

Premessa

Lo studio qui proposto è stato terminato ad agosto 2018 e successivamente aggiornato a gennaio 2019 – a due mesi dall'*exit day* – e non tiene conto dei successivi sviluppi. Nella necessità di individuare il momento opportuno per trarre le prime conclusioni sul diritto di recesso dall'Unione europea e su Brexit, la scelta è stata quella di fermarsi al termine dell'iter di negoziati, culminati con il raggiungimento dell'Accordo di recesso.

Non posso che rivolgere un sentito e sincero ringraziamento al Prof. Beniamino Caravita, per l'attenzione e la fiducia che mi riserva e per il costante stimolo morale e scientifico senza il quale non avrei potuto portare a termine questo lavoro.

Desidero inoltre ringraziare i Professori Andrea Biondi, Carlo Curti Gialdino e Roberto Miccù, per la disponibilità e le occasioni di confronto. Mi sia infine concesso un ultimo affettuoso ringraziamento alla Prof.ssa Federica Fabrizzi, per tutto, e a tutti coloro che a vario titolo fanno parte o hanno fatto parte del mondo di *federalismi*: è un privilegio poter crescere in un simile ambiente.

Introduzione

L'esperienza costituzionale dell'Unione europea si è caratterizzata nel corso dei suoi sessanta anni per la sua vocazione inclusiva ed espansiva. Il processo di integrazione, infatti, ci ha abituato a parlare di allargamenti, di condizioni per l'adesione, di parametri da rispettare per poter ambire alla *membership*, così come ci ha abituato ad un ampliamento progressivo delle competenze dell'ordinamento europeo, trasformatosi da "internazionale" a "sovranazionale", al cui centro c'è un mercato che da "comune" è divenuto "interno".

L'Europa come meta ambita da Stati che dovevano fare dei sacrifici per entrarvi a far parte, dimostrando la corrispondenza di tutta una serie di parametri politici, economici e giuridici; Europa come valore da custodire per gli Stati già membri, chiamati a sforzi più o meno importanti per mantenere gli impegni necessari per la *membership* o per la partecipazione a politiche specifiche ovvero a scelte economiche di rilievo come quelle inerenti la moneta unica.

Sempre *più* Europa¹, e sempre più Stati a farne parte, tanto che la dottrina si è spesso interrogata su quali potessero essere i confini geografici oltre i quali l'Unione non potesse spingersi: questo era il tema².

¹ Il concetto è mutuato da B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015.

² Sull'identificazione del concetto di Europea e relativi confini si vedano in particolare F. CHABOD, *Storia dell'idea di Europa*, 8ª ed., Laterza, Bari, 2010 e P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007. Sull'allargamento dell'Unione e i suoi limiti si veda, tra gli altri, T. CERRUTI, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Giappichelli, Torino, 2010. Sia inoltre consentito il rinvio a F. SAVASTANO, *Allargamento e confini dell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2015, pp. 477-492.

Proprio per questi motivi una norma che disciplinasse la fuoriuscita di uno Stato membro non è apparsa nei Trattati fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Non si trattava solo di un mero vuoto giuridico, ma dell'assenza di normazione di una fattispecie che era considerata poco realistica e quindi non necessitava di alcuna specifica disciplina.

La decisione presa dal Regno Unito con l'attivazione dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea, avvenuta in conseguenza del voto referendario del 23 giugno 2016, ha una portata significativa sotto diversi punti di vista afferenti a molteplici settori scientifici. L'impatto di Brexit sull'economia continentale, sulle dinamiche geopolitiche regionali, sulle vicende di politica internazionale è sotto gli occhi di tutti, ma i profili e le implicazioni sul piano giuridico-costituzionale non sono affatto secondarie.

I significati di Brexit sono ovviamente numerosissimi, e ancora di più saranno le sue ricadute in tutti gli ambiti: sul piano della politica internazionale, la fuoriuscita del Regno Unito significa uno spostamento di equilibri tutti da decifrare. Quale sarà il ruolo dell'Europa orfana di una sua componente così prestigiosa e titolare di un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza dell'ONU? Quali saranno i nuovi rapporti con gli Stati Uniti alla luce del prevedibile rafforzamento dell'asse Londra-Washington?

Gli equilibri geopolitici del quadrante europeo quali modifiche subiranno? Significativo sarà anche capire la reazione di medio e lungo termine dei mercati e le conseguenze che si produrranno per l'Europa, con la perdita di un centro finanziario di grande importanza mondiale come Londra, e su Londra stessa, per capire se manterrà la sua importanza nei mercati anche al di fuori dell'Unione.

Sul piano istituzionale, Brexit significherà ridisegnare le istituzioni europee, dovendo necessariamente adattarle al nuovo contesto a 27, attraverso una nuova ponderazione della rappresentanza in Parlamento e nuovi rapporti di forza tra le potenze interne all'Europa. L'asse franco-tedesco, infatti, non avrà più il contraltare britannico, e chissà che non sia una nuova occasione per l'Italia di assumere un ruolo di primissimo rilievo nelle dinamiche continentali.

L'obiettivo di questo lavoro è però quello di concentrarsi sulle implicazioni giuridiche del recesso del Regno Unito.

