

Brexit: la fine dell'Europa o la fine del Regno Unito?

Stefano Civitarese Matteucci

1. *Premessa*

Il fascicolo è incentrato sul fenomeno politico-istituzionale più rilevante del nostro tempo in Europa, vale a dire l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (Brexit).

Peter Leyland si occupa delle implicazioni di carattere costituzionale di Brexit dal peculiare punto di vista della non codificata Costituzione britannica. Justin Frosini si concentra, a sua volta, sulle conseguenze che Brexit produrrà nei confronti delle “nazioni” costituenti il Regno Unito dotate di maggiore autonomia da Westminster, Scozia e Irlanda del Nord.

Delle questioni di diritto europeo e internazionale tratta l'articolo di Pietro Manzini, mettendo in particolare a fuoco i ristretti margini entro cui il Regno Unito potrebbe revocare la propria decisione di recedere dall'Unione, mentre Francesco Bilancia ed Edoardo Fragale si occupano delle implicazioni e insegnamenti di carattere più generale che derivano da Brexit. Il primo, rispetto alla questione cruciale della libertà di movimento dei cittadini e dei connessi diritti sociali, il secondo rispetto alla crisi politica dell'UE e in particolare dell'Eurozona che la decisione britannica mette a nudo e al tempo stesso acuisce.

Partendo dalle numerose riflessioni che questi contributi suscitano si cercherà di offrire qualche spunto ulteriore tanto sulle questioni di carattere costituzionale e politico-istituzionale quanto su quelle inerenti all'integrazione europea.

2. *Regno Unito ed Europa ancora al bivio*

Oggi, a oltre un anno dal *referendum* del 23 giugno 2016 e dopo la formale notifica il 27 marzo 2017 dell'intenzione di recedere, la possi-

bilità di un ripensamento – Manzini ammonisce peraltro sulle difficoltà di fondare un potere di revoca unilaterale dell'atto di recesso¹ – sembra assai remota, nonostante la crescente preoccupazione in vasti strati dell'opinione pubblica per gli effetti che Brexit potrebbe produrre specialmente sull'economia. Se l'accordo volto a definire le modalità del recesso nonché le basi giuridiche del futuro rapporto con l'Unione europea non interviene entro due anni, la fuoriuscita si verifica comunque e in assenza di qualunque "rete di protezione". Già la sola incertezza generata dall'avvio del percorso di uscita senza un chiaro punto di arrivo sembra avere notevolmente mutato lo scenario macroeconomico presente all'epoca del *referendum*. Allora, quando David Cameron proponeva l'Europa "a due velocità" come condizione per evitare il *referendum*, pareva che l'UE, e in particolare l'Eurozona, fossero giunte al punto di collasso. Celebri le parole del parlamentare Tory Douglas Carswell – nel 2009 "Britannico dell'anno" per il *Daily Telegraph* – che nel passare allo UKIP per diventarne il primo rappresentante della storia nella *House of Commons*, affermò riferendosi all'UE: «ci siamo incatenati a un cadavere».

Al momento, però, l'immagine dell'Europa a due velocità sembra più adatta a descrivere un certo affanno dell'economia britannica rispetto a quella UE. Alcuni elementi sintomatici sono la crescita stentata dopo anni di crescita ben superiore alla media UE (0,3% nel trimestre aprile-giugno 2017 rispetto allo 0,6% dell'UE), l'aumento dell'inflazione non bilanciata da un incremento dei guadagni delle famiglie e la perdita di terreno della sterlina nei confronti dell'euro, che secondo alcuni economisti potrebbe anche condurre alla parità.

In un certo senso, dunque, la palla è nel campo britannico. Se è vero (come osservano tanto Frosini quanto Leyland) che Theresa May ha perso la scommessa delle elezioni anticipate dell'8 giugno 2017, mediante le quali puntava a rinforzare la maggioranza Tory e a blindare la sua visione di "*hard Brexit*", è anche vero che i laburisti di Jeremy Corbyn hanno ottenuto un brillante risultato sulla base di un manifesto che non metteva affatto in discussione la fuoriuscita dall'UE.

(1) In tema v. anche P. EECKHOUT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU: a Constitutionalist Reading*, in *Common Market Law Review*, 54, 2017, pp. 695-734.

Piuttosto la questione continua a essere quella del modo di tale fuoriuscita. L'ipotesi di "*hard Brexit*", i cui contorni per vero sono piuttosto confusi, è a sua volta oggi scarsamente accreditata. La prospettiva di lasciare l'UE senza alcuna rete di protezione è stata associata a una frase di Theresa May pronunciata dopo essere divenuta Premier secondo cui «*no deal is better than a bad deal*», il che lascerebbe intendere che il puro e semplice recesso dall'UE, senza l'individuazione di un regime specifico per i futuri rapporti UK/UE, sia uno scenario plausibile.

Dopo le elezioni politiche dell'8 giugno questo scenario è fortemente indebolito. I laburisti hanno di recente preso nettamente posizione in favore di una *soft Brexit*, vale a dire che contempra alla scadenza dei due anni un periodo piuttosto lungo di ultrattività delle regole del mercato interno e anche della giurisdizione della Corte di giustizia. La stessa Theresa May nel "discorso di Firenze" del 22 settembre 2017, specificamente rivolto ai 27 Stati membri, ha a sua volta indicato lo scenario di un periodo transitorio di circa due anni dopo la formale uscita, durante il quale continuerebbero ad applicarsi le regole dell'UE per consentire a cittadini e imprese di entrare gradualmente e senza traumi nel nuovo regime.

Ma quale sarà questo regime? I problemi si addensano proprio sull'assenza di una chiara strategia per pilotare Brexit verso un approdo se non sicuro perlomeno prevedibile. Se il "caso del secolo", come sono state definite le sentenze "Miller" per le vaste implicazioni di carattere costituzionale che presentano², ha imposto al Governo di ottenere il *placet* del Parlamento sulla decisione di notificare il recesso all'Unione europea, rimane pur sempre responsabilità del Governo definire un piano credibile che conduca i britannici oltre l'UE.

I due corni della questione riguardano, rispettivamente, la condotta dei negoziati con le istituzioni europee e la gestione delle notevoli conseguenze di carattere giuridico e amministrativo nell'ordinamento interno dopo 45 anni di presenza nel condominio europeo.

(2) Come ricorda Peter Leyland, in uno dei passaggi più significativi la *Divisional Court* afferma che non è prerogativa del Governo, usando il potere di concludere i trattati internazionali, quello di recedere dall'Unione europea, poiché il Parlamento, attraverso lo *European Community Act*, ha inteso introdurre il diritto comunitario nell'ordinamento domestico, così generando diritti che non possono essere incisi dal potere esecutivo.

3. Hard Brexit versus soft Brexit. *Ha realmente senso questa contrapposizione?*

Quanto ai negoziati, rimane ancora una divisione di fondo tra Regno Unito e UE sul loro oggetto. La posizione europea è stata chiaramente espressa nelle linee guida del Consiglio europeo del 29 aprile 2017, secondo cui il processo di negoziazione deve essere suddiviso in due fasi nettamente distinte. La prima dedicata a stabilire le modalità del recesso e gli immediati effetti di questo, con particolare riferimento ai diritti e alle obbligazioni assunti dal Regno Unito in quanto Stato membro. La seconda, da avviare solo una volta definite in modo soddisfacente le “questioni pendenti”, finalizzata a individuare un’intesa di massima sui futuri rapporti tra UE e Regno Unito³. Nel dare mandato alla Commissione di avviare il negoziato, il Consiglio precisa, infatti, che un accordo sui rapporti futuri potrà essere concluso solo quando il Regno Unito sarà divenuto un Paese terzo. La posizione del Regno Unito, viceversa, è che recesso e relazioni future debbano essere oggetto di immediata trattativa e di accordo unitario in quanto questioni tra loro inestricabili. Questo profilo è a sua volta connesso con la sostanza delle “questioni pendenti”, che sono essenzialmente tre: il “debito” del Regno Unito verso l’UE, i diritti dei cittadini europei residenti in Gran Bretagna e la soluzione del caso irlandese. Punti sui quali permane un velo di ambiguità dal lato britannico, frutto di profonde divisioni specialmente all’interno del partito conservatore.

3.1. *Il “conto” del divorzio*

Sulla questione finanziaria occorre ricordare che la programmazione finanziaria dell’Unione è basata su uno schema settennale (il periodo attuale è 2014-2020) ed è risaputo che il livello di contribuzione di ogni Stato membro è oggetto di delicati e difficili compromessi. La maggior parte dei programmi europei, a loro volta, per esempio nell’ambito della ricer-

(3) Questa posizione trova a sua volta una più ampia base politica nel *memorandum* siglato dalle due parti all’avvio dei negoziati, ove l’UE-27 afferma che: «L’integrazione europea ha portato pace e prosperità all’Europa e consentito un ineguagliato livello di cooperazione su questioni di interesse comune in un mondo in via di rapido cambiamento. Pertanto, l’obiettivo di fondo dell’Unione in questi negoziati sarà quello di preservare i propri interessi, quelli dei propri cittadini, i suoi interessi economici e i suoi Stati membri».

ca e delle politiche regionali, hanno un orizzonte temporale pluriennale in armonia con i versamenti dei contributi degli Stati nell'arco del settennio. Il recesso di uno Stato del calibro del Regno Unito, creando un buco nel *budget*, incide sull'equilibrio raggiunto generando scompensi nei rapporti tra tutti gli altri Stati membri. Per questa ragione uno dei punti che sembrano fermi dal punto di vista UE è che il Regno Unito debba comunque contribuire almeno sino al 2020 secondo quanto stabilito nel regolamento del Consiglio del 2 dicembre 2013 e inoltre farsi carico di altri costi come i programmi il cui orizzonte temporale travalichi il 2020, i trattamenti pensionistici dei dipendenti di nazionalità britannica, ecc.

Secondo fonti ufficiose, la richiesta dell'UE di "*divorce bill*" sarebbe di circa 100 miliardi di euro, che corrisponde grossomodo all'intera contribuzione britannica per il periodo 2014-20. Dall'altro lato della Manica, una posizione diametralmente contraria è stata assunta dalla *European Union Committee* della *House of Lords*, che sostiene l'inesistenza di obbligazioni legali di pagamento⁴. Entrambi gli scenari evocati in queste due posizioni appaiono irrealistici⁵ e infatti il Governo britannico non ha mai escluso che un accordo sul "costo" del divorzio vada raggiunto, sebbene non siano state fornite né cifre né un metodo per stabilire gli elementi del "debito". A ogni modo, come è stato notato⁶, si tratta di uno degli elementi tecnicamente più complessi della negoziazione e il fatto che non si sia ancora neanche cominciato (per quanto si sappia) a stabilire le basi per un accordo, costituisce motivo di forte tensione in vista di una auspicabile uscita "dolce" nel 2019.

Secondo il più completo studio sinora condotto, il conto alla fine potrebbe aggirarsi tra i 25,4 e i 65 miliardi di euro, a seconda dei diversi fattori che si prendano in considerazione⁷.

(4) *European Union Committee. Brexit and the EU budget, 15th Report of Session 2016-17 - published 4 March 2017* - HL Paper 125, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/125/12502.htm>.

(5) Z. DARVAS, K. EFSTATHIOUINÉS, G. RAPOSO, *Divorce settlement or leaving the club? A breakdown of the Brexit bill*, Bruegel Working Paper, 3, 2017, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/03/WP_2017_03.pdf.

(6) I. BEGG, *How much will Brexit cost?*, <http://ukandeu.ac.uk/how-much-will-brexit-cost/>.

(7) V. nota 5.

Nel recente citato discorso di Firenze, Theresa May ha affermato che il Regno Unito pagherà quanto sufficiente per assicurare che nessuno Stato membro debba versare di più o ricevere di meno durante il corrente periodo finanziario sino al 2020, senza indicare una cifra.

3.2. I diritti dei cittadini residenti di lungo corso al di fuori del proprio Paese che non possono più usare o “perdono” la cittadinanza europea

Il problema dei diritti dei cittadini UE residenti in Gran Bretagna non aveva ricevuto particolare attenzione durante la campagna referendaria e anzi i sostenitori del *Vote Leave's* affermavano che per i primi non vi sarebbe stato nulla da temere. Invero, subito dopo il voto del 23 giugno 2016, il destino tanto dei residenti UE in Gran Bretagna quanto dei britannici in Europa è divenuto uno dei temi più spinosi. In assenza di specifici accordi o decisioni unilaterali del Governo britannico o dell'UE, infatti, non è agevole ritenere (e comunque far valere) che gli uni e gli altri possano vantare “diritti di cittadinanza” europea una volta venuta meno la condizione (appartenenza del cittadino a uno Stato UE) su cui la cittadinanza europea si fonda⁸. Posto che l'UE e gli Stati membri hanno da tempo annunciato che continueranno ad applicare le regole della cittadinanza europea ai cittadini britannici, la questione è se per i cittadini europei residenti regolarmente nel Regno Unito al momento della fuoriuscita si preveda un trattamento specifico, posto che tra gli elementi di relativa certezza vi è il fatto che Brexit porrà fine alla libertà di circolazione e stabilimento⁹. La prospettiva di riprendere il controllo delle frontiere e dell'immigrazione ha costituito probabilmente il fattore determinante per l'esito referendario¹⁰. Questo aspetto è a sua volta strettamente connesso con la posizione negoziale britannica di trattare termini e condizioni della fuoriuscita insieme a quelli delle future rela-

(8) V. però P.P. EECKHOUT, E. FRANTZIOU, cit., nota 1, sulla necessità costituzionale della tutela dei “diritti acquisiti”.

(9) Utile consultare il documento *Citizens' rights* del 31 agosto 2017 TF50 (2017) 16, predisposto dalla *Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU and the UK*, reperibile sul sito *web* TF50.

(10) Francesco Bilancia in questo fascicolo si occupa della sovraesposizione del tema durante la campagna referendaria.

zioni. In tal modo concessioni sullo *status* dei cittadini UE in Gran Bretagna potrebbero pesare sul piatto della bilancia nel tentativo di continuare a fruire delle altre libertà, in particolare il libero commercio e l'unione doganale¹¹. In merito a tale prospettiva le istituzioni europee hanno mantenuto una totale chiusura sulla base del principio che le regole del mercato interno non possono essere oggetto di “*cherry picking*”. Ponendo in parte fine a una posizione ambigua, in cui non pareva precludersi al legislatore britannico di modificare i diritti dei cittadini UE già residenti,¹² nel discorso di Firenze Theresa May ha dichiarato di volere inserire nell'accordo di “separazione” una clausola sulla protezione giuridica dei cittadini UE residenti in Gran Bretagna. In un passaggio del discorso la Premier afferma che l'accordo sarebbe incorporato nell'ordinamento britannico in modo da assicurare che i giudici possano fare direttamente riferimento a esso. La May si spinge fino a riconoscere un ruolo per la Corte di giustizia su future controversie sui diritti derivanti dalla cittadinanza europea: «*I want UK courts to be able to take into account the judgments of the European Court of justice with a view to ensuring consistent interpretation*». Questa frase, peraltro, lascia nel vago se questa interpretazione conforme che tenga conto della giurisprudenza della Corte di giustizia implichi il mantenimento di un ambito di intervento della Corte stessa in controversie instaurate dinanzi a corti britanniche.

Si tratta, comunque, di una concessione significativa, considerando che insieme al controllo dell'immigrazione, il più ricorrente bersaglio dei sostenitori di Brexit è la soggezione alle corti europee quale principale *vulnus* alla sovranità nazionale. Su questo punto si tornerà nel paragrafo 4 da un altro punto di vista.

(11) In una bozza di documento sulla politica per l'immigrazione post-Brexit dell'*Home Office* recante il timbro “*Officially sensitive*” (trapelata sul “*Guardian*” nel mese di settembre 2017) si legge che «*we are seeking a fair and reciprocal deal for those UK nationals who are resident in the EU*».

(12) S. CURRIE, *Reflecting on Brexit: migration myths and what comes next for EU migrants in the UK?*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, 38, 3, 2016, pp. 337-342, considera il potenziale impatto di Brexit sull'assistenza sociale dei migranti europei in Gran Bretagna e viceversa, evidenziando il grado di incertezza che circonda questo tema e i problemi giuridici che l'uscita dall'UE solleva.

3.3. *La questione irlandese*

Nel discorso di Firenze non vi sono però indicazioni di sorta sulla terza questione, quella irlandese. Su essa si soffermano tanto Frosini quanto Leyland. Il primo mette in luce le gravi conseguenze di Brexit sotto il profilo tanto economico quanto sociale e politico, che potrebbero favorire l'avvio di un processo di riunificazione irlandese. Il secondo mette in guardia sul fatto che il processo di devoluzione in Irlanda del Nord si è articolato su accordi sovra-nazionali coinvolgenti la Repubblica d'Irlanda a loro volta fondati sulla comune qualità di Stati membri UE di quest'ultima e del Regno Unito. Pertanto Brexit, secondo Leyland, potrebbe persino destabilizzare gli accordi di pace del Venerdì Santo e il *Northern Ireland Act* 1998. Per queste ragioni l'Unione europea insiste sul punto di attendere una proposta concreta per risolvere il problema del confine da ripristinare con l'Irlanda da parte del Regno Unito come parte essenziale dell'accordo di fuoriuscita¹³.

In conclusione, a oltre un anno dal *referendum*, il futuro dei rapporti tra Regno Unito e Unione europea è ancora avvolto nella nebbia.

4. *Dalla grande abrogazione alla grande incorporazione. Cosa resta della sovranità parlamentare?*

Venendo al secondo corno, Leyland sintetizza assai efficacemente la notevole complessità del processo occorrente per “disticare” l'ordinamento britannico da quello europeo, ricorrendo alle nozioni di ordinamento multilivello e multistrato, nel quale vale a dire vi sono sia relazioni complesse tra livelli di governo tanto infra- quanto sovra-statali sia relazioni orizzontali tra settore pubblico e settore privato. Matrice fondamentale di questo ordine è proprio l'integrazione europea e l'emergere di una *governance* complessa generata da una fitta rete di regolazioni emanate da svariate istituzioni che incidono soprattutto nel campo delle attività economiche. “Rimpatriare” il potere normativo al fine di intervenire in via unilaterale su tale sistema è operazione molto delicata e probabilmente velleitaria.

(13) In tema v. B. DOHERTY, J. TEMPLE LANG, C. MCCRUDDEN, L. MCGOWAN, D. PHINEMORE, D. SCHIEK, *Northern Ireland and Brexit: the European Economic Area option*, in *European Policy Centre*, 2017, www.epc.eu.

L'idea alla base di ciò che era stato battezzato “*Great Repeal Bill*”, il disegno di legge della “grande abrogazione” e che oggi – con più britannico *understatement* si chiama semplicemente “*Withdrawal Bill*” (disegno di legge sul recesso) – tiene parzialmente conto dell'enormità di tale compito di riposizionamento normativo. L'idea è, infatti, quella di accompagnare alla abrogazione della legge del 1972 di adesione alla Comunità europea, una clausola di incorporazione di tutta la normazione UE nell'ordinamento giuridico del Regno Unito. Si tratta, in sostanza, di una sorta di “naturalizzazione” del diritto europeo nel “libro delle leggi” britannico, vale a dire, in altre parole, di un rinvio non ricettizio.

Il disegno di legge precisa che la legislazione post-Brexit avrà forza abrogativa («*will take precedence*») su quella dell'Unione incorporata, ma che in caso di conflitto tra una norma UE incorporata e una pre-Brexit puramente domestica la prima continuerà a dover essere applicata. Le norme di provenienza europea sono tanto quelle domestiche derivate dal diritto UE quanto le norme comunitarie aventi effetto diretto. Tra le prime vi sono, in primo luogo, numerosi atti normativi secondari di recepimento di direttive comunitarie di competenza del Governo o di autorità amministrative – cosiddetti *statutory instruments* – che se non venissero salvati dalla clausola di incorporazione sarebbero travolti al momento del recesso. Tra queste norme UE-derivate vi sono, in secondo luogo, le direttive recepite con legge, per le quali a rigore l'incorporazione sembrerebbe superflua, visto che sono già parte dell'ordinamento interno. Ma il fatto di essere trattate alla stregua di norme UE-derivate ha conseguenze di rilievo. Secondo il disegno di legge, infatti, tutte queste, indipendentemente dall'atto fonte con cui sono state emanate, da un lato, continuano a operare come limite ai poteri di Scozia, Irlanda del Nord e Galles e, dall'altro, sono soggette a un consistente potere di revisione da parte del Governo. Quest'ultimo è l'aspetto più controverso del disegno di legge, su cui si tornerà tra un momento.

Le norme aventi effetto diretto sono i regolamenti nonché le altre disposizioni (in special modo dei Trattati e delle direttive) dai quali sono stati derivati diritti, poteri, obbligazioni, ecc. Queste seconde sono recepite a condizione che siano di un “tipo” già “riconosciuto”

dalla Corte di giustizia o da una corte (o *Tribunal*) del Regno Unito in un caso deciso prima dell'*exit day*. In questa circostanza evidentemente l'incorporazione avviene rispetto a un materiale che presenta margini indeterminati e spetterà in molti casi alle corti stabilire quali siano tali diritti, poteri, ecc., con decisioni che si stabilizzeranno soltanto quando si sarà formata una sorta di meta-giurisprudenza con valore di precedente. Da notarsi che la Carta dei diritti fondamentali non sarà oggetto di incorporazione. Il disegno di legge precisa che questo non impedisce la ricezione di qualunque diritto fondamentale o principio che esista indipendentemente dalla Carta e che a tale fine ogni riferimento alla Carta nella giurisprudenza deve essere inteso come se fatto a qualunque corrispondente diritto fondamentale o principio altrimenti recepito¹⁴.

Tutte le norme a effetto diretto, non essendo parte dell'ordinamento britannico, al momento di Brexit cesserebbero di avere efficacia senza la clausola di incorporazione. In breve, è come se tutti i suddetti tipi di norme venissero a formare una nuova categoria di norme giuridiche "comunitarie preservate" con caratteristiche specifiche rispetto alle norme giuridiche ordinarie. Esse presentano, infatti, al tempo stesso maggiore e minore forza di resistenza rispetto alle norme giuridiche di "pari grado". A dire il vero per le norme aventi effetto diretto non si precisa neanche quale sia il loro rango formale, vale a dire se vengano recepite come leggi (*statute*) o fonti secondarie. In ogni caso, come visto, tutta questa nuova categoria di "norme comunitarie preservate" prevale sui poteri devoluti e continua a godere di una sorta di ultrattività del principio di supremazia del diritto comunitario. In questo senso esse hanno una maggiore forza di resistenza. Hanno una minore forza di resistenza, però, se si guarda al mecca-

(14) Quello che questa formula un po' ambigua vuole intendere è che non vi sono diritti fondamentali nella Carta europea che non siano già presenti nell'ordinamento britannico per effetto del *Human Rights Act* o del *common law*. Nel Libro bianco del marzo 2017 *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, presentato dal *Department for Exiting the European Union*, si giustifica questa scelta sulla base del fatto che la Carta non è stata creata per generare nuovi diritti, ma solo per rendere più visibili diritti già esistenti e che in ogni caso il solo ambito di applicazione della Carta è nei rapporti che coinvolgono direttamente le istituzioni europee e che quindi non sarebbe giusto consentire di ricorrere a essa per azioni giurisdizionali nei confronti del Governo britannico.

nismo che viene previsto per risolvere le incongruenze (*deficiencies*) che emergeranno dall'operare della clausola di incorporazione¹⁵. Ogni Ministro della Corona può apportare modifiche al corpo normativo in questione introducendo ogni misura che ritenga appropriata sia per risolvere problemi di effettività sia per correggere qualsivoglia *deficiency*. Tali "regolamenti", recita una delle disposizioni, possono disporre qualunque previsione che potrebbe essere contenuta in una legge del Parlamento. Si tratta di quelli che gli studiosi inglesi chiamano "*Henry VIII powers*"¹⁶. Il problema è che tali poteri non saranno impiegati soltanto per introdurre aggiustamenti "tecnici", per esempio riferimenti a istituzioni europee non più appropriati nel nuovo contesto, ma per apportare ogni genere di innovazione, come per esempio quelle che emergeranno dal progredire dei negoziati, a esclusione solo di nuove fattispecie incriminatrici, nuove tasse, norme che riguardino la devoluzione e il *Human Rights Act 1998* e norme retroattive.

Il contrappeso a queste ampie prerogative ministeriali è oltremodo blando: una limitazione del periodo di vigenza di tali prerogative, che spireranno entro i due anni successivi al giorno della fuoriuscita¹⁷, e per la quasi totalità di esse la sola possibilità che il Parlamento le annulli in via successiva¹⁸. Come quasi unanimemente hanno notato studiosi e commentatori britannici, si tratta di un sistema che determina un'abnorme sovraesposizione del potere esecutivo nei confronti del Parlamento, incompatibile con il principio di legalità. La

(15) Conviene riportare la *clause 7* del disegno di legge rubricata *«Dealing with deficiencies arising from withdrawal»*.

(1) A Minister of the Crown may by regulations make such provision as the Minister considers appropriate to prevent, remedy or mitigate –

(a) any failure of retained EU law to operate effectively, or

(b) any other deficiency in retained EU law, arising from the withdrawal of the United Kingdom from the EU».

(16) P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, Hart, 2012, p. 81.

(17) A sua volta termine incerto stante le suddette ipotesi di slittamento e soprattutto il fatto che l'*exit day* può essere stabilito negli stessi atti regolamentari in base alle circostanze del caso.

(18) Sulla inadeguatezza delle modalità dello scrutinio parlamentare sulla legislazione delegata in generale v. Hansard Society, *Taking Back Control and Beyond*, settembre 2017, www.hansardsociety.org.uk

stessa *Constitution Committee* della *House of Lords*, come ricordato da Leyland, ha rilevato che il *Withdrawal Bill* «è probabile comporti un enorme trasferimento di competenza legislativa dal Parlamento al Governo. Questo solleva preoccupazioni di carattere costituzionale essenziali, relative a un appropriato equilibrio di poteri tra il legislativo e l'esecutivo»¹⁹. E più di recente ha aggiunto che il disegno di legge «tesse un mosaico di poteri delegati che lascia senza fiato in termini di ampiezza e potenza»²⁰.

Tra le norme comunitarie preservate vi sono infine quelle di carattere giurisprudenziale, vale a dire create dalla Corte di giustizia, per la precisione i principi e le decisioni della Corte in relazione alle suddette categorie di norme che abbiano avuto effetto prima dell'*exit day*. Si tratta di una categoria che non sarà sempre facile distinguere da quella delle norme a effetto diretto ricavate dal Trattato o dalle direttive. La questione più dibattuta a questo riguardo è quella del ruolo dei giudici domestici sia come interpreti del diritto europeo "congelato" sia, eventualmente, del loro eventuale perdurante rapporto con la Corte di giustizia.

Secondo il disegno di legge, le corti britanniche non potranno più inviare questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia e non saranno più vincolate da alcun principio da questa espresso dopo Brexit. Esse potranno, tuttavia, fare riferimento a decisioni e principi elaborati dopo l'*exit day* se lo considereranno appropriato. Il Presidente della *Supreme Court* Lord Neuberger è intervenuto pubblicamente per esprimere la propria insoddisfazione per questa previsione, che apre a un'ampia discrezionalità giudiziale, chiedendo al Governo di dire chiaramente se la giurisprudenza delle corti UE vada osservata o meno. A suo avviso in certe aree, quali i futuri rapporti commerciali e la cooperazione in materia di sicurezza e terrorismo, sarebbe opportuno continuare a seguire le decisioni della Corte di giustizia co-

(19) *The 'Great Repeal Bill' and delegated powers, House of Lords, Select Committee on the Constitution, 9th Report of Session 2016-17*, HL 123, 39.

(20) *European Union (Withdrawal) Bill, House of Lords, Select Committee on the Constitution, 3rd Interim Report of Session 2017-19*, HL Paper 19, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldconst/19/19.pdf>

me precedenti vincolanti. Tagliare di netto, tanto direttamente quanto indirettamente²¹, la giurisdizione della Corte di giustizia non è affatto semplice, soprattutto quando si parla di principi, di per sé vaghi, elaborati in un determinato contesto e oggetto di una trama che pur trapiantata in un nuovo ceppo (l'ordinamento britannico privato di quello UE) continua a essere sostanzialmente la medesima.

La soluzione adottata nel disegno di legge – affidarsi alla discrezionalità giudiziale al tempo stesso onorando il “dogma” del rimpatrio di ogni potere – è chiaramente all'insegna del salvare capra e cavoli. L'obiettivo di sbarazzarsi per sempre dei giudici di Lussemburgo, essendo parte essenziale della narrativa Brexit durante la campagna referendaria, è, difatti, uno di quelli irrinunciabili per il Governo Tory e questa è la ragione per cui il punto assume aspetti che travalicano quelli meramente tecnici.

Dal lato UE, la questione della giurisdizione della Corte di giustizia presenta l'ulteriore risvolto della tutela dei diritti dei cittadini europei stabilitisi in Gran Bretagna. Per i negoziatori UE questa deve essere necessariamente mantenuta in capo alla Corte, laddove la posizione britannica è che l'accesso alle corti domestiche è una garanzia più che sufficiente per tali cittadini.

5. Unione europea: verso un nuovo inizio o la dissoluzione?

Qualche parola infine su significato e impatto di Brexit sul resto d'Europa. Fragale analizza il fenomeno Brexit come sintomo di una crisi più generale dell'UE e degli Stati che ne fanno parte, la cui causa risiede nell'indebolimento dei circuiti nazionali della rappresentanza democratica, entro cui sono risolti i conflitti redistributivi, senza che se ne siano ricreati di nuovi nella dimensione sovra-nazionale. Bilancia, a sua volta, identifica nella crescente restrizione dei livelli di garanzia dei diritti sociali connessi alla libertà di circolazione il fattore comune che Brexit disvela. Fattore che accomuna quasi paradossalmente la giurisprudenza della Corte di giustizia, le tendenze

(21) Non appare particolarmente desiderabile, peraltro, una situazione in cui si dia forza vincolante a decisioni di un'autorità giudiziaria esterna escludendo ogni possibilità di dialogo diretto dei giudici domestici con la prima.

protezionistiche e regressive presenti in molti Stati e lo “spirito” che ha pervaso il *referendum* in Gran Bretagna.

Non è un caso che uno dei modi di considerare Brexit da una prospettiva più ampia è che esso segni l’inizio della fine del processo di integrazione europea, rinfocolando spinte centrifughe legate ai vari nazionalismi e favorite da oggettivi problemi di legittimazione e funzionamento delle istituzioni comunitarie²². Da un punto di vista giuridico-costituzionale tali problemi possono essere visti attraverso il prisma dell’art. 4.2 del TFEU, vale a dire valorizzando il senso di compromesso ed equilibrio tra “ragioni” dell’Unione ed esigenze di riconoscimento del ruolo delle entità nazionali e subnazionali che deriva dal dovere di rispetto dell’identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.

La gestione di questo equilibrio è però alla fine demandata (lasciando qui da parte la questione dei controlimiti e degli accostamenti pluralistici al problema dell’ordine costituzionale europeo) alla Corte di giustizia, che non può non operare fissando dei confini non validabili dal punto di vista dell’ordinamento UE. Proprio l’attacco al ruolo di arbitro ultimo della Corte di giustizia – abbiamo visto – è tra i cavalli di battaglia di alcuni fortunati slogan dei *Brexiters* quali “*take back control*” o “*repatriate powers*”.

A ogni modo, sembra che lo *shock* causato dal *referendum* e dagli eventi successivi abbia in qualche modo posto in secondo piano il tema della crisi dell’UE e ricompattato i principali Stati membri e il Governo europeo dinanzi alla minaccia di mettere in discussione l’intero edificio sin qui comunque costruito, pur anche con le crepe che qua e là esso mostra. Nel discorso sullo stato dell’Unione pronunciato da Jean-Claude Juncker il 13 settembre 2017 si pone l’accento in modo apparentemente non solo rituale sulla necessità di un’Europa più forte, più unita e più democratica.

Siamo dinanzi al più classico dei bicchieri mezzo pieno o mezzo

(22) A. LAZOWSKI, *Brexit Referendum: Beginning of the End or Just a Turning Point?*, in *European Papers*, Vol. 1, No. 2, 2016, pp. 377-381, <http://europeanpapers.eu/en/e-journal/brexit-referendum-beginning-end-or-just-turning-point>.

vuoto. Chi guarda al bicchiere mezzo vuoto nota che UE e Gran Bretagna da sole saranno entrambe più deboli nello scacchiere mondiale o che Brexit segna l'avvio d'una inesorabile parabola discendente del processo d'integrazione. Chi guarda al bicchiere mezzo pieno nota, come ha fatto il Presidente del Consiglio UE Donald Tusk citando Nietzsche, che «ciò che non ci ucciderà, ci renderà più forti» oppure che in un'Europa a più decisa guida franco-tedesca – senza i liberisti britannici – il “modello sociale europeo” costituirà il cemento di un ordine europeo riformato a guida “euro”. Certo, un terzo interlocutore potrebbe obiettare: “ammesso che vi sia ancora un euro e che la ‘cura’ a base di *austerity* e misure per assicurare i mercati finanziari somministrata dalla *governance* di Eurolandia non abbia nel frattempo ucciso il malato”²³.

(23) V. per una analisi profondamente critica della “Costituzione materiale economica” dell'area euro E. CHRISTODOULIDIS, M. GOLDONI, *The political economy of European social rights*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HALLIDAY (a cura di), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, Routledge, 2017, pp. 238-255.