

***La Brexit in Italia: le attività interne di governo e parlamento\****

*di Federico Nania – Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università LUISS*

*Guido Carli*

**ABSTRACT:** The article aims at providing an account of the measures taken by our national constitutional bodies in relation to Brexit, especially with regard to an hypothetical no deal british withdrawal from the EU. Therefore, the decrees-law adopted by the government, mainly decree-law n. 22/2019, and the issue of “postponed effectiveness” are considered. Moreover, the parliamentary scrutiny over the european negotiations with UK and the checks on national executive are taken into account. It is then observed that art. 50 TEU does not foresee the direct involvement of national Parliaments and both the Whitdrawal Agreement and the following TCA were ratified as Eu-only agreements. Nevertheless, the role of European Parliament during the path to Brexit (also beyond what formally provided by art. 50) would seem to outweigh the marginalisation of national Parliaments in the perspective of integration between european and national forms of government.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: la finalità di un resoconto. – 2. Dal decreto-legge n. 22/2019 all’art. 22 del decreto-legge “Milleproroghe”: lo spettro del no deal e la questione delle norme ad efficacia differita. – 3. Il ruolo delle Camere nella fase di negoziazione dell’accordo tra UE e Regno Unito. – 4. L’Accordo di recesso ed il Trade and Cooperation Agreement come accordi Eu-only. – 5. Alcune considerazioni conclusive su Brexit e “sistema parlamentare euro-nazionale”.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## 1. Introduzione: la finalità di un resoconto

La vicenda della cosiddetta Brexit – avviatasi nel 2016 con il voto referendario da parte dei cittadini britannici e con la successiva attivazione della specifica procedura prevista dall’art. 50 TUE – è stata oggetto di cospicua attenzione in sede scientifica sotto molteplici profili, a cominciare da quello riguardante la natura del diritto di recesso di uno Stato (già) membro della compagine dell’Unione Europea.

Nel rinviare al riguardo alla letteratura in merito<sup>1</sup>, il presente lavoro si prefigge di offrire un resoconto delle misure messe in atto dagli organi costituzionali nazionali in relazione alle diverse fasi del procedimento svoltosi a livello euro-unitario in conseguenza della notifica di recesso da parte del Regno Unito, anche in relazione alla eventualità, poi fortunatamente scongiurata, di una *exit* britannica dalla UE senza accordo (cd. *no deal*): si tratta dell’adozione da parte del Governo di appositi decreti-legge cui si è affiancata l’attività di indirizzo e di controllo posto in essere dal Parlamento nei confronti dell’esecutivo nazionale almeno nella sequenza “ascendente” del procedimento euro-unitario di cui si parla.

A quest’ultimo proposito, si osserverà invero che sia l’Accordo di recesso quanto il successivo Trade and Cooperation Agreement sono stati stipulati dall’Unione Europea alla stregua di accordi *EU-only*, escludendo pertanto la ratifica da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali e dunque senza che si rendesse necessaria una deliberazione da parte delle Camere alla stregua di quanto stabilito dall’art. 80 della nostra Costituzione. Il che porterà tuttavia a chiedersi in via conclusiva se, nella prospettiva dell’integrazione tra la forma di governo nazionale e quella operante a livello europeo, questa assenza dei Parlamenti nazionali non debba ritenersi compensata dall’incidenza del Parlamento europeo in quanto titolare del potere finale di approvazione del *deal* ai sensi dell’art. 50 TUE, tanto più in considerazione del fatto che l’organo rappresentativo europeo ha inteso rivendicare una presenza attiva anche nella fase delle negoziazioni del medesimo *deal*.

---

<sup>1</sup>Sulle diverse fasi delle trattative intercorse tra Unione e Regno Unito anche in relazione ai mutamenti dello scenario politico inglese cfr. F. Fabbrini, *Brexit. Tra diritto e politica*, Bologna, 2021. Per un’analisi delle più importanti tematiche costituzionali sottese alla Brexit cfr. almeno F. Fabbrini (ed.), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford, 2017; C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Collana del Devolution Club, Santarcangelo di Romagna, 2017; V. Bogdanor, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, London, 2019. Sulla natura del diritto di recedere dall’Unione e sul procedimento dell’art. 50 TUE nelle sue diverse articolazioni cfr. F. Savastano, *Uscire dall’Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019. Su secessione e recesso nel contesto dell’UE cfr. C. Closa (ed.), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge, 2017.

## **2. Dal decreto-legge n. 22/2019 all'art. 22 del decreto-legge "Milleproroghe": lo spettro del no deal e la questione delle norme ad efficacia differita.**

Ora, è largamente noto che a seguito della notifica del Governo britannico della volontà di recedere dall'Unione Europea si è attivata una complessa fase di negoziazione tra le due parti, con reiterate proroghe in relazione alla cessazione del periodo transitorio ed al conseguente perfezionamento dell'uscita britannica dal contesto euro-unionale.

Ma le difficoltà incontrate dal Governo presieduto da Theresa May nel ricevere la necessaria approvazione parlamentare sull'Accordo con l'UE ed il perdurare della situazione di incertezza anche dopo la nomina del nuovo Primo Ministro Boris Johnson avevano fatto profilare persino l'eventualità che potesse addivenirsi al recesso britannico anche senza il previo raggiungimento di un accordo (cd. *hard Brexit* o *no deal Brexit*).

Parimenti risaputo è che all'Accordo si addiverrà soltanto il 17 ottobre 2019 e verrà approvato dal Parlamento inglese il 24 gennaio 2020, sicché, il successivo 29 gennaio il Parlamento europeo tramite risoluzione ha proceduto all'approvazione dell'Accordo stesso a larga maggioranza dando modo al Consiglio di porre termine all'iter procedimentale previsto dall'art. 50 TUE. Mette conto aggiungere per completezza che l'Accordo, entrato in vigore il 1 febbraio 2020, prevedeva altresì un periodo transitorio di 11 mesi (sino al 31 dicembre 2020) durante il quale perdurava l'applicazione del diritto europeo, fatta eccezione per alcune specifiche materie<sup>2</sup>, nei confronti del Regno Unito.

Come si trae dal rapido *excursus* sopra riportato, anche in ragione delle incertezze che fino all'inizio dello scorso anno gravavano sulle modalità di uscita del Regno Unito, il Governo italiano ha provveduto, durante la fase delle negoziazioni e precisamente dal settembre 2019, ad istituire una *Task Force* interministeriale con il compito di valutare i provvedimenti da assumere in materia, diretti

---

<sup>2</sup> Come si evince dall'art. 127 dell'Accordo di recesso laddove veniva specificato che non si sarebbero comunque applicate nei confronti del Regno Unito e dei suoi cittadini durante il periodo transitorio: a) le norme dei Trattati non vincolanti per il Regno Unito prima della conclusione dell'Accordo stesso (in particolare le norme del Protocollo n. 19 sull'*acquis* di Schengen e del Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda del Nord rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché le disposizioni dei trattati in materia di cooperazione rafforzata); b) l'art. 11 par. 4 del TUE relativamente al potere di iniziativa dei cittadini europei nei confronti della Commissione; c) l'art. 20 par. lett. b e l'art. 22 del TFUE in punto di diritto di voto ed eleggibilità dei cittadini dell'Unione alle elezioni del Parlamento europeo nonché alle elezioni comunali dello Stato membro in cui si risiede; d) gli artt. 39 e 40 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea anche questi ultimi in relazione al diritto di voto attivo e passivo dei cittadini dell'Unione.

appunto a disciplinare le conseguenze interne del recesso britannico con particolare riguardo all'eventualità di *hard Brexit*.

