



Introduzione. Le conseguenze costituzionali della Brexit: eredità e prospettive del recesso dall'Unione europea

di Cristina Fasone

Professoressa associata di Diritto pubblico comparato
Luiss Guido Carli

e Claudio Martinelli

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università di Milano Bicocca

Il numero speciale prende le mosse dalle attività di ricerca svolte nell'ambito del PRIN 2017 su “Le implicazioni costituzionali dei separatismi europei” (Coordinatore nazionale: Alessandro Torre), in particolare da quelle promossa dall'unità locale della LUISS Guido Carli e focalizzate sulle conseguenze costituzionali della Brexit tanto a livello nazionale quanto a livello sovranazionale.

Il 29-30 ottobre 2021 si è tenuto presso la LUISS un convegno sul tema, co-organizzato in collaborazione tra l'unità del PRIN e il Centro di Studi sul Parlamento della LUISS, il Devolution Club e il Jean Monnet Module su “Integrazione Sovranazionale e Identità Nazionali - Supranational Integration and National Identities”. Al convegno hanno partecipato studiosi nazionali e internazionali, le cui riflessioni allora presentate, riviste e aggiornate, sono qui raccolte e sistematizzate.

Anche alla luce della ricchissima letteratura in tema¹, l'obiettivo era quello di fare il punto – quasi un anno dopo la firma dell'accordo di partenariato tra UE e Regno Unito, circa due anni dopo il “Brexit day” e a cinque anni e mezzo dal referendum - sugli effetti che tale fenomeno complesso e multiforme ha prodotto, da un lato sulle categorie classiche del costituzionalismo contemporaneo nazionale come la forma di governo, secondo il tradizionale modello Westminster, la forma di stato e, dunque, tanto la devolution quanto la sopravvivenza stessa del Regno Unito a causa delle tensioni secessioniste; dall'altro, sugli equilibri istituzionali e costituzionali europei, tanto nei rapporti tra UE e Stati Membri quanto rispetto alle relazioni esterne dell'Unione, con particolare riguardo alla politica commerciale e alla sicurezza globale.

Nonostante il carattere multidisciplinare del numero speciale - tra diritto costituzionale, diritto comparato, diritto dell'Unione europea e diritto internazionale -, tutti i contributi si confrontano, a

¹ Limitandosi qui ai soli lavori monografici, si possono richiamare, a titolo esemplificativo, K. ARMSTRONG, *Brexit Time: Leaving the EU - Why, How and When?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017; G. BALDINI, E. BRESSANELLI, E. MASSETTI, *Il Regno Unito alla prova della Brexit*, Il Mulino, Bologna, 2021; F. CAPRIGLIONE, R. IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, Utet, Torino, 2017; F. FABBRINI, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, Oxford University Press, Oxford, 2020; P. MARIANI, *Lasciare l'Unione europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Igea, Milano, 2018; G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza*, Giappichelli, Torino, 2019; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli, Torino, 2019.

seconda dell'oggetto specificamente trattato, con il seguente interrogativo di fondo: quali conseguenze di ordine costituzionale ha prodotto la Brexit finora e quali, presumibilmente, saranno prodotte nel medio termine tanto sulla separazione orizzontale quanto su quella verticale dei poteri?

Il punto di partenza che accomuna tutti i contributi, a partire dal saggio introduttivo che rappresenta in qualche misura il *trait d'union* tra tutte le tematiche affrontate, è che la Brexit costituisca un “momento costituzionale”² sia per il Paese che più direttamente lo ha vissuto, il Regno Unito, sia per l'Unione europea, destinato ad incidere nei decenni a venire anche sulla tradizionale concettualizzazione di questioni connaturate al dibattito costituzionalistico, come la definizione di Stato, di processo federale, di secessione e di Costituzione.

Del resto, questo è anche l'approccio fatto proprio in un recente scritto, pubblicato postumo su *Federalismi.it*, del compianto prof. Beniamino Caravita che evidenzia chiaramente come, per quanto sofferte siano state le negoziazioni e l'approvazione nel Regno Unito dell'accordo sul recesso e, poi, di quello sugli scambi commerciali e la cooperazione, la Brexit costituisce un punto di svolta nella teoria e nella prassi delle secessioni, seguendo le lezioni offerte dalla Corte suprema canadese nel famoso giudizio di *reference* sulla secessione del Quebec ([1998] 2 SCR 217) come modello di secessione regolata e concordata³. Le previsioni dell'art. 50 TUE, le modalità di risoluzione della *membership*, la gestione delle interdipendenze tra gli ordinamenti, la previsione di un periodo transitorio per il “distacco” sono tutti esempi di una modalità di gestione concertata della secessione, per quanto *sui generis*⁴. La Brexit, allora, da un lato, assurge al rango di “precedente” interno all'Unione rispetto a potenziali nuovi tentativi di recesso da parte di altri Stati membri; dall'altro, può essere considerato come un *benchmark* a livello comparato per altri processi di federalizzazione connotati da tensioni secessioniste.

È fuor di dubbio, comunque, che l'attivazione della clausola dell'art. 50 TUE, per la prima volta, proprio da parte del Regno Unito abbia prodotto delle conseguenze peculiari che non agevolmente possono estendersi ad altri Stati membri. La Brexit, infatti, si è innestata in un ordinamento privo di una Costituzione unidocumentale e rigida che predetermini, anche con un certo grado di razionalizzazione e con precisi vincoli di procedure aggravate e maggioranze qualificate, le dinamiche della forma di governo parlamentare, l'utilizzo di referendum, il rapporto tra livelli di governo. Da questo punto di vista, la devolution asimmetrica che caratterizza il Regno Unito, le aspirazioni secessioniste della Scozia, i delicati

² Rifacendosi all'espressione notoriamente usata da B. ACKERMAN, *We The People. Foundations*, vol. I, Harvard University Press, Harvard, 1991, in relazione alla storia costituzionale statunitense.

³ B. CARAVITA, *Secession, withdrawal, and the experience of the European Union*, in *federalism.it – Costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 2 febbraio 2022, spec. pp. 3 ss.

⁴ Per una comparazione tra recess dall'Unione e secessione, cfr. C. CLOSA, *Troubled Membership: Secession and Withdrawal*, in C. CLOSA, (eds.), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 1-11.

equilibri che presidiano l'appartenenza dell'Irlanda del Nord al Paese sono stati molto vicini dal deflagrare durante il processo di recesso. Non è un caso che proprio la questione del controllo del confine tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda sia rimasto fino all'ultimo (e tuttora rappresenti) uno dei lasciti più controversi della Brexit⁵.

Per altro verso, se la conclusione di accordi sul recesso e sulla *partnership* futura tra UE e Regno Unito è stata così complessa⁶ rispetto ad un Paese che godeva di numerosi *opt-out* dai Trattati, tra cui notoriamente quelli sulla Carta dei diritti fondamentali e sulla convergenza rispetto all'Unione economico e monetaria, e che, proprio per le ragioni indicate, non conosceva limiti costituzionali stringenti all'integrazione europea⁷, come può essere invece per i vari “contro-limiti” e principi costituzionali supremi opposti o “minacciati” altrove, è difficilmente immaginabile il grado di complessità che il recesso di un altro Stato membro, come di uno dei Paesi fondatori, potrebbe raggiungere⁸.

Prendendo le mosse dall'inquadramento della Brexit come momento costituzionale e dalla domanda di ricerca il numero speciale è articolato in due parti. La prima, sulla separazione orizzontale dei poteri, si concentra sull'impatto della Brexit sul modello Westminster, e include contributi in italiano di studiosi nazionali. La parte prima si apre con il saggio di Claudio Martinelli che ripercorre le premesse storiche e culturali della “vicenda Brexit”, analizza il ruolo giocato dal referendum, dalla legislazione della giurisprudenza per riflettere poi sulle prospettive di mantenimento dell'integrità territoriale del Paese. Seguono, quindi i contributi della prima sezione, ognuno rivolto ad esaminare un aspetto specifico su “Democrazia diretta, democrazia rappresentativa e ruolo delle Corti nel procedimento per la Brexit”. Federico Savastano si concentra sul contesto costituzionale britannico, sul ruolo dell'esecutivo a livello nazionale e nei rapporti con le regioni devolute nonché sui riflessi che i nuovi scenari geopolitico conseguenti alla guerra in Ucraina potrebbero comportare in merito. Simone Gianello ripercorre il peculiare rapporto tra sovranità popolare e sovranità parlamentare nel Regno Unito, analizzando le premesse e gli effetti del referendum sulla Brexit nel 2016 per valutare se e come abbia trasformato la configurazione dell'istituto referendario nel Paese. Cristina Fasone esamina gli elementi di continuità e di

⁵ G. ANTHONY, *Brexit and the Irish Border: Legal and Political Questions*, Briefing paper for British Academy and Royal Irish Academy, October 2017, <https://www.ria.ie/sites/default/files/ba-border-2-online.pdf>, pp. 3 ss. e C. MCCALL, *Border Ireland. From Partition to Brexit*, Routledge, London, 2021, pp. 82 ss.

⁶ Si pensi alle questioni che, nel quadro del recesso e della conclusione del periodo transitorio, con l'abbandono del mercato interno, hanno interessato la definizione di soluzioni operative e effettivamente percorribili per la regolazione dei mercati in tutti quei settori direttamente o indirettamente interessati dall'*acquis communautaire*. Anche su questo punto, cfr. B. CARAVITA, *Secession, withdrawal, and the experience of the European Union*, cit., p. 4.

⁷ Se si eccettua il principio di sovranità parlamentare, come dimostrato dalla saga *Factortame*. Cfr., in particolare, *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* ECJ ([1990] 2 Lloyd's Rep 351, [1990] 3 CMLR 1, C-213/89 (*Factortame* No.1).

⁸ Finanche dubitando della percorribilità di una simile opzione a Costituzione vigente: cfr. N. LUPO, *L'art. 11 come “chiave di volta” della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2020, p. 379 ss.

discontinuità nell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento britannico durante e dopo la Brexit, ravvisando una evidente compressione dei margini di manovra del Parlamento. Federico Nania, invece, focalizza la sua attenzione sulla funzione di controllo parlamentare, sugli adeguamenti posti in essere per presidiare il recesso dall'Unione, sia a livello di commissioni che di Assemblea. Chiudono la sezione i contributi sul ruolo delle corti britanniche e della Corte di giustizia europea nel quadro della Brexit. Pamela Martino considera il ruolo del giudiziario e, in particolare, della Corte suprema del Regno Unito, sia nelle dinamiche riguardanti il processo devolutivo, sia con riferimento agli altri poteri, in particolare nelle dinamiche tra il Parlamento il Governo e la Corona con l'attivazione della clausola sul recesso e, poi, con la *prorogation*. Marta Simoncini, a sua volta, ripercorrendo le principali sentenze europee sulla Brexit, a partire dal caso *Wightman*, esamina quale lettura sia stata fornita dalla Corte di giustizia del rapporto tra Unione, Stati membri e cittadini europei.

Nella seconda sezione, dedicata a "Le direttrici delle trasformazioni costituzionali nel Regno Unito post-Brexit" sono raccolti tre contributi che esaminano i cambiamenti del c.d. modello Westminster. Il primo, di Giuseppe Martinico, analizza la Brexit come un "fenomeno populista" caratterizzato da tre elementi imprescindibili: il richiamo all'identità, l'appello diretto al popolo senza intermediazioni e cercando di bypassare il Parlamento, una concezione estrema e snaturata del principio di maggioranza. Giulia Caravale esamina il tema attraverso una lettura critica del programma conservatore di Johnson dopo la Brexit e delle riforme messe in campo, da un lato, per comprimere i poteri del Parlamento e, dall'altro, per ridefinire i rapporti con le regioni devolute a vantaggio del Governo centrale. Giuliana Giuseppina Carboni utilizza la nozione di "political constitution", assai nota nell'esperienza e nella dottrina britannica, per valutare se la Brexit abbia ridefinito gli equilibri istituzionali e tra poteri, favorendo un processo di "legalizzazione" e interrogandosi sul ruolo delle corti, del principio di sovranità parlamentare, della devolution e del referendum in questo contesto.

La seconda parte del numero speciale su "A multilevel constitutional perspective: From local to global", riguarda la separazione verticale dei poteri, all'interno del Regno Unito e a livello sovra e internazionale, e coinvolge invece autori stranieri o di base fuori dall'Italia con scritti in lingua inglese. La prima sezione, su "The devolution and the separatist claims in the aftermath of Brexit", si apre con le riflessioni di Peter Leyland sul caso inglese, con un contributo che sottolinea l'esistenza di un "deficit democratico" nel Parlamento britannico, dovuto sia al sistema elettorale in vigore per la Camera dei Comuni, sia alla mancata riforma della Camera dei Lord in un Senato delle regioni. In secondo luogo, si sofferma sulla recente iniziativa del Governo di istituire delle "regioni cittadine" in Inghilterra come tentativo di fornire risposta ad una devolution persistentemente asimmetrica e, infine, esamina criticamente l'*Internal Markets Act* e il *Subsidy control bill* e la loro problematica compatibilità con gli Atti di Devolution. Aileen McHarg

si focalizza invece sulla Scozia, ripercorrendo le iniziative secessioniste proposte nel passato recente pre-Brexit, esaminando come la Brexit abbia influito sulle preferenze costituzionali degli elettori scozzesi e prospettando possibili scenari futuri alla luce dei risultati delle elezioni scozzesi del 2021, della strategia del Governo di Londra su un possibile nuovo referendum indipendentista e delle opzioni in campo. Gordon Anthony si sofferma sulla delicata situazione nell'Irlanda del Nord, sul *Good Friday Agreement* e sul Protocollo sull'Irlanda del Nord. Il contributo si sofferma sulle tensioni politiche che connotano governo della regione, sulla complessa attuazione degli accordi sulla Brexit e sul contenzioso che ne è scaturito dinanzi alle corti. Oran Doyle chiude la sezione con un contributo sulle rivendicazioni separatiste post-Brexit dalla prospettiva della Repubblica d'Irlanda e in chiave comparata, all'interno e al di fuori del Regno Unito. Si evidenziano l'articolato processo che dovrebbe essere eventualmente seguito per la riunificazione dell'Irlanda del Nord alla Repubblica irlandese, le numerose questioni di ordine costituzionale che dovrebbero essere affrontate in questo caso e le lezioni principali tratte dalla Brexit, in particolare sulle regole che presidiano il ricorso ai referendum e sulle difficoltà di negoziazione in un contesto di sfiducia reciproca tra le parti.

Nella seconda sezione su "The European and international implications of Brexit" Robert Schütze si interroga sull'impatto della Brexit sugli scenari costituzionali futuri dell'Unione europea, specialmente sulla prospettiva di un allargamento o, viceversa, di un ridimensionamento della Brexit e sulla possibilità di un approfondimento dell'integrazione. Si afferma che la Brexit ha, sì, un impatto sul processo di integrazione europea, ma principalmente nel senso di stimolare una seria riflessione sull'opportunità di realizzare un'Unione più stretta, in direzione opposta al motto su "take back control" che ha connotato il recesso del Regno Unito. Marise Cremona, invece, si concentra sulle modalità attraverso cui la negoziazione dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE il Regno Unito potrebbe influenzare le relazioni dell'Unione con i Paesi terzi. Si sostiene che la Brexit, avendo fatto emergere più distintamente le differenze tra i diversi tipi di accordi esterni dell'UE, in particolare tra quelli finalizzati all'integrazione e quelli strumentali agli scambi commerciali, ha anche contribuito a chiarire per l'Unione quali sono i limiti inderogabili per la conclusione di accordi futuri. Dal canto suo, Filippo Fontanelli evidenzia come la Brexit abbia notevolmente modificato il regime degli scambi commerciali del Regno Unito con il resto del mondo. Analizza il nuovo status quo determinato dall'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione e quale scenario si sarebbe palesato, invece, in caso di *no deal*. L'Autore sottolinea come quello concluso vada considerato come un accordo di libero scambio piuttosto efficace (rispetto all'opzione di basare gli scambi sulle sole regole dell'Organizzazione mondiale del commercio), piuttosto che come un adeguamento al ribasso del rapporto preferenziale che caratterizza il mercato interno UE. Infine, Valsamis Mitsilegas affronta il tema delle sfide alla sicurezza globale nel contesto



post-Brexit, in particolare rispetto all'effettività dell'azione penale, al tema del superamento del mandato di arresto europeo e all'aderenza delle relazioni future tra UE e Regno Unito in tema di sicurezza ai valori europei.

Insomma, contributi diversi per impostazione, oggetto e punto di vista, ma tutti volti a mettere in luce i numerosi profili dell'impatto costituzionale che questa vicenda ha avuto, sta avendo e continuerà ad avere in un prossimo futuro, certamente sul Regno Unito ma, in qualche misura, probabilmente anche sull'Unione europea e sui rispettivi rapporti con il resto del mondo.