

29 GIUGNO 2016

Oltre la Brexit: brevi note sulle
implicazioni giuridiche e politiche per
il futuro prossimo dell'Unione
europea

di Carlo Curti Gialdino

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma



Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*

di Carlo Curti Gialdino

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Premessa. 2. Qualche riflessione sui risultati del *referendum* e sul primo impatto nel Regno Unito. 3. L'atteggiamento delle istituzioni dell'Unione. 4. La reazione degli Stati membri. 5. Cenni alla disciplina del recesso dall'Unione europea e a taluni suoi profili problematici. 6. Le principali implicazioni giuridico-istituzionali della *Brexit*: aspetti di diritto inglese. 7. Sull'interpretazione dell'art. 50 TUE nella vicenda in esame. 8. Effetti della *Brexit* sul quadro istituzionale dell'Unione prima della notifica dell'intenzione di recedere e successivamente ad essa. 9. Considerazioni sulle prospettive dell'Unione europea dopo la *Brexit*: *ex malo bonum?*

1. Premessa

Come ormai noto, il *referendum* del 23 giugno 2016 sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea si è concluso con la decisione dei cittadini britannici di “lasciare l'Unione europea” Il *Leave* ha guadagnato il 51,89% dei suffragi espressi, rispetto al 48,11 % dei voti ottenuti da coloro che preferivano continuare a far parte dell'Unione (*Remain*). L'Unione europea - e lo stesso Regno Unito-, conseguentemente, sono entrati in una *Terra incognita*. Non esistono, infatti, precedenti riguardo al recesso di uno Stato membro dall'Unione, ipotesi formalmente regolata dall'art. 50 del trattato sull'Unione europea (di seguito TUE), introdotto a Lisbona nel 2007. E' emersa una notevole incertezza anche nelle prime dichiarazioni dei *leader* politici europei e qualche confusione pure nelle opinioni espresse da taluni osservatori, nel profluvio di contributi sui *media* successivi alla pubblicazione dei risultati.

* Articolo richiesto dalla Direzione.

La finalità di quest'analisi - che sarebbe riduttivo definire “a caldo”, dato che non prende solo in esame fatti appena avvenuti, ma, addirittura, insegue eventi in corso nel momento in cui si scrive – è quella di valutare, ancorché sinteticamente, i principali aspetti giuridici e le correlate implicazioni politiche dei prossimi passaggi istituzionali. Non mi soffermerò, pertanto, né sul cammino che ha portato al *referendum*, vale a dire sulle richieste britanniche volte a rinegoziare la partecipazione all'Unione¹ e sul compromesso raggiunto dagli Stati membri a margine del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016², né mi occuperò di valutare le *chance* dei diversi modelli possibili, sulla base di quelli esistenti ovvero di nuovi e specifici ipotizzabili appositamente, per le future relazioni tra l'Unione ed il Regno Unito³.

2. Qualche riflessione sui risultati del *referendum* e sul primo impatto nel Regno Unito

Non appare fuori luogo iniziare l'analisi con una rapida valutazione dei risultati del *referendum*, anche per le implicazioni che essi sono suscettibili di avere sia sulle misure per dar seguito al voto da parte delle autorità britanniche, sia rispetto all'integrità stessa del Regno Unito.

Osservo, anzitutto, che la partecipazione all'esercizio referendario è stata sufficientemente ampia, avendo raggiunto il 72,21% dei 46.501.241 aventi diritto al voto⁴. Il *Leave* si è imposto in 263 delle 382 circoscrizioni elettorali. In totale, 17.410.742 elettori si sono pronunciati per il recesso, contro 16.241.141 favorevoli a restare nell'Unione.

¹ Mi permetto di rinviare a C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *federalismi.it* n. 23, 9 dicembre 2015.

² Sul compromesso proposto al Regno Unito dal presidente del Consiglio europeo Tusk v. C. CURTI GIALDINO, *'To be or not to be together...! Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell'UE: una prospettiva ragionevole per l'integrazione europea?*, in *federalismi.it* n. 3, 10 febbraio 2016. Sulla 'Nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea' v. 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, march, 2016; E. PISTOIA, *I Brexit: Should They Stay*, in *SIDIBlog*, 15 giugno 2016.

³ J.C. PIRIS, *Which Options would be available for the United Kingdom in the Case of a Withdrawal from the EU?*, in P. J. BIRKINSHAW, A. BIONDI (Eds.), *Britain Alone!*, Alpen aan den Rijn, 2016, p. 111 ss.; HM GOVERNMENT, *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, London, march 2016; P. MANZINI, *In caso di Brexit*, in *Eurojus.it*, 14 giugno 2016; E. SPAVENTA, *Le quattro opzioni che Londra ha dopo la Brexit*, in www.internazionale.it 27 giugno 2016.

⁴ Ad esempio, la partecipazione alle elezioni politiche generali del maggio 2015 è stata del 66,4% e quella del maggio 2010 del 65,1%. Maggiore fu invece la partecipazione in Scozia al *referendum* sull'indipendenza Scozia del settembre 2014, che raggiunse l'84,56%.



I risultati registrano tuttavia una chiara divisione per aree geografiche ed un netto *clivage* generazionale e culturale.

Novembre delle dodici macroaree che compongono il Regno Unito hanno votato in favore del *Leave*. Lo certifica un prospetto della *BBC*⁵ secondo il quale il *Remain* è prevalso soltanto in Scozia, in alcuni quartieri di Londra, dove ha vinto con il 59,9%- con picchi del 78% nel quartiere *à la page* di Hackney o del 66% nelle zone più benestanti della capitale, come Kensington e Chelsea -, nonché in Irlanda del Nord. Le aree più euroscettiche, invece, sono state le Midlands, regioni che comprendono grandi centri urbani come Birmingham e vecchi distretti industriali, con le West Midlands al 59,3% e le East Midlands al 58,8%. A ruota, il North East e poi lo Yorkshire, dove, nella cittadina di Leeds, l'estremista di destra Tommy Mair ha barbaramente assassinato la deputata laburista Jo Cox, paladina di migranti e integrazione europea, nella mattina del 16 giugno, ad una settimana dal voto. Nella Boston del Lincolnshire il *Leave* ha raggiunto il 75,6 %. Da notare anche l'inattesa vittoria del *Leave* nel Galles, seppur di misura. La vera roccaforte europeista resta la Scozia, che, pur facendo registrare un'affluenza inferiore alla media nazionale, si conferma una realtà a parte nel Regno, con il *Remain* al 62%. Segue Londra, come detto sostanzialmente filo-UE, e l'Irlanda del Nord, un po' meno *anti-Brexit* delle previsioni con il 55,8%. Paladina assoluta dell'appartenenza all'Unione è stata Gibilterra, ove il *Remain* ha raggiunto il 95,9%.

Netti sono stati anche i numeri sul piano generazionale, con i giovani sconfitti dai nonni. Gli *under 25* hanno scelto in massa (73%) il *Remain*, ma non è bastato, perché la loro percentuale al voto è stata di appena del 36%. Salendo con l'età, nella fascia 25-49 le percentuali dei *Remain* sono scese al 57%. Il cambio di direzione è avvenuto subito sopra la soglia dei 50enni. Il 57% delle persone tra i 54 ed i 60 anni ha votato per il *Leave*, percentuale che sale al 60% per i votanti oltre i 65 anni, che hanno aderito massicciamente, con una percentuale di presenza ai seggi dell'83%⁶.

Anche il livello di istruzione ha rappresentato un crinale: ove più alta è stata la percentuale del *Leave*, maggiore è la percentuale di individui privi di qualifiche specifiche residenti nella circoscrizione elettorale.

⁵ *EU referendum: The result in maps and charts*, in *BBC News*, 24 giugno 2016.

⁶ *Brexit, Enrico Letta con un tweet smonta la teoria "giovani pro Europa contro vecchi anti Europa"*, in *L'Huffington Post*, 25 giugno 2016.



Dal *referendum* esce quindi un Regno Unito profondamente diviso, con effetti implosivi nelle due maggiori forze politiche, i Conservatori e i Laburisti, con un grave rischio, in prospettiva, della stessa disintegrazione dello Stato unitario.

Quanto alle prime conseguenze politico-istituzionali del *referendum*, ricordo, anzitutto, che il *premier* David Cameron - palesemente il grande sconfitto dell'operazione referendaria - nel discorso alla Nazione pronunciato dinanzi al n. 10 di Downing Street, dopo aver riconosciuto che la volontà del popolo britannico va rispettata (nonostante il valore consultivo del *referendum*), ha annunciato le proprie dimissioni. Cameron ha dichiarato, tuttavia, che, per assicurare la stabilità del Paese, manterrà l'incarico nelle prossime settimane e nei prossimi mesi, presumibilmente fino ad ottobre (scadenza anticipata a settembre nelle ultime ore), specificando che la conduzione del negoziato con l'Unione europea spetterà al nuovo primo ministro. In quella sede, Cameron non ha indicato la data esatta delle dimissioni, ma ha precisato che il nuovo *premier* dovrebbe insediarsi entro l'inizio del prossimo congresso del partito conservatore, programmato per l'autunno 2016. Nel sistema britannico, infatti, allorché una forza politica ha la maggioranza della *House of Commons*, in caso di dimissioni del primo ministro, queste vengono formalizzate soltanto quando sia stato individuato il successore, secondo le procedure proprie al partito politico di appartenenza⁷. Così, ad esempio, allorché il 10 maggio 2007 Tony Blair annunciò le dimissioni dal governo di Sua Maestà, dichiarò che avrebbe lasciato le funzioni non appena fosse stato eletto il nuovo *leader* dei Laburisti: ne seguì un *iter* che prese circa sei settimane prima della nomina di Gordon Brown il 27 giugno 2007⁸. Sappiamo oggi che la data individuata per l'inizio delle funzioni del nuovo Primo Ministro sarà verosimilmente il 9 settembre prossimo.

In secondo luogo, i risultati favorevoli al *Remain* in Irlanda del Nord ed in Scozia hanno riaperto ferite, all'evidenza, non rimarginate. Martin McGuinness, vice premier dell'Irlanda del Nord e *leader* del partito cattolico *Sinn Fein*, ha subito chiesto di organizzare un *referendum* sull'annessione alla Repubblica d'Irlanda, per la cui indizione, ai sensi del *North Ireland Act 1998*, non occorre neppure l'autorizzazione del governo centrale; inoltre ha pure affermato che Londra non ha alcuna rappresentatività per negoziare le relazioni sull'Unione a nome della nazione dell'Irlanda del Nord. In Scozia, la Primo ministro, Nicola Sturgeon, ha subito affermato che l'opzione di un secondo *referendum* per la secessione dal Regno Unito è "*on the table*". Successivamente, in una riunione

⁷ *The Cabinet Manual, A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, Cabinet Office, London, 1st edition October 2011, p. 15, par. 2.18.