Peraltro, tale preoccupazione veniva ufficializzata anche dal Dipartimento per le politiche europee il quale dava notizia del fatto che il Governo italiano “tenuto conto dell’incertezza” relativamente alla ratifica dell’Accordo di recesso da parte del Parlamento inglese ed “in stretto raccordo con la Commissione europea e gli altri Stati membri dell’UE” aveva avviato “preparativi per il caso di recesso senza accordo”, indicando i settori, a cominciare dalla “tutela dei diritti dei cittadini italiani che vivono nel Regno Unito e dei cittadini britannici”, che avrebbero richiesto appositi interventi preordinati a fronteggiare una simile evenienza.<sup>3</sup>

Tornando all’attività della menzionata *Task Force*, risulta dai resoconti consultabili sul sito della Presidenza del Consiglio che le riunioni hanno riguardato prevalentemente gli interventi normativi nazionali opportuni nel caso di *hard Brexit*; in particolare, nella riunione del 25 gennaio 2019 sono state prese in considerazione e discusse, alla presenza anche di una delegazione di esperti della Commissione europea presieduta dalla Vice-Segretaria della Commissione stessa, le “misure di preparazione e di emergenza in caso di recesso senza accordo del Regno Unito dall’Ue” secondo la seguente enumerazione: “messa in sicurezza dei diritti dei cittadini, interventi nel settore dei servizi finanziari...indicazioni geografiche e settore agroalimentare, la preparazione di imprese e infrastrutture (porti, aeroporti, dogane) e misure nel settore dei trasporti, del mercato interno, dell’ambiente, dell’istruzione e della ricerca e della cooperazione giudiziaria civile e penale”.<sup>4</sup>

Da tale attività istruttoria del Governo è pertanto derivata l’adozione del decreto-legge n. 22 del 25 marzo 2019, convertito con modificazioni nella legge n. 41 del 20 maggio 2019, recante titolo “Misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest’ultimo dall’Unione europea”.

---

<sup>3</sup> Cfr. Dipartimento per le Politiche Europee, *Brexit, i preparativi del Governo italiano. L’Accordo di Recesso e la Dichiarazione Politica sul quadro delle future relazioni*, presso il sito web <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/approfondimenti/brexit/brexit-i-preparativi-del-Governo-italiano/>.

<sup>4</sup> Cfr. *La Task Force Brexit a Palazzo Chigi* (<https://www.Governo.it/it/approfondimento/i-preparativi-del-Governo-italiano/12736>). L’attività della Task Force è proseguita, stando a quanto riportato sul sito istituzionale, sino al 5 novembre 2020 quando si è svolta una riunione per discutere sullo stato dei negoziati e sugli scenari successivi allo scadere del periodo transitorio.

Nelle premesse del citato decreto-legge, una volta ribadita la situazione di “attuale incertezza in merito alla ratifica da parte del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dell'accordo per il recesso dall'Unione europea approvato dal Consiglio europeo il 25 novembre 2018”, venivano ravvisati i requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall’art. 77 Cost. nell’impellenza di “tutelare la stabilità complessiva del sistema economico, bancario, finanziario e assicurativo italiano nonchè assicurare l'integrità dei mercati e la tutela degli investitori, della clientela e degli assicurati nel caso di mancata ratifica, da parte del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dell'accordo per il recesso dal Trattato sull'Unione europea approvato dal Consiglio europeo il 25 novembre 2018”; si evidenziava dunque l’esigenza di “assicurare continuità nella prestazione dei servizi bancari, finanziari e assicurativi da parte sia dei soggetti del Regno Unito operanti in Italia sia dei soggetti italiani operanti nel Regno Unito, nonchè di disciplinare la fuoriuscita ordinata dal mercato italiano dei soggetti aventi sede nel Regno Unito che cesseranno l'attività nel territorio della Repubblica”; si deduceva ancora l’urgenza di dettare ulteriori misure sempre in caso di recesso del Regno Unito in assenza di accordo riguardanti “le modalità di permanenza sul territorio nazionale dei cittadini del Regno Unito e dei loro familiari, la concessione della cittadinanza in favore dei medesimi cittadini, nonché il potenziamento dei servizi consolari ai cittadini e alle imprese presenti nel Regno Unito”. Quanto all’aspetto del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, le disposizioni del decreto-legge venivano ricondotte nell’alveo della competenza esclusiva statale relativamente alle materie politica estera e rapporti internazionali dello Stato, moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza e sistema tributario e contabile dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere a) ed e), Cost.<sup>5</sup>

Il testo normativo in esame - a parte il primo Capo relativo alla materia dei “poteri speciali inerenti ai servizi di Comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5g” ed il Capo terzo concernente la garanzia di cartolarizzazione delle sofferenze finanziarie- prevede al capo secondo “Misure per garantire la stabilità finanziaria”: tale capo risulta a sua volta suddiviso nella Sezione I rubricata “Misure in caso di recesso del Regno Unito in assenza di accordo”, nella Sezione II concernente “Disposizioni per la tutela dei cittadini italiani” e nella Sezione III relativa alla “Partecipazione italiana a istituzioni finanziarie e gruppi intergovernativi internazionali”.

---

<sup>5</sup> Cfr. Servizio Studi Dipartimento Istituzioni, *D.L. 22/2019: Sicurezza e stabilità in caso di "Brexit" senza accordo*, A.C. 1789. Dossier n. 41 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale, 6 maggio 2019.

È subito da notare che l'art. 2, comma 1, esplicitamente qualifica l'intera disciplina di cui alla Sezione I, Cap. I, quale "disciplina transitoria applicabile in caso di recesso del Regno Unito dall'Unione europea in assenza di accordo".

Tale clausola condizionale investe pertanto sia l'art. 3 - che disciplinava la prestazione di alcuni servizi ed attività bancarie e finanziarie in Italia da parte di banche ed imprese di investimento con sede del Regno Unito e fino al termine del periodo transitorio (nel quale i soggetti interessati potevano continuare ad operare sul territorio italiano ma solo in seguito alla notifica inoltrata alla Banca d'Italia) - sia l'art. 4 che disponeva la cessazione entro la data di recesso delle attività svolte da alcuni soggetti britannici operanti in Italia (banche e imprese di investimento, gestori di fondi, etc.).

Venendo ora alla Sezione II del medesimo Capo – concernente i diritti dei cittadini britannici residenti in Italia anche privi della cittadinanza di uno Stato membro e dei cittadini italiani residenti nel Regno Unito - occorre invece distinguere tra le disposizioni la cui efficacia viene ancorata al caso di recesso britannico senza accordo e le altre disposizioni esentate da tale clausola di condizionalità.

Tra le prime ricade l'art. 14 del d.l. recante la disciplina in base alla quale i cittadini del Regno Unito ed i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea potessero conseguire (al ricorrere di determinate condizioni) o un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o un permesso di soggiorno "per residenza" (tali questioni rappresentano ora oggetto di alcune disposizioni dell'Accordo di recesso e segnatamente degli art. 13 e ss. del Titolo II, Cap I rubricato "Diritti connessi al soggiorno, documenti di soggiorno").