Non si tratta di un mero esercizio accademico, ma di un'analisi che si rende necessaria per comprendere appieno alcuni aspetti chiave di quanto sta avvenendo nel Regno e in Europa.

Innanzitutto, si tratta di capire il funzionamento e le modalità di applicazione dell'art. 50 TUE. Quello disegnato dall'art. 50 è infatti un percorso puramente teorico che cerca di fornire le coordinate giuridiche ad un processo la cui natura politica è molto forte. Brexit metterà alla prova questo meccanismo, fornendo un precedente a quello che finora era un *diritto senza prassi* e che proprio per tale ragione è foriero di interpretazioni per quel che riguarda tutti i suoi articolati passaggi.

Non solo: l'applicazione dell'art. 50 costituirà un tassello fondamentale nello studio del diritto di secessione dagli ordinamenti federali, proprio per la citata capacità di porsi come autorevole precedente. La questione canadese e le relative pronunce degli anni Novanta hanno prospettato un iter di separazione delle entità federate basato su una dialettica "referendum – negoziati – fuoriuscita" che non è però mai stato sperimentato, rimanendo elaborazione teorica giurisprudenziale.

In terzo luogo, studiare gli aspetti giuridici di Brexit può aiutare a comprendere anche alcuni sviluppi politici non indifferenti. Nel discutere intorno all'eventuale fuoriuscita di uno Stato membro dall'Unione – soprattutto quando ci si trovò di fronte alla crisi greca – si è spesso fatto riferimento alla possibilità di un effetto domino, in virtù del quale il passo indietro di uno Stato membro avrebbe spinto altri Stati in crisi ad intraprendere lo stesso percorso di fuoriuscita. Guardare agli aspetti tecnici di Brexit, e quindi all'applicazione dell'iter di recesso dall'Unione europea, permette di evidenziare quanti e quali risvolti problematici dovrebbe affrontare lo Stato recedente. Come si avrà modo di vedere, le difficoltà affrontate dal Regno Unito sono tali e di impatto talmente pesante da rendere difficile lo scatenarsi di un effetto domino. Al contrario, la complessità degli aspetti tecnici del recesso potrebbe scoraggiare oggi altri Stati ad intraprendere una strada così tortuosa. A maggior ragione se gli Stati in questione non fossero dotati dello spessore, del prestigio e della solidità che può vantare Londra.

Guardare agli aspetti giuridici del recesso permette anche un ulteriore livello di analisi. I negoziati, se riusciranno a seguire fino

alla fine il loro naturale percorso, andranno a toccare un numero molto significativo di settori materiali oggi disciplinati dal diritto dell'Unione europea o da norme di derivazione europea. I capitoli dell'*acquis communautaire* descrivono oggi l'ampiezza e la profondità della presenza dell'ordinamento europeo all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Siamo stati finora abituati a valutarne il significato soprattutto in virtù dei processi di adesione degli Stati candidati, ma il recesso del Regno Unito, nella sua complessità, rappresenta un'ennesima occasione per andare a vedere nel dettaglio quanto forte e intricato sia il vincolo che unisce gli Stati membri all'Unione. Separarsi, infatti, non significa la mera denuncia di un trattato, non significa solo chiamarsi fuori dalle istituzioni europee e dalla giurisdizione di una Corte comune: separarsi significa abbandonare un ordinamento con il quale si è stati interconnessi per oltre quaranta anni, dal quale si sono ricevute normative in settori importanti e al quale si è delegata la normazione di settori talvolta anche chiave per la vita economica dello Stato o per la convivenza democratica stessa. Lasciare l'Europa quindi comporta gioco-forza la creazione di vuoti normativi, di problemi di continuità giuridica che lo Stato recedente deve risolvere attraverso l'uso di diversi espedienti, ma comporta anche la necessità di trovare un nuovo equilibrio in settori la cui regolazione non può essere fatta singolarmente senza tener conto delle loro peculiarità e dei loro mercati di riferimento, ben più ampi della dimensione statale e proprio per questo bisognosi di normative compatibili.

Proprio per i motivi elencati, questo volume si occuperà di analizzare gli aspetti giuridici del recesso del Regno Unito nell'Unione europea, e lo farà nel tentativo di fornire un quadro completo ed esaustivo della vicenda, così da consentire di trarne le dovute conclusioni in termini di diritto costituzionale europeo.

In particolare, si partirà necessariamente dal ripercorrere la storia dei rapporti tra il Regno Unito e l'Unione: il ruolo che Londra ha avuto nell'elaborazione dei vari progetti di integrazione europea, il suo continuo avvicinarsi e allontanarsi dalle vicende continentali; il suo sentirsi ora parte ora partner del consesso europeo; le vicende che hanno portato all'adesione del Regno Unito alla Comunità e il progressivo scollamento che si è avuto dal giorno successivo la firma dei trattati; le figure di giganti quali Margareth

Thatcher e Tony Blair; gli errori di David Cameron e la quantomeno inizialmente comprensibile confusione di Theresa May. La storia del rapporto UK-UE è storia di contraddizioni, di amore e odio, di attrazione e repulsione, di ostruzione ma anche di grande contributo al processo di integrazione. Una *membership* mai del tutto “piena”: capirlo è non solo opportuno, ma necessario per poter comprendere quanto accaduto nei tempi recenti.

