

9 DICEMBRE 2015

Le “uscite di emergenza” nel  
processo di integrazione europea:  
il caso del Regno Unito

di Emma A. Imparato

Ricercatrice di Diritto Pubblico Comparato  
L'Orientale – Università degli Studi di Napoli



# Le “uscite di emergenza” nel processo di integrazione europea: il caso del Regno Unito<sup>\*</sup>

**di Emma A. Imparato**

Ricercatrice di Diritto Pubblico Comparato  
L'Orientale – Università degli Studi di Napoli

**Sommario:** 1. Le uscite di emergenza. – 2. Una breve ricostruzione del quadro giurisprudenziale nel percorso per l'integrazione europea. – 3. Conclusioni.

## 1. Le uscite di emergenza.

Questo breve scritto intende mostrare come il rapporto tra fonti interne ed europee sia stato elaborato nel sistema inglese, soprattutto dalla giurisprudenza, in modo da consentire in ogni momento un cambiamento di idea circa la partecipazione del Regno Unito all'Unione europea.

Pur avendo accettato nel tempo il primato del diritto europeo, sia anche in un *valzer* di ripensamenti - soprattutto negli ultimi anni - l'UK sembra infatti aver posto una serie di paletti utilizzabili come uscite di 'emergenza' che ben gli potrebbero consentire di tornare indietro sui propri passi, senza alcun problema, come se il processo di integrazione europea non fosse mai stato avviato.

Il risultato ultimo - ci sembra - è quello di aver recepito il fondamento costituzionale della primazia del diritto eurounitario proposto dalla stessa Corte di giustizia europea soltanto in maniera formale ma non anche sostanzialmente, finendosi con il riportare sempre alla volontà del Parlamento di *Westminster* tale preminenza.

Sorprende invero il tentativo esperito dai giudici inglesi volto ad affermare, in particolare in una pronuncia del 2002<sup>1</sup>, due punti/uscite di sicurezza:

1. innanzitutto, l'equiparazione del Trattato CEE a un mero accordo internazionale, così che al pari di quest'ultimo, l'accordo europeo si limiterebbe a creare obblighi reciproci solo tra gli

---

<sup>\*</sup> 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.

<sup>1</sup> *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151. Per un approfondito commento v. pure M. CLAES, *National Courts' Mandate In The European Constitution*, Oxford, 2006, p. 239.



Stati contraenti, non potendo riguardare la sfera interna se non per volontà degli stessi singoli Stati contraenti espressa con l'adozione delle norme di recepimento;

2. l'affermazione dell'intangibilità della "supremazia legislativa del Parlamento" da parte dell'*European Communities Act* (ECA) – l'atto di recezione interno del diritto UE del 1972 – laddove si ammette invece che se un cambiamento in tale principio è comunque avvenuto, ciò non può che essere addotto al diritto domestico<sup>2</sup>. E' sulla base di questo diritto, avendo esso a sua volta approvato il principio comunitario della primazia europea, che in caso di contrasto tra norma comunitaria ed interna si deve ritenere prevalente la prima. Se quest'ultima puntualizzazione può apparire poco rilevante dal punto di vista formale, tale non è sotto il profilo sostanziale delle conseguenze.

Al pari del diritto internazionale a cui, come si diceva al punto 1, il rapporto tra diritto interno e diritto europeo è paragonato - salvo non si tratti di diritti fondamentali non potendosi assimilare la CEDU ai trattati internazionali<sup>3</sup> - gli atti di origine pattizia quali lo stesso Trattato UE risultano produttivi di effetti nel sistema normativo interno unicamente in virtù dell'intervento di una disposizione legislativa domestica che ne stabilisca la recezione. In questa prospettiva è il Parlamento inglese a dettare le 'condizioni' (nonché a porre limiti) dei rapporti tra fonti e non già le istituzioni europee.

Dando il proprio consenso all'integrazione della fonte non domestica, anche eventualmente modificativa del diritto interno, mediante un proprio atto legislativo conforme alla normativa esterna – sia essa europea o internazionale – il Parlamento resta così sovrano anche nel manifestare una volontà contraria, potendo accordare prevalenza al diritto interno piuttosto che a quello non

---

<sup>2</sup> Secondo Lord Justice infatti: "[t]here is nothing in the ECA which allows the Court of Justice, or any other institutions of the EU, to touch or qualify the conditions of Parliament's legislative supremacy". *Thoburn v Sunderland City Council* [2002], cit, par. 58.

<sup>3</sup> La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o CEDU (in francese: "*Convention européenne des droits de l'Homme*"), quale convenzione internazionale adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 1950, è stata introdotta nel sistema inglese grazie all'approvazione da parte del Parlamento inglese dell'*Human Rights Act 1998*. Tuttavia sebbene si tratti di un atto di natura internazionale si ritiene, per consolidata giurisprudenza, che "one must not assimilate the ECHR with multilateral treaties of the traditional type. Instead it is a legal order in which the United Kingdom assumes obligations to protect fundamental rights, not in relation to other states, but towards all individuals within its jurisdiction". *Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General*, [2005] UKHL 56 del 13 ottobre 2005, Lord Steyn, [2006] 1 AC 262, par 102.



domestico, salvo la necessità di una dichiarazione ‘espressa’ di volontà parlamentare volta a modificare le disposizioni in particolare europee<sup>4</sup>.

## 2. Una breve ricostruzione del quadro giurisprudenziale nel percorso per l'integrazione europea

Per la verità questo orientamento sembra in qualche modo andare contro all'iniziale indirizzo volto ad affermare la supremazia del diritto UE a partire dalla sentenza del 1974<sup>5</sup>: giacché il Parlamento ha sostanzialmente decretato - attraverso l'*European Communities Act* del 1972 - che il trattato deve essere considerato parte del diritto inglese, il medesimo organo parlamentare, al contempo, ha attribuito alla fonte europea la stessa forza di una sua qualsiasi legge. Se non proprio la primazia del diritto europeo, di certo si ammetteva la sua efficacia diretta. Alla supremazia si arriva espressamente in particolare con una sentenza del 1991<sup>6</sup>. Qui si stabiliva in modo chiaro la cedevolezza del diritto domestico, ponendosi in capo ai giudici l'obbligo di censurare (e disapplicare) qualsiasi normativa nazionale incompatibile con le norme europee direttamente applicabili.

---

<sup>4</sup> Già nel 1979 la *Court of Appeal* giunse infatti ad affermare la prevalenza della disciplina europea su quella interna qualora manchi una disposizione legislativa espressa in senso contrario (allo stesso tempo determinando il superamento del principio della *implied repeal*, ovvero dell'abrogazione implicita). *Macarthy's Ltd v Smith*, [1979] (Case 129/79) ECJ and CA. Sul punto v. anche T. C. HARTLEY, *European Union Law in a Global Context: Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2004, p. 163. Peraltro, la preminenza del diritto europeo su quello interno è accordata implicitamente dall'art. 2 (1) dell'ECA che riconosce effetti diretti al diritto dell'Unione nel sistema giuridico del Regno Unito nonché dall'art. 2 (4) volto a consolidare la posizione del diritto comunitario rispetto ai futuri atti del Parlamento prevedendo la soggezione di questi ultimi al diritto dell'Unione (in particolare, ove si dispone che “qualsiasi norma promulgata o da emanare...deve essere intesa e produrre effetti secondo le precedenti disposizioni di questa sezione”). Sulla base di queste disposizioni la Corte d'Appello (in particolare, Lord Denning) poté perciò sostenere che “in construing our statute, we are entitled to look to the Treaty as an aid to its construction, and even more, not only as an aid but as an overriding force. If (...) our legislation is deficient - or inconsistent with Community law...then it is our bounden duty to give priority to Community law”. Tuttavia l'art. 2 (4), stante la regola che impedisce al Parlamento di vincolare i propri poteri futuri, venne intesa non più che come una mera regola di interpretazione così che lo stesso giudice che ammise la rilevanza del diritto europeo sostenne poi che: “the time should come when our Parliament deliberately passes an Act with the intention of repudiating the Treaty or any provision in it or intentionally of acting inconsistently with it and says so in express terms then I should have thought that it would be the duty of our courts to follow the statute of our Parliament (...). Unless there is such an intentional and express repudiation of the Treaty, it is our duty to give priority to the Treaty”.

<sup>5</sup> *H.P. Bulmer Ltd v J. Bollinger SA* [1974] laddove Lord Denning sostiene che poichè si è ammesso che il trattato “is henceforward to be part of our law” si finisce anche con l'ammettere che esso “is equal in force to any statute”.

<sup>6</sup> *Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, [1991] 1 AC 603. In proposito, v. anche I. LOVELAND, *Britain and Europe*, in V. BOGDANOR (eds), *The british Constitution in the twentieth century*, Oxford, 2003, p. 676.



Certo l'affievolirsi della supremazia parlamentare vede poi debite eccezioni in successive pronunce giurisprudenziali come ad esempio nella nota sentenza *Jackson v AG* del 2005<sup>7</sup> dove la *House of Lords* se sostenne che la “creazione di un nuovo ordinamento giuridico” non consente più di affermare che il Regno Unito ha una costituzione “non controllabile” al tempo stesso ritenne che la *Parliamentary sovereignty* non è un principio del tutto decaduto ben potendo essere invocato, in particolare dalla *Supreme Court*<sup>8</sup>.

La recente tendenza a mettere in dubbio il percorso compiuto sinora nel processo di integrazione europea, rivelando un cambiamento di rotta in ordine al rapporto tra fonti interne ed europee, risulta ancora più evidente in alcune ultime sentenze del 2014<sup>9</sup>, in particolare in due di una serie di *cases law* nei quali l'accento sembra cadere specificamente sul *common law* quale fonte dei diritti fondamentali in opposizione agli atti normativi di recepimento del diritto europeo, come l'*Human Rights Act* 1998 e l'*European Convention on Human Rights*. E' da questo diritto che si deve partire giacché – si cita letteralmente – “la questione (di diritto) non può essere risolta mediante la semplice applicazione della dottrina, sviluppata dalla Corte di giustizia, del primato del diritto europeo, poiché l'applicazione di quella dottrina nel nostro ordinamento (ovvero, in quello britannico) dipende, essa stessa, dalla legge del 1972 (ossia, dall'*European Communities Act 1972*)”<sup>10</sup>.

Non diversamente deve dirsi peraltro quanto all'indirizzo seguito dal legislatore.

Nell'*European Union Act 2011* è esemplare l'art 18.

Riprendendo quanto già affermato in sede giurisprudenziale, quest'atto legislativo stabilisce espressamente che il diritto comunitario vige in UK non in base a un qualunque diritto esterno ma “soltanto” in virtù del diritto domestico, ovvero: “*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*

---

<sup>7</sup> *Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General*, [2005], cit.

<sup>8</sup> Quest'organo sostituisce, secondo la Part 3 del *Constitutional Reform Act 2005*, la *Appellate Committee of the House of Lords*, assumendo funzioni generale d'appello a partire dall'ottobre 2009.

<sup>9</sup> Specificamente: *Kennedy (Appellant) v The Charity Commission (Respondent)*, [2014] UKSC 20, del 26 marzo 2014 nonché *R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport*, (2014) UKSC 3, del 22 gennaio 2014.

<sup>10</sup> Più precisamente, secondo l'opinione di Lord Reed (condivisa da tutti i giudici): “Contrary to the submission made on behalf of the appellants, that question cannot be resolved simply by applying the doctrine developed by the Court of Justice of the supremacy of EU law, since the application of that doctrine in our law itself depends upon the 1972 Act. If there is a conflict between a constitutional principle, such as that embodied in article 9 of the Bill of Rights, and EU law, that conflict has to be resolved by our courts as an issue arising under the constitutional law of the United Kingdom. Nor can the issue be resolved, as was also suggested, by following the decision in *R v Secretary of State for Transport, Ex p Factortame Ltd (No 2)* [1991] 1 AC 603, since that case was not concerned with the compatibility with EU law of the process by which legislation is enacted in Parliament. In the event, for reasons which I shall explain, it is possible to determine the appeal without requiring to address these matters”. Vedi, *R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport*, (2014) UKSC 3, cit., par. 79.



*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”.*

### **3. Conclusioni**

Questa estrema cautela sembra riportarci alle riserve formulate dal Regno Unito già al momento della decisione di entrare nella Comunità europea.

L’atto di adesione del 1972 in nessun punto affermava espressamente la preminenza del diritto comunitario su quello interno, limitandosi invece a prevedere una lettura conforme del diritto nazionale ai principi comunitari. Gli stessi dibattiti parlamentari sul progetto di legge evidenziarono, d’altronde, un atteggiamento piuttosto prudente sostenendosi “che in ogni momento il Parlamento, attraverso un proprio atto, avrebbe potuto decidere di uscire dalla Comunità”. Tutto questo peraltro mentre nel nostro sistema si affermava l’idea di ‘equiordinazione’ delle norme dell’Unione a quelle appartenenti al sistema costituzionale.

In effetti, la costituzionalizzazione diretta del diritto eurounitario sotto il profilo sostanziale, segna una palese e netta differenza dell’atteggiamento italiano rispetto alla visione del Regno Unito: nel *British context* se c’è un chiaro intento volto ad ammettere la costituzionalizzazione di una fonte, questo non riguarda di certo quella di origine esterna quanto piuttosto la fonte domestica, sia pure posta in ricezione del diritto dell’Unione. La ragione è quella evidente di voler sempre lasciare l’ultima parola al proprio organo parlamentare rappresentativo del popolo che può anche modificare, sia pure solo con *express words*, la normativa costituzionale interna in ricezione di quella comunitaria.

Da questo rapido quadro sembra insomma emergere una politica che tende a preparare al meglio il terreno volto a riportare al ‘centro’ la sovranità britannica, con buona pace di quaranta anni di percorso giuridico compiuto per l’affermazione della sopranazionalità europea nel processo di integrazione europea.