Altrettanto è da dire per l'art. 17 del d.l. il quale prevedeva che "al fine di salvaguardare i diritti in materia di prestazioni di sicurezza sociale e sanitarie dei cittadini del Regno Unito, degli apolidi e dei rifugiati che sono soggetti alla legislazione del Regno Unito, nonchè dei loro familiari e superstiti" si continuassero ad applicare, a condizione di reciprocità con i cittadini italiani e fino al 31 dicembre 2020, il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nonchè le norme europee in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (ancora con la precisazione che detto criterio trova oggi riconoscimento nell'art. 23 dell'Accordo di recesso sulla "parità di trattamento").

Al contrario, restano svincolati dalla menzionata clausola di condizionalità l'art. 15 (contenente disposizioni in materia di concessione della cittadinanza italiana per i cittadini britannici), l'art. 16 rubricato "Misure urgenti per la tutela dei cittadini italiani" attraverso il quale vengono stanziati appositi fondi per potenziare i servizi consolari a favore di cittadini italiani residenti nel Regno Unito,

ed infine l'art. 17 bis, inserito nel decreto-legge a seguito di un emendamento governativo accolto in sede di conversione<sup>6</sup>, che tutela, a condizione di reciprocità, i diritti e i doveri degli studenti e dei ricercatori britannici già presenti in Italia alla data del recesso nonché le qualifiche professionali riconosciute o per le quali è in corso un processo di riconoscimento, secondo le procedure dell'Unione europea, alla data di recesso.

Si è visto che larga parte delle disposizioni dettate in sede di decreto-legge sono ad efficacia differita, atteso che la loro effettiva operatività viene rinviata al momento in cui si fosse verificata l'evenienza della *no deal Brexit*. Ci si potrebbe chiedere quindi se risulti pienamente conforme ai requisiti di straordinaria necessità ed urgenza prescritti dall'art. 77 Cost. l'utilizzazione dello strumento della decretazione d'urgenza allo scopo di fronteggiare una situazione di necessità non già realmente in atto, bensì allo stato semplicemente ipotetica ed eventuale.

Senza alcuna pretesa di approfondire la questione in questa sede, ci si limita a segnalare che, almeno stando alla più recente giurisprudenza costituzionale, “la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito”.<sup>7</sup>

Muovendo da tale *ratio decidendi*, si dovrebbe spostare il fuoco dell'attenzione non tanto sull'aspetto del differimento di efficacia delle disposizioni di cui si tratta, quanto sull'effettiva sussistenza della necessità di predisporre per tempo le misure normative ritenute indispensabili nella previsione di un possibile accadimento (nel caso di specie, il *no deal*) che avrebbe avuto gravi ed immediate conseguenze di ampia portata (sulla continuità dei servizi finanziari ed assicurativi, sulla posizione di cittadini inglesi ed italiani, ecc.). Sotto questo aspetto, non si potrebbe negare che l'eventualità di un'uscita senza accordo fosse tutt'altro che remota, così come non si possono trascurare le apprensioni suscitate al riguardo nei diversi settori potenzialmente interessati, per cui non sembra nella specie così difforme dal modello costituzionale l'adozione di un criterio precauzionale quale quello che è alla base della predisposizione di misure ad efficacia differita.

---

<sup>6</sup> Proposta di modifica n. 17.0.100.

<sup>7</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 16/2017, *Considerato in diritto* n. 7.1.2. Sul differimento di efficacia dei decreti-legge cfr: F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2019, pp. 135 e ss.; A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1997, pp. 436 e ss.; L. De Bernardini, *Il problematico vizio di illegittimità dei decreti legge ad efficacia differita*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2002, pp. 264-271.

D'altro canto, se si scorre il dibattito parlamentare in sede di approvazione della legge di conversione del d.l. in oggetto, si ha conferma, almeno sotto l'aspetto della responsabilità politica, della concordanza sull'esigenza di predisporre in via anticipata le misure descritte, né si potrebbe dire che questa convergenza possa essere smentita dalle affermazioni in ordine all'auspicabilità del raggiungimento di un accordo tra il Regno Unito e l'Unione: il che ricorre in particolare nelle considerazioni della relatrice per il disegno di legge di conversione nella seduta del 7 maggio della Commissione esteri della Camera, e nelle successive fasi in sede di discussione in Assemblea<sup>8</sup>, dove si ribadiva che "l'entrata in vigore dell'accordo di recesso...resta infatti la modalità migliore per gestire in termini chiari e ordinati l'uscita del Regno Unito e porre le basi per negoziare tra le parti un forte partenariato futuro".<sup>9</sup> Si tratta invero di un auspicio che in alcun modo smentisce l'eventualità del *no deal* e che anzi sta a confermare come le modalità dell'uscita fossero ancora imponderabili al momento della conversione del decreto-legge.

Inoltre, al di là della discussione politica sul tema, si possono anche ricordare gli Ordini del giorno con il quale il Senato impegnava il Governo a valutare l'opportunità di provvedere in alcune specifici campi che si riteneva non coperti dal decreto-legge o coperti solo parzialmente (soprattutto in riferimento ai diritti dei cittadini italiani e britannici).<sup>10</sup>

Nell'ambito delle misure adottate dal Governo, si registra, questa volta successivamente alla conclusione dell'Accordo di recesso tra UE e Regno Unito, l'adozione del decreto-legge (cosiddetto "Milleproroghe") n. 183 del 31 dicembre 2020 recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea".

In particolare, il suddetto decreto reca norme a tutela della clientela di banche ed imprese di investimento britannici operanti in Italia, con specifico riguardo alla salvaguardia della continuità dei

---

<sup>8</sup> Cfr. la Seduta n. 109 del 17 aprile 2019 del Senato della Repubblica e la Seduta n. 174 del 13 maggio 2019 della Camera dei Deputati.

<sup>9</sup> Cfr. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari Affari esteri e comunitari (III), p. 17.

<sup>10</sup> Cfr. ad esempio l'Ordine del giorno (G14.102) con il quale si impegnava il Governo "a valutare l'opportunità di prevedere...l'estensione della disciplina di maggior favore anche oltre il periodo previsto all'articolo 14 comma 5, al fine di consentire la maturazione dei requisiti necessari a proporre domanda per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo" ed ancora l'Ordine del giorno (G16.100) che impegnava l'esecutivo nazionale "ad adottare ogni iniziativa utile, anche di carattere normativo e pattizio, al fine di garantire la prosecuzione di tutti i programmi e le iniziative inerenti istruzione, ricerca e cultura attualmente in essere tra i due Paesi" (il che ha trovato seguito nel successivo inserimento nel già menzionato art. 17 bis del decreto-legge).



servizi prestati dagli operatori che all'entrata in vigore del decreto avevano già presentato l'istanza di autorizzazione alla Banca d'Italia ai fini della gestione dei rapporti in essere in caso di cessazione dell'operatività in sede nazionale. Come si vede, si tratta di materia che aveva già costituito oggetto del decreto-legge n. 22/2019 ed in particolare della Sezione I del Capo II, la cui operatività, come detto sopra, risultava allora subordinata all'ipotesi di recesso senza accordo; stavolta tali misure sono viceversa finalizzate a disciplinare la tematica una volta cessato il periodo di transizione stabilito nell'Accordo di recesso (ossia dal 1 gennaio 2021).

In tal senso, l'art. 22, comma 2, stabilisce che “dal giorno successivo alla scadenza del periodo di transizione e fino alla conclusione del procedimento di autorizzazione da parte delle Autorità competenti, e in ogni caso non oltre i sei mesi successivi alla predetta scadenza, i soggetti...che abbiano presentato alle medesime Autorità entro la data di entrata in vigore del presente decreto istanza per l'autorizzazione allo svolgimento delle attività come intermediari di paesi terzi ovvero per la costituzione di un intermediario italiano a cui cedere l'attività, possono continuare a operare sul territorio della Repubblica italiana, limitatamente alla gestione dei rapporti esistenti”.

Il che significa che anche in questo caso si è in presenza di norme ad efficacia differita, ma con la differenza che il differimento riguarda un dato certo quale il venir meno dell'operatività della normativa europea nei confronti del Regno Unito, per cui a maggior ragione si possono richiamare le considerazioni in precedenza svolte con riferimento al rispetto dei requisiti dell'art. 77 Cost.<sup>11</sup>

### **3. Il ruolo delle Camere nella fase di negoziazione dell'accordo tra UE e Regno Unito**

Venendo adesso all'attività svolta dal nostro Parlamento nella vicenda in esame, si può dire che tale attività è in linea con quanto previsto dalla legge n. 234 del 2012 con riferimento alla fase ascendente del processo decisionale europeo: ci si riferisce specialmente agli obblighi comunicativi alle Camere gravanti sul Governo italiano allo scopo di assicurarne la partecipazione alla formazione

---

<sup>11</sup> Pur rimanendo i dubbi già espressi in dottrina sulla prassi dei decreti milleproroghe su cui cfr. N. Lupo, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti legge “milleproroghe”*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006.

degli atti legislativi e delle politiche assunte a livello europeo anche tramite l'adozione di appositi atti di indirizzo<sup>12</sup>.

Per quanto qui interessa, è da rammentare che l'art. 7, comma 1, della legge appena citata stabilisce che "Il Governo assicura che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in relazione all'oggetto di tale posizione". Si può ritenere acquisito che l'obbligo del Governo di conformarsi alle "guidelines" fissate dalle Camere non risulti circoscritto soltanto ai progetti di atti normativi dell'Unione, ma possiede portata più ampia, investendo anche altre sfere di azione, tra cui quella delle negoziazioni condotte a livello sovranazionale finalizzate alla stipula dei trattati internazionali dei quali l'Unione è parte contraente secondo lo schema di una "pragmatic combination of tools and procedures".<sup>13</sup>

Tornando alla vicenda in esame, si possono dunque ricordare le comunicazioni rivolte alle Camere da parte dei Presidenti del Consiglio che si sono succeduti nel tempo aventi il compito di illustrare la posizione dell'Italia all'interno del Consiglio europeo e di renderle edotte sullo stato delle trattative con il Governo britannico: si possono ricordare le comunicazioni effettuate dal Presidente del Consiglio alle Camere (secondo quanto richiesto dall'art 4, comma 1, della legge n. 234/2012<sup>14</sup>) in vista del Consiglio europeo straordinario del 29 aprile 2017 nelle quali si evidenziava anche come fosse "fondamentale per il Governo il confronto, la dialettica e, se possibile, quando è possibile, il supporto del Parlamento".

È altresì da menzionare la seduta del 24 maggio 2017 presso le Commissioni riunite terza Camera (Affari esteri e comunitari), terza Senato (Affari esteri, emigrazione), quattordicesima Camera

---

<sup>12</sup> Sui poteri parlamentari derivanti dalla legge n. 234/2012 sia in relazione all'ordinamento nazionale sia nei confronti delle istituzioni europee cfr. il volume a cura di N. Lupo e G. Piccirilli *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, 2017 nonché G. Piccirilli, *Il ricorso alla legge per l'esercizio dei poteri "Europei" da parte del Parlamento italiano. Spunti per una lettura costituzionalmente orientata*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2013. In particolare, sulla influenza delle Camere nella determinazione delle politiche europee cfr. G. Rizzoni, *The Function of Scrutiny and Political Direction of the Government, Between Foreign Affairs and European Affairs*, in *The Italian Parliament in the European Union*, cit., pp. 87 e ss.; sulle diverse fasi, ascendente e discendente, di formazione del diritto e delle politiche europee cfr. R. Ibrido, *Formulating and Implementing Eu Law and Policies: "Ascending" and "Descending" Phases and Beyond*, in *The Italian Parliament in the European Union*, cit., p. 55 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. A. Esposito, *European Affairs within the Chamber of Deputies*, in *The Italian Parliament in the European Union*, cit., p. 101

<sup>14</sup> "Prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, il Governo illustra alle Camere la posizione che intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati. Su loro richiesta, esso riferisce altresì ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea. Il Governo informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse".

(Politiche dell'Unione europea) e quattordicesima Senato (Politiche dell'Unione europea) concernente le “Comunicazioni del Governo sugli esiti del Consiglio europeo del 29 aprile 2017 e del Consiglio affari generali del 22 maggio 2017, con particolare riferimento alla Brexit”: in tale sede veniva audito il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri il quale dava conto dei principali argomenti affrontati a livello europeo relativamente alle trattative con il Regno Unito (diritti dei cittadini europei, obblighi finanziari del Regno Unito, assegnazione delle Agenzie dell'UE collocate nel Regno Unito, nonché la ripartizione dei 73 seggi britannici all'interno del Parlamento europeo<sup>15</sup>).

Ambedue i rami parlamentari approvavano apposite risoluzioni sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio rese in vista delle riunioni del Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019: le risoluzioni impegnavano il Governo a “garantire, nell'accordo sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, una adeguata protezione degli interessi e la piena reciprocità dei diritti dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea a tutela anche dell'ampia comunità italiana residente nel Regno Unito, nonché a trovare soluzioni condivise per evitare un “confine rigido” tra Irlanda e Irlanda del Nord e per definire un quadro delle relazioni future Unione europea- Regno Unito ampio e ambizioso, senza compromettere il funzionamento del Mercato interno”.

Oltre a quanto sin qui riportato, è da rimarcare che, quanto alla Camera dei Deputati, presso le Commissioni terza e quattordicesima a far data dal 20 febbraio 2019 era stata avviata un'indagine conoscitiva sull'impatto della Brexit.<sup>16</sup> Nel corso di tale indagine si segnala in particolare l'audizione resa il 14 marzo 2019 dal Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale in presenza delle Commissioni riunite. Nell'occasione, pur non essendo mancate doglianze da parte dei parlamentari in ordine alla scarsità delle comunicazioni offerte dal Governo, il rappresentante

---

<sup>15</sup> Sulla questione della ripartizione dei seggi britannici nel Parlamento europeo si può brevemente ricordare che la rappresentanza italiana sarebbe passata da 73 a 76 parlamentari dal momento in cui, come si legge nell'art. 3 comma 1 della Decisione n. 937 del 2018 del Consiglio europeo, il recesso britannico fosse divenuto “giuridicamente efficace” (ossia dal 1 febbraio 2020). In ambito interno, veniva di conseguenza adottato il d.P.R. del 22 marzo 2019 ed in seguito l'Ufficio Elettorale Nazionale della Corte di Cassazione, attraverso un comunicato stampa dal titolo “Elezioni europee: numero dei componenti del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Conseguenze della Brexit”, procedeva a specificare le modalità di individuazione dei tre parlamentari che si sarebbero successivamente insediati nel Parlamento europeo, sollevando tuttavia dubbi in merito al rispetto della riserva (assoluta di legge e di Assemblea) stabilita dall'art. 72 comma 4 Cost., e ciò sia in relazione al decreto sia, a maggior ragione, nei confronti del comunicato stampa “integrativo” dell'Ufficio della Corte di Cassazione; sul punto cfr. criticamente N. Lupo, *Per eleggere quanti parlamentari europei si vota domenica 26 maggio? A proposito di un (necessario) comunicato stampa della Corte di Cassazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2019.

