Il paradosso della Brexit: il Regno Unito è al contempo dentro e fuori l'Unione europea

Gherardo Carullo

1. Il problema del *referendum* sulla c.d. Brexit dalla prospettiva dell'Unione europea: in attesa della notifica da parte del Regno Unito.

A seguito del *referendum* dello scorso 23 giugno, con il quale è stato chiesto al popolo britannico se volesse, o meno, che il Regno Unito restasse all'interno dell'Unione europea (di seguito, il *Referendum*), si è verificata una peculiarissima situazione, che per certi versi ricorda il celebre paradosso proposto dal fisico Schrödinger per descrivere l'imprevedibilità di un sistema atomico. In particolare, Schrödinger teorizzò di inserire dentro una scatola d'acciaio un gatto – da cui il c.d. gatto di Schrödinger –, la cui vita sarebbe dipesa dalla probabilità di decadimento di un atomo radioattivo, anch'esso posto all'interno della scatola. Ma poiché il decadimento di tale atomo è imprevedibile, Schrödinger spiegò che il gatto deve essere considerato, al contempo, sia vivo che morto, fintanto che non sia effettuata la misurazione dello stato del sistema.

Ebbene, il Regno Unito si trova oggi innanzi ad un paradosso non tanto dissimile, quantomeno fintanto che non venga formalmente avviata la procedura di cui all'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (di seguito, TUE), la quale prevede la preliminare notifica dell'intenzione dello Stato membro di recedere dall'Unione europea.

Ma è davvero questa l'unica strada che attualmente possiamo vedere innanzi al cammino dell'Unione europea, restare in attesa della notifica, così esponendosi a pericolose incertezze?

Data la rilevanza del problema giova senz'altro condurre qualche breve riflessione in proposito, non prima, tuttavia, di un doveroso avvertimento. Quelle che seguono sono riflessioni che scontano la novità dei temi trattati e che, di conseguenza, non hanno alcuna pretesa di completezza. Viceversa, l'obiettivo è di fornire un sintetico quadro di una delle molteplici opzioni che si possono ad oggi prefigurare per l'Unione europea.

Ciò premesso, occorre ricordare che l'art. 2 TUE enuncia a chiare lettere che «*l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle*

persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Si tratta di valori alla cui tutela è posto espressamente l'art. 7, paragrafo 1, TUE, il quale prevede una specifica procedura volta appunto a far fronte ad un «*evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2*».

Una volta che sia avviata tale procedura, e sia constatata «*l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2*» (art. 7, paragrafo 2), si può pervenire ad un risultato particolarmente gravoso per lo Stato membro in questione, consistente nella sospensione di parte dei diritti derivanti dai Trattati (*ibid.*, paragrafo 3). E si noti che ciò non equivale ad un'espulsione, in quanto, ad ogni modo, «*lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati*» (*ibid.*, paragrafo 3, ultimo periodo).

È certamente cosa quasi sorprendente immaginare di chiamare in causa l'art. 7 TUE nei confronti del Regno Unito, ma d'altro canto è del pari sorprendente, ed assolutamente senza precedenti, quanto accaduto. Sicché, non pare ragionevole escludere a priori una delle norme previste dai Trattati, specie perché, secondo quanto riportato dagli organi di stampa, parrebbe essere proprio questa la soluzione attualmente valutata dai vertici europei in caso non si proceda celermente secondo la procedura di cui all'art. 50 (A. Bonanni).

Giova dunque anzitutto chiarire in quale circostanza si potrebbe rendere necessario trovare strade alternative all'art. 50.

2. Il delicato bilanciamento dei poteri nell'art. 50 ed il rischio di «*incertezze negative*» derivanti dal tergiversare del Regno Unito.

L'art. 50 detta la procedura attraverso cui uno Stato membro può decidere di abbandonare l'Unione. Ma si noti che, ed è questo il primo essenziale aspetto da sottolineare, è lo Stato membro a «*decidere*» di uscire. La norma prevede infatti che è lo Stato a «*decidere,*

conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione».

Possiamo dunque dare per certo che, in base all'art. 50, spetta solo al Regno Unito chiedere l'uscita dall'Unione europea. Il Regno Unito si trova dunque attualmente in una posizione del tutto peculiare, in quanto non è in linea di principio soggetto ad alcun termine per chiedere il recesso e può perciò attendere il momento più propizio per procedere, pur a fronte dell'esito del *Referendum*, che ha messo in luce la volontà del popolo inglese di uscire dall'Unione europea.

