, "Analysis: UK Trade May Struggle to Stand Still After EU Exit", 16 maggio 2013.

to potrebbe ritrovarsi escluso dal Mercato Unico, e anche per i settori coperti le regole d'origine europee si ripercuoterebbero sia sugli investimenti diretti esteri, sia sulle esportazioni. Prendendo a paragone la Svizzera, i servizi finanziari del paese sono stati in gran parte tagliati fuori dal mercato unico all'inizio degli anni Duemila, in seguito al rifiuto del governo svizzero di applicare i regolamenti europei in questo campo. A oggi le banche svizzere stanno perciò facendo pressioni perché il governo acconsenta ad applicare almeno una parte di queste regole, in modo da riguadagnare l'accesso al Mercato Unico. D'altra parte, un beneficio per il Regno Unito in caso decida per l'opzione dell'accordo di libero scambio sarebbe ancora una volta quello di essere esenti dall'applicazione dei regolamenti UE sulle politiche sociali e di non dover contribuire al bilancio comunitario.

4. Conclusioni

La probabilità che il governo britannico chiami alle urne i propri cittadini perché si esprimano in merito a un'eventuale uscita del Regno Unito dall'Unione europea è ovviamente alta nel caso di una vittoria dei conservatori alle elezioni del 2015, soprattutto se incalzati dall'UKIP. La cosa non può comunque essere esclusa anche nel caso di una vittoria laburista, dal momento che è molto probabile che un'opinione pubblica altamente euroscettica e polarizzata spinga i laburisti a impostare una campagna elettorale che contenga la promessa di un referendum sulla permanenza britannica nell'Unione.

Diversa, invece, è la questione dell'esito di un eventuale referendum, che dipenderà fondamentalmente da tre fattori:

- l'esito delle elezioni del 2015 (l'ipotesi peggiore, da questo punto di vista, è quella di un governo laburista che però scelga di rispettare la tabella di marcia già decisa dai conservatori; si veda par. 2.3);
- l'andamento dell'economia britannica e del resto dell'UE (soprattutto dei paesi dell'Eurozona; si veda par. 3.2);
- la capacità del governo britannico di rinegoziare le condizioni di permanenza all'interno dell'Unione (influenzata, ovviamente, dalla disponibilità degli altri Stati membri a farlo; si veda par. 3.3).

Tutto sommato, malgrado l'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea (così come emendato dal Trattato di Lisbona) permetta il recesso anche unilaterale di un paese dall'UE, appare poco probabile che il Regno Unito si pronunci per una totale e definitiva uscita dall'UE. Più probabile, invece, sembra la possibilità dell'avvio di una rinegoziazione che dia sufficiente spazio di manovra a un qualunque esecutivo britannico per fare campagna elettorale in senso favorevole alla permanenza del Regno Unito

nell'Unione. L'ipotesi di una rinegoziazione dai contenuti sufficientemente "vendibili" ai cittadini britannici sarebbe ancora più probabile nel caso gli Stati membri decidano di avviare il processo di revisione dei Trattati nel senso di un'integrazione più profonda dei paesi dell'Eurozona, e al contempo di un allentamento dei vincoli per i paesi che invece ne sono esclusi e che non intendono farne parte, tra cui appunto il Regno Unito.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 63 La revisione dello strumento militare italiano (IAI – novembre 2012)
- n. 64 Il Sudan meridionale, ad un anno dall'indipendenza (CeSPI – novembre 2012)
- n. 65 La crisi maliana ed i rischi di destabilizzazione del Sahel (CESI – novembre 2012)
- n. 66 Da Rio a Dhoa: prospettive delle politiche ambientali internazionali (CeSPI – novembre 2012)
- n. 67 La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive (Fondazione ICESA – novembre 2012)
- n. 68 Cina e India – Budget per la Difesa e principali programmi (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 69 Le incognite della transizione somala (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 70 La Libia dopo le elezioni (IAI – dicembre 2012)
- n. 71 Dal boom economico allo scoppio della crisi: luci e ombre dell'economia spagnola tra il 1994 e il 2012 (ISPI – dicembre 2012)
- n. 72 La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona (IAI - febbraio 2013)
- n. 73 La presidenza russa del G20 (ISPI - aprile 2013)
- n. 74 Impiego di velivoli "Global Hawk" presso la base militare di Sigonella (CeSI - maggio 2013)
- n. 75 Il nuovo Jihadismo in Nord Africa e nel Sahel (ISPI - maggio 2013)
- n. 76 Il Libano e la crisi siriana: le lezioni di UNIFIL per l'Italia e la Comunità internazionale (CeSPI - giugno 2013)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>