<sup>16</sup> Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari Commissioni Riunite* (III e XIV), mercoledì 20 febbraio 2019.

governativo ebbe a svolgere una relazione dettagliata sullo stato della procedura e sulle questioni riguardanti il nostro paese.

Si segnala ancora l'audizione resa dal Capo negoziatore della Brexit per conto dell'Unione, soprattutto laddove l'audit ha tenuto a precisare che, quanto all'Accordo di recesso, "la ratifica europea spetterà al solo Parlamento europeo" mentre "nella nuova fase negoziale sul futuro rapporto con il Regno Unito, tutto il negoziato o parte di esso, tutti i temi o parte di essi, si tradurranno in accordi misti in termini giuridici... accordi che esigeranno non solo la ratifica del Parlamento europeo, ma anche quella dei ventisette Parlamenti nazionali". Ma è da notare sin d'ora che, come si vedrà meglio in seguito (*infra* par. 4), l'Unione, nonostante le anzidette rassicurazioni, adottava anche per il successivo Accordo commerciale con il Regno Unito la forma di accordo *Eu-only* prevedendo di conseguenza la sola ratifica del Parlamento europeo.

Quanto al Senato – a parte la proposta avanzata, ma senza successo, di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sul recesso del Regno Unito dall'Unione anche al fine di verificare l'operato del Governo - la Commissione quattordicesima ha effettuato molteplici audizioni informali sul tema della Brexit (tra cui quelle del capo negoziatore e dell'Ambasciatrice del Regno Unito); mentre, presso la Commissione sesta, le audizioni, tra le quali in particolare quelle del Segretario Generale dell'IVASS e del Vice Capo del Servizio Economia e relazioni internazionali della Banca d'Italia, si sono incentrate sulle implicazioni economico finanziarie della Brexit.

Più di recente, si deve menzionare la "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la riserva di adeguamento alla Brexit" del 25 dicembre 2020 e trasmesso il 14 gennaio 2021 (segnalata dal Governo tra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale) avente ad oggetto l' "Istituzione di uno strumento destinato a sostenere gli Stati membri fornendo contributi finanziari per coprire la spesa pubblica supplementare dovuta alle conseguenze negative del recesso del Regno Unito dall'Unione europea, attenuandone così l'impatto sulla coesione economica, sociale e territoriale".

Al proposito, il nostro Governo si esprimeva in senso favorevole alla Proposta, come si evince dalla relazione del Ministero per gli affari esteri e la cooperazione internazionale trasmessa alle Camere ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 234/2012<sup>17</sup>; dal canto suo, la Commissione Politiche

---

<sup>17</sup> Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, *Relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012*, 2020/0380.

dell'Unione Europea del Senato<sup>18</sup> adottava un parere positivo con riguardo al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che presiedono all'esercizio delle competenze dell'Unione alla stregua di quanto richiesto dall'art. 8 della legge 234/2012 sulla "Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà".

#### **4. L'Accordo di recesso ed il Trade and Cooperation Agreement come accordi Eu-only**

Come si anticipava all'inizio, l'art. 50 TUE prevede che, dopo che lo Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo la propria intenzione di recedere, venga attivata una procedura *ad hoc* stando alla quale "l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione", mettendo in atto meccanismo di cui all'articolo 218, paragrafo 3, del TFUE<sup>19</sup> e facoltizzando il Consiglio europeo a sottoscrivere l'Accordo di recesso solo a seguito della sua approvazione da parte del Parlamento europeo.

Alla luce di tale regola che rimette testualmente in via esclusiva all'Unione la gestione integrale della procedura di recesso, appare difficilmente applicabile all'accordo sulla Brexit il criterio che distingue i trattati internazionali che investono materie di competenza esclusiva dell'Unione (che possono essere stipulati dall'UE in quanto soggetto autonomo di diritto internazionale attraverso il suo *treaty-making power*) dai cd. *mixed agreements* che si configurano laddove l'accordo contempli invece materie rientranti nella competenza degli Stati membri (esclusiva o concorrente che sia) e che richiedano pertanto non solo la partecipazione degli Stati alla fase di negoziazione dell'accordo, bensì anche la ratifica interna dell'*Agreement* conformemente alle procedure previste da ciascun ordinamento nazionale<sup>20</sup>: sicché, nel nostro caso, non ha potuto trovare applicazione – anche come si vedrà per quanto concerne il correlato Trade and Cooperation Agreement (TCA)<sup>21</sup> – il

---

<sup>18</sup> Cfr. Seduta n. 225 del 31 marzo 2021.

<sup>19</sup> Laddove si prevede che "La Commissione, o l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione".

<sup>20</sup> Sul tema cfr. R. Baratta, *Sugli accordi misti: spunti di prassi recente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. II, Napoli, 2014, p. 1369 e ss.

<sup>21</sup> In questo senso, si veda il documento per le Commissioni parlamentari redatto dal Servizio Studi del Senato e dall'Ufficio rapporti con l'Unione Europea della Camera riguardante l'Accordo sugli scambi commerciali e la

procedimento previsto dagli articoli 80 ed 87, comma 8, della Costituzione risultando in particolare escluso il meccanismo che, come noto, prescrive l'autorizzazione con legge da parte della Camere alla ratifica dei trattati internazionali<sup>22</sup>, con la previsione della garanzia della riserva di Assembla ai sensi dell'art. 72, comma 4, Cost.<sup>23</sup>

D'altro canto, la conclusione che l'Accordo sulla Brexit<sup>24</sup>, indipendentemente dalle materie che ne costituiscano oggetto, ricada nel raggio d'azione dell'art. 50 TUE e sia espressiva di una competenza esclusiva euro-unionale, risulta avvalorata dallo stesso art. 4, comma 1, dell'Accordo stesso; viene infatti stabilito che “le disposizioni del presente accordo e le disposizioni del diritto dell'Unione rese applicabili dal presente accordo producono nei confronti del Regno Unito e nel Regno Unito gli stessi effetti giuridici che producono nell'Unione e nei suoi Stati membri” e che “le persone giuridiche o fisiche possono in particolare far valere direttamente le disposizioni contenute nel presente accordo o cui il presente accordo rinvia, che soddisfano le condizioni di efficacia diretta a norma del diritto dell'Unione”. Dal che si trae che le norme poste in essere dall'Accordo di recesso sono considerate direttamente produttive di effetti giuridici in tutti gli Stati membri, per di più con effetto orizzontale in presenza dei necessari presupposti, senza che si renda necessaria l'interposizione di un atto di recepimento interno.

Più problematico appare raggiungere la medesima conclusione con riguardo allo EU-UK Trade and Cooperation Agreement (TCA). In effetti, il Consiglio con la Decisione n. 2020/2252 “in

---

cooperazione tra l'UE e il Regno Unito nel quali si legge, in riferimento sia all'Accordo di recesso sia al correlato Accordo commerciale, che “l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra UE e Regno Unito – come anche l'accordo di recesso - è stato considerato come un accordo riferito a materie di competenza esclusiva dell'UE e quindi non essendo un accordo misto non richiede la ratifica di ciascun Stato membro dell'UE, secondo le rispettive norme costituzionali, che avrebbe implicato la necessità di una ratifica da parte dei Parlamenti nazionali” (Cfr. *L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito*, 25 gennaio 2021).

<sup>22</sup> Sulla nozione di “ratifica” nel diritto internazionale e sulle diverse modalità previste negli ordinamenti costituzionali per la ratifica dei trattati internazionali cfr. A. Maresca, *Ratifica (diritto internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, diretto da A. Azara e E. Eula, Torino, 1967, vol. XIV, p. 889. Sul procedimento di ratifica dei trattati internazionali in Italia cfr. A. Cassese, *Articolo 87, comma VIII*, in *Commentario Della Costituzione*, 223, 226-31, 1978; A. Cassese, *Articolo 80*, in *Commentario Della Costituzione*, 150, 154, 1979; V. Lippolis, *La Costituzione Italiana e la Formazione dei Trattati Internazionali*, 1989; G. Bognetti, *The role of Italian Parliament in the Treaty-Making Process*, in 67 *Chi.-Kent L. Rev.* 391 (1991); sulla ratifica dei Trattati europei in relazione alla valenza dell'art. 11 della Costituzione cfr. N. Lupo, *L'art. 11 come “Chiave Di Volta” della Costituzione Vigente*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2020, pp. 382 e ss.

<sup>23</sup> Sul punto, giova ricordare che con la sentenza n. 295 del 1984 la Corte costituzionale, argomentando nel senso che “la garanzia connessa con la competenza dell'assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali, che definiscono le attribuzioni delle Camere riguardo ai trattati internazionali” (*Considerato in diritto*, n. 6), ha proceduto peraltro ad espandere lo spettro di applicazione della riserva di Assembla di cui all'art. 72 comma 4, testualmente prevista per le sole leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati, anche agli ordini di esecuzione degli stessi.

<sup>24</sup> Su cui cfr. per i diversi aspetti F. Fabbrini (ed.), *The Law & Politics of Brexit*, Vol. II, *The Withdrawal Agreement*, Oxford, 2021.

considerazione del carattere eccezionale e unico dell'accordo sugli scambi e la cooperazione, che è un accordo globale con un paese che ha receduto dall'Unione” assumeva la decisione di “avvalersi della possibilità che l'Unione” esercitasse “la sua competenza esterna in relazione al Regno Unito”<sup>25</sup>. Pertanto, nonostante le resistenze da parte di alcuni Stati membri preoccupati che potesse affermarsi la prassi della preferenza per gli accordi *EU-only* anche in materie di competenza degli Stati,<sup>26</sup> ed avvalendosi del parere reso sul punto dal Servizio Giuridico del Consiglio<sup>27</sup>, l'Accordo è stato concluso quale *EU-only Agreement* adducendo, in aggiunta al criterio della “eccezionalità”, una prospettiva espansiva della competenza esclusiva dell'Unione nel campo della Politica commerciale comune:<sup>28</sup> un esito questo, che non ha mancato di suscitare forti critiche<sup>29</sup>, che ha visto dunque il processo di stipula del TCA svolgersi esclusivamente a livello unionale, escludendo ancora una volta la ratifica interna da parte degli Stati membri.

In passato, una questione simile si era posta in riferimento a due precedenti nei quali si è assistito ad una espansione delle competenze euro-unionali nell'ambito del potere di concludere accordi internazionali.

In primo luogo si può menzionare la sentenza della Corte di Giustizia nel caso *Broadcast Convention* (peraltro richiamata nel parere reso dal Servizio Giuridico) nel quale la Commissione ricorreva nei confronti del Consiglio per l'annullamento della Decisione con la quale il Consiglio

---

<sup>25</sup> Cfr. *Considerando n. 6* della Decisione n. 2020/2252 del Consiglio europeo.

<sup>26</sup> Su questi passaggi cfr. C. Curti Gialdino, *Prime considerazioni sugli accordi concernenti le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea*, in *Federalismi*, n. 4/2021, p. 9.

<sup>27</sup> Cfr. *The Brexit deal – Council Legal Service opinion*, 27 January 2021.

<sup>28</sup> Il TCA abbraccia difatti numerose materie, tra le quali alcune, almeno virtualmente, di competenza concorrente tra Unione e Stati membri (quali l'ambiente, la pesca, l'energia, i trasporti, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Nel già menzionato parere del Servizio Giuridico del Consiglio, in particolare, si fa riferimento, al fine di sostenere la competenza euro-unionale a sottoscrivere in via esclusiva l'Accordo, all'art. 3 (2) del TFUE laddove si stabilisce che all'Unione è attribuita la competenza esclusiva “*for the conclusion of an international agreement... in so far as its conclusion may affect common rules or alter their scope*”. In un altro passaggio significativo, si evidenzia che “*article 217 TFEU allows the EU to conclude, by unanimity, a wide-ranging agreement on matters of EU competence without the need to identify in detail the areas where the EU has already exercised or not its competence. It can include areas of EU competence where the sectoral legal basis requires unanimity or qualified majority voting, as well as areas of potential EU competence not yet exercised internally*”. Lo stesso Servizio Giuridico sottolinea altresì che gli Stati membri conservano il potere di stipulare accordi nelle materie di “*potential competence*” dell'Unione ma restando comunque preclusa tale possibilità in relazione ai rapporti con il Regno Unito: “*exercise by the EU of its potential competences in the concerned area vis-à-vis the UK does not trigger a situation of exclusivity as regards its relations with other third countries nor a situation of exclusivity for the area of traffic rights concerning other third countries as if that competence had been exercised internally*” (cfr. *The Brexit deal – Council Legal Service opinion*, cit.).

<sup>29</sup> Cfr. C. Eckes - P. Leino-Sanberg, “*In view of the exceptional and unique character*” of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?, in *European Law Blog*, 15 April 2021; secondo gli Autori “*the fact that the UK is a former EU Member State does not justify making an exceptional choice as concerns competences of the Union and its Member States for the conclusion of the EU-UK TCA*” sino addirittura ad ipotizzare che la procedura seguita possa configurare una violazione del principio della *rule of law*.

stesso ammetteva la partecipazione degli Stati membri alle negoziazioni di una *Convention of the Council of Europe on the protection of the rights of broadcasting organisations* così violando, a detta della istituzione ricorrente, la competenza esclusiva euro-unionale a concludere accordi internazionali dal momento che “*the European Union has exclusive external competence where, as in the present case, the international commitments fall, at least to a large extent, within the scope of the common rules which it*”, ossia l’art. 3 (2) TFUE, “*established*”.<sup>30</sup>

In tale frangente la Corte, adottando un criterio di funzionalità, ebbe modo di affermare, a favore delle ragioni della Commissione, come la negoziazione dell’Accordo in questione ricadesse nell’ambito della competenza esclusiva dell’Unione e non solo in quanto concernente una “*area covered to a large extent by common EU rules*” ma poiché “*those negotiations may affect common EU rules or alter their scope*”.<sup>31</sup>

In secondo luogo, si può richiamare la vicenda dell’EU-Singapore Free Trade Agreement laddove la Corte di Giustizia si è pronunciata, tramite una *Opinion* resa il 16 maggio 2017 sempre su istanza della Commissione<sup>32</sup>, sulla possibilità o meno per l’Unione di concludere l’Accordo commerciale con lo Stato asiatico quale *EU-only agreement*. Nel caso di specie, senza possibilità di analizzare qui nel dettaglio la controversa questione concernente la riconducibilità dell’intero ambito della Proprietà intellettuale nell’alveo della Politica commerciale comune, la Corte riconobbe che solo due materie disciplinate dall’Accordo (segnatamente i *portfolio investments* ed il meccanismo, cd. ISDS, di risoluzione delle controversie tra Stato e investitore) non ricadessero nelle competenze esclusive euro-unionali mentre le altre ne risultavano ricomprese o in quanto espressamente definite tali dai Trattati o in quanto parte delle *implied competences* euro-unionali.<sup>33</sup>

Se è vero che, come evidenziato in dottrina, la Corte “*made it clear that the EU exclusive trade competence can be very extensive, implying that the EU can conclude very broad trade agreements,*

---

<sup>30</sup> Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 4 settembre 2014, Causa C-114/12, par. 44.

<sup>31</sup> Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 4 settembre 2014, Causa C-114/12, par. 74. In merito alla decisione in esame, si è sottolineato in dottrina che “*the Court’s approach seems nevertheless to be based on the consideration that an international agreement normally forms a whole, where everything may have an impact on everything, and that splitting this whole up into small parts would be foreign to the reality of international treaty negotiations*” (cfr. A. Rosas, *EU External Relations: Exclusive Competence Revisited*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 38, Issue 4, 2015, p. 1089).

<sup>32</sup> *Opinion* n. 2/15, 16 May 2017.

<sup>33</sup> Tra le quali si può ricordare soprattutto la materia dei Transport Services disciplinata dal Capitolo 8 dell’Accordo (cfr. par. 168 e ss. dell’*Opinion*).



*without requiring joint ratification by the EU and its Member States*<sup>34</sup>, le considerazioni avanzate in merito al TCA con il Regno Unito sembrerebbero confermare tale *trend* di espansione delle competenze euro-unionali nel campo del *treaty-making power* della UE, soprattutto nell’ambito della Politica commerciale comune tramite l’attrazione in essa di materie non sempre di competenza esclusiva europea.

## 5. Alcune considerazioni conclusive su Brexit e “sistema parlamentare euro-nazionale”

Per le considerazioni conclusive è il caso di tornare sull’art. 50 TUE il quale, come si è visto, non contempla l’intervento diretto dei Parlamenti nazionali tanto nella fase delle negoziazioni quanto nella fase di perfezionamento del relativo Accordo di recesso, dal momento che la prescrizione in ordine all’osservanza delle procedure costituzionali interne ha come destinatario esclusivamente lo Stato membro recedente.<sup>35</sup>

Difatti, nel caso del Regno Unito, anche per via della natura *uncodified* della *english constitution*<sup>36</sup>, la sopra ricordata previsione ha portato a riaffermare la centralità dell’Assemblea di Westminster sia in relazione all’esercizio delle *royal prerogatives* da parte del Governo<sup>37</sup> sia in riferimento ai principi

<sup>34</sup> Cfr. P. Conconi - C. Herghelegiu - L. Puccio, *EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the Question*, [www.respect.eu.eu](http://www.respect.eu.eu), May 2020, pp. 6 e ss.

<sup>35</sup> Non potendosi qui affrontare l’ulteriore tema del ruolo della Corte di Giustizia dell’Unione Europea e della possibile estensione della sua giurisdizione alle varie fasi della procedura di recesso anche rispetto alle regole costituzionali dello Stato recedente; sul tema cfr., anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, C. Tovo, *Recesso dall’Unione e soluzione delle controversie: il ruolo della Corte di giustizia dell’UE*, in *Federalismi*, n. 17/2020. Sul rapporto tra Brexit e “Costituzione” europea cfr. B. Caravita, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi*, n. 13/2016.

<sup>36</sup> Su cui cfr. P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford, 2016, pp. 2 e ss.

<sup>37</sup> Ci si riferisce in particolare alle sentenze *Miller I* e *Cherry/ Miller (II)* della Corte Suprema del Regno Unito: in estrema sintesi, con la prima decisione si affermava in particolare la necessità dell’intervento parlamentare al fine di attivare la procedura dell’art. 50 TUE visti i limiti evidenziati dalla Corte all’esercizio della *royal prerogative* in materia di *foreign affairs* da parte del Governo mentre con la seconda i Justices di Middlesex Guildhall affermavano l’illegittimità della *prorogation* della House of Commons disposta formalmente dalla Corona ma su *advice* del Primo Ministro. Tra la bibliografia in commento cfr. i molteplici contributi in M. Elliott - J. Williams - A.L. Young (eds.), *The Miller Tale: The UK Constitution after Miller: Brexit and Beyond*, Oxford, 2018; K. Ewing, *Brexit and Parliamentary Sovereignty*, in *The Modern Law Review*, Vol. 80, Issue 4, July 2017. Tra i commentatori italiani cfr. C. Martinelli, *I poteri costituzionali di fronte alla Brexit: la UKSC fissa i confini*, in *DPCE Online*, v. 29, n.1, apr. 2017; G.F. Ferrari, *La Corte Suprema, brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in *DPCE Online*, v. 29, n.1, apr. 2017; G. Caravale, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei costituzionali principles*, in *Federalismi*, n. 18/2019; A. Torre, “*Serial Miller*”. *Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *DPCE online*, v.41, n.4, jan. 2019; F.F. Pagano, *Le cronache della Brexit: il Parlamento, il Governo, il Monarca (e le Corti) nella fase di “transizione” dell’ordinamento costituzionale del Regno Unito*, in *Federalismi*, n. 20/2019.

della *sovereignty of Parliament* e della *rule of law* come declinati da parte della UK Supreme Court anche nei rapporti con le istituzioni devolute.<sup>38</sup>

Ma quel che preme ribadire è che, per quanto “debole” possa apparire il ruolo dei Parlamenti nazionali nel campo della procedura di recesso, resta fermo che l’ultima parola in ordine all’Accordo di recesso spetta comunque, come è spettata nella specie, al Parlamento europeo.

Né si può trascurare che il Parlamento europeo è riuscito nella vicenda della Brexit ad acquisire una posizione di “*quasi-negotiator*”<sup>39</sup>, in tal modo superando le iniziali resistenze frapposte dal Consiglio e che avevano spinto il Presidente del Parlamento europeo a lamentare esplicitamente che l’organo rappresentativo dei cittadini europei fosse stato ridotto a giocare un “*secondary role*” nelle negoziazioni sulla Brexit.<sup>40</sup> Depone in questo senso il *Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission* nonché le determinazioni della riunione del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016 con la quale ci si impegnava nei confronti del Parlamento europeo a tenerlo costantemente aggiornato sulle trattative<sup>41</sup>, cui ha fatto seguito la partecipazione del capo-negoziatore dell’Unione alle riunioni della Conferenza dei presidenti e le sue audizioni rese dinanzi all’Aula.

Queste notazioni valgono a smentire che il potere di approvazione del Parlamento europeo fosse riducibile a mera ratifica di un Accordo sul quale si sia formato un consenso sul piano

---

<sup>38</sup> In merito alle ricadute della Brexit sul sistema della *devolution* britannica cfr. C. Murray, *Brexit and the “Constitutional Integrity” of the United Kingdom*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25th Sept. 2018; G. Caravale, *Scotia e Irlanda del Nord: la devolution dopo la Brexit*, in *Federalismi*, n. 16/2017, nonché i contributi di P. Leyland, *Brexit and the UK, Charting the Constitutional and Legal Obstacles* e J.O. Frosini, *Was It an Act of Self-Dissolution? Brexit and the Future of the United Kingdom in Istituzioni del Federalismo*, Numero Speciale, 2016, *Brexit: la fine dell’Europa o la fine del Regno Unito?*; in particolare sulla decisione della UK Supreme Court in merito al tentativo da parte scozzese di regolare autonomamente le conseguenze della Brexit sia permesso rinviare a F. Nania, *Rule of law e Parliamentary Sovereignty: A margine della decisione della UK Supreme Court sul UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2019, pp. 183 e ss.

<sup>39</sup> Cfr. E. Bressanelli - N. Chelotti - W. Lehmann, *Managing Disintegration: How the European Parliament Responded and Adapted to Brexit*, in *Politics and Governance*, 2021, Vol. 9, Issue 1, p. 17, laddove si osserva altresì che “*the EP used the scant provisions of Article 50 to increase its institutional powers. Through its power of consent, the EP managed to be kept closely informed at each negotiation round and to participate in key decisions throughout the Brexit process*”.

<sup>40</sup> Ci si riferisce alla lettera indirizzata dal Presidente del Parlamento europeo al Presidente del Consiglio europeo il 14 dicembre 2016.

<sup>41</sup> Cfr. la Riunione informale dei capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri e dei presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea del 15 dicembre 2016 nella quale si affermava che “*il negoziatore dell’Unione sarà invitato a informare periodicamente e con precisione il Parlamento europeo per tutta la durata dei negoziati. La presidenza del Consiglio sarà pronta a informare il Parlamento europeo e a procedere con esso a uno scambio di opinioni, prima e dopo ogni sessione del Consiglio Affari generali. Il presidente del Parlamento europeo sarà invitato per essere ascoltato all’inizio delle riunioni del Consiglio europeo*”.

intergovernativo, posto che il Parlamento europeo ha avuto occasione di dimostrare la sua capacità di porsi come “*veto player*”.<sup>42</sup>

Analoghe considerazioni possono avanzarsi, pur a fronte di una qualche relativizzazione del riparto di competenze tra l’Unione e gli Stati membri, anche in riferimento al successivo Trade and Cooperation Agreement rispetto al quale il Parlamento europeo si è posto comunque quale “*most important instance of democratic oversight*”<sup>43</sup>.

Ne risulta dunque avvalorata la configurazione autorevolmente proposta di un “sistema parlamentare euro-nazionale”<sup>44</sup>, quale prodotto anche delle procedure “che connettono, all’interno di ogni Stato membro, ciascun parlamento nazionale con il suo Governo”<sup>45</sup>: per cui il tasso di incidenza

<sup>42</sup> In tal senso si è sottolineato che il Parlamento europeo ha utilizzato “*its consent power to make claims, condition Brexit negotiations and gain greater presence, visibility and influence in the EU politics (...) the EP utilizes this power strategically to impose ex-ante constraints and affect the preferences in the Brexit policy-making, thereby expanding its informal influence as such*”; cfr. M. Brusenbauch Meislova, *The European Parliament in the Brexit Process: Leading Role, Supporting Role or Just a Small Cameo?*, in T. Christiansen - D. Fromage, *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union*, London, 2019, p. 254.

<sup>43</sup> Cfr. J. Larik, “*The mother of all parliaments*”? *How the ratification of the Trade and Cooperation Agreement boosts the European Parliament’s Profile*, in [www.dcuebretxinstitute.eu](http://www.dcuebretxinstitute.eu), 29 April 2021.

<sup>44</sup> Su cui cfr. A. Manzella - N. Lupo, *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Torino, 2014; N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; A. Manzella, *Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n.1/2015; C. Fasone - N. Lupo, *Parliaments in the Composite European Constitution*, in N. Lupo - C. Fasone (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, 2016, pp. 1 e ss.; L.F.M. Besselink, *The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order*, in *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., pp. 23 ss.; D. Grimm, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, pp. 19 e ss. In via più generale, sulla legittimazione democratica del Parlamento europeo in rapporto agli assetti costituzionali interni cfr. P. Ridola, *Brevi note sui rapporti fra principio democratico e principio parlamentare nell’Unione europea: il difficile cammino della “democrazia federalistica”*, in R. Orrù - L.G. Sciannella - A. Ciammariconi (a cura di), *Dai parlamenti in Europa ai Parlamenti d’Europa*, Napoli, 2008; A. Buratti, *Diritti fondamentali e vita democratica nella sfera pubblica europea*, in R. Nania (a cura di), *L’evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, Torino, 2012, pp. 145 e ss. Per un’analisi delle misure adottate in relazione alla Brexit anche da parte dei Parlamenti di alcuni Stati membri (in particolare Germania, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Polonia, Irlanda e Spagna) cfr. i contributi nel volume a cura di T. Christiansen e D. Fromage, *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union*, London, 2019. In particolare, si può ricordare che in Germania si procedeva da parte dei partiti CDU e CSU ad istituire una “*taskforce Brexit*”, la quale ha svolto un ruolo attivo nell’organizzare audizioni con membri del Governo nazionale ma anche delle istituzioni europee e del Governo britannico (cfr. K.L. Meissner, *Brexit under Scrutiny in EU Member States: What Role for National Parliaments in Austria and Germany?*, in *Politics and Governance*, 2019, Volume 7, Issue 3, pp. 279–290; V. Buth, A.L. Högenauer, P. Kaniok, *The Scrutiny of Brexit in National Parliaments: Germany, Luxembourg and the Czech Republic Compared*, in *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union*, cit., pp. 107 e ss.). Anche in Spagna il Governo ha seguito la prassi di comunicare dinanzi alle Cortes prima delle riunioni del Consiglio europeo mentre da parte della Comisión Mixta para la Unión Europea veniva istituita una Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea finalizzata per l’appunto a svolgere attività conoscitiva sulle ricadute a livello nazionale del recesso britannico (cfr. A.B. Cendón, *The Spanish Parliament and Brexit*, in *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union*, cit., p. 219 e ss.).

<sup>45</sup> Cfr. A. Manzella - N. Lupo, *Il Parlamento europeo. Un’introduzione*, Luiss University Press, 2019, p. 132. Il che è ulteriormente ribadito dalla notazione che “il controllo parlamentare e democratico ha bisogno, nell’Unione europea, di

delle istanze della rappresentanza democratica nel percorso della Brexit dovrebbe essere valutato nel suo insieme, vale a dire nella integrazione che si è realizzata tra le istituzioni parlamentari nazionali ed il Parlamento europeo soprattutto sotto l'aspetto della loro capacità di indirizzare e controllare l'attività dell'esecutivo europeo e delle sue singole articolazioni governative.<sup>46</sup>

---

un Parlamento europeo forte e, al tempo stesso, di Parlamenti nazionali in grado di controllare efficacemente l'azione dei rispettivi Governi: ad una Costituzione composita non può non corrispondere un sistema parlamentare altrettanto articolato, in grado di inseguire e di far valere pro quota quella responsabilità politica che altrimenti tende inevitabilmente a dissolversi in un sistema politico-istituzionale articolato su più livelli" (cfr. C. Fasone - N. Lupo, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012, p. 357).

<sup>46</sup> In tal modo, seppure "il carattere frammentato...lo rende sfuggente alle tradizionali forme di controllo parlamentare e di responsabilità politica", anche l'esecutivo europeo "anziché essere posto al di fuori del «*multilevel parliamentary field*», è considerato a pieno titolo componente necessaria del «sistema parlamentare euro-nazionale»" (cfr. N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, cit., pp. 17-18).