Solo dopo che il Regno Unito avrà notificato al Consiglio europeo la propria intenzione di recedere dall'Unione europea, si avvierà la formale procedura di uscita. Si apre così una fase di trattativa in cui il Regno Unito dovrà trattare con l'Unione europea i termini dei suoi futuri rapporti con la stessa.

Non è tuttavia questa la fase che qui interessa analizzare (su cui si rinvia al contributo apparso in questa Rivista di P. Manzini). In questo secondo momento il cammino, quantomeno per l'Unione europea, sarà certamente più chiaro e, soprattutto, sarà l'Unione a poter dettare i termini delle trattative. Si deve infatti tenere a mente che l'accordo di uscita dovrà essere sottoscritto entro 2 anni dalla data di notifica, decorsi i quali il Regno Unito sarà comunque fuori dall'Unione europea, salvo proroga di detto termine concessa, all'unanimità, dal Consiglio.

Per il momento possiamo dunque rinviare l'analisi di cosa accadrà quando, e se, il Regno Unito effettivamente notificherà al Consiglio europeo, conformemente alle proprie norme costituzionali, la propria intenzione di recedere dall'Unione.

Oggi appare molto più attuale, dalla prospettiva dell'Unione europea e dei suoi cittadini, capire quali opzioni si presentino per l'Unione europea affinché questa si possa tutelare da un'eventuale tergiversazione del Regno Unito nel procedere alla notifica di cui all'art. 50. Come ha avvertito il Parlamento europeo con la risoluzione dello scorso 28 giugno, difatti, «*la notifica a norma dell'art. 50 TUE deve avvenire il prima possibile*» «*al fine di prevenire incertezze negative per tutti e di tutelare l'integrità dell'Unione*» (Risoluzione 2016/2800).

Il che, dunque, in attesa di una notifica da parte del Regno Unito, suggerisce di valutare se, ed in che termini, l'Unione europea possa ricorrere al citato art. 7 TUE.

3. *Referendum*, Brexit, democrazia e Stato di diritto alla luce dell'art. 7 TUE.

Il primo esplicito riferimento che fa l'art. 7 è all'art. 2, sicché, per valutare se la relativa procedura possa essere avviata, dobbiamo anzitutto valutare se sia configurabile in capo al Regno Unito una violazione dei valori che ivi sono elencati. Tra questi vengono anzitutto in rilievo, rispetto all'attuale situazione, il «*rispetto … della democrazia [e] dello Stato di diritto*».

A scanso di equivoci vale precisare che, anche nella versione inglese del TUE, all'art. 2, si parla di «*democracy*» e di «*rule of law*», sicché non v'è dubbio che tale ultimo principio, pur nelle innumerevoli sfaccettature che può assumere, in prima approssimazione va inteso quale necessaria sottoposizione del potere pubblico alla legge (cfr. *ex multis*, sentenze *Maximillian Schrems/Data Protection Commissioner*, p. 60; *Commissione e a./Kadi*, punto 66; *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, punto 91; *Telefónica/Commissione*, punto 56).

Si tratta, dunque, di verificare se un'omessa notifica *ex* art. 50 da parte del Regno Unito possa, o meno, costituire una violazione di tali valori.

Sul che va anzitutto ricordato che il Regno Unito, pur essendo considerato la patria del costituzionalismo (G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, 2016, p. 244), non ha una costituzione scritta (P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, 2005, pp. 2–3). Il che rende più arduo capire quale sia il vincolo che incombe sul Parlamento di Westminster e sul Governo del Regno Unito a seguito dell'esito del *Referendum*.

Tale circostanza ha un rilievo decisivo in quanto stiamo qui valutando le conseguenze di una potenziale inerzia britannica dalla prospettiva dell'Unione europea, che è un'entità sovranazionale che si fonda sui dei Trattati internazionali. Ne deriva che la rilevanza dei

profili di diritto interno che possano eventualmente complicare le scelte dei governanti inglesi rilevano solo marginalmente per l'Unione.

Si può, infatti, sul punto richiamare l'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (di seguito, Convenzione) il quale esprime un principio di diritto internazionale particolarmente importante ai nostri fini e che, in quanto tale, si può senz'altro ritenere vincolante per le istituzioni dell'Unione, alla luce della costante giurisprudenza europea in proposito. La Corte di giustizia, difatti, in più occasioni ha «*avuto modo di dichiarare che, sebbene non vincolante per l'Unione né per tutti gli Stati membri, la convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 23 maggio 1969, rispecchia le norme del diritto internazionale consuetudinario che, in quanto tali, vincolano le istituzioni dell'Unione e fanno parte del suo ordinamento giuridico*» (cfr. le sentenze *Espada Sánchez e a.*, p. 21; *Brita*, pp. 39-42).

Tale norma disciplina la rilevanza esterna delle «*disposizioni del diritto interno riguardanti la competenza a concludere trattati*» e si fonda sul principio secondo cui uno Stato non può invocare una violazione di una disposizione di diritto interno nella conclusione di accordi internazionali «*a meno che questa violazione non sia stata manifesta e non riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale*» (art. 46 della Convenzione, comma 1). E, come precisa la norma stessa, «*una violazione è manifesta se essa è obiettivamente evidente per qualsiasi Stato che si comporti in materia secondo la pratica abituale e in buona fede*» (*ibid*., comma 2).

La necessità che tale violazione sia di carattere manifesto appare decisamente rilevante in relazione alla questione della Brexit. Da quando è stato reso noto l'esito del *Referendum*, pare infatti esservi un notevole stato di incertezza negli ambienti politici e giuridici inglesi in ordine alle modalità con cui debba essere avviata la notifica ai sensi dell'art. 50.

Da un lato v'è chi afferma che il Governo non potrà procedere alla notifica senza che, previamente, il Parlamento abbia adottato un atto legislativo che lo autorizzi a ciò (N. Barber, T. Hickman, J. King ed anche E. Smith). Tale posizione può essere spiegata richiamando brevemente le modalità attraverso cui, per converso, si è realizzata la partecipazione del Regno Unito all'Unione europea. Come si è sinteticamente spiegato, «*nel*

Regno Unito la ratifica dei trattati internazionali è un privilegio della Corona … esercitato dal governo e l'approvazione parlamentare è comunque necessaria affinché un trattato acquisti forza di legge e possa essere applicato dal giudice. La base giuridica della sua partecipazione all'Unione europea è perciò fornita dall'European Communities Act 1972» (R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, II Ed., Torino, 2010, p. 702).

I sostenitori di questa prima tesi affermano dunque che, secondo un ragionamento inverso, per rimuovere gli effetti di un atto legislativo del Parlamento, ossia dell'*European Communities Act 1972*, è necessario un nuovo atto del Parlamento (cfr. ancora N. Barber, T. Hickman, J. King).

Diametralmente opposta la posizione di chi, invece, afferma che il Governo possa procedere senza alcuna previa autorizzazione legislativa del Parlamento. Si sostiene in questa prospettiva che il potere dovrebbe spettare al Primo Ministro, il quale potrebbe attivare la notifica di cui all'art. 50 sulla base del proprio «*prerogative power*» (M. Elliot). Tale diversa prospettiva si fonda quindi sull'interpretazione di un potere di natura consuetudinaria i cui complessi contorni sono frutto di un'opera di specificazione che ha origine «*all'inizio del diciottesimo secolo, quando al Sovrano sembrò opportuno circondarsi di un ristretto gruppo di ministri, la cui guida veniva assunta dalla personalità più autorevole fra essi*» (P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 108).

In posizione intermedia vi è poi chi ha suggerito che il potere dovrebbe spettare al Governo, ma salvo scrutinio del Parlamento. In tale prospettiva si è argomentato che l'*European Communities Act 1972* conferisce al Governo il potere di esercitare i diritti di cui gode il Regno Unito in base ai Trattati europei, tra cui anche il diritto di recedere di cui all'art. 50, l'esercizio del quale, tuttavia, in base al diritto consuetudinario, dovrebbe restare soggetto al controllo parlamentare (A. Tucker).

Tra gli stessi giuristi inglesi, dunque, non v'è certezza. Al punto che non è mancato chi, tra i giuristi d'oltremanica, con toni non velatamente sarcastici ha alluso alle "gioie" di una costituzione flessibile, in evoluzione e non codificata, proprio quale reazione alle numerose

questioni che si presentano all'interprete innanzi alle modalità con cui il Regno Unito dovrà dare avvio alle procedure di cui all'art. 50 TUE (A. Young).

Da una prospettiva europea, tuttavia, tutto ciò può passare in secondo piano, laddove si ricordi il principio di diritto internazionale a cui si è fatto cenno. Non sta all'Unione europea risolvere tali questioni di mero diritto interno, né queste ultime possono rilevare nei confronti dell'Unione fintanto che le stesse non conducano ad una violazione *manifesta* del diritto interno del Regno Unito nei rapporti con l'Unione. Senonché, anche nel Regno Unito si sono posti – e si pongono – questioni giuridiche di non secondaria rilevanza, sicché pare inevitabile che la valutazione circa il carattere *manifesto* di una eventuale violazione ne debba tenere necessariamente conto.

Viceversa, vi sono alcuni punti fermi che, quantomeno dalla prospettiva europea, risultano del tutto chiari e certi.

In primo luogo, si deve ricordare che il *Referendum* fu promesso agli elettori dal Primo Ministro Cameron già nel 2013, dopo alcune dichiarazioni in tal senso nel corso del 2012, sotto le crescenti pressioni del suo stesso partito, ed in ragione delle richieste in tal senso del Partito per l'Indipendenza del Regno Unito (in inglese *United Kingdom Independence Party*, UKIP) (M. KettleeJ.P. Jacqué).

La decisione di indire il *Referendum*, pur annunciata dal Governo, è poi stata ufficializzata per mezzo di un atto legislativo, adottato allo scopo dal Parlamento di Westminster, l'*European Union Referendum Act 2015* del 17 dicembre 2015. Il Parlamento ha quindi adottato un atto legislativo espressamente volto, secondo quanto si legge nell'atto stesso, ad indire un referendum al fine di chiedere ai cittadini del Regno Unito e di Gibilterra se il Regno Unito dovesse rimanere un membro dell'Unione Europea.

Più precisamente, il Parlamento, eletto dal popolo britannico pochi anni prima, con tale atto ha posto agli elettori la seguente domanda, che val la pena di riportare in lingua originale: «*Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*"» (art. 1, paragrafo 4).

Non solo. Il Parlamento ha naturalmente anche espressamente chiesto ai cittadini di esprimersi in modo inequivoco, selezionando una tra le seguenti due risposte: «*Remain a member of the European Union*» o «*Leave the European Union*» (*ibid.*, paragrafo 5).

Risulta dunque certo quanto segue: il Primo Ministro del Governo del Regno Unito ha promesso ai cittadini un referendum per decidere se il Regno Unito dovesse lasciare, o meno, l'Unione Europea. Tale promessa è stata recepita dal Parlamento che, a tal fine, ha ritenuto di indire un referendum mediante adozione di una legge *ad hoc*. L'esito del *Referendum*, come noto, ha decretato che il popolo inglese ha preferito l'opzione «*Leave the European Union*».

Dunque, alla luce di quanto avvenuto in Regno Unito, ciò che emerge è che: il popolo, rispondendo al quesito sottopostogli dal Parlamento, con legge, ha indicato al Governo di recedere dall'Unione europea.

Si potrebbe a questo punto disquisire a lungo sulle molteplici, e a dire il vero interessanti, questioni giuridiche che si aprono.

In primis si potrebbe discutere sul fatto che il Regno Unito sia fondato su una democrazia partecipativa o rappresentativa, e quindi, se il voto del popolo abbia rispettivamente valore vincolante o meno. Ed anche ove si propendesse per la seconda opzione, che a dire il vero si può dare per pacifica, si potrebbe poi valutare se l'*European Union Referendum Act 2015* possa essere considerato un atto legislativo con cui il Parlamento del Regno Unito si è implicitamente svestito di tale questione, rimettendola agli elettori. Il che, dunque, permetterebbe di dire che, a questo punto, il Parlamento ha in proposito esaurito il suo potere, mentre il Governo sarebbe vincolato dall'esito referendario. Ovvero, si potrebbe discutere se, con l'*European Union Referendum Act 2015*, il Parlamento abbia implicitamente già autorizzato il Governo ad agire secondo quello che sarebbe stato l'esito del *Referendum*, il che, ancora una volta, potrebbe far ritenere che il Governo sia tenuto alla notifica.

Ma come si è detto, manca sul punto una norma costituzionale scritta che possa dare certa

risposta a tale domanda. Ciò che, invece, è certo è che tale *Referendum* ha espresso il volere del popolo, che a sua volta è stato espresso sulla base di una precisa legge.

Di conseguenza, dalla prospettiva europea, non si può che prendere atto dell'esito di tale processo. E ciò è quanto ha espressamente fatto il Parlamento europeo, con la già citata Risoluzione dello scorso 28 giugno, della quale giova pertanto ricordare alcuni fondamentali passaggi.

Il Parlamento ha anzitutto «*[preso] atto del desiderio dei cittadini del Regno Unito di uscire dall'UE*», ha quindi «*[sottolineato] che la volontà espressa dalla popolazione deve essere pienamente rispettata, procedendo non appena possibile all'attivazione dell'art. 50 del trattato sull'Unione europea (TUE)*» (Risoluzione, p. 1) ed ha quindi altresì «*[sottolineato] che la volontà della maggioranza dei cittadini del Regno Unito dovrebbe essere rispettata attraverso un'attuazione rapida e coerente della procedura di recesso*» (*ibid*., p. 4).

