

Brexit: state sovereignty o disintegrazione del vincolo europeo?

di

Michela Michetti*

SOMMARIO: 1. Europa e Regno Unito: alle origini di un difficile connubio. -2. La partecipazione del Regno Unito al processo integrativo europeo: l'eccezionalismo britannico sino al recesso *ex art. 50 TUE*. - 3. Le implicazioni *post-Brexit* sull'assetto costituzionale britannico. 3.1. *segue*: e sui rapporti tra Regno Unito e Unione europea. - 4. Brexit: *state sovereignty* o disintegrazione del vincolo europeo?

*Se saremo costretti a scegliere
tra il Continente e l'Oceano,
noi inglesi sceglieremo sempre l'Oceano*

Winston Churchill

You have an illusion of sovereignty but you don't have power

David Cameron

1. *Europa e Regno Unito: alle origini di un difficile connubio*

Se vi è un vocabolo che si presta bene a definire il rapporto tra Unione europea e Regno Unito esso è - mutuandolo dalla scienza medica - *idiosincrasia*, adatto - almeno pare - a tratteggiare il profilo di una relazione controversa, caratterizzata da una malcelata e persistente incompatibilità tra l'Isola ed il Continente. Un'incompatibilità affiorata non già con la vicenda Brexit, ma connaturata e sedimentata fra le pieghe di complesse dinamiche storico-politiche, la cui eco ha innervato sin da principio il processo di partecipazione del Regno Unito alla Comunità economica europea prima e all'Unione europea dopo ⁽¹⁾.

*Ricercatore confermato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Teramo. Il presente lavoro è frutto della rielaborazione della relazione tenuta al Convegno *Brexit: il quadro geopolitico e i possibili scenari sul futuro dell'Unione Europea* tenutosi nell'Università degli studi di Teramo, Facoltà di Scienze politiche, il 28 maggio 2021.

¹ Come sottolinea C. Martinelli, *L'Isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in Id., (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue*

Nel momento in cui s'avvia la discussione sul futuro assetto mondiale e, particolarmente, sulla costruzione dell'edificio europeo ⁽²⁾ - quale risposta all'esito disastroso del secondo conflitto mondiale - già appare chiara la posizione del Regno Unito rispetto a tale processo di integrazione ⁽³⁾. E se oltreoceano gli *Accordi di Bretton Woods* avevano gettato le basi di nuove forme di coordinamento internazionale fra gli Stati nazionali, attribuendo un ruolo di centralità agli Stati Uniti d'America ⁽⁴⁾; di qui, nel Vecchio Continente, veicolava la medesima esigenza di realizzare cioè un ordine nuovo e sovranazionale fondato sulla cooperazione tra gli Stati europei; e, di fronte alla turpe *escalation* nazionalsocialista tedesca, si avvertiva la necessità di contenere, se non addirittura di reprimere, il nazionalismo imperialista e le spinte egemoniche di alcune potenze europee.

Si trattava di ridisegnare la cartina dell'Europa secondo la politica di equilibrio e di proiettare gli interessi di ogni singolo Stato in un contesto più ampio, oltre ad assicurare il mantenimento della pace attraverso una gestione comune basata su accordi diplomatici ⁽⁵⁾. Un processo integrativo sovranazionale ed internazionale alimentato non solo dal graduale dissolversi della realtà spazializzata dello *ius publicum europaeum*, ma anche dal carattere aperto e cooperativo delle Costituzioni del

ricadute costituzionali, Santarcangelo di Romagna, 2017, 10 s., "Il Referendum Brexit non è stato un fulmine a ciel sereno. E nemmeno un banale incidente politico in cui sarebbe incorso il Primo ministro David Cameron, causato da sua superficialità o insipienza".

² D. Velo, *Quale Europa. Il modello europeo nella storia contemporanea*, Bari, 2018, 36 ss., per il quale "L'inizio della costruzione europea può essere fatto risalire alla Conferenza di Algeri del 1943. (...) Nel 1943, era ormai chiaro chi avesse vinto il conflitto. L'agonia del nazismo e del nazionalismo giapponese durò ancora due anni, ma l'esito era ormai scontato. Nel 1943, quindi, inizia con una serie di incontri internazionali, il dibattito sul futuro assetto del mondo".

³ Una posizione già preconizzata da *Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi* ne *Il Manifesto di Ventotene* (il cui titolo completo è: *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*), Milano, 2010, 25, in cui viene sottolineata la tendenza dei ceti più privilegiati nei vecchi sistemi nazionali a smorzare l'ondata dei sentimenti e delle passioni internazionaliste, tanto che "si daranno ostentatamente a ricostruire i vecchi organismi statali. Ed è probabile che i dirigenti inglesi, magari d'accordo con quelli americani, tentino di spingere le cose in questo senso, per riprendere la politica dell'equilibrio dei poteri, nell'apparente immediato interesse dei loro imperi".

⁴ Nel 1944 con gli *Accordi di Bretton Woods* veniva fissata la cornice giuridico-istituzionale alla libera economia mondiale e all'uopo venivano istituiti il Fondo monetario Internazionale (FMI) e la Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (IBRD), dando così vita ad una forma di cooperazione internazionale in ambito economico e commerciale. Attraverso queste istituzioni si gettavano le basi della globalizzazione economica.

⁵ Sul punto sia consentito rinviare al mio, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, 2021, 129 ss.

secondo Novecento che, superando l'impostazione classica stato-centrica, dello Stato confinario e delimitato, dischiudono scenari nuovi e producono trasformazioni che ricollocano gli Stati sulla scacchiera geopolitica mondiale. È in questo contesto che s'avviano forme di interazione soprastatali sicuramente caratterizzate da una primordiale e forte vocazione economica che – per gli Stati del blocco occidentale – coincidono con l'adesione al progetto comunitario europeo retto, almeno nella sua fase iniziale, dalla logica del mercato e dell'economia. Ed è proprio all'interno di questo ambizioso disegno che il Regno Unito coltiva un sicuro interesse verso l'integrazione europea tanto che il suo sguardo è fermo e attento alle dinamiche politiche continentali, pur senza però tradursi questo suo interesse nell'adesione formale ai Trattati di Roma del 1957.

Ora come allora la scelta di non essere parte della nascente Comunità economica europea - ed oggi dell'Unione europea - trova probabilmente ragione d'essere nell'evoluzione che l'Isola ha conosciuto rispetto al Continente, proiettata su un orizzonte storico-politico e giuridico che, già a partire dal XVI e XVII secolo, colloca l'Inghilterra al centro della prima grande rivoluzione spaziale ⁽⁶⁾. Di qui il radicarsi di un sentimento identitario molto forte, complice anche l'insularità che rafforza il convincimento di una presunta alterità – o di un vero e proprio *superiority complex* - rispetto agli altri popoli europei. E mentre questi ultimi sono impegnati a conquistare nuove terre, a riposizionare confini e limiti territoriali, insomma a *spartirsi* la terra, ridisegnando la mappa del potere politico territoriale; gli inglesi mirano al mare e alla sua conquista, convinti che “chi domina il mare domina il commercio del mondo” e, quindi, il mondo stesso ⁽⁷⁾.

Dall'idea di un'egemonia mondiale edificata ed edificabile su un'esistenza puramente marittima, separata dalla terraferma, prenderà consistenza la pianificazione di un impero esteso in ogni dove dello spazio planetario. Inevitabilmente, la conquista del mare porterà con sé grandi trasformazioni tanto da lasciar presagire un destino diverso per l'Isola, reciso da quello del Continente, riconoscendosi essa stessa parte del mare e non già un frammento dell'Europa ⁽⁸⁾.

⁶ C. Schmitt, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Milano, 2002, 74 s.

⁷ C. Schmitt, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, cit., 89.

⁸ C. Schmitt, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, cit., 95

L'immagine *schmittiana* dell'Isola come "pesce" appare ancora suggestiva e particolarmente efficace a rappresentare la fluidità di una potenza talassocratica che, attraverso i mari, avrebbe espanso e ampliato il proprio potere. Alla superiorità marittima s'accompagna ben presto anche quella industriale ed economica: l'invenzione delle macchine (l'altoforno, la macchina a vapore, il telaio meccanico etc.) segna, difatti, un ulteriore e significativo passaggio tale da proiettare l'Isola in una dimensione assolutamente diversa e vantaggiosa rispetto a tutti gli altri popoli d'Europa ⁽⁹⁾. Oltre a consacrarsi come forza economica e navale il Regno Unito - nel periodo del cd. *Splendido isolamento* ⁽¹⁰⁾ - raggiunge il più alto livello di sviluppo anche costituzionale ed istituzionale. Senz'altro condivisa nella giuspubblicistica novecentesca è l'idea che il costituzionalismo inglese rappresenti il paradigma del costituzionalismo moderno, sul quale si sono forgiate le prime democrazie parlamentari del Continente.

Nondimeno l'Isola, quale contenitore di un potere straordinario, necessitava di un *collegamento* utile a garantire la prosecuzione e l'ampliamento del proprio dominio sul mare e sui popoli. Di qui la fisiologica propensione verso l'Oceano che, più oltre, spingerà il Regno Unito ad allacciare e stringere "relazioni particolari" con gli Stati Uniti d'America ⁽¹¹⁾ grazie alle quali perpetuare la poderosa opera espansionistica. Quella stessa predilezione mancherà invece nei confronti dell'Europa, nei riguardi della quale il Regno Unito ha mostrato sempre una certa riluttanza; un atteggiamento guardingo, di certo non amicale quanto piuttosto interessato al solo scopo di trarne un qualche profitto economico, utile insomma a rafforzare le direttrici della sua politica estera e, con essa, dei suoi stessi interessi economici ⁽¹²⁾.

⁹ C. Schmitt, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, cit., 100 "La nave a vapore e la ferrovia comparvero nel XIX secolo, e anche in questo caso l'Inghilterra fu alla testa. La grande potenza marittima diventò nel contempo la grande potenza industriale. Ora il suo dominio sul mondo sembrava definitivo".

¹⁰ F. Bozzo, *Dal Regno Unito alla Brexit*, Fidenza, 2017., 61 ss.

¹¹ *Special Relationship* espressione utilizzata da Churchill nel 1946 per significare che "nel mondo della Guerra fredda Londra e Washington avrebbero mantenuto un rapporto privilegiato, anche entro l'Alleanza Atlantica. I vantaggi di tale partnership, (...) furono e sono evidenti. Da un lato l'indebolita Gran Bretagna si legò a filo doppio con il Paese più potente del mondo, dall'altro gli USA avrebbero avuto un sicuro appoggio in Europa".

¹² C. Martinelli, *L'Isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017 del 27/03/2017, 1 ss.

In proposito, lo storico britannico *Kershaw* scrive che “l’Europa era un foglio di bilancio, con le voci attive e quelle passive” (13) per significare, cioè, la visione da parte degli inglesi del progetto europeo volto essenzialmente a creare un’area di libero scambio, lontano dalla più alta e nobile idea di Europa cara ad *Altiero Spinelli* o anche a chi come il Ministro degli Esteri francese *Robert Schuman* - nel porre la prima pietra dell’edificio comunitario - affermava convintamente e auspicabilmente che “la messa in comune della produzione del carbone e dell’acciaio avrebbe rapidamente determinato la fusione di interessi indispensabile per costruire una comunità economica e introdotto il fermento di una comunità più ampia e più profonda” (14).

2. *La partecipazione del Regno Unito al processo integrativo europeo: l’eccezionalismo britannico sino al recesso ex art. 50 TUE*

Pur tuttavia il centro del mondo, nonostante la crescita della potenza americana e i legami allacciati con questa, restava comunque l’Europa e i britannici con uno sguardo che potremmo definire *strabico* osservavano sia il mondo anglosassone (15) sia quello continentale. Del resto, il Continente era pur sempre *un vicino troppo vicino* per poter essere ignorato. Anche per questa ragione, il Regno Unito sarà un importante sostenitore dell’integrazione europea ed anzi, fu forte la spinta politica iniziale assicurata affinché quel disegno si realizzasse. Ciononostante ne rimase sostanzialmente estraneo sia per le divergenze con la Francia sia per l’accennata inclinazione verso una politica estera con gli Stati Uniti, caldeggiata particolarmente dai laburisti (16). Ma nel momento in cui inizia a sfaldarsi l’idea di un *Commonwealth* delle Nazioni anche a seguito della sconfitta di Suez (o guerra del Sinai 1956), rendendo palese al Mondo la supremazia indiscutibile di Stati Uniti e Unione sovietica, il Regno Unito inizia a rivedere il proprio rapporto con il processo europeo di

¹³ I. Kershaw, *L’Europa nel vortice. Dal 1950 a oggi*, Bari, 2020, 218.

¹⁴ G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 2000, 3.

¹⁵ F. Bozzo, *Dal Regno Unito alla Brexit*, cit., 65 s. e 106.

¹⁶ F. Savastano, *Uscire dall’Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019, 9 ss. La cifra della posizione britannica nei confronti del progetto europeo è bene stigmatizzata dalla celebre frase pronunciata da *Churchill* rispetto al *Piano Schuman* il 27 giugno del 1950 in seno alla camera dei Comuni, in HC Deb 27 June 1950, vol. 476, 2104, con la quale in modo assolutamente critico affermò: “Non potremo mai accettare un’autorità sovranazionale con il potere di dirci di non estrarre più carbone e di non produrre più acciaio, e di coltivare pomodori”.

integrazione per evitare di rimanere isolato rispetto a certe relazioni politico-economiche e, dunque, di esporsi ad un ulteriore indebolimento anche per via dell'incipiente processo di decolonizzazione ⁽¹⁷⁾. E mentre nel Continente nasce la Comunità economica europea (CEE), l'Isola assieme ad altri Paesi darà vita all'EFTA (Associazione europea di libero scambio) ⁽¹⁸⁾, un'organizzazione interstatale volta a promuovere il libero scambio e l'integrazione economica fra gli Stati membri ⁽¹⁹⁾.

La mossa per quanto sostenuta dall'esigenza di diffondere i primi fermenti di una politica liberista - anche in risposta al totalitarismo e alla politica autarchica che sin lì aveva imperversato - si rivela invece non particolarmente risolutiva né conveniente

¹⁷ Un processo di decolonizzazione che porterà alla graduale dissoluzione dell'Impero britannico, sul punto si v. F. Bozzo, *Dal Regno Unito alla Brexit*, cit., 106-107 ss.

¹⁸ Convenzione di Stoccolma del 4 gennaio 1960. All'EFTA parteciparono - oltre al Regno Unito - Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera. Sul punto cfr., F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, cit., 12, "La creazione dell'EFTA non risolveva il problema dell'isolamento politico della Gran Bretagna nei confronti delle sue aree di interesse tradizionale. All'inizio degli anni Sessanta la posizione di Londra era fortemente indebolita sia nei rapporti con gli Usa, sia nei confronti dei grandi paesi europei, sia nel suo ruolo di perno del Commonwealth che non riusciva a funzionare.

¹⁹ Come osserva F. A. von Hayek, *Liberalismo*, Soveria Mannelli, 2012, 38 ss. "Dopo la Seconda guerra mondiale, si è verificata ancora una volta una temporanea rinascita delle idee liberali, dovuta in particolare a una nuova consapevolezza del carattere oppressivo di ogni regime totalitario e in parte al riconoscimento del fatto che la responsabilità della depressione economica era in larga misura da imputarsi agli ostacoli frapposti nel periodo tra le due guerre agli scambi internazionali. Il risultato più caratteristico di quegli anni è stato il *General Agreement on Tariff and Trade* (Gatt) del 1948; ma anche i tentativi di creare unità economiche più ampie (come il Mercato comune e l'Efta) si sono chiaramente mossi nella medesima direzione". D. Velo, *Quale Europa. Il modello europeo nella storia contemporanea*, Bari, 2018, 45, "L' E.F.T.A. concretizzò il disegno inglese per un ordine liberista in Europa. L'*European Free Trade Area* aveva come obiettivo un mercato europeo privo di istituzioni, un mercato senza Stato, come viene definito sinteticamente il contenuto dell'opzione liberista".

(²⁰) e al Regno Unito non resta che riavvicinarsi al Continente, volgere lo sguardo verso di esso, provando così ad esser parte della neonata Comunità (²¹).

Ebbene l'adesione dei britannici alla Comunità europea non sarà immediata, soprattutto per l'avversa posizione dei francesi e, per essi, di *De Gaulle*, che non solo considerava Londra un ostacolo all'affermazione della Francia come potenza europea, ma era altresì convinto di dover impedire che veicolasse all'interno della comunità la logica liberista inglese.

Il modello di Europa immaginato dal generale francese ricalcava piuttosto un modello di integrazione edificato sulla cooperazione e sul ruolo centrale etico dello Stato (e della statualità) (²²). Del resto, ben presto emergerà la necessità di definire un modello di statualità europea, dal momento che il processo integrativo - oltre l'originaria conformazione di mercato comune - tenderà verso un disegno costituzionale sopra cui poggiare (²³). Tale disegno, nell'idea *spinelliana*, s'ispirava al

²⁰ Come osserva F. Fabbrini, *Brexit. Tra politica e diritto*, Bologna, 2021, 17, la creazione di tale Associazione "si era presto rivelata uno strumento di crescita economica molto meno efficace del mercato della CEE: sicché anche in conseguenza del progressivo smantellamento dell'impero coloniale britannico nel corso degli anni '60, il Regno Unito aveva quindi avanzato richiesta di aderire alla CEE". In questa stessa direzione si v. F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, cit., 13, il quale riferisce che "Nel 1960 una Commissione speciale guidata da Frank Lee fu incaricata di comparare gli effetti di medio-lungo termine che avrebbe comportato la partecipazione della gran Bretagna all'EFTA o alla CEE. Il rapporto della Commissione - che aveva il mandato di analizzare aspetti esclusivamente economici - fu abbastanza impietoso per l'EFTA e suggeriva al Governo l'ingresso nella Comunità. La C.E.E., al contrario, nacque con una logica liberale, una Comunità economica destinata ad essere governata da una statualità di cui furono subito messe le basi essenziali".

²¹ D. Velo, *Quale Europa. Il modello europeo nella storia contemporanea*, cit., 46, sicuramente l'EFTA costituisce un tentativo di ostacolare l'unificazione europea, ma "Questo tentativo inglese si scontra con il successo della C.E.E., superiore alle più ottimistiche aspettative, e con il parallelo insuccesso dell'E.F.T.A.. Ciò pone all'Inghilterra il problema di mutare la strategia per realizzare i propri obiettivi. La nuova strategia sarà l'ingresso dell'Inghilterra nella C.E.E. al fine di ostacolare "dall'interno" lo sviluppo verso forme più avanzate di *government*. Lo scontro fra due modelli di statualità continua, in forme diverse, ma sostanzialmente con gli stessi contenuti".

²² D. Velo, *Quale Europa. Il modello europeo nella storia contemporanea*, cit., 38-39, ove può leggersi che "Il processo di unificazione Europea nasce quindi nella forma di rifiuto di un ordine liberista, senza Governo".

²³ D. Velo, *Quale Europa. Il modello europeo nella storia contemporanea*, cit., 40-41, per l'Autore, infatti, "In realtà, il problema centrale per ogni avanzamento del processo di unificazione è sempre stato di natura costituzionale. L'Unione europea ha costruito gradualmente un proprio modello di statualità. La dimensione economica ha rappresentato un aspetto di grande rilevanza del processo di unificazione; ma la comprensione degli aspetti economici non può essere raggiunta dal disegno istituzionale".

modello di Federazione statunitense e all'idea di concretizzarlo attraverso un processo costituente che avrebbe spinto di là dall'iniziale connotazione economica l'unificazione europea. A questa stregua, pur non prefigurandosi simile realizzazione, la richiesta di partecipazione del Regno Unito al progetto comunitario risuonava comunque particolarmente stridula tanto che non fu subito accolta. Solo quando *De Gaulle* si dimise dalla sua carica di Presidente della Repubblica francese, e lo scenario internazionale mutò, il Regno Unito poté riallacciare più distese relazioni con la Francia e, nell'obiettivo comune di arginare l'incipiente espansione economica tedesca, si crearono le condizioni per l'adesione, perfezionatasi poi nel 1973.

Per certo, l'ingresso nella Comunità europea non fu senza condizioni o vincoli; fu difatti un'adesione di carattere *compromissorio* (un matrimonio di interessi come è stato da più parti definito) ⁽²⁴⁾ e non senza una certa riluttanza da parte del nuovo *partner*. Per comprendere il senso di tale riluttanza si pensi solo - dal punto di vista giuridico-costituzionale - all'effetto dirompente che l'adesione alla Comunità comportò: da un lato, la diretta applicabilità del diritto comunitario nell'ordinamento interno senza, quindi, l'intervento del legislatore nazionale; dall'altro, il vincolo per i giudici di interpretare il diritto nazionale in conformità al diritto comunitario e per il legislatore di attuare gli atti comunitari ⁽²⁵⁾. Per di più, la Corte di Giustizia aveva già al tempo sviluppato una densa e corposa giurisprudenza in merito ai rapporti tra ordinamento sovranazionale e ordinamenti nazionali e già chiaramente aveva enucleato dalle pieghe di questa casistica il *principio di prevalenza* del diritto comunitario rispetto a quello statale.

Per un ordinamento di *common law* come quello britannico, ma soprattutto per la consolidata tradizione del parlamentarismo inglese incentrata sul principio della (preminenza del Parlamento) *sovereignty of Parliament* l'incorporazione di *sources extra ordinem* come anche la prevalenza (o meglio la precedenza nell'applicazione) del diritto

²⁴ Ex multis C. Martinelli, *L'Isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, cit., ed anche in Id. (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 9 ss.

²⁵ Discorre di "connaturata riluttanza" A. Torre, *Sovranità parlamentare e decisione popolare nel Regno Unito della Brexit*, in C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 197 ss.

comunitario rispetto al diritto interno antinomico appariva palesemente impattante⁽²⁶⁾. Non è un caso se nel momento in cui inizia a discutersi intorno all'esigenza di introdurre la moneta unica la resistenza del Regno Unito si fa più manifesta e, a tratti, radicale. D'altronde, la moneta come la produzione normativa rappresentano - secondo l'impostazione classica - il versante interno della sovranità statale⁽²⁷⁾ e, per conseguenza, rinunciare ad esercitare in tali ambiti prerogative sovrane avrebbe significato intaccare oltre misura l'autorità nazionale. Di qui la prospettiva di negoziare degli *opting-out*⁽²⁸⁾ ed ottenere un trattamento differenziato rispetto agli Stati membri⁽²⁹⁾: un *eccezionalismo britannico* che non solo posizionava l'Isola diversamente rispetto alle decisioni comuni prese in sede comunitaria⁽³⁰⁾, ma tradiva bene il segno di un atteggiamento distaccato ed oppositivo rispetto ad un'integrazione che seppure con molti *stop and go* comunque proseguiva la sua corsa. Il Regno Unito, infatti, non aderirà alla moneta unica, mantenendo la propria politica monetaria, mentre vedrà favorevolmente l'accoglimento nel Trattato di Maastricht del principio di sussidiarietà, ritenuto uno strumento di garanzia per le competenze degli Stati membri.

In questo contesto si consuma un rapporto geneticamente difettoso che neppure l'adesione aveva sanato né era riuscita a sopire lo spirito di diffidenza degli euroscettici che, di tanto in tanto, levavano la loro voce e, strumentalizzando la questione, miravano a produrre frizioni politiche interne molto accese e forti. Nel 1975 si celebra il primo Referendum col quale si chiedeva ai cittadini britannici di esprimere la loro volontà circa la permanenza o meno del Regno Unito nella Comunità europea e nel Mercato unico europeo. L'esito fu nettamente a favore dell'appartenenza e, senz'altro,

²⁶ In proposito si v. S. George, *An Anxious Partner: Britain in the European Community*, Oxford, 1998.

²⁷ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., vol. I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970.

²⁸ Tra cui la non adesione al Sistema Monetario europeo prima e all'unione economica e monetaria dopo; agli accordi di Schengen; alle norme per la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Inoltre la Corte di Giustizia dell'Unione europea non è competente circa la compatibilità delle norme inglesi con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Sul punto tra i molti si v. almeno A. Forster, *Britain and the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism*, in *Journal of Common Market Studies*, 3-1998, 347 ss.

²⁹ F. Fabbrini, *Brexit. Tra politica e diritto*, cit., 21, "per effetto degli opt-outs il Regno Unito venne a trovarsi progressivamente in una situazione diversa dagli altri stati membri dell'UE - un processo noto come differenziazione".

³⁰ F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, cit., 25.

trapelò anche un cenno di entusiasmo verso la continuazione di quel disegno europeista.

La successiva evoluzione che ha conosciuto la Comunità Economica Europea trasformandosi prima in Comunità europea e poi in Unione europea; l'allargamento ad Est e l'ampliamento delle competenze dell'UE segna una tappa fondamentale che di fatto spinge il processo integrativo europeo verso il consolidamento di un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa e, dunque, un'unione sempre più politica. Nello stesso torno di tempo la Comunità evolve ulteriormente da *comunità* non solo *di diritto* ma anche *di diritti* ⁽³¹⁾, innescandosi - attraverso il riconoscimento della tutela dei diritti fondamentali - un processo di costituzionalizzazione che, tuttora, la caratterizza significativamente.

Di fronte a simili mutamenti l'atteggiamento del Regno Unito si fa ancor più ostinato, critico e a tratti negazionista della reale consistenza costituzionale dell'Unione europea e, non senza premeditazione, spinge per l'introduzione - già nel Trattato costituzionale del 2004 - di una disposizione contenente la clausola di recesso, confluita poi nel Trattato di Lisbona all'art. 50 TUE. In virtù di tale clausola "Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'UE", e con essa è stato formalmente posto il fondamento giuridico sul quale far leva per esercitare il diritto di recesso dall'Unione europea.

Quanto alla portata normativa ed innovativa di tale disposizione la dottrina sin da subito vi ha ricollegato un *valore meramente ricognitivo*, sulla base della considerazione che già prima del riconoscimento espresso potesse rinvenirsi l'esistenza implicita del diritto di recesso ⁽³²⁾. Simile convincimento poggiava su due argomenti: il

³¹ Sul punto sia consentito rinviare al mio *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, cit., 143 ss; nonché *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, vol. I, Milano, 2006, 147-194.

³² M. Puglia, *Art. 50*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 338 ss.; F. Pocar - M.C. Baruffi, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2014, 150 ss.; I. Nicotra, *Il diritto di recesso e il Trattato che istituisce la Costituzione europea*, in A. Lucarelli - A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla costituzione europea*, Napoli, 2003, p. 453; 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*, 37/2013, pp. 149-153; H. Hofmeister, *Should I stay or should I go? - A critical analysis of the right to withdraw from the EU*, in *European Law Journal*, vol., 15, n. 15, 2010, 589 ss; F. Savastano, *Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione Europea*, in *federalismi.it*, 25 novembre 2015; G. G. Carboni, *L'attivazione*

primo, opponeva alla durata illimitata dei Trattati e alla cessione di sovranità degli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario la tesi che il processo integrativo europeo non per tali circostanze avesse assunto il carattere di *processo irreversibile*, tanto più che la partecipazione all'UE da parte degli Stati si era compiuta - come del resto si compie - per mezzo di *limitazioni della sovranità* (come prescrive, ad esempio, il nostro art. 11 Cost.)⁽³³⁾ che non vuol dire cessione né trasferimento della stessa⁽³⁴⁾. Anche linguisticamente i due termini esprimono difatti un significato diverso, l'uno (*limitazioni*) riferisce la *restrizione* della sovranità, per di più volontaria, derivante da una precisa scelta del potere costituente (di un'autolimitazione) che - a rigore - non tocca né l'essenza né l'intestazione della sovranità stessa; l'altro (*cessione*), invece, implica un *trasferimento* il quale - a sua volta - comporta un *passaggio*, una *dislocazione* del potere/autorità e che, al più, può avere ad oggetto compiti o competenze statali⁽³⁵⁾.

dell'art. 50 del TUE e il negoziato con la UE: i nodi fondamentali, in C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 243 s.

³³ Oltre all'art. 11 della Costituzione italiana ("L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"), si veda il preambolo della Costituzione tedesca del 1949 che afferma "Consapevole della sua responsabilità davanti a Dio e all'uomo, ispirato dalla volontà di preservare la sua unità nazionale e statale e di servire la pace del mondo come membro alla pari in un'Europa unita, il popolo tedesco (...), al fine di dare un nuovo ordine alla vita dello Stato per un periodo di transizione, hanno approvato questa Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania in virtù del suo potere costituente. Ha agito anche per quei tedeschi a cui è stata negata la partecipazione. L'intero popolo tedesco è chiamato a completare l'unità e la libertà della Germania attraverso la libera autodeterminazione".

³⁴ Sul punto si v. G. De Vergottini, *La persistente sovranità*, in *Consultaonline*, 3 marzo 2014, il quale afferma che "In proposito va con chiarezza ribadito, al fine di porre da parte alcune ricorrenti fumose argomentazioni, che deve nettamente distinguersi il concetto di limitazioni di sovranità da quello di cessioni di sovranità. La differenza non è di poco conto e il *Conseil constitutionnel* la ha descritta in modo chiaro in una sentenza del 1976: le limitazioni a condizione di reciprocità sono costituzionalmente ammissibili. Non così i "trasferimenti" di sovranità a organizzazioni internazionali che sarebbero comunque vietate. Nella notissima sentenza sul trattato di Lisbona il *Bundesverfassungsgericht* ha escluso cessioni/trasferimenti di sovranità. Le competenze assegnate alla Unione sono di attribuzioni limitate, la sovranità rimane agli stati e l'effetto diretto degli atti adottati dalla Unione europea è conseguenza della volontà statale".

³⁵ Simile considerazione trova sostegno nella posizione di alcuni giudici costituzionali europei che in diverse occasioni hanno riconosciuto l'esistenza implicita di un diritto di recesso, poggiando la loro convinzione sulla circostanza che la partecipazione dal processo d'integrazione europeo non ne deriva una cessione definitiva delle quote di sovranità, ma un semplice trasferimento delle stesse. In particolare, il giudice costituzionale spagnolo nella

E quand'anche avesse ad oggetto la cessione e, quindi, la rinuncia, della sovranità da parte dello Stato questo, spogliandosene, ne intesterebbe la titolarità ad una autorità diversa come accade nei processi di formazione dello Stato federale⁽³⁶⁾.

Corre l'obbligo di precisare che l'Unione europea non è, come noto, uno Stato federale, ma - come ha affermato in diverse occasioni il *Bundesverfassungsgericht* - un'associazione (*Verbund*) di Stati democratici; un'organizzazione sovranazionale e non uno Stato europeo. Non a caso la Corte costituzionale tedesca utilizza nella sentenza Maastricht l'espressione *Staatenverbund* che "non è sinonimo né di *Staatenbund* (Confederazione) né di *Bundesstaat* (Stato federale)". Un termine che denota "un'organizzazione a metà tra Confederazione di Stati (*Staatenbund*) e destatalizzazione di Stati (*Entstaatlichung*) in uno Stato europeo"⁽³⁷⁾ e da questa sua particolare natura ne discende una "mera autonomia decisionale derivata dagli Stati membri"⁽³⁸⁾.

La seconda argomentazione volta a ritenere esistente un diritto di recesso già prima della formulazione dell'art. 50 TUE riposava sulla previsione del diritto internazionale consuetudinario codificato nella Convenzione di Vienna del 1969 e sull'invocazione della *clausola rebus sic stantibus*, in base alla quale la parte può invocare un "cambiamento fondamentale delle circostanze" quale motivo di recesso o estinzione del trattato qualora tale cambiamento muti le circostanze che abbiano "costituito una base essenziale del consenso delle parti a vincolarsi al trattato" o che "abbia per effetto di trasformare radicalmente la portata degli obblighi che rimangono da adempiere in base

decisione n. 1 del 13 dicembre 2004 affermava, a proposito del principio di primazia del diritto europeo, che "il primato opera rispetto a competenze cedute all'Unione per volontà sovrana dello Stato, e allo stesso tempo sovraneamente recuperabili attraverso lo strumento del ritiro volontario".

³⁶ Sul punto ancora G. De Vergottini, *La persistente sovranità*, cit., 3-4, "Una limitazione è perfettamente comprensibile ove effettuata in seguito a libera determinazione volitiva senza per questo compromettere l'essenza della sovranità. Una cessione è pure comprensibile se riferita non alla sovranità, in quanto in tal caso si rischierebbe di compromettere l'essenza di un soggetto sovrano, ma a particolari profili delle competenze statali. Nel caso estremo una "cessione" in senso radicale significherebbe rinuncia e quindi superamento del potere sovrano a favore di altro soggetto di cui si adombra la forza di assorbimento come nell'ipotesi di trasformazione di un'entità confederativa in uno stato federale". Sulla questione della sovranità nello Stato federale si rinvia all'insegnamento di Carl Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 483 ss.

³⁷ A. Anzon - J. Luther, *Il Trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale in Rassegna di dottrina e giurisprudenza straniera*, 677 ss. In particolare v. nota 8, 693.

³⁸ Così il *Bundesverfassungsgericht* nella sentenza sul Trattato di Lisbona BVerfGE 123, 267 ss.

al trattato”⁽³⁹⁾. In verità, diverse erano le perplessità sollevate circa l’estensione ai Trattati europei della norma internazionale consuetudinaria e non solo per le restrittive e rigorose condizioni richieste, ma anche e soprattutto per la diversa natura giuridica dell’ordinamento sovranazionale rispetto a quello internazionale⁽⁴⁰⁾. Tali perplessità poggiavano sia sull’assunto che l’adesione al progetto europeo da parte degli Stati membri avesse implicato una “limitazione definitiva” della loro sovranità in modo da rendere l’integrazione europea un processo irreversibile⁽⁴¹⁾ sia sulla particolare struttura dell’ordinamento europeo fondata sulla *primauté* del diritto europeo che dà vita ad un sistema giuridico sostanzialmente diverso da quello internazionale⁽⁴²⁾. Sicché, come è stato osservato, anche in virtù del particolare *vincolo* che scaturisce dal Patto europeo “gli Stati non godrebbero più di quella libertà che è tipica della negoziazione internazionale e che caratterizza veramente il diritto internazionale”⁽⁴³⁾, essendo qui, gli Stati stessi, chiamati ad agire nell’interesse di quel *vincolo* e di conservarne la *ratio* originaria.

Senonché, e di là dalle posizioni solo appena accennate, la questione interpretativa sull’esistenza o meno di un diritto di recesso prima dell’introduzione

³⁹ Sulla portata della clausola *rebus sic stantibus* si v. almeno L. Sico, *Gli effetti del mutamento delle circostanze sui trattati internazionali*, Padova, 1983, 4 ss.; J. P. Bullington, *International Treaties and the clause “rebus sic stantibus”*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 1927, 153 ss.; A. Maresca, *Il Diritto dei Trattati*, Milano, 1971, 700 ss.; B. Impallomeni, *Il principio rebus sic stantibus nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Milano, 1974, 3 ss. Riferiscono del dibattito circa l’esistenza o meno di un diritto di recesso precedente l’introduzione dell’art. 50 TUE M. Puglia, *Art. 50*, cit., 340; F. Pocar – M.C. Baruffi, *Commentario breve ai Trattati dell’Unione Europea*, 150 ss.; A. Wyrozumska, *Art. 50 [Voluntary Withdrawal from the Union]*, in H-J. Blanke – S. Mangiameli, *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Berlin-Heidelberg, 2013, 1385 ss. spec. 1401 s.

⁴⁰ Sulla problematica applicazione dell’art. 62 della Convenzione di Vienna v. Wyrozumska, *Art. 50 [Voluntary Withdrawal from the Union]*, cit., 1401-1402, “Given the presumed dynamism of the EU system, specifically apt to enable a joint response to unforeseen situations and developments like energy, economic, or political crises, it seem difficult to conceive what could justify to the TEU the use of Art. 62 VCLT”.

⁴¹ In termini simili si era espressa anche la Corte di Giustizia sentenza n. 14 del 1964 (causa Costa/Enel) secondo la quale: “il trasferimento effettuato dagli stati a favore dell’ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del trattato implica (...) una limitazione definitiva dei poteri sovrani. Per di più in tale senso deponessa la lettura degli art. 53 TUE e 356 TFUE.

⁴² G. Tesauro, *Diritto dell’Unione europea*, Padova, 2012, 189.

⁴³ Così S. Mangiameli, *Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l’integrazione europea*, in A. Iacoviello (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell’integrazione economica e politica europea sull’ordinamento nazionale*, Milano, 2016, 346.

dell'art. 50 TUE trova ora definizione nella previsione testé richiamata, la quale sopisce ogni e qualunque dubbio ermeneutico-applicativo; ed il Regno Unito va senz'altro annoverato quale primo Stato membro dell'UE ad averne richiesto l'attivazione.

3. *Le implicazioni post-Brexit sull'assetto costituzionale britannico*

All'interno del quadro appena tratteggiato, emerge con palmare evidenza come la ritrosia del Regno Unito verso l'Unione europea si sia tradotta nel tempo in qualcosa di più di una semplice incompatibilità, imponendosi con toni sempre più perentori sul dibattito politico pubblico; e non certo, quindi, come fatto inaspettato o inatteso⁽⁴⁴⁾, quanto piuttosto come atto finale di un interludio assai complicato.

Nel 2015 viene adottato l'*European Union Referendum Act*, con il quale si autorizzava lo svolgimento di un referendum consultivo sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea. Il 23 giugno 2016 dopo il voto dei cittadini britannici⁽⁴⁵⁾, e la vittoria del *Leave*⁽⁴⁶⁾, si dischiude per il Regno Unito una fase piuttosto tormentata, gravida di importanti conseguenze sia sul piano costituzionale interno, e in particolare sulla forma di governo, sia su quello sovranazionale, riguardo ai rapporti con l'Unione europea.

Dalla prospettiva del sistema ordinamentale interno e degli effetti giuridici riversatisi sull'architettura costituzionale del Paese, la questione sin da subito

⁴⁴ G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza territorio*, in *Annuario 2016, Atti del XXXI Convegno annuale Trento, 11-12 novembre 2016*, Napoli, 2017, 509 spec. nota 193 il quale osserva che "Sul piano geopolitico, Brexit non era del tutto imprevedibile. Un pieno e felice connubio fra l'idea tellurocratica propria delle potenze europee continentali e l'idea talassocratica della potenza britannica sarebbe stato in effetti miracoloso. Si sono scontrate ancora, dunque, terra e mare: la potenza terrestre dell'Europa e la potenza marittima di Albione, estranea alla terra e ai suoi modi di organizzazione dello spazio politico, proiettata verso l'Oceano e gli altri continenti, refrattaria all'irregimentazione e all'omologazione burocratica come lo sono i 'pirati' e gli 'schiumatori del mare'".

⁴⁵ Al voto hanno partecipato tutti i cittadini britannici, i cittadini del Commonwealth residenti nel Regno, i cittadini di Gibilterra e i cittadini britannici residenti all'estero. Per un'analisi dettagliata del voto si v. F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, cit., 47 ss.

⁴⁶ C. Martinelli, *L'isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discordi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017 del 27 marzo 2017, 1 ss., secondo il quale "La vittoria del *Leave* nel referendum sulla permanenza o sull'uscita del regno Unito dall'Unione Europea ha reso evidente la persistenza di una volontà di distinzione rispetto al Continente che nella maggioranza degli inglesi ancora perdura e a cui non intendono rinunciare nemmeno di fronte a delicatissime opzioni politiche".

affrontata ha riguardato il riconoscimento del *valore* vincolante o meno della consultazione referendaria. E se dal punto di vista politico ad essa non poteva non attribuirsi un'enorme e significativa risonanza politica, dal momento che la stessa aveva costituito un punto centrale del programma del partito conservatore in occasione delle elezioni del Parlamento (tanto che dimessosi Cameron, *Theresa May* dichiarerà *Brexit means Brexit* lasciando presagire la volontà di interpretare il suo mandato proprio portando fuori il RU dall'UE); dal punto di vista giuridico il Referendum aveva natura meramente consultiva come stabilito, d'altronde, dalla stessa legge istitutiva; e proprio l'assenza di una specifica disciplina volta a regolare le fasi successive all'esito referendario, soprattutto - come è accaduto - conclusosi con voto favorevole all'uscita dall'Unione europea, sollevava le prime conseguenze sulla forma di governo e, più specificamente, sul rapporto tra Governo e Parlamento, aprendo una questione di diritto costituzionale interno ⁽⁴⁷⁾.

Molto brevemente il Governo, forte della legittimazione politica ricevuta dagli elettori referendari, aveva ritenuto di dover procedere all'attivazione della procedura di recesso *ex art. 50 TUE*, prescindendo da una espressa autorizzazione del Parlamento, ritenuto tale potere (di recesso) una delle *cd. prerogative della Corona* e come tale legittimante l'Esecutivo ad agire in modo autonomo sul piano internazionale.

La misura di quanto fosse compenetrata la questione politica con quella costituzionale troverà conferma nel coinvolgimento del potere giudiziario nella vicenda Brexit, chiamato a dirimere un vero e proprio conflitto tra poteri dello Stato.

Il 3 novembre 2016 l'Alta Corte inglese aveva ritenuto, rispetto alla manifestata intenzione del Governo di voler notificare unilateralmente all'Unione la volontà del Paese di recedere *ex art. 50 TUE*, necessaria un'esplicita autorizzazione da parte del Parlamento, essendo questo un potere concernente il diritto interno e, dunque, non propriamente il potere estero (*treaty making and un-making power*) del Governo, in virtù delle *cd. prerogative regie* ⁽⁴⁸⁾. Stando a questa primissima affermazione, l'atto di

⁴⁷ G. Caravale, *Il "silenzio" dell'European Union Referendum Act 2015*, in C. Martinelli (a cura di), *Il Referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 104-107.

⁴⁸ In proposito la Corte, riprendendo ai par. 27 e 28 della sentenza un più risalente precedente (*The Case of proclamations* del 1610), ha ribadito che "the King by his proclamation or other ways cannot change any part of the common law, or statute law or the customs of the realm (...) the King haht no prerogative, but that which of the law of the land allows him".

fuoriuscita dall'Unione europea contemplava necessariamente l'intervento del Legislatore ritenuto indispensabile ⁽⁴⁹⁾. I giudici di Londra avevano incentrato la decisione sopra due argomentazioni fondamentali: *in primis*, sul rilievo del principio di sovranità parlamentare ed il valore, non solo storico, che esso riveste all'interno del sistema costituzionale inglese al quale si accompagna, come fosse un'endiadi, il principio della democrazia rappresentativa. Tale approccio aveva permesso di ribadire – come già a partire dal *Bill of Rights* – che la Corona è sottoposta alla Legge ovvero alla preminenza del Parlamento e alla *rule of law* capisaldi dell'ordinamento costituzionale inglese - inteso come Stato di diritto - da cui ne deriva l'ontologica limitazione delle prerogative regie che, come si legge nella sentenza (in base ad un'idea tralazia del ruolo dell'istituzione monarchica), “costituiscono il residuo dell'autorità legale lasciata nelle mani della Corona” ⁽⁵⁰⁾. *In secundis*, sulla natura costituzionale dello *European Communities Act* del 1972, con il quale e per effetto del quale il Paese, facendo ingresso nella CEE, ha aderito ad un sistema giuridico sovranazionale dal quale ne è derivato un complesso di diritti fondamentali per i cittadini che, dunque, non è nella disponibilità del Governo di limitare o revocare.

Nella cornice culturale e giuridica entro cui muove la decisione della *High Court* non viene mai tralasciata la particolare natura della struttura costituzionale inglese e, proprio in ragione di ciò, è continuo il richiamo alla tradizione, alle consuetudini costituzionali e alla *common law*, quali chiavi di lettura dell'intera vicenda. Più specificamente, il ragionamento dei giudici londinesi si sofferma a ribadire come la prerogativa regia su cui si fonda l'azione del Governo incontri i propri limiti nei principi della *common law*, dello *statute law*, e, *a fortiori*, nello stesso principio della sovranità del Parlamento.

A rendere ancor più chiara la posizione dell'Alta Corte è sopraggiunta nel 2017 il pronunciamento della Corte Suprema ⁽⁵¹⁾ che ribadendo, e quindi confermando, l'impianto argomentativo del giudice di prima istanza ha di fatto messo fine a quel clima di incertezza costituzionale e chiarito definitivamente il ruolo del Parlamento di Westminster e dei Parlamenti devoluti. In modo assertivo, il supremo giudice ha

⁴⁹ Sul punto si v. N. Baber – T. Hickman – J. King, *Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role*, U.K. Const. L. Blog <https://ukconstitutionallaw.org/>.

⁵⁰ Cfr. par. 24 della sentenza EWHC.

⁵¹ UKSC 5, R (Miller) v SS for Exiting the European Union, 2017.

sottolineato come l'adesione ai Trattati abbia dato vita ad un sistema "integrato", derivante dall'adesione alla CEE (e poi UE) e dal quale ne sono scaturiti effetti rilevanti non solo sul piano delle relazioni internazionali. Per conseguenza, l'integrazione che si è andata realizzando ha originato una ben più complessa interazione fra ordinamenti che l'Esecutivo non ha il potere di modificare se non previa autorizzazione del Parlamento. Per giunta, il sistema vigente ha dato vita – come si legge nella decisione – ad un insieme di diritti che solo il Parlamento può limitare e, dunque, non vi è alcun potere di intervento governativo sulla consistenza dei diritti fondamentali⁽⁵²⁾. In altre più chiare parole, la Corona (e l'Esecutivo) non può mai sostituirsi al Parlamento quando siano in gioco i diritti dei cittadini, rappresentati questi ultimi dal solo Parlamento⁽⁵³⁾. Del resto, come verrà affermato in alcuni passaggi successivi, "c'è una significativa differenza tra la possibilità del governo di partecipare alla formazione delle norme europee che vanno a modificare le norme interne del Regno (come previsto dall'ECA) e la sua facoltà di prendere una decisione politica unilaterale con importanti ricadute su tutto il sistema costituzionale britannico"⁽⁵⁴⁾.

⁵² Una sentenza che - come ha affermato - C. Martinelli, *L'isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discordi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017 del 27 marzo 2017, 34, "va apprezzata per la linearità di un impianto motivazionale che scava sino alle fondamenta del sistema costituzionale britannico per individuare i valori sui quali operare un bilanciamento tra le funzioni spettanti ai due pilastri della forma di governo, alla ricerca dei reciproci confini tra discrezionalità politica e protezione dei diritti fondamentali".

⁵³ F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, cit., 70, il quale chiarisce sul punto che "Una decisione come quella di abbandonare l'Unione comporta poi delle conseguenze molto rilevanti sul piano dei diritti dei cittadini britannici: diritti introdotti nell'ordinamento interno da parte delle norme europee che non necessitavano di atti di recepimenti; diritti di cui godono persone fisiche e giuridiche britanniche che vivono in un altro Stato membro dell'Unione (...). Di fronte al coinvolgimento dei diritti dei cittadini, l'intervento del Parlamento non può che esser necessario"; C. Martinelli, *L'isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discordi di Churchill alle sentenze Brexit*, cit., 35, il quale parafrasando le parole della Corte Suprema scrive che "la decisione politica assunta dal popolo necessitava del rivestimento di un abito giuridico, che il vestito deve essere una legge, e che il sarto non può che essere il Parlamento, ovviamente"; F. Fabbrini, *Brexit. Tra diritto e politica*, cit., 33, il quale sottolinea che "Lo *European Communities Act 1972*, pertanto, rappresentava una legge di «carattere costituzionale». Il cambiamento dello *status quo*, con la rimozione dei diritti e dei privilegi che i cittadini derivano dall'appartenenza all'UE, non poteva, quindi, a giudizio della Corte Suprema, accadere per semplice mano del governo. Al contrario, un atto legislativo del Parlamento, di pari rango allo *European Communities Act 1972*, si rivelava necessario al fine di dare esecuzione al risultato del referendum, «la cui forza è politica piuttosto che giuridica»".

⁵⁴ Cfr. par. 78-80 USKC.

Quanto al ruolo dei Parlamenti regionali, la decisione ha chiarito la preminenza indiscussa del Parlamento inglese quale unico decisore nell'ambito del procedimento legislativo nazionale. E, perciò, nel caso di specie nessuna cooperazione o necessità di raccordo tra i due livelli territoriali di governo, diversamente da quanto ordinariamente prevede la *Sewel convention*. In proposito, la *Supreme Court* ha ribadito come le regole convenzionali non possano essere invocate innanzi al giudice affinché siano rispettate⁽⁵⁵⁾.

La pronuncia poggia insomma sugli assi portanti della tradizione parlamentare britannica. Qui, come nella decisione dell'Alta Corte⁽⁵⁶⁾, emerge con indiscusso nitore la riaffermazione del principio della sovranità del Parlamento rispetto al Governo, pur senza peraltro trascurare l'altro aspetto di sicuro rilievo che riguarda il rapporto tra sovrano legale (il Parlamento) e sovrano politico (il popolo) (ovvero tra democrazia rappresentativa e rappresentanza diretta): rapporto altrettanto delicato per l'effettiva tenuta dell'ordine costituzionale. Infatti, pur restando nella più ampia discrezionalità del legislatore, la scelta di confermare l'esito della consultazione referendaria, e di votare a favore della notifica dell'art. 50 TUE, ha evitato il prodursi di uno strappo tanto politico quanto giuridico⁽⁵⁷⁾. E per quanto avesse solo natura consultiva, il

⁵⁵ Cfr. per. 136-152 USKC.

⁵⁶ Procede ad una lettura delle due decisioni F. Rosa, *A parliamentarism under stress. Il parlamentarismo britannico dopo la Brexit*, in C. Martinelli, *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 239.

⁵⁷ Il Governo May presentò al Parlamento un disegno di legge che autorizzasse l'Esecutivo ad attivare l'art. 50 TUE. Tale legge fu approvata dalla Camera dei Comuni, ma non dalla Camera dei Lord che presentò due emendamenti. Questi furono scartati e la Camera dei Comuni procedette all'approvazione della legge che entrò in vigore il 16 marzo 2017. Di lì a qualche giorno il Regno Unito notificò formalmente all'Unione Europea il recesso. La procedura avrebbe dovuto concludersi due anni dopo (29 marzo 2019) come previsto dal Trattato. Invero, i negoziati tra Commissione europea e governo May volti ad addivenire ad un Accordo di recesso furono tutt'altro che lineari. Si registrarono importanti resistenze politiche in Parlamento che per ben tre volte fu chiamato a votare l'Accordo di recesso. Di fronte a tale situazione di stallo la premier May chiedeva di posticipare l'uscita dall'UE per evitare conseguenze ed implicazioni devastanti non solo sul piano economico, ma anche sul piano giuridico e della certezza del diritto. Il Consiglio europeo concesse la proroga della data di uscita dall'UE e nel mentre il Regno Unito veniva coinvolto nelle elezioni del Parlamento Europeo non senza qualche perplessità di portata giuridico-istituzionale. Dopo le dimissioni di Theresa May i negoziati proseguirono sotto la direzione del governo Johnson il quale, nel dicembre del 2019, presentò al Parlamento un disegno di legge che dava attuazione all'intesa sul recesso dall'UE, aprendo la strada all'uscita del Regno Unito. La legge (*EU Withdrawal Agreement Act 2020*) verrà approvata a larga maggioranza dalla Camera dei Comuni. La procedura si è perfezionata con la firma dell'Accordo tra Johnson, Ursula von der Leyen

risultato referendario ha comunque convogliato e indirizzato la successiva azione del Parlamento verso la volontà del popolo britannico ⁽⁵⁸⁾. Un Referendum che ha generato un'ingovernabilità senza precedenti anche per via della specificità dell'ordinamento britannico, sprovvisto di una Costituzione scritta la cui presenza probabilmente avrebbe garantito probabilmente un più ordinato svolgimento delle regole del gioco democratico. E ciò anche con riguardo ad un altro aspetto dell'organizzazione costituzionale del Regno Unito. La vicenda Brexit ha toccato il nervo scoperto del rapporto tra il governo centrale di Londra e i governi autonomi di Scozia, Galles e Irlanda del Nord e, più in generale, della condizione del *local government* britannico ⁽⁵⁹⁾. A prescindere d'altro, non sfugge infatti come la decisione di recedere dall'UE sia stata una decisione tutta dell'Inghilterra sin dal suo originarsi e successivamente anche nella fase finale di stipula dell'Accordo di recesso, fondamentalmente negoziato da Londra senza alcuna considerazione per le posizioni delle Autonomie regionali. Ciò ha riaperto la scintilla delle spinte indipendentiste soprattutto di Scozia e Irlanda del Nord, innescando un moto centrifugo all'interno dell'Isola che certo non giova alla stabilità istituzionale e costituzionale del Paese ⁽⁶⁰⁾.

3.1. segue: e sui rapporti tra Regno Unito e Unione europea

La complessità del processo di uscita del Regno Unito dall'Unione europea ha prodotto altrettante significative conseguenze sull'assetto istituzionale europeo, lasciando anche qui il segno profondo di un mutamento senza precedenti, il cui orizzonte va definendosi. Le ricadute effettive che Brexit produrrà sul processo di

(presidente Commissione europea) e Charles Michel (Presidente del Consiglio europeo). Il 31 gennaio 2020 il Regno Unito ha lasciato l'Unione Europea, seguendo a tale data un periodo di transizione di undici mesi per definire il quadro delle relazioni future a partire dal primo gennaio 2021.

⁵⁸ A. Guerrera, *Il popolo contro il popolo. Perché dopo la Brexit la democrazia e l'Europa non saranno più le stesse*, Milano, 2019.

⁵⁹ Sul punto si v. S. Troilo, *Il local government e la Brexit*, in C. Martinelli, *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, cit., 326, il quale discorre del possibile coinvolgimento del governo locale nel riassetto costituzionale conseguente all'uscita dall'Unione europea e delle azioni intraprese in tal senso.

⁶⁰ F. Fabbrini, *Brexit. Tra diritto ed economia*, cit., 118 ss., in particolare a p. 122 l'A. sottolinea che "se qualcuno temeva che Brexit potesse essere l'inizio della disintegrazione dell'UE, in realtà sembra più probabile che esso porti alla disintegrazione del Regno Unito".

integrazione europeo e sulla trama delle relazioni tra i due ordinamenti non sono ancora tutte visibili, sebbene alcune di esse paiono già scorgersi ⁽⁶¹⁾.

La prima, nell'immediatezza del recesso ormai giunto a conclusione, coglie un aspetto inedito, ma non certo imprevedibile, del processo integrativo europeo che – prima di Brexit – è avanzato attraverso adesioni e mai recessi ⁽⁶²⁾.

La seconda non può non considerare le implicazioni di carattere giuridico che ne derivano. Già solo una piana lettura dell'art. 50 TUE mette conto degli effetti che si producono in virtù dell'attivazione della clausola di recesso. Innanzitutto, l'avvio della fase di negoziazione volta alla stipula di un Accordo tra l'Unione e lo Stato uscente allo scopo di fissare le "modalità del recesso" anche tenendo in considerazione il quadro delle future relazioni tra lo Stato stesso e l'Unione. Questo passaggio ormai concluso per il Regno Unito è stato caratterizzato da una certa fibrillazione interna per la Gran Bretagna e da una gestione da parte dell'Unione tutto sommato coesa, ma non per questo poco impegnativa, se si considera che Brexit ha coinciso con questioni altrettanto spinose che hanno richiamato l'attenzione dell'Europa su temi come la crisi dell'euro, quella migratoria e, da ultimo, quella pandemica le quali hanno sferzato un duro colpo alla complessiva tenuta e credibilità dell'intero assetto istituzionale europeo.

Con l'uscita dall'Unione europea, il Regno Unito ha perso la qualifica di Stato membro, che diviene quindi *Stato terzo* e di qui – a rigore – la recisione dei legami giuridici con l'Europa, essendo venuti meno gli effetti giuridici delle norme contenute nei Trattati. A ragionare in termini più specifici, il Regno Unito ha dovuto affrontare almeno due delle implicazioni giuridiche più rilevanti: la sospensione delle norme

⁶¹ A. Guerrera, *Il popolo contro il popolo*, cit., 20 ss., il quale prefigura alcuni possibili scenari post-Brexit e se davvero sarà il preludio di un disastro economico, sociale e politico dal quale l'Europa potrebbe trarne nuova linfa ed il Regno Unito, invece, registrare il segno di una decadenza generazionale. O addirittura questa "nostalgica rivoluzione sovranista" si rivelerà nel tempo "la scelta giusta, munifica e lungimirante, confrontata a un'Unione europea magari sempre più smarrita e flebile. A quel punto Brexit potrebbe davvero innescare un effetto domino che nei prossimi decenni disintegrerà definitivamente, il progetto europeo di Spinelli e Delors. O, infine, Brexit sarà semplicemente una via di mezzo tra i due scenari, che insisteranno a dare forza a entrambi i fronti europeista ed euroscettico".

⁶² Come sottolinea F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, cit., 121 s. "Per decenni l'ipotesi che uno Stato membro potesse voler abbandonare la *casa comune* europea è stata talmente irrealistica da non essere presa in considerazione neanche sul piano teorico, oltre che su quello giuridico".

europee direttamente applicabili nello Stato e la conseguenziale esigenza di colmare le lacune normative formatesi. In questo senso, il governo di Londra ha adottato lo *European Union Bill* con il quale viene fatta cessare l'efficacia dello *European Union Act* del 1972, e viene di fatto incorporato (*domesticalizzandolo*) il diritto europeo nell'ordinamento britannico. Il diritto europeo è, cioè, trasformato e riconvertito in diritto interno così assicurando la conservazione di tutti gli atti approvati dal Parlamento in applicazione del diritto europeo ⁽⁶³⁾. La *ratio* di simile scelta appare piuttosto evidente: essa risiede primariamente nell'esigenza di ridurre quanto più possibile un complesso di problemi legati: *i)* all'applicazione e all'interpretazione del diritto; *ii)* alla certezza del diritto; *iii)* e alla presenza di possibili vuoti normativi. Pur tuttavia non possono trascurarsi le implicazioni che più da vicino interesseranno il sistema delle fonti e, nella specie, l'impatto che l'ingresso di norme di derivazione europea, sia pure nazionalizzate, comporterà sull'ordinamento interno; come non meno complessa appare la sistemazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia, la cui vincolatività è cessata dal giorno del recesso, sebbene resti inalterato il suo valore di precedente, formalmente preservato. E mentre nessuna questione si è posta in relazione all'uscita del Regno Unito dall'UEM o dalla cd. Eurozona non essendovi, i britannici, mai entrati; sotto il profilo istituzionale europeo è stato necessario rimuovere, lì dove esso compare, il riferimento nei Trattati europei al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, di adeguare la composizione degli organi e, in specie, del Parlamento europeo che a partire dal 1° febbraio 2020 si compone di 705 eurodeputati rispetto ai 751 presenti prima dell'uscita del Regno Unito.

4. *Brexit: state sovereignty o disintegrazione del vincolo europeo?*

Innegabile, da qualsiasi punto di vista la si voglia osservare, la considerazione che Brexit rappresenti uno snodo epocale della storia contemporanea e del processo di integrazione europea. Lo scenario finale non pare tuttora compiutamente definito, ma di certo riflessioni di più ampio respiro appaiono già percorribili e, forsanche, utili a

⁶³ A tale regola generale fa eccezione l'incorporazione del principio del primato del diritto europeo, della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE e delle norme generali sull'interpretazione delle norme stesse.

ricomporre un quadro sì complesso e tuttavia riducibile ad un'unica questione di fondo che ci interroga sul possibile divenire dell'Unione.

La vicenda britannica ha senz'altro scosso l'edificio europeo, risvegliando - se si fosse mai sopita - la discussione sulla effettiva *consistenza* dell'istituzione sovranazionale, la quale non da oggi mostra i segni di una vera e propria crisi di senso. Brexit è, perciò, un'occasione che dischiude due diversi e speculari versanti del processo integrativo: il primo coglie in tutta la sua complessità, anche concettuale, il tema della *sovranità statale*, che, nel caso di specie, si sarebbe riaffermata attraverso la decisione del Regno Unito di recedere dai Trattati ⁽⁶⁴⁾; la seconda tocca - rinsaldandole o indebolendole - le fondazioni della casa comune europea.

Come noto, il tema della sovranità statale ha attraversato sin dalle sue origini il dibattito sull'ordinamento sovranazionale e sempre con toni fortemente accesi, ritenendo - gli Stati membri - il dogma della sovranità indiscusso architrave della statualità *tout court*. Il segno più evidente della suddetta e persistente tensione risiede nella posizione assunta da alcuni giudici costituzionali nazionali, i quali in ogni occasione utile hanno mantenuto ferma la loro impostazione dualista che, proprio in nome della sovranità nazionale, considera i due ordinamenti, sovranazionale e nazionale, come distinti e autonomi, ancorché coordinati ⁽⁶⁵⁾. E pur riconoscendo la prevalenza del diritto europeo rispetto a quello nazionale antinomico, è stato sin da subito precisato come da tale preminenza ne derivasse la mera non applicazione (e non già l'illegittimità) della norma nazionale, accordandosi al diritto europeo una

⁶⁴ Non v'è dubbio che Brexit abbia toccato nella sua essenza più intima il principio di sovranità. Come osserva V. Baldini, *La Brexit ed il futuro dell'unione: scende in campo (finalmente...) il potere costituente europeo?* in *Diritti fondamentali.it*, n. 2/2016 del 20 luglio 2016, 1 s., "la decisione ultima sull'appartenenza o meno del Regno Unito all'istituzione sovranazionale" va intesa "propriamente come espressione della libertà di autodeterminazione di un popolo" e "mostra in concreto una valenza democratica unica e irripetibile, tipica delle decisioni fondamentali inerenti, storicamente, le manifestazioni di potere costituente, che nessuna deliberazione di potere costituito, pertanto, può pregiudicare o effettivamente revocare".

⁶⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 1973: "Questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'autonomia dell'ordinamento comunitario rispetto a quello interno. I regolamenti emanati dagli organi della C.E.E. ai sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma appartengono all'ordinamento proprio della Comunità: il diritto di questa e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato". Nello stesso senso sentenza n. 168 del 1991: "i due ordinamenti, comunitario e statale, sono "distinti ed al tempo stesso coordinati".

preferenza o, ancora meglio, una precedenza nell'applicazione (*Anwendungsvorrang*) rispetto alla norma statale, la quale serba intatta la propria efficacia fuori dall'ambito di applicazione materiale e temporale del diritto europeo ⁽⁶⁶⁾. Un confronto continuo tra Stati membri e Unione europea che non senza troppi schermi ruotava e ruota attorno al tema della sovranità gelosamente rivendicata dalle autorità nazionali anche attraverso l'elaborazione della dottrina dei contro-limiti ⁽⁶⁷⁾.

Lapidaria ed incisiva senz'altro risuona l'affermazione della Corte costituzionale tedesca, che prima nella sentenza Maastricht e poi in quella sul Trattato di Lisbona, ha affermato che "Gli Stati sono i signori dei Trattati". Il senso dell'affermazione riferita, come si legge nella decisione del 1993, sta a sottolineare che gli Stati con l'adesione all'Unione sono membri di una *lega* di Stati e non di uno Stato europeo. I poteri dell'Unione, perciò, derivano dagli Stati stessi e sono tassativamente disciplinati dal *principio di attribuzione* il quale esclude sia intestata ad essa la Kompetenz/Kompetenz ovvero il potere di dotarsi autonomamente di attribuzioni.

Per il giudice costituzionale tedesco la Germania è uno dei Signori dei Patti, che mediante il Trattato sull'Unione, stipulato a tempo indeterminato, ha contratto un vincolo associativo duraturo, dal quale potrebbe anche recedere. La Germania conserva, quindi, la sua qualità di Stato sovrano ed originario e lo status di parità con gli altri Stati sovrani. Posizione questa che viene riconfermata con toni ancor più decisi nella sentenza di Lisbona ⁽⁶⁸⁾, nella quale i giudici di Karlsruhe oltre a rivendicare a se stessi il controllo di costituzionalità sul diritto europeo e a definire l'Unione un ente di collegamento tra Stati, ha ribadito che l'autorizzazione all'esercizio di competenze sovranazionali trae origine dagli Stati membri i quali restano in modo permanente i Padroni dei Trattati.

In tale visione, l'Unione europea non sarebbe titolare di poteri sovrani, bensì di una mera autonomia decisionale che le deriva dagli Stati membri. E con simile

⁶⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 1984.

⁶⁷ Sul punto, la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 183 del 1973, ha affermato: "In base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana.

⁶⁸ BvefGE, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (2BvE 2/08).

argomentare il *Bundesverfassungsgericht* giunge ad affermare che finché l'UE rispetterà i *principi strutturali* sui cui si fonda l'ordinamento tedesco, la Costituzione giustificherà l'integrazione europea; qualora invece dovesse configurarsi l'idea della nascita di un'entità federale sarebbe necessaria una libera decisione del popolo e se si dovesse verificare uno squilibrio tra poteri nazionali e poteri europei, la Germania potrebbe giungere al punto di recedere dall'Unione e, per conseguenza, l'approfondimento del processo di integrazione europea diverrebbe possibile solo in assenza della Germania dal novero dei Paesi membri.

Simili affermazioni, anche alla luce del recesso britannico, assumono un certo significato che riporta in primo piano il ruolo degli Stati rispetto all'integrazione sovranazionale, della quale - nell'esercizio del loro potere sovrano - ne sono gli artefici tanto nella fase dell'adesione quanto in quella del recesso. Eppure tale ragionamento rischierebbe di risultare semplicistico e a tratti distortivo rispetto ad un quadro più generale che va ricomposto attraverso la lente dei principi che regolano le relazioni tra Unione europea e Stati membri, incentrate sull'esistenza di regole comuni, sull'interdipendenza e sul principio collaborativo. E se è vero che nel quadro dell'ordinamento europeo gli Stati "*bleiben deshalb dauerhaft die Herren der Verträge*", ai quali, peraltro, come afferma il *Bundesverfassungsgericht*, deve essere assicurato uno spazio di azione politica che il processo integrativo europeo non può ridurre entro uno spazio insufficiente ⁽⁶⁹⁾, è altresì vero che l'essenza delle relazioni tra Unione europea e Stati membri risiede in un complesso di azioni coordinate e solidali ⁽⁷⁰⁾, per cui la

⁶⁹ Del resto se simili affermazioni ben si conciliano con la tesi sostenuta dal Tribunale costituzionale federale tedesco già nella *Maastricht Urteil* e ribadita nella *Lissabon Urteil* circa la natura di *Staatenverbund* dell'Unione europea, il cui funzionamento è fondato sul principio delle competenze di attribuzione non pare colgano la visione di un'evoluzione dei rapporti tra UE e Stati membri nel frattempo intercorsa. Come osserva S. Mangiameli, *Crisi del costituzionalismo e sovranità in Europa*, in A. Ciancio (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, 142, le affermazioni del giudice costituzionale tedesco "non corrispondono alla realtà dell'ordinamento europeo e alle sue relazioni con gli Stati membri. Sicuramente, considerare l'Unione alla stregua di un soggetto di autonomia interna, come i Länder, le Regioni o le Comunità autonome, è evidentemente alquanto sproporzionato. Peraltro, questa visione di assoluta indipendenza dello Stato, che sostanzierebbe la sua sovranità, non è mai esistita nel diritto internazionale, sin dal suo sorgere, e non è applicabile certamente all'interdipendenza europea". Per conseguenza, è auspicabile una diversa visione della sovranità statale se si vuole superare la crisi che ha investito l'UE.

⁷⁰ S. Mangiameli, *Crisi del costituzionalismo e sovranità in Europa*, cit., 144: "Non è un caso che ogni qualvolta uno Stato assume comportamenti di chiusura e di protezionismo nazionale -

formula secondo cui gli *Stati sono i Signori dei Trattati* non sottrae gli Stati stessi dal rispetto del vincolo sussistente verso l'ordinamento sopranazionale ed in base al quale è richiesto che essi agiscano solo in positivo e nella direzione della realizzazione di una "unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa" (71).

Gli Stati attraverso l'adesione ai Trattati si sono vincolati al rispetto di certe regole e procedure comuni (72), le quali richiedono di agire non solo in virtù di poteri e competenze riconosciute ed autorizzate dai Trattati (73), ma anche nell'interesse del processo di integrazione *tout court*. In ogni caso, rispetto alla visione piuttosto riduttiva che continua a considerare l'Unione europea come una semplice Associazione di Stati (*Staatenverbund*), pare vada imponendosi - sempre entro un'ottica di federalizzazione - l'idea della sovranità condivisa (*shared sovereignty* o *dual sovereignty*) (74), cui s'accompagna una visione integrata delle competenze che meglio riflette le dinamiche di un processo che nel tempo si è spinto ben oltre gli ambiti di attribuzione stabiliti, divenuto molto più pervasivo di quanto potesse immaginarsi, e con un'incidenza

fenomeni che si danno di continuo anche nel contesto europeo – si può dire che stia violando la collaborazione europea e non che stia esercitando la sua sovranità, rappresentando una minaccia per il corretto funzionamento delle Istituzioni comuni”.

⁷¹ E come aggiunge S. Mangiameli, *Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l'integrazione politica*, cit., 346, “in previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea”, e cioè per costruire l'ordinamento europeo secondo la forma che questo ha assunto e non per regredire o per mettere in discussione l'integrazione sin qui conseguita.

⁷² G. Guarino, *Il governo del mondo globale*, cit., 122-123 ss., il quale analizzando gli effetti collaterali afferma come questi si riversino “su ogni Stato singolarmente e sull'insieme degli Stati globalmente considerati. (...) Il solo fatto di aver concorso alla creazione di una pluralità di organizzazioni internazionali, di carattere politico, amministrativo e tecnico, riduce la quota della sovranità degli Stati. Crea una rete che avvolge gli Stati, condiziona la loro azione, indirizza talvolta i loro comportamenti”.

⁷³ S. Mangiameli, *Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l'integrazione politica*, cit., 346-347, per il quale l'espressione “i signori dei Trattati” sta a significare (e forse ha sempre significato) che solo questi possono revisionare i trattati europei (e adesso con la partecipazione delle altre istituzioni e dei Parlamenti nazionali, secondo l'art. 48 TUE), ma le loro azioni, in questo caso, rappresenteranno l'esplicazione non di un atto sovrano, bensì di una competenza delle competenze riconosciuta dal diritto europeo (*rectius*: dai Trattati medesimi).

⁷⁴ V. O. Hamulák, *Lessons from the “Constitutional Mythology” or how to Reconcile the Concept of State Sovereignty with European Integration*, in *Law and Economics Review*, 6 (2), 2015, 75-90. V. anche N. Walker, *The place of the European Law*, University of Edinburgh – School of Law Research Paper Series No 2010/9 – Europa Working Paper No 2010/1; ID., *The Idea of Constitutional Pluralism*, EUI Working Paper law, No. 2002/1; J. PRIBÁN, *Multiple Sovereignty: On Europe's Self-Constitutionalization and Legal Self-Reference*, in *Ratio Juris*. Vol. 23 No. 1 March 2010 (41-64).

trasversale che tocca ogni ambito del diritto nazionale, riconformato sempre più frequentemente anche dai pronunciamenti della Corte di Giustizia ⁽⁷⁵⁾.

Senonché pur volendo dire – col giudice delle leggi tedesco – che gli Stati membri sono e restano i Signori dei Trattati ne discende che essi non sono sottratti al rispetto del *vincolo* sussistente verso l'ordinamento sovranazionale ed esso li impegna ad agire nella direzione di una reale integrazione. Del resto, la sovranità di cui parla il *Bundesverfassungsgericht* pare evocare un concetto statico di sovranità; mentre invece la sovranità dello Stato contemporaneo è una sovranità che nel tempo ha mutato pelle ed appare pressoché lontana da quell'immagine tradizionale di potere supremo e non condizionabile, legata al dogma del *superiorem non recognoscens* e al principio *legibus solutus*, non foss'altro per la previsione di clausole - presenti in molti documenti costituzionali del Novecento - per le quali essa è dichiaratamente limitabile e l'attività pubblica parimenti soggetta all'osservanza del diritto ⁽⁷⁶⁾.

In questa diversa prospettiva, la sovranità esprime infatti la capacità degli Stati di relazionarsi tra loro all'interno di una comune cornice giuridico istituzionale. Una sovranità aperta e dinamica, condivisa e interstiziale che si concilia con l'interdipendenza europea, con il metodo cooperativo e con il multilateralismo, catalizzatori della circolazione e della condivisione piena e reale di principi e regole preordinati ad un'effettiva integrazione. Nel caso dell'Unione europea, tale cornice è quella posta dai Trattati che tradiscono un disegno di fondo che spinge verso un'integrazione non soltanto funzionale ma anche, e soprattutto, politica la quale necessita di essere portata avanti dagli stessi Stati membri. Per conseguenza, e se convince questa lettura, il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, pur conforme

⁷⁵ C. Bertolino, *La leale collaborazione quale principio cardine dei sistemi multilivello*, in *CSF Papers*, dicembre 2006; 6, la quale osserva come proprio "la Corte di Giustizia abbia non solo plasmato il rapporto tra il diritto comunitario ed il diritto interno degli Stati membri, ma abbia anche ampliato le competenze della Comunità esautorando in maniera progressiva gli stati di parte della propria sovranità e delle proprie funzioni". Fermo restando l'innegabile ruolo del giudice comunitario quale propulsore del processo integrativo europeo corre l'obbligo di ribadire come alcune Corti costituzionali degli Stati membri all'UE continuino - sia pure in un clima di forte collaborazione - a preservare e rivendicare il rispetto delle tradizioni costituzionali comuni ed il nucleo insopprimibile di principi fondamentali costitutivi dell'identità nazionale. Una conferma in tal senso si ritrova ad esempio nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. In proposito si v. le decisioni n. 115 del 2018; 20- 63 - 112 e 117 del 2019.

⁷⁶ Si pensi a quanto dispone l'art. 11 della Costituzione italiana riguardo alle "limitazioni di sovranità" e agli articoli 10 e 117, primo comma, Cost.

all'ordine giuridico europeo e alle procedure del diritto dei Trattati, e pur traducendo la volontà sovrana del popolo e dello Stato britannico, non incontra lo *spirito* dei Trattati. Altrimenti detto, l'Unione europea che non è un contenitore di Stati, quanto piuttosto una realtà il cui significato va ben oltre la mera appartenenza o adesione ad essa, poggia sulla comunanza e sulla condivisione di valori, politiche ed obiettivi.

In ragione di ciò, è evidente che la fuoriuscita del Regno Unito, pur incidendo sull'assetto politico-giuridico ed istituzionale dell'Unione europea non segnerà - arrestandole - le sorti del processo di integrazione. Molti infatti hanno inteso il recesso britannico come un momento di crisi e di cedimento del progetto europeo, con conseguenze disastrose per il futuro dell'Europa. Senonché, come spesso accade, quando si verifica un cambiamento forte esso non necessariamente è destinato a rilasciare esiti negativi, ma verosimilmente porta con sé il momento della decisione ⁽⁷⁷⁾. In questa luce, per l'Unione europea Brexit può rappresentare il momento opportuno per trasformare e riprogettare la casa comune europea, magari, proiettandola verso l'appassionata ed ambiziosa idea federalista di Altiero Spinelli.

Malgrado l'impennata euroscettica seguita alla Brexit ⁽⁷⁸⁾, il disegno europeo del 1957 non cederà né arretrerà per via del recesso britannico, ma reggerà ed avanzerà se e sino a quando gli Stati (anche in numero più ridotto) sosterranno convintamente quel progetto; e se l'Unione europea sarà in grado di evolversi e di uscire dall'angusta

⁷⁷ Le crisi importano sempre una trasformazione e la necessità di un cambiamento degli assetti politici, economici e sociali, preesistenti. Nella sua accezione più comune e generale l'idea di crisi riporta alla perturbazione acuta della vita del singolo o anche di un'intera comunità, ma possiede anche un significato positivo di "momento giusto o opportuno" per la decisione. Cfr. S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico* – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; ID., *Covid-19 and European Union – The Answer to the Health Crisis as a Way for Resuming the Process of European Integration*, in *Humanities and Rights Global Network Journal*, 2020, (2), 66-116; sul concetto e la nozione di crisi si v. Koselleck, "Krise", in O. Brunner et al (eds), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, 1972, 617-650.

⁷⁸ A. Guerrero, *Il popolo contro il popolo*, cit., 22 per il quale "La Brexit, per molti aspetti, ha inaspettatamente innescato questo smottamento globale, tra l'altro con un epicentro paradossale come il Regno Unito, una delle Nazioni più esploratrici, neoliberaliste e fluide della storia (...) tutti gli Stati europei potrebbero subire episodi simili, anche quelli fondatori come l'Italia, o la stessa Francia, i quali, secondo l'ultimo studio dell'aprile 2019 (...) sono quelli con il minor sostegno popolare all'Ue in un eventuale futuro referendum sulla permanenza nell'Unione".

qualificazione di *lega di Stati* ⁽⁷⁹⁾, rafforzando la sua legittimazione e la sua integrazione anche attraverso il settore della politica estera e della difesa comune, mostrandosi capace di esercitare un potere decisionale che “non attinga alle sole limitazioni di sovranità da parte degli Stati membri, ma direttamente ai popoli d’Europa” ⁽⁸⁰⁾ o al “popolo europeo” ⁽⁸¹⁾, avvinto dal medesimo formante di valori e regole, ed ispirato alle tradizioni costituzionali comuni. Solo una persistente e pervicace accelerazione del processo di costituzionalizzazione dell’Unione europea potrà rilanciare e rinverdire la corsa di un’integrazione sempre più stretta e politica, rispetto alla quale Brexit apparirà una congiuntura nella storia del Vecchio Continente ⁽⁸²⁾.

⁷⁹ V. Baldini, *La Brexit ed il futuro dell’unione: scende in campo (finalmente ...) il potere costituente europeo?*, cit., 3 ss., il quale sottolinea la dimensione incompiuta del processo integrativo oltre alla “discussa natura atipica dell’Unione, in realtà insuscettibile di essere qualificata secondo i modelli classici delle forme di Stato ma riconducibile solo per approssimazione alla libera associazione confederale”.

⁸⁰ G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., per il quale tale coinvolgimento “è volto a costruire un grado di omogeneità culturale necessario per la solidità dell’edificio europeo”.

⁸¹ V. Baldini, *La Brexit ed il futuro dell’unione: scende in campo (finalmente ...) il potere costituente europeo?*, cit., 5, il quale riporta al centro della discussione proprio la tormentata questione dell’esistenza o possibile configurazione di un “popolo” europeo “a cui spetterebbe la decisione fondamentale circa i caratteri organizzativi e sostanziali dell’Unione europea”. L’A. opportunamente chiarisce che “con il richiamo al concetto di popolo europeo si intende alludere (...) ad un’unità culturalmente omogenea come formale reale dell’esperienza (di integrazione sovranazionale), ad un divenire sociale che ha generato una consapevolezza di siffatta unità, di quel *wir sind wir* che è rivelazione della propria identità.

⁸² Diversamente Brexit non sarà una mera congiuntura o un mero accidente della storia del processo integrativo europeo, ma - di là da rigurgiti sovranisti e ataviche aspirazioni identitarie - rileverà come un processo “dalla coda lunga” come ha affermato il segretario di Stato per la Scozia nel governo May, David Mundell.