Si ripercorrerà l'avvicinamento al referendum, attraverso l'analisi degli strumenti messi in campo dal governo di Londra, si studierà il suo svolgimento e se ne osserveranno gli esiti nel dettaglio, nel tentativo di comprenderne il significato tanto in chiave interna inglese quanto in chiave europea.

A proposito di questioni interne al Regno Unito, il referendum è stato occasione per la riaffermazione di alcuni aspetti cardine del sistema Westminster, magistralmente operata dalle sentenze della *High Court* di Londra e della *Supreme Court*: due inni al principio della sovranità parlamentare.

Brexit per il Regno Unito significa anche dover prestare nuova e rinnovata attenzione alle vicende legate alla sua composizione interna e al processo di *devolution*: due anni dopo il referendum scozzese, un'altra consultazione popolare ha portato in auge il tema dell'unità del Regno, che potrebbe essere minata da una spaccatura su un tema caro alle autonomie devolute, quale quello dell'identità europea, che proprio in occasione del referendum scozzese del 2014 era stato ampiamente dibattuto in dottrina.

Tutte queste vicende saranno analizzate in via preliminare per poter così meglio comprendere quanto sta avvenendo tra Londra e Bruxelles e, alla luce di uno studio particolareggiato dell'art. 50 TUE e delle sue implicazioni in termini di diritto europeo, andare finalmente ad osservare la sua attuazione ai sensi dell'art. 218 TFUE, che descrive i dettagli di un negoziato la cui struttura è tutt'altro che facile da leggersi in termini di concreta applicazione.

Il quadro complessivo che ne emerge deve fornire gli strumenti per la lettura del fenomeno in un quadro di diritto costituzionale europeo. Già, perché la tesi di fondo che attraversa sotto traccia questa analisi consiste nel considerare *Brexit* un momento decisivo e di potenziale rafforzamento per il processo di integrazione.

Brexit è infatti soprattutto una *scommessa costituzionale*³ per l'Unione europea: il completamento della fuoriuscita del Regno Unito rappresenterebbe infatti una prova importante della tenuta dell'ordinamento europeo di fronte ad un momento così traumatico come quello della perdita di parte del suo territorio; un eventuale – e clamoroso – *dietrofront* sarebbe invece la dimostrazione dell'impossibilità di sciogliere i vincoli che oggi legano gli Stati appartenenti all'Unione⁴.

I possibili scenari che vanno delineandosi e che verranno presentati sono dunque figli di una posizione di partenza chiara e imprescindibile: Brexit è un problema costituzionale dell'ordinamento giuridico “Unione europea”, come tale va letto e affrontato, ed è in quanto tale che avrà ripercussioni tanto sulla vita dell'ordinamento stesso, quanto sulla collocazione internazionale sua e del Regno Unito.

Ed è proprio la natura costituzionale della vicenda Brexit, proprio l'illustrazione delle sue caratteristiche e delle sue implicazioni, che servirà a rafforzare l'identità costituzionale di un'Unione europea che non potrà che reagire attraverso il ripensamento ed il rafforzamento dei vincoli che la uniscono, dando un nuovo slancio al processo di integrazione che, oggi più che mai, può rinvigorire i propri connotati di processo di federalizzazione.

³ La definizione è di B. CARAVITA, *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, in *federalismi*, n. 16, 2017, p. 2.

⁴ *Ibid.*, p. 3.

Il Regno Unito nell'Unione europea: storia di una vicenda controversa

Sommario

1. Amici dell'Europa. – 2. L'ingresso nella Comunità. – 3. Il primo referendum sulla permanenza. – 4. Gli anni della Thatcher: *Our money back*. – 5. Tony Blair l'europeista. – 6. Cameron e le scommesse perse. – 6.1. La lettera a Tusk e gli accordi di febbraio. – 7. Alcune considerazioni generali sulla partecipazione del Regno Unito al processo di integrazione.

1. *Amici dell'Europa*

I rapporti tra il Regno Unito e l'Unione europea non sono mai stati facili né sono mai stati del tutto “lineari”. Una sorta di invisibile ma ben percepibile diffidenza ha sempre funzionato da cortina di separazione tra l'isola ed il continente, e ha caratterizzato tutte le fasi della storia dei rapporti tra Londra e Bruxelles: dal momento in cui la Comunità è nata a quello in cui il Regno vi è entrato a far parte; dal momento in cui l'Unione ha raggiunto l'obiettivo della moneta unica fino a quello in cui il Regno ha deciso di prendere la strada di uscita.

La storia dei rapporti tra UE e UK è, come si avrà modo di sottolineare, una storia fatta di veti e di *opt-out*, di scontri e di abbandoni, ma anche di momenti in cui la comunanza di obiettivi ha permesso al Regno Unito di dare un grande contributo al processo di integrazione¹.

¹ Si vedano, di recente, gli interventi di C. MARTINELLI, *L'Isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill*