



Co-funded by the European Union



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240



Gruppo di ricerca e formazione sul
diritto pubblico europeo e comparato

“Brexit e il diritto di recedere dai trattati”

(7 maggio 2019, ore 10,30)

Resoconto del seminario a cura di Stefano Bargiacchi*

Il giorno 13 maggio 2019 alle ore 11.30 si è svolto a Siena nella sala Bonci Casuccini, presso il dipartimento di giurisprudenza, il seminario dal titolo “Brexit e il diritto di recedere dai trattati”. L’incontro si inserisce nell’ambito delle attività del Dottorato in Scienze Giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms (Coordinatrice Prof.ssa Tania Groppi).

Al seminario, presieduto e moderato dalla professoressa Elena Bindi, sono intervenuti i professori Giovanni Grottanelli de’ Santi, Claudio Martinelli, Massimiliano Montini, Riccardo Pavoni e Antonio Tanca, nonché le professoresse Patrizia Vigni e Lorenza Violini. Nel corso del dibattito è stato anche presentato il volume *Uscire dall’Unione europea* (Giappichelli, 2019), alla presenza dell’autore, il dott. Federico Savastano.

Il seminario è stato aperto dalla relazione del prof. Grottanelli de’ Santi, il quale ha innanzitutto ricordato come il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell’Unione europea, svoltosi il 23 giugno 2016, ha rappresentato l’occasione per riscoprire e dibattere molti temi inerenti il diritto costituzionale inglese a partire dalle relazioni intercorrenti tra il principio di sovranità parlamentare e il rapporto tra Governo e Parlamento. In questo senso è stato ricordato il noto caso *Miller* deciso dalla Corte Suprema del Regno Unito il 24 gennaio 2017. In quell’occasione la Corte ha avuto modo di affermare come il Governo del Regno Unito non avesse il potere di notificare al Consiglio dell’Unione europea (esercitando le prerogative della Corona) l’intenzione di avviare le procedure di cui l’art. 50 del TUE senza l’approvazione di un apposito provvedimento da parte del Parlamento. È stato evidenziato come il caso potrebbe essere un indicatore del progressivo

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

irrigidimento della Costituzione non scritta del Regno Unito. Tale tendenza, peraltro non ancora ben definita, sarebbe in procinto di portare ad un interventismo crescente da parte della magistratura nel momento in cui viene affermata l'esistenza, per via giurisprudenziale, di una serie di diritti non comprimibili dal Parlamento, affidando quindi ai giudici il compito di disapplicare gli atti che ne violino il contenuto. L'intervento introduttivo del professor Grottanelli de' Santi si è infine soffermato sulla natura del referendum sulla *Brexit* asserendo come sia difficile pensare l'esistenza di limiti per materia alle questioni che il Parlamento potrebbe decidere di sottoporre a consultazione popolare.

Successivamente ha preso la parola il prof. Martinelli che ha svolto un intervento sulla natura del referendum del 23 giugno 2016. Nel corso della relazione è stato preliminarmente osservato come la consultazione sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea rappresenti il primo referendum nazionale i cui esiti sono stati favorevoli ad un mutamento dello *status quo*. Il relatore ha osservato come la disciplina dei referendum, introdotta in quel sistema giuridico per via legislativa, pur contenendo numerose disposizioni utili a garantire un procedimento elettorale *free and fair* (disciplina delle campagne elettorali, creazione di una commissione elettorale di controllo ecc.), non disponga nulla circa la possibilità di imporre limiti alle materie oggetto di referendum, demandando la questione alla legge che istituisce la consultazione.

In concreto, è stato osservato come lo svolgimento di un referendum di carattere nazionale sia una possibilità da esercitare solo in relazione alla presenza di una maggioranza parlamentare favorevole a sottoporre una determinata questione a consultazione popolare.

In relazione agli effetti del referendum sulla *Brexit* si è quindi notato che se da un lato erano chiare le conseguenze in caso di vittoria dell'opzione favorevole al *Remain* – implementazione dell'accordo Cameron-Tusk sulle relazioni future tra UE e Regno Unito – al contrario non erano affatto chiare le conseguenze di un'eventuale prevalenza dell'opzione favorevole al *Leave*. In questo secondo caso, come poi avvenuto, la consultazione referendaria avrebbe fatto scaturire un obbligo di natura politica verso le autorità inglesi le quali avrebbero dovuto aprire un negoziato con l'UE, dai risultati incerti e indeterminabili, con cui definire le modalità di uscita del Regno Unito dall'Unione stessa. Tale ricostruzione è peraltro condivisa dalla stessa Corte Suprema del Regno Unito nella citata sentenza *Miller*, punti 118 e 119.

Il prof. Tanca ha svolto una relazione volta ad analizzare le modalità con cui l'accordo di recesso ha definito le relazioni Regno Unito-UE in materia di politica estera di sicurezza e difesa (PESC). In questo ambito è opportuno notare come il contributo del Regno Unito in tale settore di policy sia particolarmente rilevante e come le richieste del paese mirassero a cercare di mantenere il massimo del coinvolgimento anche dopo l'uscita dall'Unione.

In sede negoziale è stato osservato come l'uscita del Regno Unito comporterebbe per esso l'acquisizione dello *status* di paese terzo nei confronti dell'Unione. Tale *status* impedisce in modo categorico una partecipazione diretta del paese all'interno di ogni organo decisionale dell'Unione, tanto più in materia di politica estera e sicurezza. Nel settore della PESC ciò ha avuto come conseguenza l'impossibilità di prevedere in sede di accordo che il Regno Unito possa partecipare come membro effettivo alle strutture unionali di pianificazione in materia di difesa, potendosi al massimo prevedere una sua collaborazione solo dopo che l'Unione abbia raggiunto una posizione comune tra gli Stati membri.

Nel corso del seminario ha preso successivamente la parola il prof. Montini che ha svolto un intervento circa le diverse tipologie di accordo commerciale che l'Unione europea ha stipulato con paesi terzi. Obiettivo della relazione era valutare quale dei diversi modelli di accordo fosse più adatto a definire le relazioni future tra Regno Unito e Unione. Si è osservato, in primo luogo, come la volontà di stipulare un trattato che permetta un ingresso quasi completo del Regno Unito all'interno del mercato unico deve sottostare, per esplicita volontà dell'Unione, al principio secondo il quale le quattro libertà fondamentali debbano essere accettate integralmente dal Regno Unito. Tale impostazione non è presente invece in tutti gli altri accordi di libero scambio stipulati tra UE e paesi terzi. Andando ad analizzare le tipologie di tali accordi possono essere riscontrati quattro diversi modelli.

Modello "norvegese": è sostanzialmente garantito l'accesso del paese terzo al mercato unico ma questo ha l'obbligo di conformarsi integralmente alla normativa di derivazione europea senza però poter incidere sulla sua formazione. Si tratta di un modello difficilmente applicabile al caso inglese in considerazione del fatto che la (ri)affermaazione dei principi di sovranità parlamentare e dell'indipendenza dei tribunali inglesi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia sono stati uno dei principali fattori a favore della *Brexit*.

Modello "turco": sono presenti controlli anche se non particolarmente severi sulle merci in entrata e in uscita tra le due parti contraenti con particolare riferimento al settore agricolo, non vi è alcuna interferenza nelle normative nazionali in materia di controllo delle frontiere e libertà di movimento delle persone. Si tratta di un tipo di accordo relativamente datato pensato negli anni '70 che non permetterebbe un accesso diretto al mercato unico da parte del Regno Unito ma ne riconoscerebbe la piena autonomia del sistema giudiziario (quantomeno da un punto di vista formale).

Modello "svizzero": modello basato su una serie di accordi bilaterali sviluppati tra i due soggetti e sovrappostisi nel tempo. Tale modello di accordo basato su una serie di progressive e reciproche concessioni risulta di difficile trasposizione all'esterno in considerazione della stratificazione normativa che caratterizza le relazioni tra UE e il paese elvetico.

Accordi di libero scambio con paesi terzi: categoria vasta comprendente numerosi accordi anche molto diversi tra loro. Generalmente si tende a riconoscere la libertà di movimento alle merci e ai servizi ma non alle persone; gli accordi più recenti tendono a rimuovere anche le barriere di natura non tariffaria. Normalmente il problema della soluzione delle controversie non è affidato alla CGUE o ai tribunali del paese che ha stipulato l'accordo con l'Unione, ma ad una corte transnazionale o a tribunali arbitrali creati *ad hoc* con competenza soprattutto in materia di investimenti.

L'eventuale impossibilità di riuscire a negoziare un accordo tra UE e Regno Unito porterebbe l'adozione per quest'ultimo dello *status* di paese terzo verso cui sarebbero applicabili solamente le regole valide tra i paesi membri dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Successivamente è intervenuto il prof. Pavoni descrivendo la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (seduta plenaria 10 dicembre 2018) in materia di *Brexit* ricordando la sentenza *Wightman* C-621/18. Nella questione, sollevata da un tribunale scozzese come rinvio pregiudiziale nel corso di un procedimento che vedeva contrapposti il Secretary of State for Exiting the European Union e il signor Wightman (et. al.), veniva chiesto alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sull'interpretazione da dare all'articolo 50 del TUE.

La Corte di Giustizia, condividendo sostanzialmente le conclusioni dell'avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, giunge alla conclusione che uno Stato membro che abbia avviato le procedure ex. art. 50 TUE abbia la facoltà di revocare unilateralmente e incondizionatamente la propria intenzione di recedere dall'Unione. Tale decisione deve essere comunque assunta prima dell'entrata in vigore di un'eventuale accordo di recesso tra Unione e il Paese che aveva chiesto l'attivazione dell'articolo 50 TUE e conformemente alle proprie procedure costituzionali interne. È stato inoltre notato come tale sentenza debba essere valutata non solo per i particolari principi di diritto comunitario trattati dalla Corte, ma anche e soprattutto per le tempistiche e le modalità di adozione della pronuncia. È stato pacificamente riscontrato come tali modalità abbiano condizionato in modo abbastanza rilevante il dibattito politico-costituzionale interno al Regno Unito.

L'intervento della prof.ssa Vigni ha fornito un'analisi delle conseguenze che il recesso avrebbe sulla cittadinanza europea e in generale sui diritti dei cittadini dello Stato uscente. Si è notato come i cittadini europei residenti nel Regno Unito, così come i britannici residenti in Europa, vedrebbero improvvisamente mutare il proprio *status*. Probabilmente, la soluzione a questo punto passerebbe per riconoscimenti unilaterali fatti da parte del Regno Unito (come chiesto dalla House of Lords in sede di discussione del Great Repeal Bill) o da parte dell'Unione. Resta comunque difficile pensare ad una decisione simile in mancanza dell'assicurazione delle reciprocità.

L'intervento del dott. Savastano è servito per presentare il volume da lui elaborato intitolato *Uscire dall'Unione europea*. Obiettivo del volume è quello di concentrarsi sulle implicazioni giuridiche del recesso del Regno Unito partendo da un'analisi del funzionamento e delle modalità di applicazione dell'art. 50 TUE. Quello disegnato dall'art. 50 pare essere infatti un percorso puramente teorico che cerca di fornire le coordinate giuridiche ad un processo di forte natura politica. La *Brexit* sta mettendo alla prova questo meccanismo, fornendo un precedente a quello che finora era stato un diritto senza prassi e che proprio per tale ragione sarà foriero di interpretazioni per quel che riguarda tutti i suoi articolati passaggi.

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

La giornata è stata conclusa con la relazione di sintesi della professoressa Violini ove è stato ribadito come il fenomeno *Brexit* abbia avuto un impatto rilevante sul costituzionalismo britannico portando ad un'ampia riflessione sul rapporto tra sovranità parlamentare, utilizzo degli strumenti di democrazia diretta e relazioni tra Regno Unito e altri soggetti internazionali. L'analisi dell'attività negoziale tra Regno Unito e Unione europea è stata infine l'occasione per ribadire come se il momento referendario avesse chiare e determinate implicazioni in caso di vittoria del *Remain* al contrario fossero assolutamente incerte e indeterminabili e in parte ancora indeterminate le implicazioni in caso di vittoria del *Leave*.