⁸ *Ibidem*, p.19, nota 13.



d'urgenza, tenuta ad Edimburgo il 25 giugno 2016, il governo scozzese ha chiesto a Bruxelles l'apertura immediata di discussioni volte a proteggere gli interessi della Scozia nell'Unione ed ha confermato la presentazione di un progetto di legge che autorizzi un nuovo *referendum* sull'indipendenza dal Regno Unito (per la tenuta del quale, comunque, occorre il consenso del governo centrale). Infine, l'Assemblea parlamentare scozzese il 27 giugno 2016 ha preso in esame la possibilità di negare il proprio consenso, che comunque non appare essere vincolante, alla decisione del governo di Londra di recedere dall'Unione.

Per quanto riguarda lo *status* di Gibilterra l'uscente ministro degli esteri di Madrid, José Manuel Garcia Margallo, ha proposto a Londra una co-sovranià con la Spagna per amministrare Gibilterra. Lo stesso Margallo ha aggiunto anche che un'eventuale restituzione della Rocca alla Spagna sarebbe preceduta da un periodo transitorio in cui gli abitanti di Gibilterra potrebbero conservare la nazionalità britannica. La prospettiva peraltro è stata nettamente respinta da Fabian Picardo, primo ministro di Gibilterra.

In terzo luogo, una petizione parlamentare, presentata (in realtà fin dal 24 novembre 2015) da un cittadino che si è identificato con il nome di William Oliver Healey⁹, chiede di ripetere il *referendum* sulla *Brexit*, in quanto il suo esito non sarebbe stato sufficientemente rappresentativo per via della bassa partecipazione al voto e di uno scarto inferiore ai 4 punti percentuali tra le due opzioni. I sostenitori del *Remain* chiedono quindi ai deputati britannici l'approvazione di una nuova regola secondo la quale, se il voto a favore dell'uscita o della permanenza nell'Unione europea è al di sotto del 60%, con partecipazione minore del 75%, dovrebbe essere convocato un nuovo *referendum*. Firmata telematicamente in pochi giorni da oltre 3 milioni di persone (sembra anche con l'intervento di *hacker*), la petizione sarà esaminata dall'apposita commissione della *House of Commons*, che potrà proporre la discussione in plenaria, come previsto per tutte le petizioni allorché le firme siano superiori a 100 mila. Ma sembrano scarsissime le possibilità che le richieste avanzate possano essere soddisfatte ed organizzato un secondo *referendum*, almeno per i motivi indicati dai petenti.

In quarto luogo, - ma qui siamo chiaramente alla *boutade* - più di 15 mila londinesi hanno sottoscritto un'altra petizione, denominata *Londependence*, pubblicata sul sito *web* Change.org, con James O'Malley come iniziatore e indirizzata al sindaco della capitale, Sadiq Khan. Vi si chiede niente di meno che "l'indipendenza" di Londra dal Regno Unito, per mantenere la capitale britannica all'interno

⁹ *EU Referendum Rules triggering a 2nd EU Referendum* (<https://petition.parliament.uk/petitions/131215>).



dell'Unione mediante una procedura di adesione, quasi come si trattasse di una città-Stato *d'antan*, con Sadiq Khan come “presidente” della nuova Londra “indipendente” ed “europea”¹⁰.

In quinto luogo, nel partito laburista si registrano fortissime contestazione della *leadership* di Jeremy Corbyn, accusato, anche da Tony Blair, di una fiacca campagna per il *Remain*. Corbyn ha “dimissionato”: il ministro degli Esteri del governo-ombra Hilary Benn. Ne è seguito una sorta di “ammutinamento”, con le dimissioni di ben dodici ministri-ombra e la richiesta a Corbyn di dimettersi, che non ha avuto seguito. L'esito del *referendum* ha provocato quindi un vero e proprio terremoto politico i cui effetti non sono assolutamente prevedibili.

3. L'atteggiamento delle istituzioni dell'Unione

Richiamata per sommi capi la vicenda in esame, è opportuno registrare le principali reazioni che si sono avute nelle istituzioni dell'Unione e nei principali Stati membri, al fine di comprendere su quali linee di tendenza si muoverà la trattativa tra il Regno Unito e l'Unione.

Comincio dalle prese di posizione dei presidenti delle istituzioni “politiche” dell'Unione. Esse dimostrano l'esistenza di una notevole sintonia, frutto, all'evidenza, degli stretti contatti avuti nei giorni precedenti il voto. Sintonia che si è altresì concretizzata, come si dirà, in una loro dichiarazione interistituzionale.

Fin dal mattino presto, a spoglio appena ultimato, il presidente stabile del Consiglio europeo Donald Tusk ha riconosciuto la drammaticità del momento, rassicurando però “tutti che siamo preparati anche per questo scenario negativo”. Tusk, inoltre, ha riferito di aver parlato con tutti i *leader* dell'Unione (i capi di Stato e di governo ed i presidenti delle istituzioni) nei due giorni precedenti il voto e di aver esaminato con loro la possibilità della *Brexit*. Il che gli ha consentito di affermare “a nome dei ventisette *leader* (...) che siamo determinati a mantenere la nostra unità a ventisette”.

Contestualmente si è attivato il Parlamento europeo, che nella procedura di cui si discute, ha un ruolo preciso da svolgere: quello di approvare l'accordo di recesso prima della sua conclusione da parte del Consiglio. Una riunione della Conferenza dei presidenti dei gruppi, convocata *ad horas* dal presidente Martin Schulz, si è svolta nella mattinata del 24 giugno 2016. I presidenti dei gruppi hanno criticato il messaggio alla nazione del *premier* britannico e la tempistica individuata per la

¹⁰ *Declare London independent from the UK and apply to join the EU* (<https://www.change.org/p/sadiq-khan-declare-london-independent-from-the-uk-and-apply-to-join-the-eu>).



notifica dell'intenzione di rivedere dall'Unione ritenuta troppo attendista¹¹. I capigruppo hanno predisposto un progetto di risoluzione, confermata dai presidenti delle principali famiglie politiche, da discutere nel corso di una sessione straordinaria del Parlamento convocata per martedì 28 giugno, risoluzione nella quale il governo di Londra è invitato ad attivare immediatamente la procedura dell'art. 50 TUE.

A seguire, si è tenuta una riunione interistituzionale, promossa dal presidente della Commissione Juncker, alla quale hanno preso parte i presidenti di Parlamento europeo, Consiglio europeo, Commissione europea, nonché il presidente *pro-tempore* del Consiglio dell'Unione, l'olandese Mark Rutte.

Ne è seguita una dichiarazione¹² dai toni particolarmente fermi. Vi si prende atto, seppure con rammarico, dei risultati del *referendum* e della volontà espressa dal popolo britannico, che i *leader* europei dichiarano di voler rispettare. Si ragiona già a 27, come se la notifica del governo di Londra sul recesso fosse già pervenuta al Consiglio europeo. Lo si comprende già nell'affermazione che "l'Unione di 27 Stati membri proseguirà il suo cammino" e, poi, ancora, nella parte finale della dichiarazione, allorché si menziona il Regno Unito come "paese terzo".

Inoltre, si esercita una forte pressione sul Regno Unito, come chiaramente indica il passaggio in cui i *leader* affermano di attendersi "ora, che il governo del Regno Unito dia esecuzione quanto prima alla decisione del popolo britannico, per quanto doloroso possa essere tale processo". I presidenti aggiungono di essere "pronti ad avviare in tempi rapidi i negoziati con il Regno Unito per definire i termini e le condizioni della sua uscita dall'Unione europea" e ammoniscono che "ogni ritardo finirebbe infatti per prolungare inutilmente l'incertezza".

Infine, precisano, per un verso, che, fino alla conclusione dei negoziati (*rectius*: fino all'entrata in vigore dell'accordo di recesso), il Regno Unito rimarrà membro dell'Unione europea, con tutti i diritti e gli obblighi che ne derivano. Conformemente ai trattati che il Regno Unito ha ratificato "il diritto dell'UE continuerà ad applicarsi integralmente al e nel Regno Unito fino a quando il paese cesserà di essere membro dell'UE". Per altro verso, la dichiarazione puntualizza che, "come era

¹¹ EUROPEAN PARLIAMENT, *President Schulz and political leaders' statements on UK referendum outcome, Future of Europe/European integration*, 24 giugno 2016.

¹² CONSIGLIO EUROPEO, *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*, 24 giugno 2016, Dichiarazione e osservazioni, 381/16, Affari istituzionali.



stato concordato, la ‘Nuova intesa per il Regno Unito nell’Unione europea’, raggiunta al Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, non entrerà in vigore, cesserà di esistere e non sarà rinegoziata”. Per quanto riguarda la Commissione europea, invece, vanno registrate una serie di esternazioni, in crescendo sempre più ferme, del presidente Juncker, il quale, val la pena di ricordare, fu eletto il 15 luglio 2014 alla carica di presidente della Commissione stessa, su proposta del Consiglio europeo (a norma dell’art. 17, par. 7, TUE), con il voto contrario di Regno Unito e Ungheria. Nella prima conferenza stampa dopo il voto, il 24 giugno 2016, Juncker ha risposto con un secco “no” alla domanda se la *Brexit* segni la fine dell’Unione. Poi ha iniziato a martellare che occorre “accelerare le cose, siamo entrati in un periodo di incertezza che non deve durare molto”. Ventiquattrore dopo, intervistato in tarda serata dalla Tv tedesca ARD ha affermato che la *Brexit* “non sarà un divorzio consensuale, ma dopotutto non è stata neppure una grande relazione amorosa”, dimostrandosi irritato per il fatto che “il governo britannico abbia bisogno di aspettare sino ad ottobre per decidere se inviare o no la lettera di divorzio a Bruxelles. Vorrei riceverla subito”, ha commentato. Al riguardo, tuttavia, può osservarsi che quest’ultima affermazione non è giuridicamente corretta, in quanto, secondo l’art. 50 TUE, il destinatario della notifica dell’intenzione di recedere è il Consiglio europeo.

Nella mattinata di martedì 28 giugno, il Parlamento europeo si è riunito in assemblea plenaria straordinaria a Bruxelles, su convocazione del presidente Schulz, ai sensi dell’art. 146, par. 4, secondo comma, regolamento interno¹³, nel corso della quale ha adottato una risoluzione con 395 voti a favore, 200 contrari e 71 astenuti. Vi si precisa che, nel rispetto pieno e totale della decisione del popolo britannico, è auspicabile un rapido avvio della procedura di recesso: tuttavia, forzando la lettera dell’art. 50 TUE, nella risoluzione si vorrebbe istituire un parallelismo fra la comunicazione dell’esito del *referendum* (da presentare auspicabilmente al Consiglio europeo apertosi intorno alle 16.30 dello stesso 28 giugno) e la notifica vera e propria del recesso, affermando che la prima sarebbe sufficiente a far decorrere il termine per i negoziati. Si ribadisce, inoltre, la nullità (*rectius*: l’inesistenza) dell’Intesa siglata a febbraio per la permanenza del Regno Unito nella UE, nonché l’impossibilità di definire un nuovo quadro di rapporti bilaterali, prima della conclusione dell’accordo di recesso. Nel ribadire la necessità che il Parlamento venga informato in tutte le fasi della procedura sia di recesso che di stabilimento delle relazioni future, si

¹³ La norma prevede che “È inoltre facoltà del Presidente, con l’accordo della Conferenza dei presidenti, convocare il Parlamento in via eccezionale in caso di urgenza”.



sollecita il Consiglio a designare la Commissione quale negoziatore, nonché a modificare l'ordine delle presidenze semestrali, per non pregiudicare il corretto svolgimento delle attività dell'Unione. Si intende altresì modificare la propria organizzazione interna per assecondare il volere della popolazione britannica – formula da interpretarsi nel senso che le principali famiglie politiche escluderanno dalle cariche parlamentari i 73 eurodeputati britannici.

Fondamentale lo svolgimento del Consiglio europeo nelle giornate del 28 e 29 giugno. Preceduto da molti colloqui preliminari, in particolare dai contatti del presidente Tusk con i suoi omologhi nelle istituzioni europee, nonché con diversi *leader* nazionali, quali il presidente lussemburghese Bettel (24 giugno), il presidente francese Hollande (27 giugno mattina), la cancelliera Merkel (27 giugno pomeriggio), il primo ministro della Repubblica ceca Svobotka (presidente del gruppo Visegrad- martedì 28 mattina), oltre a quelli con il *premier* Renzi, con lo stesso Cameron, con il presidente uscente del Consiglio Rutte, con quello che assumerà la presidenza semestrale, lo slovacco Fico, questo incontro era stato definito nel progetto di agenda sottoposto il 17 maggio al COREPER dal segretariato generale del Consiglio, con un ordine del giorno in quattro punti, l'ultimo dei quali, dopo “Migrazioni”, Lavoro-crescita-investimenti”, “Relazioni esterne”, era “Risultato del referendum nel Regno Unito”. Inoltre, le regole di ingaggio della riunione erano state precisate nella lettera di invito di Tusk, trasmessa il 24 giugno stesso. Vi si chiariva che nella prima parte del Consiglio, prima della cena, sarebbero state adottate tutte le conclusioni già messe a punto dal Consiglio “Affari generali”¹⁴. Successivamente, durante la cena, il primo ministro Cameron avrebbe spiegato la situazione “*in the UK after the referendum, followed by a first exchange of views. This will mark the end of our meeting on Tuesday.*”. Il giorno successivo “*27 Heads of State or Government will meet informally to discuss the political and practical implications of 'Brexit'. First of all, we will discuss the so called 'divorce process' as described in Art. 50 of the Treaty. And secondly, we will start a discussion on the future of the European Union with 27 Member States*”. È evidente che la connotazione di questo vertice come “informale”, secondo la definizione utilizzata a più riprese dallo stesso Tusk e dai *media* (laddove risulta essere una delle due riunioni ordinarie per semestre previste dal TUE, all'art. 15, par. 3), si

¹⁴ I temi all'ordine del giorno, come detto, hanno spaziato dalla questione della migrazione, in particolare, la situazione nel Mediterraneo centrale e della cooperazione con i paesi terzi di origine e di transito, all'approfondimento del mercato unico, segnatamente l'agenda digitale. Il Consiglio europeo, inoltre, ha approvato le raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo 2016. È stata anche valutato lo stato della cooperazione UE-NATO in vista del vertice NATO che si terrà a Varsavia l'8 e il 9 luglio 2016. Infine, l'alto rappresentante Federica Mogherini ha presentato la strategia globale dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza.



riferisce alla situazione di assoluta novità in cui i *leader* verranno a trovarsi, dal momento che, una volta terminata la cena, Cameron ha lasciato la riunione, che è continuata l'indomani, 29 giugno, con una composizione inedita.

Naturalmente, l'attesa di tutti gli osservatori era concentrata sulla sessione notturna del Consiglio europeo, in cui Cameron ha partecipato all'ultima cena di lavoro, da quando nel maggio 2010 è divenuto *premier*. L'atmosfera si è fatta gelida allorché egli ha ribadito quanto, alla vigilia, aveva anticipato a Westminster. Incurante di tutti gli appelli a far presto, che la maggior parte dei commensali non ha mancato di reiterare, e a non ritardare la notifica prevista dall'art. 50 TUE, Cameron è stato rigido nel confermare che spetterà al suo successore, dopo il 9 settembre, l'attivazione della procedura di recesso. La discussione deve essere stata molto "franca", se il presidente Tusk, nella dichiarazione resa intorno alle 24.00 del 28 giugno, ha ritenuto di dover sdrammatizzare dicendo che "*our discussions were calm and measured*". Il senso dei giri di tavola risulta però chiaro se, fuori degli usi diplomatici, ci si sofferma sul contenuto della dichiarazione. Tusk puntualizza che "*Leaders understand that some time is now needed to allow the dust to settle in the UK. But they also expect the intentions of the UK government to be specified as soon as possible. This was a very clear message which I believe Prime Minister Cameron will take back to London*"¹⁵. Pura *Realpolitik* o, se si preferisce, "buon viso a cattivo gioco". L'attivazione dell'art. 50 TUE è, sì, nelle mani dello Stato membro recedente, ma nel procedere esso è vincolato, come si dirà più avanti, dal principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE. Anche perché, come ha osservato Mario Draghi nel corso della cena, questo ritardo è suscettibile di creare ulteriori e gravi turbolenze sui mercati azionari e sulle valute, che si aggiungono alle perdite subite nel "venerdì nero" 24 giugno e nei giorni successivi, malgrado qualche "rimbalzino" tecnico¹⁶.

Infine, nella mattinata del 29 giugno, i 27 *leader*, una volta preso atto delle intenzioni britanniche quanto alla tempistica del recesso, si sono concentrati sulle proposte avanzate soprattutto dal trio Germania-Francia-Italia, nonché dal presidente della Commissione europea, in merito ad una agenda strategica da perseguire nel breve e medio periodo. Per definire la stessa nei dettagli, i Capi di Stato e di governo si sono dati appuntamento nella riunione straordinaria programmata a Bratislava per il prossimo settembre, ritornando alla prassi di un incontro fuori Bruxelles, possibilità

¹⁵ *Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 28 June 2016*, doc. 394/16.

¹⁶ Tusk ha anche riferito (*ivi*) il pensiero di Draghi che "*Brexit means substantially lower growth in the UK, with a possible negative spillover all over the world*"



prevista dall'art. 1, par. 2, 2° comma, del Regolamento interno del Consiglio europeo, adottato il 1° dicembre 2009.

4. La reazione degli Stati membri

Lo *choc* seguito al risultato referendario ha indotto i principali *leader* europei a mettere in campo una stretta concertazione in vista della riunione del Consiglio europeo del 28-29 giugno, parallelamente ai menzionati incontri organizzati dal presidente Tusk. Dopo un primo atteggiamento ispirato ad opportuna cautela, si è, immediatamente dopo segnalata, per capacità attrattiva e propulsiva, la Germania, motore, nel bene e nel male, del processo d'integrazione europeo dell'ultimo dodicennio. La risposta è stata affidata ad una serie di incontri a formato variabile, che hanno coinvolto dapprima i sei Stati fondatori delle allora Comunità europee, per poi convergere verso la riunione dei *leader* di Germania, Francia e Italia.

Hanno iniziato i ministri degli Esteri di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, che si sono riuniti a Berlino il 25 giugno 2016¹⁷. Il messaggio che esce dalla loro dichiarazione comune è duplice: riguarda il futuro dell'Unione europea, da un lato, e la *Brexit*, dall'altro. Per quanto riguarda il primo aspetto, i sei ministri hanno anzitutto riconosciuto il ruolo fondamentale dell'integrazione europea e dei Trattati del 1957 come fattore di stabilità, pace e sviluppo in Europa dopo secoli di guerre. In secondo luogo, hanno espresso la consapevolezza che esistono “diversi livelli di ambizione tra gli Stati membri” sull'integrazione europea, integrazione che occorre gestire meglio, cioè in maniera flessibile, per dare migliore soddisfazione ai cittadini, e quindi per superare l'attuale crisi di consenso. In questo contesto, l'impegno è a creare una unione sempre più stretta fra i popoli europei, che profili una realtà a 27 maggiormente forte, coesa, solidale, basata sui valori comuni e sul principio dello stato di diritto. Con riguardo al negoziato sulla *Brexit*, i ministri hanno dichiarato, per un verso, che l'intesa raggiunta il 18/19 febbraio sul Regno Unito cessa di esistere come conseguenza della decisione presa dal popolo britannico. Per altro verso, i ministri si attendono che “*the UK government to provide clarity and give effect to this decision as soon as possible*”.

L'indicazione che ne esce è quella della volontà di approfondire l'integrazione ora che il principale “frenatore” di questo processo, dall'Atto Unico Europeo del 1986 ai trattati intergovernativi del 2012 sulla crisi economico-monetaria, si è posto al di fuori dell'Unione.

¹⁷ *Common Statement by the Foreign Ministers of Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands*, 24 giugno 2016



Lo stesso messaggio, vale a dire di cogliere l'opportunità dell'imminente recesso del Regno Unito per accelerare, mettendo in cantiere, in parallelo, misure sulle migrazioni e sul rilancio della crescita nell'Unione, insieme ad una semplificazione del quadro istituzionale, è uscito dal pranzo di lavoro all'Eliseo tra Hollande e Renzi, con la partecipazione del primo ministro Valls.

Nella stessa linea va la dichiarazione comune rilasciata dopo l'incontro svoltosi a Berlino, il 26 giugno 2016, tra la cancelliera Merkel, il presidente Hollande ed il primo ministro Renzi¹⁸. I tre *leader*, manifestando il proprio dispiacere per la dolorosa, ma inequivoca decisione del popolo britannico, sottolineano da un lato la necessità di non perder tempo, ma dall'altro rivendicano sessant'anni di storia comune in cui si è creata una “*unique community of rights, freedoms, law and common values*”. Tuttavia, si evidenzia la necessità di colmare la distanza con i cittadini europei, impegnandosi a precisare meglio obiettivi e funzionamento dell'Unione, nonché mettendo in atto quelle riforme che, attraverso programmi e progetti mirati ed adeguatamente finanziati, rechino benefici tangibili ai cittadini stessi. Tre le priorità-chiave da perseguire in tempi ravvicinati, che sono state poi proposte al Consiglio europeo in programma per l'indomani, 28 giugno, vale a dire la sicurezza interna ed esterna, una economia forte ed una forte coesione sociale, programmi ambiziosi per i giovani. I tre *leader* individuano una tabella di marcia, secondo cui le proposte dovrebbero tradursi velocemente in azione, in modo da discuterne a settembre, stabilendo delle linee-guida, e verificandone l'implementazione nei Consigli europei già programmati nei mesi di ottobre e dicembre. Interessanti, tuttavia, appaiono le dichiarazioni rilasciate nel corso della conferenza stampa alla fine dell'incontro. Da un lato, Angela Merkel si è concentrata sull'*iter* procedurale da tenere alla luce dell'art. 50 TUE, ribadendo una certa apertura verso le esigenze temporali del governo britannico circa la data di presentazione della notifica della volontà di recedere dall'Unione: sicuramente si andrà oltre l'estate, verosimilmente settembre, laddove alcuni ne avrebbero auspicato la consegna già in queste ore. Indica, la Merkel, quattro punti cruciali da portare all'attenzione dei 27 *Partner* (uno in più rispetto ai tre della dichiarazione congiunta e di matrice strettamente “germanica”): difesa – sicurezza interna ed esterna – crescita e occupazione – competitività. Più incisiva e ferma la posizione di François Hollande, che sottolinea la necessità di non perder tempo, in quanto la dilazione provoca incertezza, la quale a sua volta ingenera comportamenti irrazionali, che pure la Gran Bretagna ha già sperimentato nell'immediatezza

¹⁸ *Joint Declaration by the Chancellor of the Federal Republic of Germany, the President of the French Republic and the President of the Council of Ministers of the Italian Republic*, in http://www.governo.it/sites/governo.it/files/dichiarazione_congiunta_ita_fra_ger.pdf.



dell'accaduto, sia a livello politico, che finanziario, rivelandosi essa stessa vittima delle sue proprie scelte. Del resto, è vero che sia necessario rispettare il Regno Unito, ma il medesimo rispetto va preteso per l'Unione europea, Unione, precisa Hollande, che non va reinventata – come da più parti sollecitato, attraverso richieste di modifiche dei Trattati – ma semplicemente interpretata al meglio perseguendo le vere priorità. L'intervento di Renzi (il quale, prima di partire per Berlino, aveva riferito, nella mattina del 27 giugno, a Senato e Camera circa la situazione in corso e la partecipazione, l'indomani, al Consiglio europeo) punta alla valorizzazione del significato della democrazia e del ruolo dei cittadini, sia rispettando il volere del popolo britannico – senza tirare quindi per le lunghe il processo di uscita – sia dando all'Unione “gambe e cuore” per avvicinarla alla gente comune. Renzi insiste sul “momento propizio”, il *kairos*, che questa fase storica può rappresentare per l'Europa unita e per l'Italia stessa, se si interverrà con determinazione ed in tempi rapidi. Molto interessante la domanda di un giornalista, che si interroga sulla nascita di un Direttorio a tre: la Merkel risponde con fermezza di non aver mai utilizzato un termine del genere, essendo questo incontro uno dei tanti, possibili *format* con i quali spesso i rappresentanti degli Stati membri decidono di intrattenere relazioni e scambiare vedute, ed enfatizzando che in Europa ogni Stato ha un voto, quindi tre non possono decidere per i restanti. Renzi si limita a ringraziare per l'invito, che a suo avviso dipende anche dall'impegno dell'Italia negli ultimi anni a riformarsi, tornando ad esser un *partner* affidabile e credibile, mentre il presidente Hollande articola la propria risposta in più punti. Innanzitutto, l'incontro a tre è stato tale perché frutto di una decisione in questa direzione, presa con Angela a Verdun, qualche tempo prima. Secondariamente, perché Francia, Germania ed Italia sono i Paesi più popolosi dell'Unione e, in mancanza del Regno Unito, essi devono essere più coesi. In terzo luogo, perché nel mese di marzo del 2017, Roma tornerà ad essere al centro dell'Europa con tutte le iniziative per i sessant'anni dei Trattati istitutivi. Ma Hollande non perde l'occasione per parlare del rapporto Francia – Germania: “quando siamo d'accordo, ci si preoccupa; quando non lo siamo, ci si preoccupa ancora di più”; ricorda che il primo viaggio da presidente ebbe Berlino come destinazione e che da allora i contatti costanti con Angela hanno dato i loro frutti (vedasi la crisi greca e quella ucraina, nel corso delle quali i due *leader* hanno trascorso intere notti al telefono). Si potrebbe ben affermare, dunque, che l'inatteso scenario dipinto dalla *Brexit* rafforzerà sia la tradizionale collaborazione franco-tedesca, che nasce dal Trattato dell'Eliseo del 22 gennaio 1963, sia potrebbe, in prospettiva, rendere meno estemporaneo il ruolo italiano in questo contesto.

5. Le principali implicazioni giuridico-istituzionali della *Brexit*: a) profili di diritto inglese

È tempo di procedere all'esame dei principali aspetti giuridici implicati nella *Brexit*. Essi riguardano, da un lato, questioni che concernono l'ordinamento del Regno Unito, dall'altro, impongono di approfondire l'interpretazione dell'art. 50 TUE, alla luce dello specifico contesto di cui si discute. Comincio dall'ordinamento del Regno Unito. Il primo profilo sul quale appare opportuno spendere qualche parola verte sul valore del *referendum* sull'appartenenza all'Unione. Ora, sebbene, dal punto di vista giuridico, ai sensi dell'*European Union Referendum Act 2015*, esso non sia obbligatorio, ma meramente consultivo è del tutto evidente che, sotto il profilo politico, il *referendum* impegna sia il parlamento che lo ha autorizzato sia il governo che lo ha indetto. Perde qualsiasi credibilità, infatti, quel governo, che, dopo aver deciso di attivare l'istituto di democrazia diretta, per di più spinto da ragioni di mera opportunità politica interna, di attivare non vi dia seguito, conformandosi all'espressione della volontà popolare¹⁹. Il *premier* Cameron lo ha espressamente riconosciuto. Nelle dichiarazioni rese davanti alla *House of Commons* il 19 febbraio 2016 sugli esiti del Consiglio europeo e sulla "Nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea" affermò che "*if the British people vote to leave, there is only one way to bring that about, namely to trigger Article 50 of the Treaties and begin the process of exit, and the British would rightly expect that to start straight away*"²⁰. Nonostante che l'impegno a rispettare il responso popolare sia stato confermato da Cameron sia nella dichiarazione alla Nazione dopo il *referendum*, sia nelle comunicazioni rese ai Comuni, sia, da ultimo, partecipando il 28 giugno alla prima parte del Consiglio europeo, secondo qualche osservatore non potrebbe neppure essere escluso un *referendum bis*²¹.

¹⁹ S. DOUGLAS-SCOTT, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in U.K. Const. L. Blog (28th Jun 2016) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>) al riguardo scrive: "However, although there may be no legal obligation to abide by the result of the referendum that is not the same as saying there is no political commitment to do so, and 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?"

²⁰ La tesi circa la vincolatività "politica" del *referendum* era stata difesa dal segretario di Stato agli Affari Esteri Philip Hammond, ai Comuni il 25 febbraio 2016, in risposta all'interrogazione scritta del deputato Alex Salmond. Hammond aveva rilevato che "*The Government's position is that the referendum is an advisory one, but the Government will regard themselves as being bound by the decision of the referendum and will proceed with serving an article 50 notice*". Ed aveva aggiunto, in risposta ad analogo quesito, che "*The propositions on the ballot paper are clear, and I want to be equally clear today. Leave means leave, and a vote to leave will trigger a notice under article 50. To do otherwise in the event of a vote to leave would represent a complete disregard of the will of the people. No individual, no matter how charismatic or prominent, has the right or the power to redefine unilaterally the meaning of the question on the ballot paper*".

²¹ G. MARTINICO, *La confusione regna "sovrana": riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, in *Diritti Comparati* (www.diritticomparati.it), 26 giugno 2016; G. RACHMAN, *I do not believe that Brexit will happen*, in *Financial Times*, 27 giugno 2016.



Un secondo profilo riguarda la competenza ad effettuare la notifica di cui all'art. 50 TUE, che dà l'avvio alla procedura di recesso. Ci si può chiedere: *a)* se si tratti di una competenza esclusiva dell'Esecutivo, ovvero se il parlamento di Westminster abbia una funzione "autorizzatoria" da esercitare prima che il governo proceda alla notifica; *b)* se i parlamenti delle Nazioni costituenti il Regno Unito, segnatamente quello della Scozia, come esso attualmente pretende, possano o meno incidere sul potere di notifica.

Quanto al ruolo rispettivo dell'Esecutivo e del Parlamento in ordine alla competenza a decidere sul recesso dall'Unione, la dottrina costituzionalistica britannica appare divisa. Taluni²² ritengono necessario che il parlamento autorizzi il governo a procedere alla notifica e fondano tale posizione, per un verso, sugli effetti che il recesso avrà sui diritti scaturenti dal diritto dell'Unione per i cittadini britannici, in quanto cittadini europei; e, per altro verso, sulle conseguenze del recesso sulla legislazione britannica, segnatamente sull'*European Communities Act 1972*. Altri sostengono, a mio avviso più persuasivamente, che la notifica di cui all'art. 50 TUE rientra nella prerogativa regia in materia di affari esteri, tradizionalmente affidata alle cure dell'Esecutivo. Questa è, tra l'altro, la posizione del governo Cameron. Davanti ai Comuni il Segretario agli Esteri Hammond, già il 25 febbraio 2016, affermò che la notifica di cui trattasi "*is a matter of Government of the United Kingdom*". Né la competenza governativa viene meno in quanto l'esito previsto dal procedimento di cui all'art. 50 sarebbe la conclusione di un accordo sul recesso e di un accordo sulle future relazioni tra l'Unione e il Regno Unito, accordi sui quali, il Parlamento è chiamato a dare o rifiutare il proprio consenso alla ratifica, ai sensi della Parte II del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*,

Infine, per chiudere questa rapida rassegna di aspetti correlati all'ordinamento del Regno Unito, vale la pena rammentare che la *First Minister* di Scozia Nicola Sturgeon, tenuto conto della maggioranza per il *Remain* registrata in quella Nazione, oltre a sollecitare la tenuta di un nuovo *referendum* sull'indipendenza dal Regno Unito, ha manifestato l'intenzione di chiedere al parlamento di Holyrood di votare una mozione di consenso legislativo finalizzata a bloccare la notifica britannica *ex art. 50 TUE*. Le opinioni dei costituzionalisti britannici, tuttavia, sono nel senso che una tale mozione non è suscettibile né di vincolare il governo, né si impone al parlamento di Westminster²³. Diversa sarà la situazione che si porrà quando il parlamento di Westminster sarà chiamato ad intervenire, dopo il recesso, per abrogare l'*European Communities Act 1972* per

²² N. BARBER, T. HICKMAN, J. KING, *Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role*, in *U.K. Const. L. Blog* (27th Jun 2016) (<https://ukconstitutionallaw.org/>)

²³ M. ELLIOTT, *Brexit. Can Scotland block Brexit?*, in *Public Law for Everyone*, June 24th, 2016.



mantenere in vigore la normativa europea direttamente applicabile, la quale è parte integrante dell'ordinamento britannico. In questo caso è stato sostenuto che il coinvolgimento del parlamento scozzese sarebbe indispensabile²⁴.

6. Cenni alla disciplina del recesso dall'Unione europea ed a taluni suoi profili problematici

Come detto, il recesso di uno Stato membro dall'Unione è previsto dall'art. 50 TUE²⁵, che ne disciplina il procedimento nei suoi 5 paragrafi. Sinteticamente, la decisione di recedere spetta allo Stato membro che la effettua “conformemente alle proprie norme costituzionali” (primo paragrafo).

Compete pure allo Stato interessato di notificare l'intenzione di recedere al Consiglio europeo. Da tale notifica, pertanto, prende formalmente avvio la procedura di recesso. In secondo luogo, il Consiglio europeo formula al riguardo degli “orientamenti generali”. In terzo luogo, “alla luce degli orientamenti”, inizia il negoziato tra l'Unione e lo Stato recedente. Il negoziato termina allorché viene concluso “un accordo volto a definire le modalità di recesso”, che deve tener conto “del quadro delle future relazioni con l'Unione”.

L'accordo in parola è negoziato conformemente all'art. 218, par. 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione (di seguito TFUE). È concluso, a nome dell'Unione, dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo (secondo paragrafo)²⁶.

I trattati (intendendosi l'intero *corpus* del diritto dell'Unione) cessano di essere applicabili allo Stato interessato al momento dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso. Tuttavia, in mancanza di tale accordo, il recesso diverrà effettivo automaticamente 2 anni dopo la notifica dell'intenzione di recedere, salvo che il Consiglio europeo, all'unanimità, d'intesa con il detto Stato, decida di prorogare tale termine (terzo paragrafo).

Lo Stato membro recedente non partecipa alle deliberazioni del Consiglio europeo e del Consiglio che concernono la procedura di recesso che lo riguarda. La maggioranza qualificata con la quale il

²⁴ G. CARVALE, *Scozia ed 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, spec. pp. 532-535.

²⁵ HM GOVERNMENT, *The process for withdrawing from the European Union*, London, Cm 9216, February 2016; HOUSE OF COMMONS LIBRARY, V. MILLER, *EU Referendum: the process of leaving the EU*, Briefing Paper, n. 7551, 8 aprile 2016; HOUSE OF COMMONS LIBRARY, V. MILLER, A. LANG, *Brexit: what happens next?*, Briefing Paper, n. 07632, 24 giugno 2016.

²⁶ Il Parlamento europeo delibera alla maggioranza semplice dei 751 deputati (compresi gli eletti nel Regno Unito).



Consiglio approva l'accordo di recesso è calcolata ai sensi dell'art. 238, par. 3, lett. b) TFUE, cioè richiede il consenso di almeno il 72% dei membri del Consiglio (20 dei restanti 27 Stati membri) che rappresentano almeno il 65% della popolazione degli Stati membri chiamati ad esprimersi (quarto paragrafo).

Qualora lo Stato receduto decida di aderire nuovamente all'Unione trova applicazione l'ordinaria procedura stabilita dall'art. 49 TUE per l'adesione di qualsiasi Stato europeo (quinto paragrafo).

L'*iter* appena richiamato lascia aperti numerosi interrogativi. Mi limito a ricordarne i principali: a) l'avvio della procedura è nelle mani dello Stato membro che intende recedere, al cui governo, spetta, tenuto conto delle norme costituzionali interne, la scelta del momento in cui effettuare la notifica, da cui decorre il periodo di 2 anni previsto dall'art. 50 TUE; b) non è stabilita la forma che deve rivestire la detta notificazione; c) non è chiaro se la procedura di recesso, una volta avviata, possa essere interrotta dallo Stato recedente, mediante il ritiro della notificazione; d) per quanto riguarda la negoziazione, il richiamo dell'art. 218, par. 3, TFUE, consente al Consiglio di indicare, in relazione alla materia dell'accordo, il negoziatore dello stesso o la squadra di negoziato, ovvero affidare alla Commissione il compito di negoziare, ovvero decidere che la Commissione sia affiancata da un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri. Nella specie, tenuto conto del carattere spiccatamente politico dell'accordo di recesso e dell'assenza di un ruolo preciso della Commissione europea nella procedura in esame, sembra difficile che essa abbia un ruolo significativo nell'*iter* che porta alla conclusione all'accordo di recesso²⁷. Invero, pur in presenza del richiamo al menzionato art. 218, par. 3, TFUE, che detta la procedura generale di negoziazione e conclusioni degli accordi internazionali dell'Unione, è legittimo ritenere che la procedura dell'art. 50 TUE si configuri come speciale. Milita in tal senso, a mio parere, la previsione, in esso contenuta,

²⁷ Gli elementi che emergono finora sono contraddittori. Invero, il Consiglio ha affidato al proprio direttore Didier Seeuws la guida della "*task force Brexit*" incaricata di seguire per conto del Consiglio sia la procedura di recesso sia il negoziato per lo stabilimento di nuove relazioni con il Regno Unito. Seeuws, diplomatico belga, è stato capo di gabinetto del presidente stabile del Consiglio europeo van Rompuy e, precedentemente, rappresentante permanente aggiunto del Belgio presso l'Unione e, prima ancora, portavoce del primo ministro belga Guy Verhofstadt. La creazione della "*task force*", *prima facie*, non sembra pregiudicare la decisione del Consiglio di affidare alla Commissione europea il ruolo di negoziatore. Al riguardo, il Parlamento europeo, al punto 9 della risoluzione del 28 maggio 2016, ha espressamente invitato il Consiglio a indicare la Commissione come negoziatore sull'art. 50 TUE. Anche G.L. TOSATO, *Brexit. Percorso ad ostacoli dal referendum all'addio*, in *Affarinternazionali*, 28 giugno 2016, ritiene che debba essere la Commissione a negoziare l'accordo di recesso. In senso conforme è anche la posizione del governo di Londra, che risulta dal documento, *The process for withdrawing from the European Union*, London, February 2016, p. 7, 10.



secondo cui il negoziato e la conclusione dell'accordo da parte del Consiglio è preceduto dalla formulazione, da parte del Consiglio europeo di "orientamenti generali". Ne discende che i detti orientamenti, i quali, ragionevolmente, conterranno il mandato negoziale, si sostituiscono nel procedimento in esame alle raccomandazioni che, secondo l'art. 218, par. 3, TFUE, la Commissione presenta al Consiglio prima che questo autorizzi l'avvio dei negoziati. Viceversa, la Commissione ritroverà i suoi consueti poteri nel negoziato dell'accordo concernente le nuove relazioni con il Regno Unito; e) l'art. 50 TUE nulla dice sul contenuto dell'accordo di recesso e, pertanto, vanno tenuti chiaramente distinti gli elementi che dovranno figurare nello stesso e quelli che, invece, costituiranno oggetto del distinto accordo sulle future relazioni con lo Stato receduto; f) la tempistica del negoziato (parallelo o successivo) dei due accordi di cui si è appena detto non è indicata; g) altresì, andrebbe esclusa la possibilità per uno Stato membro di ricorrere a una modalità diversa dall'art. 50 TUE per svincolarsi dagli impegni basati sui trattati dell'Unione europea, quale, ad esempio, la denuncia dei trattati o l'abrogazione della legge di ratifica ed esecuzione dei trattati stessi. Una tale possibilità, al cospetto di una disposizione come l'art. 50 TUE, costituisce, tuttavia, sia un illecito internazionale sia un inadempimento dei trattati istitutivi²⁸; inoltre, una tale condotta, inevitabilmente, è suscettibile di deteriorare sia il negoziato tra lo Stato membro recedente o receduto e l'Unione (e i suoi Stati membri) sulle future relazioni con essa, sia il negoziato che lo Stato recedente o receduto dovesse intavolare con degli Stati terzi all'Unione per la conclusione di accordi commerciali.

7. Profili concernenti l'interpretazione dell'art. 50 TUE nel caso in esame

Passo, ora, ad esaminare taluni nodi interpretativi dell'art. 50 TUE, che già sono sul tavolo. Anzitutto, la disposizione nulla dice sulla forma che deve rivestire la notifica. Ora, essa, secondo la ricostruzione che preferisco²⁹, si configura come una dichiarazione unilaterale di volontà formale dello Stato membro che ha l'intenzione di recedere, resa obbligatoria da una disposizione di diritto internazionale particolare, qual è indubitatamente l'art. 50 TUE, che determina gli effetti della

²⁸ Per questa posizione v. D. WYATT, *Evidence, House of Lords Select Committee on the European Union*, 8 March 2016. E, in effetti, l'art. 5 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stabilisce che essa "si applica a qualsiasi trattato che rappresenti l'atto istitutivo di un'organizzazione internazionale e a qualsiasi trattato adottato in seno ad un'organizzazione internazionale, ferme ed impregiudicate restando le norme pertinenti dell'organizzazione".

²⁹ R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, terza ed., Torino, 2009, pp. 303-304.



notifica. Essa ha valore costitutivo, in quanto è l'elemento necessario perché possano prodursi gli specifici effetti giuridici predeterminati dall'art. 50 TUE. Dalla notifica, infatti, per un verso, prende avvio il procedimento che porta al recesso dello Stato interessato dall'Unione. Per altro verso, ne possono discendere conseguenze automatiche circa l'appartenenza dello Stato recedente all'Unione, allorché, scaduti due anni dalla sua effettuazione, non si pervenga alla conclusione dell'accordo: in questo caso, a meno che il termine biennale non sia stato prorogato, a seguito dell'intesa fra Consiglio europeo e Stato membro interessato, i trattati cessano di essere applicabili a quest'ultimo. Quanto alla forma in senso stretto della notifica, di regola, essa avrà forma scritta e risulterà da una nota verbale, cioè, nella specie, da una comunicazione scritta del primo ministro britannico, che ha la competenza ad impegnare internazionalmente il Regno Unito, inviata al presidente del Consiglio europeo Tusk, che rappresenta l'istituzione abilitata a riceverla. Nulla impedisce, tuttavia, che la notifica sia effettuata in forma orale, cioè mediante una dichiarazione ufficiale che il *premier* Cameron avrebbe potuto rendere nel corso della riunione del Consiglio europeo del 28 giugno 2016 e che sarebbe stata inserita nel relativo processo-verbale e nelle conclusioni³⁰. Nel caso di dichiarazione orale, comunque, è essenziale che essa sia chiara e precisa e che dalla stessa possa evincersi incontrovertibilmente una manifestazione inequivoca in ordine alla volontà di recedere dall'Unione³¹.

L'art. 50 TUE nulla dice neppure circa la tempistica entro cui lo Stato interessato deve procedere alla notifica. Com'è noto, al riguardo sussiste una divergenza di opinioni tra i presidenti delle istituzioni politiche dell'Unione e taluni *leader* nazionali, segnatamente il primo ministro Renzi ed il presidente Hollande, fermamente convinti che non si deve perdere tempo, da una parte, ed il Regno Unito, dall'altra. Il *premier* Cameron, infatti, ha annunciato all'indomani del *referendum*, insieme alla decisione di dimettersi, che la notifica sarà effettuata dal suo successore³², il quale dovrebbe assumere le proprie funzioni dopo la pausa estiva e la riapertura del parlamento, presumibilmente il 9 settembre, o dopo il congresso del partito conservatore fissato nel successivo mese di ottobre.

³⁰ *Cameron statement at the EU Summit could trigger exit clause*, in *euobserver*, 26 giugno 2016.

³¹ Nella risoluzione del 28 giugno 2016 il Parlamento europeo, al punto 5, si era atteso che il Primo ministro del Regno Unito notificasse l'esito del *referendum* nel corso della riunione del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno ed aveva rilevato, all'evidenza forzando l'interpretazione dell'art. 50 TUE, che tale notifica avrebbe segnato l'avvio della procedura di recesso.

³² La dichiarazione recita: “*A negotiation with the European Union will need to begin under a new Prime Minister, and I think it is right that this new Prime Minister takes the decision about when to trigger Article 50 and start the formal and legal process of leaving the EU*”.



Riferendo alla *House of Commons*, il 27 giugno 2016, sulla condotta che il governo di Sua Maestà intende seguire Cameron ha confermato che i tempi della notifica non saranno brevi, anche perché, prima di effettuarla sarà necessario iniziare trattative preliminari con Bruxelles sulle future relazioni con l'Unione. Da ultimo, in occasione della cena del Consiglio europeo del 27 giugno 2016 sembra si sia delineata la prospettiva di una notifica durante il prossimo mese di settembre.

Per pronunciarsi su questa forte divergenza di opinioni è necessario inquadrare lo specifico caso della *Brexit*. Non occorre dimenticare al riguardo tre aspetti che, a mio parere, qualificano la vicenda. Essi ruotano attorno: *a)* all'autonoma decisione del governo Cameron di promettere la tenuta di un *referendum* sull'appartenenza all'Unione per ragioni di mera politica interna, per nulla correlate a novità nelle vicende dell'Unione; *b)* alla richiesta di ottenere ulteriori esenzioni o deroghe (*opt-out*) dall'applicazione di talune disposizioni dei trattati e del diritto derivato; *c)* alla faticosa trattativa avvenuta tra il Regno Unito e i ventisette Stati membri tra il novembre 2015 ed il febbraio 2016, conclusasi con l'adozione di un accordo internazionale in forma semplificata dalla "Nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione", che, secondo il *premier* britannico, avrebbe dovuto facilitare la campagna per il *Remain* che il governo di Londra (*rectius*: Cameron e non tutti i suoi ministri) avrebbe promosso. In altri termini ritengo che abbia avuto luogo, su impulso britannico, una sorta di procedura "pre-articolo 50 TUE", alla luce della quale appare legittimo attendersi che il governo di Londra non ritardi arbitrariamente la notifica. Se esso, considerato il chiaro tenore dell'art. 50 TUE, non può essere obbligato né dalle istituzioni, né dagli Stati membri, a trasmetterla al Consiglio europeo nell'immediatezza del *referendum*, è pur vero che il Regno Unito dovrebbe procedervi entro un termine ragionevole, giustificato dalla necessità di conformarsi alle proprie norme costituzionali. 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 TFUE³³, per violazione del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE³⁴, al quale il Regno Unito è ancora vincolato

³³ Una diversa ipotesi per l'avvio di una procedura di infrazione è prospettata da K. ARMSTRONG, *Push Me, Pull You: Who's Hand on the Article 50 Trigger?* In *U.K. Const. L. Blog* (27 giugno 2016) (<https://ukconstitutionallaw.org/>) nel caso in cui il Regno Unito desse seguito alla volontà referendaria emendando o abrogando l'*European Communities Act 1972*.

³⁴ Pronunciandosi sulla questione nel corso della conferenza stampa dopo la sessione serale del Consiglio europeo del 28 giugno 2016 il presidente Juncker si è detto fiducioso che il nuovo primo ministro britannico proceda alla notifica entro due settimane dall'inizio delle funzioni, qualora abbia fatto campagna per il *Remain*, mentre dovrebbe provvedervi il giorno successivo all'inizio del mandato, se fosse stato tra i

Inoltre, considerato che l'art. 50 TUE indica chiaramente la consequenzialità dei negoziati rispetto alla notifica, appare contrario alla lettera ed al senso della disposizione la pretesa avanzata da Cameron il 27 giugno 2016 dinanzi ai Comuni di poter intavolare delle trattative “informali” prima della notifica formale. Dato che qualunque negoziato presuppone la disponibilità di chi negozia è evidente che, qualora il Consiglio europeo ed il Consiglio sostenessero che, in difetto della notifica, non si apre alcun tavolo negoziale e nemmeno possono aver luogo dei *pourparlers*, la pretesa del Regno Unito resterebbe chiaramente insoddisfatta. In tale alveo si incanala anche la posizione della cancelliera Merkel, delineatasi nella conferenza stampa a conclusione dell'incontro, a Berlino, con il presidente Hollande e il *premier* Renzi, nel pomeriggio di lunedì 27 giugno, durante la quale ha fermamente escluso che ci possano essere colloqui informali o formali prima che la domanda di uscita non sia stata sottoposta all'attenzione del Consiglio europeo.

Nel silenzio dell'art. 50 TUE si è discusso circa la possibilità che lo Stato membro interessato durante il negoziato e prima della conclusione dell'accordo di recesso o del termine di 2 anni dalla notifica la ritiri e, conseguentemente, faccia venir meno l'intero procedimento. Taluni commentatori, fondandosi sul carattere unilaterale della notificazione, ritengono tale ipotesi possibile³⁵; mentre altri la escludono³⁶. Tuttavia, questa evenienza non sembra configurarsi in quanto, nell'effettuare la notifica lo Stato che manifesta l'intenzione di recedere deve comportarsi in buona fede e, come ricordato, deve agire nel rispetto dell'obbligo di lealtà con le istituzioni, sancito dall'art. 4, par. 3, TUE. La notifica, infatti, deve essere “presa sul serio”: essa, - vale la pena di ribadirlo - apre in modo automatico un processo negoziale di cui è prefissata la scadenza, con indicazione, altresì degli effetti giuridici che si dispiegano automaticamente oltre tale scadenza. Ciò non impedisce, tuttavia, che la procedura di recesso non possa essere sospesa qualora vi sia un accordo in tal senso tra lo Stato recedente ed il Consiglio europeo, che decide all'unanimità³⁷.

Per le medesime ragioni di correttezza e di credibilità dello Stato membro che recede è difficile poter immaginare che sia convocato un nuovo *referendum* entro i 2 anni dalla notifica, dopo che le

sostenitori del *Leave* (Juncker: *Next UK Prime Minister will have to 2 weeks to trigger article 50*, in *New Europe*, 29 giugno 2016.

³⁵ A favore, J. SHAW, M. STEINBEIS, *Five Questions on Brexit to JO SHAW*, in *Verfassungsblog*, 24 giugno 2016; G. LÜBBEWOLFF, M. STEINBEIS, *Five Questions on Brexit to G. LübbeWolff*, *ivi*, 24 giugno 2016,

³⁶ S. PEERS, *Article 50 TEU: The uses and abuses of the process of withdrawing from the EU*, in *EU Law Analysis*, 8 dicembre 2014. Nel medesimo senso v. l'opinione di SIR DAVID EDWARD, già giudice della Corte di giustizia, *Revised Transcript of Evidence, Lords EU Committee*, 8 March 2016.

³⁷ A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, *cit.*, p. 530.



implicazione del *Leave* saranno state meglio spiegate a coloro che le hanno sostenute con il loro suffragio. Né è ragionevole immaginare che, per incoraggiare una tale ipotesi, vengano accordate ulteriori esenzioni al Regno Unito, addirittura più favorevoli di quelle figuranti nell'intesa raggiunta il 18 febbraio 2016. Intesa che, come si sono affrettati a precisare i presidenti Schulz, Juncker, Tusk e Rutte il 25 giugno scorso, “non prenderà effetto e cessa di esistere”. È invece concepibile ritenere che, qualora il governo di Londra intendesse perseguire una trattativa del genere, incontrerebbe la netta opposizione di più di uno Stato membro. Ed invero, alla luce dell'inutilità delle concessioni accordate al Regno Unito nel febbraio scorso proprio nell'ottica di favorire il *Remain* sia i presidenti delle istituzioni politiche, sia i *leader* di parecchi Stati membri si sono rammaricati di aver consentito ad una trattativa suscettibile di ingenerare pericolosi effetti imitativi. Ed hanno dichiarato, per un verso, che una rinegoziazione ulteriore è del tutto impensabile e, per altro verso, che pratiche del genere saranno bandite.

L'art. 50 TUE prevede che l'accordo di recesso sia concluso dal solo Consiglio per quanto riguarda l'Unione, oltretutto dal Regno Unito. Non ha quindi, di regola, la natura di accordo misto, il quale postula invece la ratifica di tutti gli Stati membri. Tuttavia, occorre considerare che il recesso di uno Stato membro dall'Unione comporta la modifica dei trattati istitutivi, che andrà effettuata seguendo la procedura dettata dall'art. 48 TUE. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni sul campo di applicazione dei trattati (art. 52 TUE e art. 355 TFUE) e sulla lingua dei trattati (art. 55 TUE). Inoltre, sembra pacifico che l'accordo sulle future relazioni, la cui base giuridica potrebbe risultare dal combinato disposto degli artt. 207 e 218 TFUE, avrà natura mista e quindi richiedere la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, oltretutto dal Regno Unito.

Altro profilo da valutare concerne il ruolo della Corte di giustizia rispetto all'accordo di recesso. Occorre muovere dalla considerazione che il detto accordo, essendo concluso tra lo Stato recedente ed il Consiglio e non tra lo Stato recedente e gli Stati membri non costituisce diritto primario³⁸ con la conseguenza che l'atto con il quale il Consiglio lo conclude per conto dell'Unione è impugnabile con un ricorso di annullamento ex art. 263 TFUE e ne può inoltre esserne accertata la validità, ex art. 267 TFUE, su richiesta dei giudici nazionali, i quali ne possono anche chiedere l'interpretazione alla Corte, ai sensi della disposizione da ultimo citata. Diversamente il rinvio pregiudiziale è precluso alle giurisdizioni dello Stato receduto, salvo che tale facoltà/obbligo sia espressamente

³⁸ A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, cit., p. 529.

conferita, magari per un periodo transitorio, dall'accordo di recesso³⁹. Discussa pure è la possibilità di attivare la competenza consultiva *ex art. 218, par. 11 TFUE* per chiedere alla Corte di giustizia di valutare la compatibilità del progetto di accordo di recesso con i trattati. Al riguardo non pare persuasivo ritenere che il richiamo effettuato dall'art. 50 TUE al solo par. 3 dell'art. 218 TFUE possa essere interpretato come escludente la competenza consultiva⁴⁰. Invero, il riferimento in parola, a mio avviso, da un lato, va interpretato come disciplinante soltanto la procedura di negoziato dell'accordo, dall'altro, non sussiste alcun ragionevole motivo per escludere la competenza consultiva della Corte.

8. Effetti della *Brexit* sul quadro istituzionale dell'Unione prima della notifica dell'intenzione di recedere e successivamente ad essa

Nonostante che, allo stato, la notifica che avvia la procedura di cui all'art. 50 TUE sia ancora là da venire è opportuno segnalare che il *Leave* ha già prodotto taluni effetti sul quadro istituzionale ed organizzativo dell'Unione.

Anzitutto, il 25 giugno 2016, sono state presentate le dimissioni dal commissario responsabile per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l'unione dei mercati dei capitali Lord Jonathan Hill. Messo sotto attacco già all'indomani del *referendum* dai quattro maggiori gruppi politici del Parlamento europeo, Lord Hill non ha preso tempo per rendere le dimissioni che avranno effetto alla mezzanotte del 15 luglio 2016. Juncker ha deciso di affidare la delega al Vicepresidente Valdis Dombroskis ed ha attivato la procedura per la consultazione del Parlamento europeo, conformemente al punto 7 dell'accordo quadro interistituzionale. Come si intuisce dalla dichiarazione di Lord Hill, le dimissioni sono in linea con quanto convenuto con il presidente Juncker nelle settimane precedenti il *referendum*. Vale la pena di ricordare, al riguardo, che il trattato prevede che la Commissione sia composta da un componente per ciascuno Stato membro. Nonostante che il presidente Juncker si è dichiarato pronto ad avviare rapidamente il dibattito con il primo ministro britannico in merito a potenziali candidati del Regno Unito cui assegnazione un portafoglio⁴¹ mi pare probabile che il posto non sarà occupato, almeno fintanto che la procedura

³⁹ A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, *cit.*, pp. 528-529.

⁴⁰ In senso diverso da quanto sostenuto v. C. M. RIEDER, *The withdrawal clause of the Lisbon Treaty in the light of EU citizenship*, *cit.*, p. 157.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 246 TFUE la nomina di un nuovo commissario di nazionalità britannica richiede il comune accordo tra il presidente della Commissione e il Consiglio, previa consultazione del parlamento europeo. Inoltre il punto 6 dell'accordo quadro interistituzionale sulle relazioni tra il Parlamento europeo e

dell'art. 50 TUE non sia stata avviata. In caso contrario, sarebbe stato logico che Lord Hill si fosse soltanto sospeso dalle funzioni.

Inoltre, va registrato che nel pomeriggio del 26 giugno si è riunito il COREPER, a livello di ambasciatori, per preparare il Consiglio europeo del 28 e 29 successivi. Ebbene, alla riunione non ha partecipato il rappresentante permanente del Regno Unito. Si tratta, a memoria, della prima volta, dalla crisi della sedia vuota del 1965-1966, in cui l'organo che prepara il Consiglio europeo ed il Consiglio si riunisce senza la partecipazione del rappresentante di uno Stato membro.

Infine, a quanto si è appreso, diversi parlamentari europei britannici, che occupano posti di rilievo nelle commissioni o in altri ruoli, dopo essere stati presi di mira da parte di alcuni colleghi, hanno rinunciato ai propri incarichi o hanno espresso l'intenzione di farlo⁴². A questo proposito è lecito chiedersi se, nel silenzio del trattato, fin da ora e, *a fortiori*, a seguito della notifica britannica, gli europarlamentari eletti nel Regno Unito possano continuare a svolgere senza restrizioni le loro funzioni, sia con riguardo alla legislazione *in fieri* sia, nello specifico, con riferimento alla futura deliberazione del Parlamento europeo concernente l'approvazione dell'accordo di recesso. Da un punto di vista giuridico, non sembra che vi sia modo di forzarli a dimettersi, se non altro perché: *a*) essi sono rappresentanti di cittadini dell'Unione (art. 14, par. 2, TUE), esercitano liberamente il loro mandato e non possono ricevere mandato imperativo (art. 2 regolamento interno Parlamento europeo; *b*) sono stati scelti nel 2014 da elettori che, nel recente esercizio referendario, si sono sostanzialmente divisi a metà, o poco più, tra il *Remain* ed il *Leave*;⁴³ Tutta diversa è la valutazione sul piano dell'opportunità politica e dei rapporti di forza all'interno del Parlamento europeo. Al riguardo non è da escludersi che, anche alla luce della richiamata risoluzione del 28 giugno 2016, in occasione del rinnovo degli incarichi a metà legislatura, cioè nel gennaio 2017, possa scattare una

lea Commissione europea stabilisce che il presidente della Commissione “prenda seriamente in considerazione” l'esito della consultazione parlamentare prima di dare il proprio accordo alla decisione del Consiglio sulla nomina del nuovo commissario.

⁴² Così, il conservatore scozzese Ian Duncan ha già lasciato il posto di negoziatore per il Parlamento europeo per il sistema di scambio di quote di emissioni, sul tema del cambiamento climatico. Dovrebbero dare le dimissioni – o ci stanno pensando – la laburista Neena Gill, relatrice di una proposta di regolamento sui *money market mutual funds* (materia di grande interesse per la *City*), la conservatrice Vicky Ford, presidente del Commissione per il mercato interno, il laburista Claude Moraes, presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.

⁴³ A favore C. M. RIEDER, *The withdrawal clause of the Lisbon Treaty in the light of EU citizenship: between disintegration and integration*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 147, 2013, pss. a p. 147 , 158. *Contra*, A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, in *European Law Review*, 2012, p. 523 ss- a p. 528.

sorta di *conventio ad excludendum*, in forza della quale gli eletti nel Regno Unito vengano esclusi da tutti gli incarichi (presidente e vicepresidenti, questori, presidenti e vicepresidenti di commissione e di delegazione, presidenti di gruppi politici)⁴⁴.

Quid dei membri di nazionalità britannica di altre istituzioni, in particolare di quelli della Corte di giustizia? È stato al riguardo sostenuto, seppure senza alcuna motivazione, che essi debbano essere esclusi dalle deliberazioni e dalle decisioni⁴⁵. Questa tesi può apparire sorprendente se letta alla luce dell'art. 253 TFUE, secondo cui i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia sono “scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza”, requisito che l'art. 254, secondo comma, estende ai giudici del Tribunale. Certo, mentre i trattati originari non hanno mai stabilito condizioni di nazionalità, a differenza di quanto previsto per i membri di altre istituzioni (Commissione, Corte dei Conti, BCE), il trattato di Nizza del 2001 ha introdotto la formula “un giudice per Stato membro”, che, tuttavia, per la terminologia utilizzata (non si parla esplicitamente di cittadini degli Stati membri, come per le altre istituzioni sopra menzionate), non può essere considerata, sotto il profilo formale, come un requisito di nazionalità⁴⁶; soprattutto, non merita la critica che è stata avanzata da chi vede in essa una sorta di principio di “rappresentanza” degli Stati membri che avvicinerrebbe la Corte, da questo punto di vista, alle corti internazionali tradizionali⁴⁷. È, infatti, riconosciuto unanimemente che i membri dell'istituzioni giudiziaria, in particolare i giudici, pur provenendo talvolta da posizioni politiche o diplomatiche di primo piano, hanno sempre agito in piena indipendenza dai governi dello Stato di cui sono nazionali e dai quali sono designati, dimostrando una profonda “etica giuridica”⁴⁸. Pertanto, fatta salva l'ipotesi di dimissioni individuali (sulla scia di quanto fatto dal commissario Lord Hill), gli interessati possono eventualmente avvalersi dell'art. 18, secondo comma, Statuto della Corte, disposizione che consente ai giudici e agli avvocati generali, “per un motivo particolare”, di non partecipare al giudizio o all'esame di una causa determinata.

⁴⁴ Questa è la tesi espressa da P.V. DASTOLI, *Good Bye UK. L'Europa riparta da Spinelli. Invece di maledire il buio è meglio accendere una candela. La nostra candela è il Manifesto di Ventotene*, dichiarazione del Presidente del Movimento europeo in Italia, Consiglio italiano del Movimento europeo, 24 giugno 2016.

⁴⁵ P.V. DASTOLI, *Good Bye UK. L'Europa riparta da Spinelli. Invece di maledire il buio è meglio accendere una candela. La nostra candela è il Manifesto di Ventotene*, cit.

⁴⁶ In senso contrario, M. DARMON, CH. VADAT, *Cour de Justice*, in *Rép. Communautaire Dalloz*, agosto 2007, p. 5.

⁴⁷ R. MASTROIANNI, *Art. 221 TCE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e delle Comunità europee*, Milano, 2004, p. 1020.

⁴⁸ C. N. KAKOURIS, *La mission de la Cour de Justice des Communautés européennes et l'ethos du juge*, in *Revue des Affaires Européennes*, 1994, p. 35 ss.



Dopo la notifica dell'art. 50, e prima della conclusione dell'accordo di recesso o della scadenza del termine di due anni, sempre che il Consiglio europeo non proroghi all'unanimità il detto termine, si pongono ulteriori profili istituzionali. Mi riferisco, in particolare, all'esercizio della presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea che, secondo la rotazione decisa nel dicembre 2009, spetta al Regno Unito nel secondo semestre del 2017⁴⁹. Appare irragionevole che, nel pieno dei negoziati sull'accordo di recesso, il governo di Londra assuma tale compito. Il Parlamento europeo ha già messo le mani avanti e, infatti, al punto 14 della menzionata risoluzione del 28 giugno 2016, ha invitato il Consiglio a modificare l'ordine delle sue presidenze, per evitare che il processo di uscita pregiudichi la gestione delle attività correnti dell'Unione. Infatti, il Consiglio può decidere a maggioranza qualificata, ai sensi dell'art. 236, lett. b) TFUE, modifiche dell'ordine delle sue presidenze e dei suoi organi preparatori⁵⁰.

Sempre sotto il profilo istituzionale, un aspetto che merita attenzione riguarda la sorte dei circa 2000 funzionari britannici che prestano servizio presso le istituzioni, organi ed organismi dell'Unione sia durante la procedura di recesso, sia dopo l'uscita del Regno Unito. All'indomani del *referendum* il presidente della Commissione Juncker, quello del Parlamento europeo Schulz e l'alto rappresentante Mogherini hanno inviato comunicazioni *mail* finalizzate a tranquillizzare i rispettivi dipendenti. Nella nota di Juncker si ricorda ai funzionari che essi hanno “*left your national 'hats' at the door when you joined this institution at that door is not closing on you now*” e si è impegnato a fare tutto il possibile perché le loro posizioni vengano tutelate. Le disposizioni del pubblico impiego dell'Unione, tuttavia, non appaiono incoraggianti in questo senso. Invero, secondo l'art. 28, lett. a, dello Statuto dei funzionari UE (applicabile anche agli altri agenti, come pure ai diplomatici del *Foreign and Commonwealth Office* distaccati presso il Servizio europeo per l'azione esterna), il possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri è requisito per l'assunzione, salvo deroga decisa dall'autorità investita del potere di nomina. A tale deroga si è fatto ricorso in passato con riguardo ad un piccolo gruppo di funzionari di nazionalità norvegese, in specie traduttori, che erano stati reclutati, all'inizio degli anni '70 e degli anni '90, in previsione dell'adesione che poi non ebbe luogo. Ma c'è di più. L'art. 49 del medesimo Statuto prevede le dimissioni d'ufficio per i dipendenti che

⁴⁹ Netto nel senso che il Regno Unito debba passare la mano P.V. DASTOLI, *Good Bye UK. L'Europa riparta da Spinelli. Invece di maledire il buio è meglio accendere una candela. La nostra candela è il Manifesto di Ventotene*, cit.

⁵⁰ Attualmente disposto dalla decisione del Consiglio 1 dicembre 2009, n. 2009/908/UE, che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio sull'esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio (G.U.U.E., L 322 del 9 dicembre 2009).



non soddisfino più i requisiti dell'art. 28. A diritto costante, non si vede quindi la possibilità, una volta uscito il Regno Unito dall'Unione, di mantenere in servizio i funzionari di nazionalità britannica, posto che la suddetta deroga non pare possa essere applicata alla loro totalità. C'è poi un ulteriore problema che concerne i funzionari che occupano posizioni sensibili nei gradi apicali (direttore, direttore generale aggiunto, direttore generale). A taluni di questi funzionari, già durante la procedura di recesso, potrebbe essere applicato l'art. 50 dello Statuto, che prevede la cessazione dall'impiego per ragioni di servizio.

9. Considerazioni sulle prospettive dell'Unione europea dopo la *Brexit: ex malo bonum?*

Il quadro politico-istituzionale, a sei giorni dal *referendum* britannico, è molto incerto sia nel Regno Unito, sia nell'Unione europea. A Londra c'è grande confusione nelle file dei Conservatori, chiamati a scegliere il prossimo *premier*, tra l'uomo forte Boris Johnson, *leader* del *Leave*, la veterana ministro dell'interno Theresa May, favorevole invece al *Remain* e gli immancabili *outsiders*. Ma, anche nel campo dei Laburisti, la fronda a Jeremy Corbyn è sempre più numerosa.

Sul versante delle istituzioni dell'Unione, la situazione non è migliore. Il Consiglio europeo a 27 ha dovuto prendere atto dell'impossibilità, nell'immediato, di forzare la mano al Regno Unito sull'attivazione dell'art. 50 TUE. L'accelerazione suggerita sia dalle principali famiglie politiche rappresentate nel Parlamento europeo, sia dai presidenti del Consiglio europeo e della Commissione, sia da alcuni *leader* nazionali è restata una pura illusione. Dopo 43 anni di riluttante partecipazione alle Comunità europee prima, ed all'Unione poi, il Regno Unito, ha voluto “regalarsi” due mesi di “vacanze estive”, le cui conseguenze, in termini di incertezza finanziaria, saranno patite da tutti i cittadini dell'Unione, a cominciare da quelli di Sua Maestà britannica. D'altra parte, cosa ci si poteva attendere da uno Stato membro sempre pronto a frenare qualsiasi progetto di avanzamento dell'integrazione europea ed a costellare la propria partecipazione di esenzioni e deroghe dalle regole comuni? Uno Stato membro che, per riprendere le parole del presidente Giscard d'Estaing, “è, ed è sempre stato, periferia” e la cui assenza non graverà troppo, visto che “quanto all'essenziale, era già fuori”⁵¹.

Questa situazione è suscettibile di far partire il negoziato sotto pessimi auspici e di scavare ulteriormente il fossato ormai esistente tra Bruxelles e Londra. Ne è prova l'irritazione che trapela

⁵¹ V. GISCARD D'ESTAING, *Erano già fuori. Ripartiamo dai 6 fondatori*, in *Corriere della Sera*, 28 giugno 2016, p. 6.

dalle dichiarazioni del presidente della Commissione europea, nelle ultime settimane sotto attacco, specie da parte del governo di Varsavia, che ne ha chiesto espressamente le dimissioni a motivo dell'attivazione della procedura c.d. del “pre-articolo 7 TUE”, in relazione al rischio di gravi violazioni dello stato di diritto in Polonia⁵². Juncker è stato durissimo nelle esternazioni durante la sessione plenaria straordinaria del Parlamento europeo, il 28 giugno 2016, dedicata alla *Brexit*. Ha chiesto ai *leader* UE di non trattare, nemmeno informalmente, con Downing Street prima dell'attivazione dell'art. 50 TUE, coniando per l'occasione la incisiva formula “*no negotiation without notification*”. Non pago, ha persino vietato ai suoi colleghi membri della Commissione ed ai suoi dirigenti generali di tenere contatti con i rappresentanti britannici, intimando di non intavolare alcuna trattativa sulla permanenza del Regno Unito nel mercato unico finché non se ne va davvero⁵³.

Tuttavia, in disparte della durezza di talune dichiarazioni, che possono avere anche una logica negoziale (o pre-negoziale), ciò che preoccupa è la destinazione verso cui si indirizza l'Unione europea. In pochi anni essa ha conosciuto una crisi finanziaria, ancora non superata; ha mostrato tutta la sua debolezza per la mancanza di solidarietà degli Stati membri nel governare la questione migratoria; stenta molto ad apprestare un valido contrasto di fronte ad un terrorismo spietato; è ancora alle prese con un dibattito stantio tra misure di austerità, ormai prive di senso, e mancata attivazione dei meccanismi volti a promuovere la crescita. La disaffezione per il progetto europeo negli Stati membri, anche nella c.d. generazione Erasmus, si fa sentire ed alimenta movimenti e partiti euroscettici, populistici e xenofobi. Il recesso del Regno Unito costituisce l'ennesima crisi, che si aggiunge e sovrappone alle altre. La giuridica inesistenza della pessima intesa del febbraio scorso, tagliata su misura sulle richieste, largamente inammissibili, di uno Stato membro “derogante”, guidato da *leader* pieni di un “antico senso di superiorità”⁵⁴, oggi largamente malriposto, è finora l'unico risultato positivo del *referendum* del 23 giugno scorso. Ora ci si attende uno scatto di orgoglio da parte dei *leader* dei 27 e, soprattutto, tanta generosità da parte di coloro fra essi che saranno in tempi brevi immersi in turni elettorali (penso alle elezioni presidenziali in Francia ed a quelle politiche generali in Germania l'anno prossimo) ed all'imminente *referendum* sulla riforma

⁵² Sia consentito sul punto di rinviare a C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sullo stato di diritto nell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 12, 15 giugno 2016.

⁵³ A. MAURO, *Brexit. Lo strappo di Juncker: nel pomeriggio incontra la scozzese Sturgeon che vedrà anche Schulz ma non Tusk*, in *L'Huffington Post*, 29 giugno 2016.

⁵⁴ S. CASSESE, *Da Brexit una lezione per noi*, in *Corriere della sera*, 29 giugno 2016, pp. 1 e 25.



costituzionale in Italia. I *leader* devono persuadersi che il futuro dei loro Stati sta in quella “integrazione sempre più stretta”, lascito dei Padri fondatori, che ora occorre innervare, tenendo conto, ovviamente, delle diverse sensibilità nazionali e dei divergenti interessi negli Stati membri. Ciò porterà, si spera, a mettere in campo, a trattati costanti, forme differenziate di integrazione, avendo però un chiaro disegno di approfondimento della stessa, beninteso per coloro che la vorranno. Ora che la palla al piede d’Oltremarica è sulla porta di uscita è ben possibile nutrire ambizioni su un coerente disegno politico, che faccia leva sulla promozione dei valori comuni e dei diritti individuali e collettivi. Riprendendo la formula di Agostino, “*ex malo bonum*” - che il ministro Gentiloni ha opportunamente richiamato nel corso del recente incontro con il segretario di Stato Kerry - si possono far nascere dalla *Brexit* tutte le opportunità possibili per l’integrazione del nostro Continente. L’anniversario dei sessanta anni dei trattati di Roma potrà costituire il momento logico per avanzare proposte, sulle quali fin d’ora si deve riflettere.