



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. I

(ESTRATTO)

ILARIA RIVERA

**IL REFERENDUM DEL 23 GIUGNO 2016 E LA BREXIT:
POSSIBILI SCENARI EVOLUTIVI NEL PROCESSO DI
INTEGRAZIONE EUROPEA**

24 APRILE 2017

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Ilaria Rivera*

Il referendum del 23 giugno 2016 e la Brexit: possibili scenari evolutivi nel processo di integrazione europea

ABSTRACT: The article deals with the events that led to the referendum of 23 June 2016 – through which the British people decided to leave the European Union – and its implications on the more general context of the European Union.

SOMMARIO: 1. Il referendum del 23 giugno del 2016 sulla c.d. Brexit. - 2. Dalla Nuova Intesa del Regno Unito nell'Unione europea alla Brexit: la lunga marcia di David Cameron. - 3. La Brexit e le amministrazioni locali: alla ricerca di possibili soluzioni per la permanenza nell'Unione europea al di fuori del Regno Unito. - 4. Le dimissioni del Premier Cameron e l'incarico di Theresa May nel solco dell'attivazione della procedura di recesso della Gran Bretagna dall'Unione europea. - 5. La procedura di recesso ex art. 50 TUE e la notifica al Consiglio europeo: aspetti procedurali e ricadute metodologiche. - 6. Il principio della sovranità parlamentare alla prova della procedura di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. - 7. Le ricadute della Brexit nei rapporti tra UK e UE: scenari evolutivi di un rapporto "da definire". - 8. Il referendum popolare come espressione di disaffezione per il progetto di integrazione europea tra scetticismi e nazionalismi- 9. Alcune considerazioni conclusive. Il progetto di integrazione europea nel tentativo di composizione dei popoli d'Europa.

1. Il referendum del 23 giugno del 2016 sulla c.d. Brexit

Il 23 giugno del 2016 si è svolto il referendum¹ sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea (c.d. Brexit²). Il quesito - modificato a seguito delle indicazioni formulate dall'*Election Commission* - sostituiva la formulazione "yes vs. not" con quella che contrapponeva il "remain" (al contrario della formulazione "stay" utilizzata nel 1975 proprio in occasione del referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'allora Comunità europea) contro il "leave".

Il referendum del 23 giugno è stato promosso dall'allora Premier e leader del partito conservatore David Cameron³, che ne aveva annunciato l'indizione in occasione del Manifesto Conservatore del 2015 in vista delle elezioni politiche dello stesso anno. In particolare, Cameron aveva chiarito che l'esito negativo del referendum, nel senso di segnare la volontà del popolo britannico di uscire dall'Unione europea, avrebbe determinato le sue dimissioni (anche se non sono mancate occasioni nelle quali l'ex Premier abbia manifestato l'intenzione di autocandidarsi a guidare la procedura di negoziazione dell'eventuale fase successiva alla Brexit).

*Assegnista di ricerca in *Juridical Sciences* – LUISS Guido Carli.

¹ Le modalità di svolgimento di referendum sono disciplinate dallo *European Union Referendum Act* del 2015. In base a quanto stabilito dallo *European Union Act* del 2011, ogni modificazione delle competenze, nel senso di attribuzione all'Unione europea, avrebbe dovuto essere approvata tramite referendum, anche se nel caso di specie non viene in rilievo una questione di rideterminazione delle competenze tra Unione europea e Stato membro. Sul punto, cfr. P. GRAIG, *The European Union Act 2011: locks, limits and legality*, in (2011) 48 *Common Market Law Review*, Issue 6, 1915–1944.

² Sul punto, nella vasta letteratura, B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in Federalismi.it, 13/2016; C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, ibid.; E. PALICI DI SUNI, *I britannici hanno detto sì alla Brexit: uno choc per l'Europa?*, in DPCEonline, 2/2016.

³ Per la ricostruzione dei principali passaggi che hanno dettato la campagna referendaria portata avanti da David Cameron al fine di promuovere una "Britain stronger in Europe" attraverso il messaggio che il Regno Unito sarebbe diventato "stronger, safer and better off", si vedano le riflessioni di A. MENON, J.P. SALTER, *Brexit: initial reflections*, in *International Affairs* 92: 6 (2016), 1297-1318, spec. 1307 ss.

Per comprendere la vicenda nella sua intrinseca complessità, occorre partire dalla stipula da parte del Regno della “Nuova Intesa per il Regno Unito nell’Unione europea”⁴, le cui trattative hanno avuto inizio nel 2015 e hanno trovato esplicita formalizzazione in occasione del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016. Come specificato dal Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, questa non era certamente configurabile come decisione giuridicamente vincolante – destinata a non trovare attuazione in caso di formalizzazione del recesso da parte della Gran Bretagna - con la quale, ad ogni modo, si riconosceva uno *status* (ulteriormente) privilegiato⁵ al Regno Unito in quattro settori: materia finanziaria, sovranità⁶, *welfare state* e immigrazione.

Come specificato nelle Conclusioni adottate dal Consiglio europeo, l’intesa raggiunta con il Regno Unito era volta ad assicurare a quest’ultimo ulteriori⁷ garanzie nel senso di mantenere una condizione differenziata – se non, appunto, privilegiata – circa l’attuazione delle politiche europee. Occorre, al tal riguardo, sottolineare la questione sollevata dalla Gran Bretagna e recepita nell’Intesa relativa alla sovranità, al fine di incrementare il ruolo assunto dai Parlamenti nazionali nel processo di formazione degli atti europei. In tal senso, è stata prevista la possibilità per il legislatore nazionale di valutare nel termine di dodici settimane i progetti di atti normativi europei per la verifica dell’osservanza del principio di sussidiarietà⁸. D’altra parte, aspetto particolarmente rilevante, che ha costituito oggetto di acceso dibattito dottrinario, è quello riguardante la politica migratoria, non tanto per i risvolti pratici nella gestione degli stranieri extracomunitari quanto, piuttosto, per le implicazioni verso i cittadini europei residenti nel Regno Unito, nei confronti dei quali è stato previsto, nell’Intesa così raggiunta, il progressivo aumento delle possibilità di accesso

⁴ Per un commento, tra gli altri, cfr. G. ROSSOLILLO, *Patti chiari, amicizia lunga: l’accordo sullo status del Regno Unito nell’Unione europea*, in [SIDIBlog](#), 29 febbraio 2016; A. DUFF, *Britain’s special status in Europe: A comprehensive assessment of the UK-EU deal at its consequences*, Policy Network Paper, London, 2016. Si tratterebbe, in buona sostanza, di una sorta di pre-accordo circa la possibilità di verificare l’acquisto di (ulteriori) condizioni di favore nei riguardi dell’Unione europea.

⁵ Come si specifica nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, “trattati, insieme ai riferimenti al processo di integrazione europea e al processo di creazione di un’unione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa, contengono altresì disposizioni specifiche secondo le quali alcuni Stati membri hanno il diritto di non partecipare o sono esentati dall’applicazione di talune disposizioni o capi dei trattati e del diritto dell’Unione per quanto concerne questioni quali l’adozione dell’euro, decisioni che hanno implicazioni in materia di difesa, l’esercizio di controlli sulle persone alle frontiere, nonché misure relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Le disposizioni dei trattati consentono inoltre la non partecipazione di uno o più Stati membri ad azioni tese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell’Unione, in particolare attraverso l’istituzione di cooperazioni rafforzate”.

⁶ Vedi sezione C della Nuova Intesa per il Regno Unito nell’Unione europea che stabilisce espressamente, al punto 1, che “Si riconosce che il Regno Unito, alla luce della sua particolare situazione conformemente ai trattati, non è vincolato a prendere parte a un’ulteriore integrazione politica nell’Unione europea. Gli aspetti di merito di quanto precede saranno integrati nei trattati in occasione della loro prossima revisione conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri, in modo da rendere chiaro che i riferimenti a una unione sempre più stretta non si applicano al Regno Unito”.

⁷ Oltre alle già acquisite condizioni di *opt-out* circa il mantenimento della sterlina e l’Accordo Schengen sulla libera circolazione delle persone. Per un approfondimento sulla partecipazione del Regno Unito alla Convenzione di Schengen, anche nei pronunciamenti dei giudici di Lussemburgo, si veda V. BAZZOCCHI, *L’acquis di Schengen e la posizione del Regno Unito nelle recenti pronunce della Corte di giustizia*, in [europeanrights.eu](#).

⁸ Cfr. punto 3: “Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell’Unione, inviati entro 12 settimane dalla trasmissione del progetto, rappresentino più del 55 % dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la presidenza del Consiglio iscriverà il punto all’ordine del giorno del Consiglio affinché si svolga una discussione esauriente su tali pareri e sulle conseguenze da trarne.

A seguito di tale discussione, e nel rispetto delle disposizioni procedurali dei trattati, i rappresentanti degli Stati membri che agiscono in qualità di membri del Consiglio interromperanno l’esame del progetto di atto legislativo in questione, a meno che il progetto non sia modificato per rispondere alle preoccupazioni espresse nei pareri motivati.

Ai fini del presente paragrafo, i voti attribuiti ai parlamenti nazionali sono calcolati a norma dell’articolo 7, paragrafo 1, del protocollo n. 2. I voti dei parlamenti nazionali degli Stati membri che non partecipano all’adozione dell’atto legislativo in questione non sono tenuti in conto”.

ai benefici lavorativi e previdenziali a partire dai primi quattro anni di permanenza nel territorio britannico⁹.

La trattativa e la conseguente adozione di tali misure, come evidente, rivelavano un atteggiamento di aperta diffidenza del Regno Unito nei riguardi della creazione di un “even closer Union”, confermando l’orientamento assunto in ordine al processo di integrazione europea sin dalla sua partecipazione allo stesso con l’approvazione dello *European Community Act* del 1972.

2. Dalla Nuova Intesa del Regno Unito nell’Unione europea alla Brexit: la lunga marcia di David Cameron

Una volta raggiunto l’accordo con il Consiglio europeo, la scelta di Cameron di arrivare al referendum popolare sulla c.d. “Brexit”, in realtà, più che mirare all’uscita della Gran Bretagna dall’UE, avrebbe dovuto perseguire lo scopo opposto. In particolare, proprio la vicenda referendaria scozzese del 2014 circa la permanenza nel Regno Unito¹⁰ che aveva determinato la vittoria del “No” con il 55% dei voti avrebbe dovuto portare il Premier Cameron a valutare con attenzione l’ipotesi di precedere concretamente all’annunciato referendum. D’altra parte, il raggiungimento della Nuova intesa con il Consiglio europeo avrebbe dovuto essere motivo per Cameron per condurre una propaganda organica e sistematica sull’opportunità non solo politica ma anche giuridica circa la permanenza in Europa. Al contrario, sembra potersi imputare al Leader del Partito conservatore la mancata valorizzazione delle “conquiste” ottenute in sede europea in settori di particolare interesse e da sempre guardati con scrupolo nell’ordinamento inglese, ossia la *governance* economica, l’Unione monetaria e la protezione della sovranità nazionale.

La scelta di dare seguito alle intenzioni manifestate nell’ambito delle recenti elezioni politiche del 2015 ha determinato poi un’accesa campagna propagandistica nella quale il fulcro delle argomentazioni proposte riposava sulla importanza della permanenza dello Stato nell’Unione europea. Tuttavia, proprio la spaccatura interna al partito conservatore¹¹ (che ha portato lo stesso Cameron a riconoscere ai propri Ministri la libertà di voto “secondo coscienza” al referendum), nonché il rafforzamento in seno al Parlamento europeo – sebbene nel Parlamento inglese con un solo deputato - del partito indipendentista Ukip di Farage, promotore di un robusto filone antieuropeista, e, da ultimo, la debole campagna per il “Remain” promossa all’interno del partito laburista da Jeremy Corbyn¹² (peraltro, piuttosto isolato a causa della iniziale sfiducia¹³ manifestata dagli stessi membri del proprio partito), hanno portato, attraverso l’esasperazione dei toni euroscettici, da una parte, e filouropeisti, dall’altra, ad una campagna piuttosto confusionaria. Sicuramente ha costituito un fattore determinante nella sua peculiarità il fatto di aver incluso nel voto i cittadini del Commonwealth residenti nel Regno Unito, escludendo, invece, i cittadini

⁹ Peraltro, si specifica che “La limitazione dovrebbe essere regressiva, evolvendo da una completa esclusione iniziale a un accesso gradualmente crescente a tali prestazioni per tener conto del crescente collegamento del lavoratore con il mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. L’autorizzazione avrebbe durata limitata e si applicherebbe ai lavoratori nuovi arrivati nell’UE per un periodo di 7 anni”.

¹⁰ Per un commento sul risultato referendario e sulle reazioni politiche al voto, si veda G. CARVALE, *Il referendum del 18 settembre 2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in Federalismi.it, 18/2014.

¹¹ Cfr. J. SMITH, *The European dividing line in party politics*, in (2012) *International Affairs* 88: 6, 1277-1295.

¹² In un discorso tenuto presso l’University of London’s Senate House, il leader del partito laburista specificava di essere contrario a molte decisioni prese in sede europea e, d’altra parte che “a vote to remain is in the best interests of the people of this country,” aggiungendo che “The EU, warts and all, has proved itself to be a crucial international framework to do that” e che “Europe needs to change. But that change can only come from working with our allies in the EU. It’s perfectly possible to be critical and still be convinced we need to remain a member.”

¹³ Jeremy Corbyn ha vinto l’elezione interna al Partito Laburista britannico, rimanendo segretario del partito e ottenendo il 61,8 per cento dei consensi.

dell'Unione europea residenti nel Regno Unito nonché i cittadini britannici residenti all'estero da più di quindici anni¹⁴.

Come sottolineato da taluni Autori, l'esito referendario sembra esser stato dettato in gran parte dalla scarsa e, soprattutto, inesatta informazione circa i vantaggi che sarebbero potuti derivare dall'abbandono del Regno Unito dell'Unione europea.

Anche il dato statistico registrato in occasione della consultazione popolare sembra confermare l'assunto, evidenziando come il livello di istruzione¹⁵ abbia inciso considerevolmente sull'espressione referendaria, segnando un rapporto direttamente proporzionale alla permanenza nell'UE tra le classi con un maggior livello di istruzione e di formazione professionale.

D'altra parte, la netta scissione nell'ambito dell'espressione popolare è stata dettata anche dalla classe anagrafica. Infatti, a dettare la sconfitta del Remain sono stati essenzialmente i cittadini con età superiore ai 60 anni, probabilmente maggiormente inclini alla preservazione della sovranità nazionale e in aperto conflitto con il libero afflusso di lavoratori stranieri; al contrario, i giovani si sono essenzialmente schierati a favore della permanenza del Regno Unito nell'Unione europea, soprattutto perché i principali beneficiari delle politiche di coesione adottate in sede europea circa le possibilità di mobilità per studio e per il lavoro, nonché per le possibilità di riconoscimento dei titoli di studio acquisiti.

Altro dato significativo esaminato dagli analisti è quello che concerne la divisione dell'espressione di voto tra le quattro nazioni appartenenti al Regno Unito¹⁶, rilevando una netta preferenza per il Remain in Scozia e nell'Irlanda del Nord e, al contrario, a favore del Leave da parte dell'Inghilterra (ma non di Londra) e del Galles. Proprio la differenza territoriale circa la delicata questione della Brexit aveva persuaso taluni commentatori a perseguire la strada di un secondo *referendum*¹⁷, sulla scorta della considerazione che il voto espresso fosse frutto di un momentaneo intendimento popolare, peraltro esacerbato dai toni della campagna referendaria e dalle vicende che avevano portato all'omicidio della deputata laburista Jo Cox.

In realtà, però, una nuova consultazione popolare avrebbe rischiato di portare a due risultati diversi, la cui sintesi sarebbe stata difficilmente perseguibile. Non è mancato chi abbia proposto, per ovviare a questa problematica, la possibilità di prevedere lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni¹⁸, che, però, a ben vedere, in base a quanto stabilito dal *Fixed Term Parliaments Act* 2011, è possibile solo nel caso di approvazione di una mozione di autoscioglimento da parte dei 2/3 dei componenti della *House of Commons* ovvero nel caso in cui non si riesca a formare un nuovo Governo decorsi quattordici giorni dall'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del precedente esecutivo.

Ad ogni modo, l'indizione di un secondo *referendum*¹⁹ non è apparsa la soluzione migliore, innanzitutto in ragione dell'elevato livello di partecipazione popolare – circa il 72, 2% - e, ad ogni

¹⁴ Sul punto, si vedano le riflessioni di A. GRATTERI, *Il diritto di voto dei cittadini britannici residenti all'estero nel referendum Brexit del 23 giugno*, in *Diritticomparati*, 5 maggio 2016. Ne rileva l'illogicità E. CANNIZZARO, *Democrazie a la carte" and the future of Europe. Some thoughts on the Brexit and on the role of democracy in the process of integration. Il futuro dell'Unione Europea alla luce della sentenza del BVerfG sugli "OMT" e della Brexit*, in *Intlis*, 2/2016, 62, laddove osserva che, in realtà, "il referendum sulla Brexit, piuttosto che esemplificare il primato della volontà popolare, sembra enfatizzare, paradossalmente, i limiti del metodo democratico".

¹⁵ Per le considerazioni sul punto, si veda, tra gli altri, E. MOSTACCI, *Viaggio al termine della storia: brexit e il volto oscuro della globalizzazione*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 3/2016, 793.

¹⁶ Per il dettaglio delle specifiche percentuali riportate, si rinvia a C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, cit., 3 ss.

¹⁷ Cfr. G. MARTINICO, *La confusione regna "sovrana": riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, in *Diritticomparati*, 27 giugno 2016, secondo il quale "il referendum nella storia dell'integrazione concede spesso il bis. È avvenuto in Irlanda e Danimarca, ad esempio in occasione della ratifica di alcuni Trattati europei".

¹⁸ In questo senso, sebbene escluso espressamente dalla *littera legis*, cfr. J.O. FROSINI, *The High Court "Trumps" The May Government: La Sentenza R (Miller) V Secretary Of State For Exiting The European Union... E Adesso?*, in [DPCE online](#), 2/2016.

¹⁹ Sulla possibilità di ricorrere ad un secondo referendum, si vedano, tra i molti, M. ELLIOT, *On Why, as a matter of law, triggering Article 50 does not require Parliament to legislate*, all'indirizzo telematico

modo, per l'illogicità su un ripensamento effettivo del popolo britannico sulla scelta espressa. D'altra parte, per superare il risultato raggiunto il 23 giugno, si è provato ad argomentare circa l'invalidità dello svolgimento del *referendum*²⁰ sia per la mancata previsione di un *quorum* strutturale, ossia della necessaria partecipazione di una determinata fetta dell'elettorato, sia per la mancanza di un *quorum* funzionale, tale da subordinare in via definitiva il risultato al raggiungimento di una precisa soglia, ponderata, per alcuni, tra le quattro nazioni partecipanti al voto.

3. La Brexit e le amministrazioni devolute: alla ricerca di una possibile permanenza in Europa al di fuori del Regno Unito

Così delineato il quadro entro il quale si è mosso l'elettorato britannico, occorre sottolineare che la prevalenza del Leave (51, 9%) contro quella del Remain (48,1%) ha suscitato non poche perplessità nelle amministrazioni locali²¹ e, soprattutto, in Scozia²² che, già in virtù dello *Scotland Act del 1998*, seguito dall'approvazione dello *Scotland Act del 2016*, ha rivendicato un ruolo più significativo nelle decisioni assunte dall'amministrazione centrale. A seguito del risultato referendario, il primo ministro scozzese Sturgeon aveva annunciato l'intenzione di indire un nuovo *referendum* circa la permanenza della Scozia nella Gran Bretagna²³ (a seguito di quello tenutosi il 18 dicembre 2014, che si era risolto con la netta prevalenza dei "no"). Tuttavia, la possibilità reale di perseguire una nuova consultazione referendaria sembra non aver avuto attuazione – e, con buona probabilità, non l'avrà neppure in un prossimo futuro – proprio per le difficoltà della Scozia di far valere una posizione autenticamente autonoma nelle trattative con le istituzioni europee, senza la mediazione di Westminster²⁴. E ciò nonostante il fatto si sia operato il rafforzamento del Parlamento scozzese, attraverso l'approvazione dello *Scotland Act del 2016*, che ha portato alla definizione dell'organo assembleare come permanente, e sia stata espressamente introdotta la regola, dapprima affermatasi in via convenzionale, della *legislative consent motion*²⁵ - in virtù della quale le questioni attinenti l'amministrazione locale scozzese nelle materie devolute approvate da

<https://publiclawforeveryone.com/>; S. DOUGLAS-SCOTT, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, all'indirizzo telematico <https://ukconstitutionallaw.org/>, 2016; G. G. CARBONI, *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, in *DPCE online*, 2/2016.

²⁰ Pone in evidenza la problematicità della mancata previsione di quorum e delle successive modalità di seguito da parte del Governo e del Parlamento nello *European Union Referendum Act 2015* G. CARVALE, *La "faglia" della Brexit*, in *Nomos*, 2/2016, 3.

²¹ Ben evidenzia il dibattito politico che ha interessato le principali forze politiche in Scozia e in Irlanda del Nord a seguito dell'espressione del voto sulla Brexit E. TANNAM, *Brexit and the Future of the United Kingdom*, in *IAI, Working papers* 16/16 – July 2016, 8 ss.

²² Per una ricostruzione della partecipazione della Scozia alle questioni di politica europea, anche per il tramite dell'amministrazione centrale, si veda G. CARVALE, *Scozia e Europa: scenari possibili*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. Atti del convegno, Roma – Camera dei deputati, 12-13 maggio 2015*, Milano, 2016, 528 ss.

²³ Come evidenziato da A. GLENCROSS, *Why a British referendum on EU membership will not solve the Europe question?*, in (2015) *International Affairs* 91: 2, 315, il Partito nazionalista scozzese avrebbe potuto strumentalizzare la vittoria del Leave "as the grounds for rerunning the independence referendum".

²⁴ La mozione, una volta approvata dal Parlamento di Edimburgo, deve essere sottoposta alla Camera dei Comuni e alla Camera dei Lords per ricevere infine il *placet regio*.

²⁵ Secondo parte della dottrina, sarebbe consentito il ricorso ad un'apposita mozione approvata dal Parlamento scozzese per bloccare la procedura di recesso ovvero sarebbe riconosciuta in capo all'amministrazione delegata il potere di adire la Corte Suprema per far valere il mancato coinvolgimento nella procedura di abrogazione dell'ECA del 1972, a seguito della procedura di recesso.

Westminster avrebbero dovuto essere precedute da apposita mozione espressa dal Parlamento di Holyrood²⁶.

La vicenda referendaria ha portato, peraltro, ad emersione la tendenza ad una torsione dell'espressione dei nazionalismi²⁷ da sempre presenti nelle entità substatali a partire da processo devolutivi, tra cui quali, con particolare riguardo alla realtà scozzese, dello *Scottish National Party*. La rivendicazione di un ruolo autonomo nella determinazione nelle questioni di politica delegate sembra aver giocato un ruolo significativo nel risultato del 23 giugno, nel desiderio per lo Nazione scozzese di assumere una posizione autonoma nello scenario europeo, come dimostra inoltre il viaggio affrontato dalla Premier scozzese all'indomani del voto per verificare con i vertici europei la possibilità di instaurare rapporti *originari* (a prescindere, quindi, dall'Inghilterra).

Nello stesso clima di scetticismo²⁸ circa il voto del 23 giugno 2016, sembra attestarsi anche la scelta dell'Irlanda del Nord di indire un *referendum* per riunirsi all'Irlanda²⁹; anche questa un'ipotesi solo ventilata e di fatto non perseguibile. Ipotesi anch'essa frutto di un malcelato disappunto nei confronti dell'amministrazione centrale, anche nella gestione delle trattative in materia di politica europea, ponendo quindi in discussione gli stessi Accordi del Venerdì Santo.

4. Le dimissioni del Premier Cameron e l'incarico di Theresa May nel solco dell'attivazione della procedura di recesso della Gran Bretagna dall'Unione europea

I malumori espressi in occasione della vittoria del Leave hanno portato, come anticipato, alle dimissioni di Cameron e alla sostituzione alla premiership e alla guida del partito conservatore. Fino al 1998, l'elezione del leader del partito conservatore veniva effettuata direttamente dal gruppo parlamentare di appartenenza; successivamente, sono stati previsti due passaggi: il primo, che prevede la consultazione del gruppo parlamentare – che avrebbe dissuaso Johnson a candidarsi alla leadership - al fine di scegliere due candidati, e il secondo che vede la votazione degli iscritti al partito che scelgono tra i due in ballottaggio. La scelta del candidato, parzialmente in deroga a quanto previsto, è ricaduta – senza passare per il consenso degli iscritti - sul ministro dell'interno dell'allora governo Cameron, Theresa May,³⁰ essenzialmente favorevole ad una politica filo-europeista, seppur con un accento più debole.

Il governo May si è distinto sin da subito per la presenza di un apposito Dipartimento per i rapporti post-Brexit (*Secretary of State for Exiting the European Union*), alla cui guida è posto David Davis. Parimenti, sempre nell'ottica di improntare il programma governativo anche alla risoluzione della questione post Brexit, il Ministro degli esteri Boris Johnson ha sottolineato, a più

²⁶ Peraltro, è stata proposta da taluni la possibilità di ricorrere all'approvazione di una mozione parlamentare al fine porre un vero sulla procedibilità ai sensi dell'art. 50 TUE. Ipotesi, però, osteggiata da M. ELLIOTT, *Brexit. Can Scotland block Brexit?*, in *Public Law for Everyone*, 2016.

²⁷ Al riguardo, cfr. G. FERRAIUOLO, *I nazionalismi periferici dopo la Brexit*, in *Osservatorio AIC*, 25 giugno 2016.

²⁸ Che ha portato, peraltro, a seguito del voto del 23 giugno, alla sentenza dell'Alta Corte di Belfast del 28 ottobre 2016, nella quale i giudici hanno statuito che in nessun modo gli Accordi del Venerdì Santo del 1998 possono in qualche modo giustificare il blocco della procedura attivata da Westminster ai sensi dell'art. 50 TUE, senza il preventivo assenso del Parlamento nordirlandese.

²⁹ Possibilità auspicata, tra gli altri, dal leader del partito cattolico Sinn Fein, la cui attuazione, ai sensi del *North Ireland Act 1998*, non richiederebbe neppure l'autorizzazione del governo centrale.

³⁰ Occorre precisare che, di fatto, la May è stata l'unica candidata a concorrere alla guida del partito conservatore e alla premiership dopo il ritiro delle candidature di Leadsom e Crabb e dopo l'eliminazione di Gove e Fox, con la conseguenza che il Presidente del *1922 Chairman Committee* l'ha nominata direttamente Premier. La neo-incaricata May ha fin da subito mostrato rispetto per l'espressione popolare in occasione del referendum del 23 giugno, sottolineando, peraltro, che "The victors have the responsibility to act magnanimously. The losers have the responsibility to respect the legitimacy of the result. And the country comes together" e che "the country is coming together. Now we need to put an end to the division and the language associated with it – Leaver and Remain and all the accompanying insults – and unite to make a success of Brexit and build a truly Global Britain."

riprese, la necessità di dar seguito alla volontà popolare e di metterla in pratica, senza abbandonare di fatto i rapporti con l'architettura europea ma, semmai, ampliandoli.

Come espressamente dichiarato dal Premier uscente Cameron, anche a seguito delle sollecitazioni ricevute dai membri del Consiglio europeo in occasione della riunione informale del 28 e 29 giugno 2016³¹, l'effettiva attivazione della procedura di recesso³² dall'Unione europea, disciplinata dall'art. 50 TUE³³, sarebbe spettata al suo successore. Tale dichiarazione, come prevedibile, ha suscitato forti polemiche, soprattutto per la rapidità con quale si era giunti alla promozione del *referendum* popolare, che, stando alle intenzioni di Cameron, avrebbe dovuto aver luogo entro marzo 2017.

D'altra parte, anche l'annuncio, sempre in occasione della campagna elettorale portata avanti da David Cameron in vista delle elezioni politiche del 2015, aveva messo in evidenza un altro punto critico sulla posizione che avrebbe assunto la Gran Bretagna nel panorama europeo. Infatti, anche la previsione dell'abrogazione dello *Human Rights Act* del 1998³⁴, con il quale si è provveduto a recepire la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 nell'ordinamento britannico, e la prevista sostituzione con uno *UK Bill of Rights*³⁵ rivelano la progressiva insofferenza

³¹ In questa occasione, i 27 capi di Stato e di Governo, congiuntamente ai Presidenti della Commissione europea e del Consiglio europeo, hanno preso atto della decisione espressa dal popolo britannico, chiarendo che, in ogni caso, "L'esito del referendum del Regno Unito crea una situazione nuova per l'Unione europea. Siamo determinati a rimanere uniti e a lavorare nel quadro dell'UE per affrontare le sfide del ventunesimo secolo e trovare soluzioni nell'interesse delle nostre nazioni e dei nostri popoli. Siamo pronti ad affrontare tutte le difficoltà che possono sorgere dalla situazione attuale" (p.to 5).

³² Per il quale è necessario, a seguito della notifica dello Stato interessato, il consenso della maggioranza qualificata dei membri del Consiglio, ossia il 72% dei membri del Consiglio europeo che rappresentino almeno il 65% della popolazione, nonché l'approvazione del Parlamento europeo.

³³ "1. Any Member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements.

2. A Member State which decides to withdraw shall notify the European Council of its intention. In the light of the guidelines provided by the European Council, the Union shall negotiate and conclude an agreement with that State, setting out the arrangements for its withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union. That agreement shall be negotiated in accordance with Article 218(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. It shall be concluded on behalf of the Union by the Council, acting by a qualified majority, after obtaining the consent of the European Parliament.

3. The Treaties shall cease to apply to the State in question from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification referred to in paragraph 2, unless the European Council, in agreement with the Member State concerned, unanimously decides to extend this period.

4. For the purposes of paragraphs 2 and 3, the member of the European Council or of the Council representing the withdrawing Member State shall not participate in the discussions of the European Council or Council or in decisions concerning it. A qualified majority shall be defined in accordance with Article 238(3)(b) of the Treaty on the Functioning of the European Union.

5. If a State which has withdrawn from the Union asks to rejoin, its request shall be subject to the procedure referred to in Article 49". Per una ricostruzione delle modalità di attivazione della procedura di cui all'art. 50 TUE, si vedano, *ex pluris*, M. VELLANO, *Art. 50*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, 150 ss.; A. DI RIENZO, *Art. 50*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, 404 ss.; C. HILLION, *Accession and Withdrawal in the Law of the European Law*, in A. ARNULL, D. CHALMERS (eds.), *Oxford Handbook of European Law*, Oxford, 2015, 128 ss.; G. PHILLIPSON, *A Dive into Deep Constitutional Waters: Article 50, the Prerogative and Parliament*, in (2016) 79(6) *The Modern Law Review*: 1019–1089, 1064 ss.

³⁴ Cfr. C. NICOLOSI, *Brexit means... brevi considerazioni sull'eventuale uscita del Regno Unito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 5 ss, offre un parallelo tra la vicenda *Miller*, con la quale la Corte Suprema giunge ad affermare che l'abrogazione dell'ECA non può avvenire sulla sola base di una determinazione governativa ma richiede l'approvazione parlamentare, e l'eventuale abrogazione dell'HRA.

³⁵ Cameron ha più volte sottolineato nell'ambito della propria campagna elettorale l'importanza di recedere dal sistema convenzionale di tutela dei diritti umani, il cui controllo è attribuito alla Corte europea dei diritti dell'uomo, affermando l'importanza di tornare ai valori e ai diritti come sanciti dalla Magna Carta e sottolineando, peraltro, la pericolosità che l'interpretazione dei valori nazionali venga distorta alla luce dei principi espressi in ambito convenzionale europeo. In tal senso, ha dichiarato che "For centuries, Magna Carta has been quoted to help promote human rights and alleviate suffering all around the world. But here in Britain ironically, the place where those ideas

dell'ordinamento britannico ai dettami europei e convenzionali e la volontà di sottrarsi al controllo da parte delle relative Istituzioni.

Alla luce della convinta manifestazione di volontà del Premier Cameron di procedere quanto prima ad una ricostruzione del ruolo sovrano della Gran Bretagna negli equilibri politici e finanziari con l'Unione europea³⁶, la successiva titubanza mostrata all'atto di procedere alla notifica dell'intenzione di avviare la procedura di recesso ex art. 50 TUE ha determinato reazioni di disappunto da parte dei vertici delle Istituzioni europee. In particolare, nella Dichiarazione congiunta di Martin Schulz, Presidente del Parlamento europeo, Donald Tusk, Presidente del Consiglio europeo, Mark Rutte, presidente di turno del Consiglio dell'UE e Jean-Claude Juncker, Presidente della Commissione europea del 24 giugno 2016 - all'indomani, quindi, del voto sulla Brexit - questi ultimi, dopo aver sottolineato che i 27 Stati membri dell'Unione europea avrebbero proseguito il cammino di integrazione e di coesione economica e politica, hanno chiarito la propria posizione nel senso di agevolare la procedura di ratifica "as soon as possible" da parte del governo britannico per dar attuazione alla decisione popolare, al fine di evitare la strutturazione di una situazione di incertezza non solo giuridica, nella definizione dei rapporti tra lo Stato uscente e l'Unione europea, ma anche politica. Volontà, peraltro, ribadita in occasione del Consiglio europeo con i 27 leader degli Stati membri tenutosi a Bruxelles il 28 e il 29 giugno scorsi.

In questo senso, i vertici delle Istituzioni europee, congiuntamente con i capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri, sembrano essersi limitati a prendere atto della decisione del Regno Unito di recedere dall'UE, ferma restando la volontà di ribadire con chiarezza che, proprio di fronte alle rinnovate sfide³⁷, il processo di integrazione europea avrebbe trovato nuova linfa nel perseguimento degli obiettivi comuni stabiliti dai Trattati.

Nel successivo incontro informale dell'8 settembre 2016 tenutosi tra il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk e la neocaricata Theresa May, è stata ribadita la necessità di procedere quanto prima all'attivazione della procedura di recesso, mediante la notifica da parte del governo britannico al Consiglio europeo, facendo "scattare", quindi, il termine di due anni per la negoziazione del recesso, salvo la proroga concessa dal Consiglio europeo, all'unanimità, di comune accordo con lo Stato uscente. A seguito di tale incontro, la Premier britannica ha espresso l'intenzione di avviare i negoziati per il recesso entro marzo del 2017, notizia salutata con favore dai leader e dalle Istituzioni europee.

Da ultimo, in occasione della riunione del 15 dicembre 2016, sono state dettate le linee guida da seguire nel tracciato per il recesso dall'UE, designando, nell'ambito del Consiglio europeo, il Consiglio "Affari Generali" per l'apertura dei negoziati³⁸ e incaricando la Commissione europea come negoziatore dell'Unione³⁹, che dovrà, ovviamente, riferire ai Leader degli Stati membri e al Parlamento europeo "periodicamente e con precisione".

were first set out, the good name of human rights has sometimes been distorted and devalued. It falls to us in this generation to restore the reputation of those rights – and their critical underpinning of our legal system. It is our duty to safeguard the legacy, the idea, the momentous achievement of those barons. And there couldn't be a better time to reaffirm that commitment than on an anniversary like this", consultabile all'indirizzo telematico www.theguardian.uk, 15 giugno 2015.

³⁶ Cfr. B. NASCIBENE, *Il dopo Brexit. Molte incognite, poche certezze*, in Eurojus.it, 1 luglio 2016; P. SIMONE, *Brexit: Should They Go*, in SIDIBlog, 15 giugno 2016; P. BRINKSHAW, A. BIONDI (eds.), *Britain alone!: the Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU*, Alphen aan den Rijn, 2016.

³⁷ In questo senso, si pone anche la Comunicazione della Commissione europea COM(2016) 710 final del 25 ottobre 2017 per "Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende", nella quale si tratteggia la situazione di instabilità economica e politica che necessita un approccio condiviso, che porti l'Unione europea ad un punto di svolta.

³⁸ Sulla configurabilità degli stessi, cfr. L. BESSELINK, *Beyond Notification: How to Leave the European Union without Using Article 50 TEU*, all'indirizzo telematico <https://ukconstitutionallaw.org/>, 2016.

³⁹ In senso conforme, cfr. G.L. TOSATO, *Brexit. Percorso ad ostacoli dal referendum all'addio*, in *Affarinternazionali*, 28 giugno 2016.

5. *La procedura di recesso ex art. 50 TUE e la notifica al Consiglio europeo: aspetti procedurali e ricadute metodologiche*

Una volta sommariamente descritto il quadro politico che ha determinato il fermento dal quale è originata la scelta di procedere al *referendum* sulla Brexit, non può prescindere da una disamina sulle sue ricadute, soprattutto da un punto di vista squisitamente giuridico.

Come anticipato, la procedura ha inizio – con la conseguente decorrenza del termine di due anni – solo al momento della avvenuta ratifica, nella forma della notifica, da parte dello Stato membro al Consiglio europeo, che elabora in merito i propri “orientamenti”.

Al riguardo, molte sono state le osservazioni dottrinarie sulla forma che avrebbe dovuto assumere la notifica e se, in particolare, questa avrebbe dovuto necessariamente rivestire forma scritta – richiesta *ad substantiam* – ovvero se potesse essere anche espressa in forma orale⁴⁰, purché precisa nei contenuti e nelle intenzioni.

Il recesso, secondo quanto stabilito dalla norma del Trattato (art. 50 TUE), deve essere notificato dallo Stato interessato, conformemente con le “norme costituzionali nazionali”. L’espressione ha destato non poche perplessità proprio per lo sguardo rivolto all’ordinamento in considerazione, il quale non si fonda sulla puntuale formulazione delle norme cardine in unico testo costituzionale, bensì deriva dalla elaborazione di più testi legislativi, i quali, variamente, danno fondamento a quella che è la *British Constitution*. In tal senso, in assenza di un ancoraggio espresso circa le modalità operative sulla notifica e sui soggetti istituzionali coinvolti, si è posto il problema sulla precisa individuazione delle Istituzioni deputate ad esprimere in via definitiva il volere della Gran Bretagna.

Tornando, più nello specifico, alle modalità di notifica dell’intenzione di recesso, una questione altrettanto problematica, come sottolineato da attenta dottrina, sarebbe stata collegata alla possibilità di revocare la notifica stessa⁴¹ prima dello scadere del termine dei due anni e, quindi, prima del raggiungimento di un accordo sulla posizione dello Stato uscente. La revoca della notifica, secondo taluni, potrebbe avvenire solo fino al momento dell’avvenuta accettazione dalla controparte o, secondo altri, fino al termine più lungo indicato dalla disposizione europea. Ad ogni modo, la revoca sarebbe ammessa in ragione della necessità di verificare *medio tempore* l’immutabilità della volontà di uscire dall’Unione europea; condizione che potrebbe essere giustificata anche dalla previsione di un termine così lungo⁴² per la negoziazione dei rapporti.

A ben vedere, la revoca della notifica potrebbe consentire un atteggiamento dello Stato interessato strumentale alla verifica delle condizioni di recesso⁴³, di modo da esaminare la reale opportunità politica, oltre che giuridica, circa l’uscita dall’ordinamento europeo. In questo modo, si determinerebbe una sorta di posizione di vantaggio dello Stato uscente, il quale potrebbe negoziare a proprio piacimento le condizioni di recesso, stante la possibilità di poter tornare indietro nella decisione precedentemente assunta.

Proseguendo nel ragionamento, non potrebbe neppure escludersi il ricorso, successivo all’avvenuto recesso, alla procedura di adesione, ai sensi dell’art. 49 TUE, previa verifica dei requisiti richiesti per l’ingresso nell’ordinamento europeo. Così come, non sarebbe peregrina,

⁴⁰ Ipotesi caldeggiata, peraltro, da C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit*, cit., che evidenzia che la stessa avrebbe potuto essere formalizzata dallo stesso Cameron “nel corso della riunione del Consiglio europeo del 28 giugno 2016 e che sarebbe stata inserita nel relativo processo-verbale e nelle conclusioni”.

⁴¹ Possibilità esclusa da A. RENWICK, *What happens if we vote for Brexit*, in [The Constitution Unit](#), gennaio 2016. *Contra*, cfr. J. SHAW, M. STEINBEIS, *Five Questions on Brexit to JO SHAW*, in [Verfassungsblog](#), 24 giugno 2016.

⁴² Per una ricostruzione del diritto di recesso nel dibattito dottrinario italiana, si veda M.E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall’Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte “costituzionalistiche” e resistenze “internazionalistiche”*, in [Rivista AIC](#), 2/2016.

⁴³ In senso contrario alla possibilità di ricorrere alla procedura disciplinata dall’art. 50 TUE per negoziare condizioni più vantaggiose nei rapporti con l’Unione europea, si veda S. PEERS, *Article 50 TEU: The uses and abuses of the process of withdrawing from the EU*, in [EU Law Analysis](#), affermando che “the Treaty drafters clearly did not want Article 50 itself to be used for the purpose of renegotiating EU membership or amending the Treaties in any way”.

soprattutto in ragione del recente parere n. 2/2013 del 18 dicembre 2014 espresso dalla Corte di giustizia circa l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴⁴, l'ipotesi di adire i giudici di Lussemburgo al fine di ottenere un parere consultivo, ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, sull'accordo di recesso della Gran Bretagna dall'UE e sulle condizioni negoziate. In tal modo, si consentirebbe comunque una verifica della conformità dell'accordo così raggiunto con le disposizioni dei Trattati, onde procedere ad una revisione delle condizioni concordate ovvero una revisione dei Trattati ex art. 48 TUE.

Ad oggi, come si dirà, la notifica è intervenuta in forma scritta e ha cristallizzato l'intenzione del Regno Unito di avviare i negoziati di uscita dall'Unione europea. Non è dato sapere se questa potrà, in futuro, essere ritirata, magari a seguito di pressioni secessioniste delle amministrazioni devolute o nel caso di ricambio delle forze politiche in seno all'organo parlamentare⁴⁵; ad ogni modo, quello che sembra ragionevole osservare è che l'attivazione della suddetta disposizione europea costituisce un precedente sia *procedurale* sia *sostanziale* che altri Stati membri potrebbero prendere ad esempio qualora le spinte antieuropeiste dovessero farsi sempre più intense ed incontrollate.

⁴⁴ Sul punto, cfr. L. DE MICCO, *Adesione Dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: Attesa di un finale*, in [Rivista AIC](#), 3/2012, 5, la quale sottolinea che la bozza di adesione, così come congeniata, sarebbe in grado di legittimare uno Stato membro ad esperire più ricorsi nei confronti della normativa europea, anche cumulabili tra di loro, chiarendo che, in linea teorico, "dopo aver esperito ricorso avverso la CGUE (art. 263, 2 TFUE) per l'emissione di atti in contrasto con il Trattato (come se si applicasse l'art. 35 della Cedu: preliminare esperimento delle vie di ricorso interno), lo Stato membro dovrebbe avere la possibilità di ricorrere alla Corte Edu contro la Ue. Oltretutto ad uno Stato è consentito, senza esaurire i gradi di giudizio interni, di utilizzare il ricorso interstatale alla Corte Edu ai sensi dell'art. 33 Cedu, anche quando - ad adesione avvenuta - un'inosservanza della Convenzione possa essere imputata ad un'altra Parte Contraente, che si chiami Unione Europea. A tali conclusioni pone un freno l'interpretazione della clausola di salvezza degli artt. 344 TFUE e 55 Cedu inserita nell'art. 5 della bozza di accordo. In ossequio all'art. 3 del Prot. 8 UE, che vieta effetti modificativi sull'art. 344 TFUE per via di norme di adesione, verrebbe in tal modo impedito il ricorso dello Stato alla Cedu dopo la procedura ex. 263 TFUE, e sterilizzato l'art. 33Cedu nell'ipotesi di un ricorso diretto di uno Stato verso la Ue". Sul punto, cfr. nel vasto dibattito dottrinario, I. ANRÒ, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?*, in [Diritti Comparati](#), 2 febbraio 2015; L. BESSELINK, *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of justice Opinion 2/13*, in [Verfassungsblog](#); T. LOCK, *Oops! We Did It Again –the CJEU's Opinion on EU Accession to the ECHR*, in [Verfassungsblog](#); G. TESAURO, *Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: nessuna sorpresa, nessun rammarico*, in *Foro It*, 4/2015, 77 e ss. Sia consentito, da ultimo, il rinvio al nostro *Il Protocollo n. 16 CEDU e la richiesta di parere consultivo, ovvero una forma di "rinvio convenzionale" alla Corte di Strasburgo: alcune considerazioni a tre anni dall'adozione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2016.

⁴⁵ Il riferimento è all'annuncio del 18 aprile della Premier May di procedere ad elezioni anticipate del Parlamento l'8 giugno 2017 prossimo (previa approvazione del Parlamento stesso), sostanzialmente – come sembra - per due ordini motivi: uno di natura *politica*, vista la mancata legittimazione popolare della nomina a Capo del Governo a fronte della successione avvenuta *naturaliter* a Cameron, e uno di ordine *strategico*, poiché, forte del quasi 50% dei consensi, il Partito conservatore rafforzerebbe il proprio potere in seno al Parlamento di Westminster, acquistando, inoltre, una maggiore forza contrattuale nella negoziazione con Bruxelles. La Premier ha chiarito nel proprio discorso che le elezioni sono volte a garantire gli interessi dei cittadini inglesi, chiarendo, come anticipato, di volere "...this country to be able to play the strongest hand possible in those negotiations to get the best possible deal because that's in our long-term interests" perché "That's what this is about, it's about asking the people to trust me, to trust us in government, to give us that mandate to go and get that really good deal for the UK." Non manca una vena polemica nelle parole della May nei confronti del rivale Jeremy Corbyn, leader del Partito laburista, quando pone in posizione antagonista – e in chiave icastica – la formazione di un governo che conduca i negoziati sulla Brexit, sulla base della legittimazione popolare, rafforzata nella propria compagna interna ovvero una coalizione guidata da Corbyn. Ad ogni modo, le parole della May toccano in senso lato tutti gli attori politici di opposizione – quindi anche i liberal-democratici di Farron, l'UKIP di Farage e il partito nazionalista scozzese della Sturgeon – nonché i membri non eletti della Camera dei Lords che si oppongono al seguito della Brexit. A ben vedere, però, nonostante i sondaggi registrino una netta prevalenza del Partito conservatore della May su quello laburista, che si fermerebbe allo stato intorno al 25%, le vicende politiche degli ultimi anni hanno dimostrato che non sempre i pronostici riescono a percepire il polso del reale sentire sociale del Paese, da ultimo nel referendum del 2016. Da una parte, dunque, non è detto che gli equilibri politici così previsti troveranno reale attuazione in occasione delle elezioni dell'8 giugno e, dall'altra, i cittadini britannici ben potrebbero utilizzare l'occasione del voto per cambiare l'orientamento sulla vicenda Brexit, appoggiando le forze politiche più vicine ad una visione europeista.

6. Il principio della sovranità parlamentare alla prova della procedura di recesso del Regno Unito dall'Unione europea

Altra problematica che si è segnalata per le implicazioni di cui risulta intrisa è quella relativa al ruolo assunto dal governo britannico nella negoziazione – e, prima ancora, nella notifica – del recesso. Al riguardo, non si può sottacere la potenziale contraddittorietà della primazia assicurata al potere esecutivo con il principio cardine dell'ordinamento britannico⁴⁶, ovvero quello della *sovereignty of Parliament*⁴⁷, oltre che quello della sovranità popolare.

Proprio sulla considerazione dell'importanza assunta dall'Assemblea parlamentare nella Costituzione britannica, si pone il problema di definire i confini operativi del Governo, da un lato, in relazione al Parlamento, dall'altro. E' indubbio che la politica estera rientri tra le *Crown's prerogatives* e, quindi, tra le attribuzioni del potere esecutivo; ad ogni modo, l'espressione governativa, soprattutto in un processo così delicato, deve essere controbilanciata dall'intervento dell'Istituzione parlamentare⁴⁸.

Sulle modalità poi di verifica da parte del Parlamento di Westminster, sono state avanzate diverse ipotesi⁴⁹, che vanno dall'approvazione di una semplice risoluzione ad una vera e propria legge di autorizzazione al Governo a negoziare e di fatto abrogativa del precedente *European Community Act* del 1972⁵⁰, che aveva segnato l'ingresso del Regno Unito nella allora Comunità europea.

Il previo – e necessario⁵¹ - coinvolgimento parlamentare⁵² è stato di recente ribadito, peraltro, anche dall'*High Court of Justice* inglese che, con sentenza del 3 novembre 2016 sul caso *R (Miller) -V- Secretary Of State For Exiting The European Union* ha di fatto riconosciuto attraverso un

⁴⁶ Per una ricostruzione del principio e delle implicazioni concrete, non può non rinviarsi al testo di A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the constitution*, 1964, 40, il quale osserva con ragguardevole chiarezza che il principio della sovranità del Parlamento può essere riassunto in una agile espressione, ossia “Any Act of Parliament, or any part of an Act of Parliament, which makes a new law, or repeals or modifies an existing law, will be obeyed by the courts”; principio che, peraltro, si esplica anche nei confronti dei cittadini, in quali non possono, nella vigenza della Costituzione inglese, agire in modo da derogare ad un atto approvato dal Parlamento. E ancora, l'A. osserva che il Parlamento ha la facoltà di legiferare su qualunque materia sia legislativamente regolabile, non incontrando alcun limite in nessun altro potere.

⁴⁷ Per alcune considerazioni in merito al ruolo assunto dal Parlamento nei riguardi del Governo circa la procedura di notifica dell'intenzione di recedere dall'UE, si vedano N. BARBER, T. HICKMAN, J. KING, *Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role*, all'indirizzo telematico <https://ukconstitutionallaw.org/>, 2016.

⁴⁸ In realtà, il *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010 prevede la facoltà per la Camera dei Comuni di porre un veto sulla ratifica dei trattati internazionali ma non anche sulla possibilità di recedere dagli stessi.

⁴⁹ Per un approfondimento sugli strumenti mediante i quali il Parlamento potrebbe esplicitare un potere di contro sull'intera procedura e soprattutto nei riguardi del Governo, cfr. F. ROSA, *Brexit, Il divorzio del secolo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2016, 823 ss. In particolare, l'A. evidenzia la possibilità – alternativamente proposta in dottrina – di ricorrere ad una risoluzione, mediamente utilizzata dal Parlamento per dar seguito alla ratifica dei trattati internazionali ovvero in materia di politica estera, ovvero ad un'apposita legge che deleghi il Governo ad attivarsi ai sensi dell'art. 50 TUE, altrimenti si rischierebbe di violare “il principio di common law in base al quale l'esercizio della prerogativa regia non può mai contrastare con la legge del Parlamento” (spec. 824).

⁵⁰ Cfr. B. CARROZZO, N. COSTO LUCCO, A. MINISINI, F. NEGROTTI, C. TAN, C. VINCELLI, *Brexit means Brexit, but what does the second Brexit mean?*, in *Dirittocomparati, Working papers*, 4/2016, 19, i quali evidenziano che l'abrogazione dell'ECA del 1972 determinerebbe notevoli conseguenze, poiché determinerebbe la cessazione degli effetti della legislazione adottata in virtù dell'atto del 1972. Ad ogni modo, “its purpose would be to preserve and carry over into UK law the full body of EU law not already implemented in national law”.

⁵¹ In tal senso, cfr. N. BARBER, T. HICKMAN, J. KING, *Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role*, cit., i quali hanno chiaramente affermato che “Brexit is the most important decision that has faced the United Kingdom in a generation and it has massive constitutional and economic ramifications. In our constitution, Parliament gets to make this decision, not the Prime Minister”.

⁵² Cfr. G. CARVALE, *La “faglia” della Brexit*, cit., 13, la quale osserva a suffragio del passaggio parlamentare nel rapporto con le determinazioni assunte dall'esecutivo in materia di politica estera il fatto che “l'opposizione dei Comuni all'autorizzazione dell'impiego delle forze armate nella guerra in Siria nell'agosto del 2013 (abbia) bloccato l'intervento dell'esecutivo il quale ritenne opportuno rispettare il volere dell'assemblea”.

impianto motivazionale ricco l'obbligo⁵³ di un intervento parlamentare⁵⁴ e, quindi, la necessità che il *referendum* popolare consultivo sia seguito anche da una consultazione parlamentare⁵⁵ per addivenire formalmente alla procedura dell'art. 50 TUE.

L'Alta Corte londinese nella pronuncia in questione identificava previamente il principio della sovranità parlamentare⁵⁶ come una constitutional law, chiarendo che "Parliament can, by enactment of primary legislation, change the law of the land in any way it chooses". Particolarmente rilevante è il passaggio motivazionale attorno al quale il giudice londinese ricostruisce i rapporti tra Governo e Parlamento e legittima l'inserimento di quest'ultimo⁵⁷. Infatti, la prerogativa della Corona, poi divenuta del potere esecutivo, nella politica estera e internazionale in nessun caso potrebbe incidere sulle leggi che riconoscono diritti ai singoli, quali sono quelle approvate dal Parlamento di recepimento della normativa europea. In tal senso, "By making and unmaking treaties the Crown creates legal effects on the plane of international law, but in doing so it does not and cannot change domestic law. It cannot without the intervention of Parliament confer rights on individuals or deprive individuals of rights".

L'ECA del 1972 è, a giudizio dell'*High Court*, una *constitutional statute*, volta, secondo quanto specificato dalla Section 2(2), a dare esecuzione ad ogni prescrizione europea nella "domestic law". In tal senso, l'abrogazione di tale atto, con conseguente definizione dei diritti riconosciuti ai cittadini per il tramite della normativa UE, non può non passare per l'approvazione parlamentare⁵⁸.

La Corte, pertanto, conclude nel senso di affermare che "Parliament having taken the major step of switching on the direct effect of EU law in the national legal systems by passing the ECA 1972 as primary legislation, it is not plausible to suppose that it intended that the Crown should be able by its own unilateral action under its prerogative powers to switch it off again".

A seguito del ricorso del Governo britannico avverso la sentenza *dell'High Court of Justice*, la *UK Supreme Court*, con la recente sentenza del 24 gennaio 2017, ha statuito (con una maggioranza

⁵³ Al riguardo, la *Supreme Court of United Kingdom* (istituita con il *Constitutional Reform Act 2005*) ha sottolineato in una nota che "The Justices are aware of the public interest in this case and the strong feelings associated with the wider political questions of the UK's departure from the EU (which we stress are not the subject of this appeal). The Justices' duty is to consider the legal questions impartially, and decide the case according to the law". Per un approfondimento sulla "peculiarità" della Corte suprema britannica si veda A. TORRE, *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea*, in *Giornale di diritto costituzionale*, 11/2006, il quale sottolinea, appunto il carattere "*sui generis* ... del Regno Unito, paese privo di una corte costituzionale anche in seguito alla recente istituzione della Supreme Court ... prima ancora che sotto il profilo dell'attribuzione funzionale (le manca, infatti, il sindacato sulla costituzionalità delle leggi: ma fin qui s'è tentato di dimostrare che questa funzione non è essenziale per l'esercizio della giurisdizione costituzionale), sotto il riguardo della possibilità, che si concretizzerebbe aggiungendo una propria judge-made law a quella che per lunga esperienza è creata dalle Corti di giustizia e dalle branche giudicanti del Privy Council e della Camera alta, di creare un corpus giurisprudenziale autonomo ...".

⁵⁴ Nel senso che il potere di decidere in merito al recesso del Regno Unito spetti al potere esecutivo si è espresso anche il Segretario agli Esteri Hammond, che il 25 febbraio 2016 affermava davanti alla House of Commons che la notifica "is a matter of Government of the United Kingdom".

⁵⁵ In tal senso, si è espressa anche lo *European Union Committee* della *House of Lords* nel *4th Report of Session 2016-17* sulla necessità, per l'incisione su molteplici questione politiche, del *parliamentary scrutiny*.

⁵⁶ Per un approfondimento sul principio in questione e sulle accezioni che questo è venuto ad assumere nella più ampia prospettiva dell'adesione al processo federativo europeo, si veda, più di recente, G. GEE, A.L. YOUNG, *Regaining Sovereignty? Brexit, the UK Parliament and the Common law*, in *(2016) European Public Law* 22, 1, 131-148. Sul punto, particolarmente suggestive sono le riflessioni circa un processo di deparlamentarizzazione dei Parlamenti nazionali nell'ambito del processo dell'integrazione europea sia sotto un profilo costituzionale, attraverso la cessione di una parte delle competenze legislative in sede sovranazionale, sia sotto un profilo prettamente politico

⁵⁷ La cui importanza risulta ulteriormente evidenziata dal rapporto della commissione affari costituzionali della Camera dei Lords (The Invoking of Art. 50 Select Committee on the Constitution, 4th Report of Session 2016-17), nel quale si afferma espressamente che "è costituzionalmente appropriato che sia il Parlamento a decidere come procedere dopo il referendum" (pag. 9).

⁵⁸ Sottolinea l'importanza del passaggio parlamentare G.G. CARBONI, *La sentenza Miller: un banco di prova per la forma di governo del Regno Unito*, cit., per una duplice profilo: da un lato, l'intervento del Parlamento potrebbe essere funzionale alla ricostruzione e alla riconduzione ad unità della pluralità delle volontà espresse a livello territoriale e, dall'altro, ancor di più, consentirebbe ai partiti di confrontarsi organicamente circa la questione del recesso, abbandonando la propaganda in favore di una compiuta dialettica politica.

di 8 a 3) che non è possibile dar luogo alla procedura di recesso senza il previo assenso del Parlamento. La pronuncia, particolarmente dettagliata, sembra ripercorrere le caratteristiche principali dell'ordinamento britannico e, soprattutto, della centralità del Parlamento nell'implementazione delle fonti europee nella "domestic law". In tal senso, in uno dei passaggi nodali, i giudici supremi inglesi osservano che non è possibile accettare "... that a major change to UK constitutional arrangements can be achieved by a minister alone; it must be effected in the only way that the UK constitution recognises, namely by Parliamentary legislation" (par. 82). Proprio perchè il recesso della Gran Bretagna inciderà sul riconoscimento dei diritti dei cittadini britannici, non è pensabile che il Governo possa agire unilateralmente senza che venga interpellato il Parlamento, in considerazione del ruolo cruciale espresso nei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo. Peraltro, come sottolineato efficacemente, il differente impatto che sarebbe determinato dalla modifica della legislazione interna nell'ambito di applicazione della normativa europea e da quella, al contrario, derivante dal recesso dall'Unione europea giustifica l'attivazione di un procedimento più complesso e sicuramente concertato tra le parti coinvolte, ossia il Governo e il Parlamento, dopo l'espressione della volontà popolare in occasione del *referendum* del giugno 2016, che – si ricorda – presenta pur sempre un carattere consultivo.

In senso opposto alle argomentazioni della maggioranza dei giudici, Lord Carnwath ha posto in evidenza che l'art. 50 TUE implicherebbe esclusivamente la previsione di un processo politico di negoziazione da parte del Governo, che, in ogni caso, avrebbe l'obbligo di informare il Parlamento circa la conclusione o meno dei negoziati, al fine di consentire una modificazione della normativa in qualche modo. Analogamente, Lord Reed, dissentendo dalle conclusioni di maggioranza, ha abbracciato l'orientamento per cui, in nessun modo, il dettato normativo dell'ECA del 1972 statuirebbe alcun obbligo specifico nè imporrebbe una specifica manifestazione di volontà circa l'adesione della Gran Bretagna all'Unione europea.

Più complessa è, invece, come emerge dalla pronuncia, la questione relativa alle istituzioni devolute nella decisione di Westminster di lasciare l'Unione europea (che però ha registrato l'unanimità dei giudici). Al riguardo, risultano piuttosto ricche le argomentazioni circa la ricostruzione del processo di devoluzione che ha portato rispettivamente la Scozia, l'Irlanda del Nord e il Galles al riconoscimento della facoltà di legiferare sulle materie devolute di propria competenza. La Corte suprema conclude nel senso di escludere la possibilità per queste ultime di porre il proprio veto alla decisione di procedere alla notifica disciplinata dal citato art. 50 TUE. In particolare, i giudici supremi osservano che "... the devolved legislatures do not have a parallel legislative competence in relation to withdrawal from the European Union. The EU constraints are a means by which the UK Parliament and government make sure that the devolved democratic institutions do not place the United Kingdom in breach of its EU law obligations. The removal of the EU constraints on withdrawal from the EU Treaties will alter the competence of the devolved institutions unless new legislative constraints are introduced. In the absence of such new restraints, withdrawal from the EU will enhance the devolved competence. We consider the effect of the alteration of competence in our discussion of the Sewel Convention". In sostanza, la Corte Suprema analizza la portata della cd. Sewel Convention, ossia la convenzione costituzionale che disciplina i rapporti tra Parlamento centrale ed assemblee devolute nell'esercizio della funzione legislativa, chiarendo che "the Sewel Convention has an important role in facilitating harmonious relationships between the UK Parliament and the devolved legislatures. But the policing of its scope and the manner of its operation does not lie within the constitutional remit of the judiciary, which is to protect the rule of law". I giudici supremi inglesi escludono che sulla base della suddetta convenzione le Assemblee gallese e nordirlandese e il Parlamento scozzese siano titolari di un diritto di vero *ex lege* sul recesso dall'Unione europea, trattandosi, appunto, di una prerogativa del Parlamento di Westminster.

Dalle elaborate argomentazioni della Corte Suprema britannica – che non è possibile qui analizzare nelle puntuali, seppur nodali, indicazioni – sembra che il coinvolgimento parlamentare nella decisione finale di notificare l'intenzione di recesso dall'UE si ponga perfettamente in linea

con la tradizione costituzionale britannica, che, *mutatis mutandis*, prevede l'interpello del Parlamento⁵⁹ nel caso di modifica della normativa interna, ritenuta lesiva della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte dei giudici attraverso una *declaration of incompatibility* (*Section 4 Human Rights Act 1998*).

Il passaggio parlamentare, come ribadito da ultimo dai giudici supremi britannici, è un requisito *funzionale* alla Brexit.

D'altro canto, il coinvolgimento del Parlamento potrebbe servire anche ad un ulteriore scopo, ossia quello di favorire un compiuto dibattito tra i partiti politici sulle modalità e sulle condizioni da porre sul tavolo delle trattative con le istituzioni europee. La frattura partitica che sembra aver caratterizzato negli ultimi anni l'agone politico inglese ha reso necessaria un'operazione di raffronto, non solo *ab externo* tra le diverse famiglie partitiche – ivi comprese quelle di neoformazione, come lo UKIP – ma anche nell'ambito dello stesso partito al fine di assicurare o, quanto meno, contribuire a ricondurre ad un unico colore le diverse determinazioni interne. Proprio questa esigenza è divenuta ancora più stringente alla luce del panorama politico che ha accompagnato il dibattito referendario e che ha dimostrato, in buona sostanza, che il fallimento del “Remain” e le conseguenti dimissioni del Premier Cameron non sono da imputarsi tanto alla contrapposizione delle opposizioni quanto alla “tenuta interna” alla compagine governativa e, quindi, al partito conservatore (in senso analogo, anche la composizione interna del partito laburista ha dato luogo a divisioni sulla questione).

D'altra parte, la sentenza della *High Court of Justice* londinese sul caso Miller e, successivamente, la sentenza della *Supreme Court* hanno dato conferma dell'imprescindibile ruolo assunto dall'Assemblea parlamentare nel processo decisionale nazionale, soprattutto laddove questo involva i rapporti con l'Europa. È significativo che l'intervento del giudice inglese abbia operato un'importante *actio finium regundorum* circa il perimetro operativo del Parlamento e del Governo nella gestione dell' “Affare Brexit”.

A seguito della pronuncia della Corte Suprema, come anticipato, il Governo di Londra ha presentato un apposito *European Union (Notification of Withdrawal) Bill* per l'autorizzazione parlamentare alla notifica della richiesta di recesso dall'Unione europea. Il disegno di legge è stato approvato, in prima battuta, dalla *House of Commons* e in seguito dalla *House of Lords*⁶⁰ e ha ricevuto il *royal assent* il 16 marzo scorso.

Una volta approvata la legge e, quindi, una volta acquisito il consenso del Parlamento, la Premier May ha provveduto a presentare il 29 marzo 2017 la notifica necessaria per iniziare il percorso di recesso. Nella lettera consegnata dall'ambasciatore britannico al Presidente del Consiglio europeo Tusk si chiarisce che l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea non sta a significare l'uscita dall'Europa, di cui lo Stato britannico continua a condividere i valori. La notifica – come evidenziato nella lettera – costituisce la pura messa in opera della volontà popolare, espressa in sede referendaria, che si pone in un rapporto triangolare con l'Assemblea parlamentare e con il Governo stesso. È evidente, dunque, che il reale fondamento della decisione britannica sta nel pronunciamento del popolo e, solo successivamente, dalla validazione da parte dell'organo assembleare. Potrebbe sembrare un cortocircuito interno la rimessione della questione della permanenza nell'Unione europea alla volontà popolare e cioè ad una sede extraparlamentare⁶¹.

⁵⁹ È prevista, inoltre, la possibilità per il Governo di modificare la normativa interna attraverso un atto con forza di legge (*ministerial remedial order*) nel caso in cui sussistano “*compelling reasons*” (*Section 10 Human Rights Act 1998*).

⁶⁰ Si ricordino i due emendamenti votati dalla *House of Lords*, poi stralciati dalla *House of Commons*, riguardanti, rispettivamente, la possibilità per il Parlamento inglese di porre il proprio veto a conclusione dei negoziati tra il Governo e l'Unione europea e la garanzia dei diritti dei cittadini europei residenti nel territorio britannico.

⁶¹ Interessante è la riflessione condotta da G.G. CARBONI, *La Corte Suprema e le sorti del referendum nel Regno Unito*, in [DPCE online](#), 1/2017, 93, la quale osserva che, in un primo momento, il referendum rispondeva ad una esigenza di integrazione e, solo recentemente, agisce come fattore di disgregazione, nel caso di specie, nei confronti dell'Unione europea. Sia consentito, a tal riguardo, il parallelo al precedente storico - pur non volendo entrare nel merito della caratterizzazione unificante o di annessione – dei plebisciti che si ebbero in occasione della formazione del Regno di Italia e che sancirono l'Unità d'Italia. In quell'occasione, la popolazione dei rispettivi territori coinvolti si

Tuttavia, la scelta di aprire ad una consultazione più ampia nasce dalla necessità di costruire una decisione *complessa*, che si legittimi pienamente nel contesto europeo.

Si ricorda, infine, che la presentazione della notifica britannica ha portato all'elaborazione da parte del Consiglio europeo delle Linee guida per la conduzione e la conclusione dei negoziati ai sensi dell'art. 50 TUE (“*Draft guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU*”). Assume particolare rilievo l'affermazione secondo la quale i negoziati dovranno essere condotti in modo compatto dall'Unione europea. La precisazione non è di poco momento poiché è volta ad impedire che il Regno Unito contratti con i singoli Stati membri condizioni vantaggiose differenti, di modo da usufruire di una condizione di privilegio nei rapporti economico-giuridici da intrattenere con l'Europa. Peraltro, la possibilità per il Regno Unito di accedere ad una fase successiva di negoziazione sarà consentita solo nel caso in cui si registri un livello di *progresso sufficiente*. Il Presidente del Consiglio europeo Tusk ha chiarito, inoltre, che il negoziato che verrà condotto non avrà carattere punitivo, costituendo il recesso in sé una condizione deteriore per il processo di integrazione europea.

Nelle Linee Guida, dopo aver ricostruito la posizione del Regno Unito con riguardo all'Irlanda, a Cipro e a Gibilterra, si sottolinea inoltre la possibilità per i giudici di Lussemburgo di pronunciarsi circa l'interpretazione e l'applicazione dei trattati che ineriscono i negoziati in ordine al recesso, così come la Corte di giustizia rimane competente a pronunciarsi circa le questioni riguardanti persone fisiche e giuridiche prima che trovi completa definizione la procedura di recesso. In tale prospettiva, il Regno Unito deve rispettare i principi e i valori fondanti dell'Europa fino a quando non venga perfezionata l'uscita dall'Unione europea, nonché partecipare attivamente alle politiche di sicurezza comune e rispettare gli interessi europei.

E' evidente che il percorso che dovranno intraprendere il Regno Unito e l'Unione europea non potrà essere immune da momenti di frizione, soprattutto laddove venga in rilievo una minaccia per l'identità costituzionale inglese; ciò nondimeno, per quanto vibrante⁶² possa tratteggiarsi il dibattito sulla negoziazione dei reciproci rapporti, sarà interessante verificare gli snodi dialogici che seguiranno tenendo ben presenti i presupposti fondativi del progetto europeo e i cardini operativi degli Stati membri nel perseguimento di un'azione congiunta nell'approccio alle problematiche emergenti.

In buona sostanza, occorrerà attendere⁶³ la concreta verifica degli effetti⁶⁴ del recesso per esaminare l'impatto degli stessi sugli originali intendimenti di *comunione* in senso europeo certificati nella metà del secondo scorso.

7. Le ricadute della Brexit nei rapporti tra UK e UE: scenari evolutivi di un rapporto “da definire”

pronunciava circa l'annessione al Regno di Piemonte, esprimendo una volontà integrativa nel comune progetto di unificazione nazionale.

⁶² Sembra ragionevole che la negoziazione *à la carte* che il Regno Unito vorrebbe intraprendere – lontana dai modelli norvegese e svizzero – con l'Unione europea sulla creazione di un *Free Trade Agreement* dovrà tener conto anche dell'evoluzione degli scenari politici che interesseranno i più importanti Paesi membri, quali la Germania, la Francia e l'Italia, nei quali, peraltro, non sono mancati movimenti tendenti alla preservazione dell'identità nazionale, insofferenti ad una indiscussa soggezione europea.

⁶³ Si prospetta opaco, allo stato, il quadro europeo, a seguito della formalizzazione del recesso della Gran Bretagna. Aleatorietà che viene ben evidenziata anche da F. BRUNI, S. FABBRINI, M. MESSORI, *Europe 2017: make it or break it?*, in *ISPI, Policy Brief no. 232*, January 2017, 4, che sottolineano come “Brexit and Trump's election are important examples and symbols of the phenomenon of increasing uncertainty. In both cases, the problem is that nobody is able to forecast how and when things will develop”.

⁶⁴ Ricostruisce le implicazioni circa la partecipazione dello Stato britannico nelle istituzioni europee F. TEKIN, *Brexit or No Brexit? Political and Institutional Implications of an EU without the UK*, in *IAI, Working Papers*, 16/07 – march 2016, 13 ss.

Alla luce di quanto espresso, si può affermare che lo scenario risultante dall'esito referendario è tutt'altro che cristallino⁶⁵ e che dipenderà, in massima parte, anche dagli equilibri che saranno necessitati nelle relazioni con gli Stati membri dell'Unione europea.

È indubbio che il passaggio referendario, per quanto non possa dirsi giuridicamente vincolante e come tale suscettibile di determinare una sanzione nel caso di inosservanza⁶⁶, rappresenti, in ogni caso, un *advisory referendum*, ossia un *referendum* consultivo⁶⁷, che crea quanto meno un obbligo politico in capo al Governo britannico che dovrebbe attuare l'espressione dell'elettorato. D'altra parte, la emergenziale situazione che sta investendo il territorio europeo, non solo in termini di tenuta delle politiche finanziarie nazionali, ma anche nel senso di assicurare un sistema efficace e sicuro di prevenzione e di contrasto al terrorismo, squaderna una serie di ipotesi risolutive di non facile intellegibilità.

Non può sottacersi che, a qualunque tesi si intenda aderire, il lungo e complesso processo di fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea rappresenterà, per molti versi, un'incognita sia per le modalità procedurali da seguire fattivamente sia per le implicazioni pratiche che questo potrebbe determinare. Nel solco della prospettiva tracciata, dovrà anche rivedersi la rotazione semestrale del Consiglio dell'Unione europea che spetterebbe proprio al Regno Unito nel secondo semestre del 2017, verosimilmente a seguito dell'attivazione della procedura di recesso da parte dello Stato.

È, inoltre, evidente che il recesso della Gran Bretagna porterà ad un'indiscussa modificazione dei rapporti economici e commerciali con il resto dei Paesi membri dell'Unione europea.

Parimenti, si pone sul tappeto la questione relativa all'accoglienza e alla permanenza di cittadini comunitari e non, anche per le problematiche attinenti all'accesso ai servizi sanitari e agli istituti scolastici e universitari, nonché in relazione alle problematiche attinenti ai flussi migratori. Con particolare riguardo a quest'ultimo profilo, sarà necessario un coordinamento per il controllo alle frontiere circa il passaggio dei migranti, al fine di porre in essere misure efficaci di prevenzione di atti terroristici, ma anche per porre un argine alla complessa situazione relativa alla questione migratoria, la cui gestione non potrebbe prescindere dalla collaborazione dei Paesi interessati, anche se non più membri dell'Unione europea.

Diverse sono le proposte avanzate nel dibattito dottrinario volte a risolvere lo scenario dei rapporti UK-UE⁶⁸, attraverso l'adozione, da una parte, del "modello Norvegia", per quanto riguarda la creazione di un ambito di libero scambio, pur non facendo parte dell'Unione europea, o il

⁶⁵ Ne delinea in breve un quadro di sviluppo. G.G. FERRARI, *R (Miller) -v- Secretary of State for exiting the European Union: eterogenesi dei fini e populismo in una nuova pagina della storia britannica*, in [DPCE online](#), 2/2016, che pone in alternativa il "ricorso del Governo alla Supreme Court; possibile voto contrario del Parlamento a Brexit, con spaccature trasversali alle party lines e dimissioni già iniziate di qualche MP; incerto ruolo dei Lords; possibile secondo referendum con più precisa definizione del suo ruolo e della sua efficacia; fratture nell'impianto multinazionale del Regno Unito con prese di posizione di Scozia ed Irlanda del Nord in funzione di tornaconti nazionali nei rapporti con l'UE".

⁶⁶ Tuttavia, sottolinea l'importanza di dar seguito all'espressione referendaria popolare per il tramite della presentazione della notifica C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit*, cit., 21, che raffigura una serie di possibili rimedi (giurisdizionali) nel caso di inosservanza dell'esito raggiunto. In particolare, l'A. osserva che "Qualora il governo di Londra ritardasse ingiustificatamente la notifica potrebbe ipotizzarsi, l'apertura da parte della Commissione europea di un procedimento di infrazione, ex art. 258 TFUE, per violazione del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, al quale il Regno Unito è ancora vincolato".

⁶⁷ Al riguardo, si vedano le argomentazioni di S. DOUGLAS-SCOTT, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in *U.K. Const. L. Blog (28th Jun 2016)*, all'indirizzo telematico <https://ukconstitutionallaw.org/>, il quale osserva che "MPs may feel a strong obligation to act on the results of the vote, especially if they fear reprisals from their electorate in the form of being voted out of office at a future election. So popular sovereignty and parliamentary sovereignty appear to be at odds. Which, if either, ought to predominate?"; A. YOUNG: *Brexit, Article 50 and the 'Joys' of a Flexible, Evolving, Un-codified Constitution*, all'indirizzo telematico <https://ukconstitutionallaw.org/>, 2016. Sulla vincolatività del risultato referendario, inoltre, cfr. C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit*, cit., 15, sottolineando la perdita di credibilità del Governo di aver indetto previamente un referendum per poi non darvi dovuto seguito.

⁶⁸ Sui possibili scenari, nella letteratura straniera, cfr. P. CRAIG, *Britain in the European Union*, in J. JOWELL, D. OLIVER, C. O'CONNOR (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, 2007, 92 ss.

“modello Svizzera”, per la conclusione di un accordo bilaterale per la partecipazione al mercato unico (prevede peraltro il riconoscimento delle quattro libertà fondamentali)⁶⁹ ovvero, ancora, il modello “Turchia” (fuori il mercato unico, ma aderente all’unione tariffaria doganale)⁷⁰.

È evidente che il processo ormai innescato contribuirà a modificare i confini dello stesso panorama europeo e degli equilibri politici.

La posizione privilegiata⁷¹ che ha sempre rivestito il Regno Unito nei rapporti all’interno dell’ordinamento europeo, peraltro confermata dalla possibilità di trattare nel merito condizioni di deroga rispetto all’applicazione dei Trattati istitutivi europei, sembra giustificare l’esigenza di costruire rapporti stabili con l’Unione europea⁷², non solo nel mercato di libero scambio, ma anche nelle politiche di circolazione di merci e persone⁷³.

Si dà luogo, in questo modo, ad un processo di permeabilità del fenomeno “Brexit” sull’ordinamento europeo, soprattutto dal punto di vista economico, stante il corposo apporto al budget europeo, mentre – come sottolineato da alcuni autori – il ritorno economico da parte dell’Unione europea in termini di investimento sarebbe irrisorio in proporzione al PIL britannico. Pare, peraltro, ragionevole potersi affermare che il processo instauratosi con il *referendum* sulla Brexit rischi di allargarsi a macchia d’olio andando a toccare anche altri Stati⁷⁴, il cui malcontento per l’edificio europeo aumenta progressivamente.

8. *Il referendum popolare come espressione di disaffezione per il progetto di integrazione europea tra scetticismi e nazionalismi.*

In conclusione, sia consentita una riflessione più ampia sul processo di integrazione europea, che, a 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma, vede, quasi con una cadenza dal sapore evocativo, l’uscita di uno dei Paesi fondatori proprio di quel nucleo embrionale che ha portato alla costruzione

⁶⁹ Per un approfondimento sulle peculiarità dei singoli modelli e delle implicazioni sul piano economico, si veda A. ŁAZOWSKI, *EU Withdrawal: Good Business for British Business?*, in (2016) *European Public Law* 22, 1, 115–130, 120, il quale pone in evidenza la differenza tra questi nella contrapposizione dinamicità/staticità, in particolare osservando che “While the EEA system is dynamic, the Switzerland model is, with a few exceptions, static. To put it differently, the EEA-EFTA countries are under a general obligation to follow developments in EU law while the Swiss authorities may proceed according to their wishes on a case-by-case basis. One thing, however, both systems have in common. Neither the EEA-EFTA countries nor Switzerland have the right to participate in EU decision-making as such. Their involvement is limited to the level of working groups and therefore is referred to as decision-shaping”.

⁷⁰ Per un approfondimento, si veda anche F. SAVASTANO, *Brexit: un’analisi del voto*, in Federalismi.it, 13/2016, 12. Promuove la soluzione dell’accordo di associazione per il Regno Unito, quale Stato terzo, nei rapporti con l’Unione europea A. CIAMPI, *Il referendum per la Brexit: esiti e possibili scenari*, in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti.it), 2/2016, 4 ss.

⁷¹ In tal senso, Sir STEPHEN WALL, *Leaving the EU?*, in (2016) *European Public Law* 22, 1, 57–68, spec. 65, evidenzia che l’Unione europea rappresenta il maggior destinatario delle esportazioni britanniche e la maggior fonte di investimenti, sia in entrata sia in uscita, con la conseguenza che, uscendo dall’Europa, “Britain could still negotiate access to the single market but at the price of accepting and implementing rules determined without ... participation and consent”.

⁷² Peraltro, per un approfondimento sui rapporti che si verrebbero a designare, a seguito della Brexit, tra US e UK, si veda, più di recente, T. OLIVER, M.J. WILLIAMS, *Special relationships in flux: Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationships*, in (2016) *International Affairs* 92: 3, 547–567, spec. 565, ove si sottolinea che il recesso della Gran Bretagna dall’Unione europea determinerebbe sicuramente un cambiamento negli equilibri e nei rapporti tra Stati Uniti e Unione europea, tuttavia “unless it were compounded by other crises and changes to both the EU and the United States that have the potential to drive them apart”.

⁷³ Come evidenziato da B. CARROZZO, N. COSTO LUCCO, A. MINISINI, F. NEGROTTI, C. TAN, C. VINCELLI, *Brexit means Brexit, but what does the second Brexit mean?*, cit., 22, “After Brexit ... the new structure of relations between UK and EU will not be characterized by a general freedom of movement of persons and workers. Citizens of other Member States would no longer enjoy an automatic right to travel to and work in the UK”.

⁷⁴ Si è parlato a più riprese della possibilità che si arrivi anche ad una Brexit, a seguito del *referendum* greco del 25 giugno 2015 indetto per il piano di accordo dei creditori internazionali con lo Stato ellenico. Per le riflessioni sulla vicenda, cfr. G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in [Osservatorio AIC](http://OsservatorioAIC.it), 14 luglio 2015.

europea, dapprima sotto l'egida della Comunità europea, per poi addivenire, nel quadro giuridico delineato dal Trattato di Lisbona, alla costruzione di un'architettura non solo giuridica ma anche politica di condivisione nella promozione dei valori e nella tutela dei diritti fondamentali, pur nella preservazione delle rispettive identità costituzionali, secondo il dettato dell'art. 4, par. 2, TUE.

Come sottolineato nelle diverse riunioni dai Leader degli Stati membri UE, la consultazione popolare che ha registrato la prevalenza del voto di coloro che hanno supportato il "Leave" a discapito del "Remain" pare importare due considerazioni di sicuro rilievo: in primo luogo, il processo di integrazione europea non sembra subire un arresto a seguito del *referendum* britannico, così come, al contrario, è avvenuto nel 2005 in occasione dei *referenda* olandese e francese sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa; in secondo luogo, proprio le condizioni di crisi economica che hanno interessato l'Unione europea a partire dal 2008, cui si sono aggiunte le pesanti problematiche relative alla gestione della questione migratoria e alla lotta agli atti terroristici, hanno dato una indiscussa accelerazione alla predisposizione e all'adozione in sede europea di scelte condivise ed efficaci.

Ciò risulta evidente dalla tabella di marcia messa a punto dai leader europei in occasione della Riunione informale tenutasi a Bratislava il 16 settembre 2016, in occasione della quale sono stati evidenziati gli snodi cruciali per il rafforzamento di un percorso di progresso e di sviluppo dell'Unione europea. In particolare, nella Dichiarazione congiunta si afferma espressamente che "L'UE non è perfetta ma è lo strumento più efficace di cui disponiamo per affrontare le nuove sfide che ci attendono". Gli obiettivi principali dei quali si rammenta l'urgenza riguardano la questione migratoria⁷⁵ e delle frontiere esterne, al fine di favorire meccanismi efficaci di controllo all'ingresso del territorio europeo; la sicurezza interna e esterna, attraverso la previsione di misure di controllo sulle persone che attraversano le frontiere anche tramite l'utilizzo di banche date interconnesse tra le autorità statali dei Paesi membri; lo sviluppo sociale ed economico, peraltro in perfetto accordo alla politica "Europa 2020" circa la promozione di uno sviluppo economico sostenibile e improntato alla preservazione dell'ecosistema.

Tutt'altro che ridondante risulta, infine, l'ultimo punto toccato nella Dichiarazione adottata, ossia quello di "concretizzare le promesse: rafforzare il meccanismo di esame dell'attuazione delle decisioni adottate". Quello che si intende creare è uno strumento sinergico di decisione che permetta di superare la diffidenza statale verso la "macchina" europea e che porti nuovamente linfa al metodo concertativo comunitario, sempre più spesso di recente compromesso a fronte di diversi accordi intergovernativi.

E' evidente che, se da un lato, la frattura prodotta dall'uscita del Regno Unito dall'Unione europea sembra preconizzare scenari non immediatamente percettibili⁷⁶, dall'altro, sussiste la ferma intenzione di proseguire nel processo federativo europeo.

Processo, peraltro, che sembra caratterizzarsi anch'esso per la difficile definizione del perimetro europeo in considerazione delle richieste di adesione di diversi Stati, tra i quali si segnala anche la Turchia, che non è stata reputata ancora in grado di soddisfare i c.d. Criteri di Copenaghen⁷⁷ per

⁷⁵ Ha costituito oggetto di acceso dibattito la conclusione dell'accordo tra Unione europea e Turchia raggiunto il 18 marzo 2016 circa la gestione delle quote di migranti al fine di contribuire a realizzare un (primo) corridoio umanitario per l'approdo e l'assistenza ai migranti richiedenti protezione internazionale. Tale accordo, peraltro, prevedeva a favore dello Stato turco, in risposta alla collaborazione concordata, lo stanziamento di risorse finanziarie da parte dell'Unione europea e un'accelerazione nella valutazione della richiesta avanzata dalla Turchia di adesione all'Unione europea.

⁷⁶ Tra gli altri, cfr. H. HOFMEISTER, *Should I Stay or Should I Go? - A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU*, in *16 European Law Journal* 589 (2010); A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal From The European Union And Alternatives To Membership*, in (2012) *37 European Law Review* 523.

⁷⁷ Tali criteri sono stati definiti in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 e consistono ne:

la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela, ossia i valori di cui all'art. 2 TUE;

l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;

potere procedere all'adesione all'Unione europea ai sensi dell'art. 49 TUE⁷⁸. Senza voler scendere qui nel dettaglio, sia consentito solo rammentare che le recenti vicende che hanno interessato lo Stato turco a seguito del tentativo di golpe e della ripresa del potere da parte del Presidente Erdogan⁷⁹ hanno posto in evidenza la necessità di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, l'affermazione del principio democratico e dello Stato di diritto per tutti gli Stati aderenti alla costruzione europea.

In questo senso, la politica perseguita dall'Unione europea sembra attestarsi nel senso di contribuire alla formazione di regole comuni e realmente efficaci nel perseguimento degli obiettivi prefissati, rispetto ai quali anche le istanze di adesione avanzate ai sensi dell'art. 49 TUE confermerebbero l'esigenza di una valorizzazione del carattere quasi "federale" della struttura integrata europea.

9. Alcune considerazioni conclusive. Il progetto di integrazione europea nel tentativo di composizione dei popoli d'Europa.

Nel tentativo di fornire qualche conclusione alle considerazioni esposte, sarebbe opportuno soffermarsi in ultima analisi sulla funzione assunta dallo strumento di consultazione popolare nel panorama politico internazionale.

Il *referendum* sul distacco della Gran Bretagna dall'Unione europea non rappresenta certamente un *unicum* circa la possibilità di formalizzare l'uscita da un altro Stato nel panorama internazionale, che si arricchisce anche delle vicende relative all'indipendenza della Scozia dal Regno Unito, della Catalogna dalla Spagna, del Quebec dal Canada. Tuttavia, come evidenziato da alcuni commentari⁸⁰, il caso che potrebbe presentare caratteristiche similari a quelle che verrebbero ad interessare i nuovi equilibri tra Gran Bretagna e Unione europea potrebbe essere quello della secessione della Groenlandia dalla Danimarca nel 1985, anche se nulla è cambiato nel Trattato a seguito del distacco⁸¹ e, inoltre, "moreover ... Greenland's interests are still represented via Denmark and Greenland's major concern was to exercise exclusive rights over fisheries. Nothing else mattered as much".

Il *referendum* in questione si segnala per l'importanza del soggetto istituzionale che costituisce il contraddittore nei rapporti da costruirsi, vale a dire l'Unione europea. Da ciò deriva indubbiamente una maggiore complessità nelle singole politiche da rinegoziare in materia di lavoro, sanità, asilo, libero mercato e, da come potrebbe evincersi dalle dichiarazioni a caldo del Presidente della

l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, la capacità di attuare efficacemente le norme, le regole e le politiche che formano il corpo della legislazione dell'UE (l'«acquis»), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

Per avviare i negoziati di adesione all'UE, un paese deve soddisfare il primo criterio.

⁷⁸ "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo.

Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali".

⁷⁹ Al momento in cui si scrive, si segnala che ha avuto luogo il referendum turco sulla riforma costituzionale che vede l'ampliamento dei poteri del Capo di Stato, che diviene anche Capo di governo, con una conseguente "deminutio" delle prerogative parlamentari, oltre che ampliare la durata del mandato presidenziale. A seguito della vittoria del Sì – al netto delle considerazioni sugli eventuali brogli sul suo esito - suscita non poche perplessità la possibilità per il Presidente turco di dichiarare la sospensione del godimento di diritti civili in caso di emergenza e straordinarietà.

⁸⁰ Cfr. P. NICOLAIDES, *Withdrawal From The European Union: A Typology Of Effects*, in (2013) 20 *Maastricht journal of European and comparative law* 2, 212.

⁸¹ Esclusivamente una rideterminazione della disciplina in materia di pesca al fine di mantenere il libero accesso dell'allora Comunità europea al mercato ittico della Groenlandia.

Commissione europea Juncker, la macchina europea non necessariamente aspetterebbe la ricollocazione degli “ingranaggi uscenti” per ricominciare a funzionare.

Da ultimo, la portata dirompente espressa dalla consultazione referendaria in Gran Bretagna ben potrebbe trovare attuazione anche in altri Paesi⁸². Un’ipotesi simile era stata avanzata, seppur con sfumature parzialmente diverse, anche in Italia⁸³, rispettivamente dai leader del Movimento 5 Stelle e della Lega Nord. Il primo, incentrando sommariamente la campagna referendaria sull’uscita dalla moneta unita, considerata lo “spauracchio” di una forzosa Unione economica e monetaria; il secondo, soprattutto in considerazione del peso assunto dalla questione migratoria e dalla gestione in gran parte ricadente sullo Stato italiano in quanto Paese di frontiera e di prima accoglienza nello sbarco dei migranti.

Sempre nella prospettiva dell’emersione di movimenti populistici, sia consentito il richiamo alle recenti elezioni politiche olandesi che, sebbene abbiano registrato la vittoria del Premier uscente De Rutte, hanno posto in evidenza la forza propulsiva di populismi e di nazionalismi, esacerbati dalla difficile gestione delle principali problematiche che stanno interessando l’Europa, quale il fenomeno migratorio e la tutela della sicurezza interna.

Anche la consultazione referendaria in Gran Bretagna, come dimostrano peraltro i dati statistici riportati, sembrerebbe esser stata dettata dal malcontento nella popolazione per le politiche di libera circolazione delle persone e dei lavoratori, determinando un carico sicuramente più importante per la tenuta del *welfare state* e creando le condizioni di “competizione” lavorativa tra cittadini britannici e gli altri cittadini dell’Unione europea⁸⁴. Proprio questo fermento sociale sembra aver sedimentato nella comunità civile il bisogno di rivendicare la difesa della propria nazionalità.

Una simile impostazione ermeneutica sembra però scontrarsi proprio con l’intento, viepiù espresso in sede europea, di implementare i meccanismi di cooperazione e di sviluppo integrato tra i Paesi membri dell’Unione europea. Quasi con un movimento circolare, sembra che, tanto più convergono le spinte centripete di rafforzamento della struttura europea, quanto più sembrano legittimarsi movimenti populistici e nazionalisti che si impongono sulla scena politica e sociale attraverso la rinnovata promessa dei confini nazionali.

E’ evidente, peraltro, che una classe politica instabile e fortemente divisa al proprio interno rischia di non essere in grado di arginare le rivendicazioni independentiste e nazionaliste, che portano alla costruzione di barriere fisiche o a procedimenti di distacco ovvero ad una sorta di instabilità del sentire sociale che tende a trovare sfogo, se non adeguatamente veicolato, in scelte forse non adeguatamente ponderate.

In conclusione, la scelta, promossa dal Premier dimissionario Cameron e cui ha fatto seguito in modo conforme la Premier in carica May⁸⁵, di uscire dall’Unione europea sembra esser stata dettata

⁸² Cfr. E. BONINI, *E l’effetto-domino spaventa l’Ue. I nazionalisti: si voti anche da noi*, in *La Stampa*, 25 giugno 2016.

⁸³ Come sottolineato da attenta dottrina (cfr. A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d’indirizzo sulla permanenza dell’Italia nell’Unione europea?*, in *Osservatorio AIC*, 20 luglio 2016, 8), “il fatto che l’art. 75 Cost. vieti referendum abrogativi su leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati e, secondo l’interpretazione estensiva generalmente accolta, su leggi di esecuzione dei trattati medesimi non significa che l’abrogazione (anche solo implicita) di tali leggi non possa avere luogo per opera del Parlamento, chiamato a dare seguito, nei tempi e nei modi ritenuti più adeguati, ad un voto popolare espresso nell’ambito di una consultazione referendaria d’indirizzo”.

⁸⁴ In senso analogo, si veda A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell’Unione Europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 83.

⁸⁵ La Premier inglese Theresa May ha specificato l’intenzione di procedere ad una “hard Brexit”, evitando, quindi, formule che prevedano il recesso a metà, sottolineando, peraltro, che l’uscita della Gran Bretagna non inciderà nei rapporti con l’Unione europea, che anzi si rafforzeranno in una relazione alla pari, con la creazione di una “Global Britain”. Ha annunciato poi un piano di 12 punti (c.d. *White Paper*) che costituiscono le priorità nelle trattative con gli altri 27 Stati dell’UE, ossia la creazione di un mercato comune, tariffa doganale comune, l’implementazione dell’intervento parlamentare nella procedura di recesso, chiarendo quindi che “the government will put the final deal that is agreed between the UK and the EU to a vote in both Houses of Parliament, before it comes into force”, controllo sull’immigrazione dall’Europa verso il Regno Unito, la definizione dello status dei cittadini europei in Gran Bretagna e viceversa, la previsione di un periodo di transizione, che non si trasformi, in ogni caso, in a “permanent political purgatory”, la partecipazione della Gran Bretagna al bilancio dell’Unione europea, l’ipotesi della creazione di un’area di

principalmente dai fenomeni sopra tratteggiati: da un lato, il malcontento sociale per le politiche di accoglienza e di apertura nei confronti degli altri Stati membri; dall'altro, lo sfaldamento partitico⁸⁶ che non ha saputo reggere l'impatto della campagna referendaria né ha saputo indirizzarne in maniera corretta le mosse, come dimostrano i ripensamenti da più parti mostrati a seguito del voto registrato.

La condivisione degli obiettivi, come ricordato – tra le altre - nella Dichiarazione di Bratislava, e il perseguimento coordinato degli stessi potrebbe essere l'unico antidoto alla paura di instaurare meccanismi di cessione della sovranità nazionale e di perdita dell'identità costituzionale di ciascuno Stato.

In estrema sintesi, non necessariamente l'avanzare del progetto europeo porterebbe ad una *perdita di tono* delle istituzioni nazionali⁸⁷.

La recente Dichiarazione di Roma, adottata dai Capi di Stati e di governo dei 27 Stati membri dell'Unione europea e dai Presidenti della Commissione europea, del Consiglio europeo e del Parlamento europeo il 25 marzo scorso in occasione della celebrazione dei 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma, pone in evidenza l'importanza della *unità* del progetto europeo, che è "... iniziata come il sogno di pochi ed è diventata la speranza di molti". Ad ogni modo, una visione condivisa dell'integrazione europea, come messo in evidenza, non è tale da compromettere le realtà nazionali; al contrario, promuove la diversità culturale, fermo restando il "pavimento" comune.

Il sentimento inglese di chiusura verso una consapevole costruzione europea sembra riportare ad emersione spinte centrifughe⁸⁸, improntate alla identificazione nell'Unione europea della principale responsabile del collasso degli Stati membri. Un collasso che sembrerebbe, peraltro, allo stato preconizzato nel progetto di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e che vedrebbe l'ulteriore complicazione dei rapporti tra Unione europea e Stati membri ovvero tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il riferimento è tutt'altro che eccentrico se si considera che, nel caso in cui il Regno Unito uscisse dall'Unione europea ma rimanesse come Stato aderente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questo si troverebbe nella particolare posizione di dover sottostare ai dettami di Strasburgo, che, riguarderebbero peraltro anche l'applicazione e l'interpretazione delle norme

libero scambio, la preservazione dei rapporti tra Irlanda e Unione europea. Ha affermato da ultimo che nel caso l'uscita dall'Europa fosse in qualche modo ostacolata o, comunque, mal vista, la Gran Bretagna adotterà misure volte ad abbassare le tasse e ad aumentare gli investimenti. Piuttosto critico nei confronti della posizione assunta dalla Premier è il sindaco di Londra Sadiq Khan, il quale, in un'intervista a *The Guardian*, ha evidenziato che "if we continue on this path – towards a hard Brexit – we risk having to explain to future generations why we knowingly put their economy, their prosperity and their place on the world stage in such peril." Sulle due prospettive, si veda "*Hard Brexit*" o "*soft Brexit*"?, in *The Post*, 11 ottobre 2016.

⁸⁶ Come evidenziato, da ultimo, da M. GOLDONI, G. MARTINICO, *Il ritiro della marea? Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit*, in Federalismi.it, 18/2016, 6, i quali hanno chiarito che il risultato referendario sulla Brexit "risponde alla qualità di una classe politica assolutamente inadatta, capace solo di scorporare le questioni spinose dalla propria agenda".

⁸⁷ E' interessante, in argomento, la ricostruzione di S. DOUGLAS-SCOTT, *Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution*, in (2016) 79(6) *The Modern Law Review*, 1019 ss., il quale individua tre tipi di sovranità, che verrebbero in qualche modo in rilievo nel processo della Brexit: ossia quella popolare, nell'espressione del voto in occasione del referendum del 23 giugno; quella parlamentare, per l'esigenza di assicurarne il coinvolgimento nella notifica della volontà di recesso; ed, infine, quella nazionale, con specifico riguardo alle nazioni che fanno parte del Regno Unito e che finirebbero per "subire" la decisione di Westminster di uscire dall'Unione europea.

⁸⁸ Interessanti, al riguardo, sono le riflessioni proposte da A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione Europea tra "sistema hotspot" e Brexit*, cit., 112, il quale ben evidenzia la distorsione del processo integrativo europeo, che è in grado di produrre, con inusuale eterogeneità di fini, un meccanismo che porta al progressivo sfaldamento della struttura europea e che genera vere e proprie "crisi politiche di rigetto" nei confronti dell'UE e delle sue istituzioni, in particolare della Commissione" con "sollevazioni popolari (si pensi a quanto accaduto negli ultimi anni in Grecia, Spagna e Portogallo)" e la strutturazione di "formazioni politiche populiste (in Italia e in Francia, ma anche nel Regno Unito), se non addirittura nazionaliste e xenofobe a livello nazionale (si pensi al c. d. "Gruppo di Visegrad", ossia all'alleanza politica tra i Governi polacco, ungherese, ceco e slovacco, in funzione anti-immigrati)".

dell'Unione europea, laddove coincidenti con le disposizioni della Convenzione europea (art. 52, par. 3, Carta di Nizza).

E' ovvio che al momento è consentito solo tratteggiare possibili scenari che si aprirebbero nel tessuto europeo, anche se la concreta definizione degli stessi sembra essere rimessa anche alle determinazioni popolari, la cui corretta dizione, nel senso che si è cercato qui di ricostruire, non sarebbe quello di *popolo d'Europa*⁸⁹, bensì di *popoli – troppo diversi - d'Europa*, lontani per scorgere una prospettiva comune.

⁸⁹ Forse, preconizzavano il percorso in senso centrifugo che avrebbe toccato l'Europa le parole pronunciate nel luglio 2014 dal Presidente della Commissione europea Juncker sull'impossibilità di creare gli Stati Uniti d'Europa e, soprattutto, di creare un popolo d'Europa.