In altri termini, agli occhi dell'Unione europea, è a questo punto del tutto indifferente che sia il Governo del Regno Unito, il Parlamento di Westminster, ovvero un altro soggetto dell'ordinamento inglese ad avviare la notifica di cui all'art. 50. Ciò che conta è che, in ossequio ai valori della democrazia e dello Stato di diritto sui quali l'Unione Europea si fonda, tale notifica deve essere fatta. Se, infatti, così non fosse, si violerebbe «*la volontà espressa dalla popolazione*», e così i valori della democrazia, che, nella specie, si è espressa secondo le norme di diritto del Regno Unito.

Ne deriva che, ove detta notifica non fosse effettuata, si potrebbe configurare il «*rischio*» di una violazione ai sensi dell'art. 7 TUE, che può giustificare l'avvio della prima fase di contestazione di cui all'art. 7, paragrafo 1. In questa fase, «*il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni*», monitorando costantemente se «*i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi*». In tale fase il Consiglio potrebbe quindi interrogare il Regno Unito sui motivi della mancanza di una notifica, nonostante il *Referendum*.

Se poi l'inerzia del Regno Unito dovesse persistere, e questo non fosse in grado di fornire

giustificazioni, in merito all'omessa notifica, che siano sufficienti a dar prova del rispetto dei valori della democrazia e dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE, allora si potrà effettivamente valutare la gravità della violazione e, quindi, la necessità, o meno, di adottare le misure previste dall'art. 7, paragrafo 3.

Come si è ricordato *supra*, detta disposizione utilizza espressioni molto ampie per identificare le misure che possono essere adottate contro uno Stato membro. L'articolo prevede infatti che «*il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati*». Il Trattato non specifica tuttavia quali diritti possano essere sospesi, limitandosi a precisare che tra questi rientrano «*i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio*».

Ne deriva che il Consiglio potrà adottare misure anche molto gravose per il Regno Unito, le quali, ove si giungesse ad una tale deliberazione, saranno con tutta probabilità determinate da considerazioni di carattere prettamente politico, piuttosto che giuridico, sicché non pare utile tentarne una ricostruzione in questa sede.

Viceversa, resta da verificare come si potrebbe giustificare giuridicamente, dalla prospettiva europea, la necessità che la notifica di cui all'art. 50 avvenga in tempi brevi.

4. La notifica di cui all'art. 50 ed il dovere di leale collaborazione.

Si deve a questo punto verificare se le disposizioni dei Trattati permettano, o meno, di individuare un termine scaduto il quale, in mancanza della notifica di cui all'art. 50, si possa configurare «*un evidente rischio di violazione grave*», tale da consentire l'avvio della procedura di cui all'art. 7 TUE.

Come si è detto, in teoria non sussiste alcun obbligo per gli Stati membri di notificare la volontà di recesso. Senonché il Regno Unito si trova attualmente in una peculiarissima posizione, derivante in buona parte dall'oscurità delle sue norme interne in ordine alle conseguenze del *Referendum*: secondo il voto espresso dai cittadini, dovrebbe essere fuori

dall'Unione europea, ma ai sensi delle norme europee, la stessa è ancora a pieno titolo un membro dell'Unione europea. Da cui il paradosso che ha ispirato il titolo del presente scritto.

Come ha chiarito il Parlamento europeo, l'attuale clima di incertezza, se protratto nel tempo, può portare ad effetti negativi «*per tutti*», quindi sia per gli Stati membri, sia per l'Unione europea sia per il Regno Unito stesso, e può addirittura costituire un fattore di rischio per l'integrità dell'Unione (Risoluzione, p. 5). Siamo in altre parole di fronte ad un'incertezza determinata da un singolo Stato membro, sulla base di una situazione che è nella sua piena disponibilità, e che, se protratta, potrà potenzialmente arrecare gravissimi danni a tutti gli altri Stati membri ed all'Unione.

Alla luce di tale particolarissima fattispecie si può quindi fare appello al dovere di leale collaborazione imposto dall'art. 4 TUE, al quale, difatti, si è già sottolineato che il Regno Unito «*non possa proprio sottrarsi*» (B. Nascimbene) e che già in passato è stato utile «*a costruire ulteriori parametri di legittimità del comportamento delle istituzioni o degli Stati membri*».

Tale norma prevede che «*in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati*» (Art. 4, paragrafo 3, primo periodo). Aggiunge poi lo stesso art. 4 TUE che «*gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione*».

Se dunque è vero quanto affermato nella Risoluzione citata del Parlamento, un eventuale protrarsi dell'inerzia del Regno Unito potrà costituire una violazione di tale dovere, in quanto potrà dirsi essere venuta meno la reciproca assistenza ed il reciproco rispetto in vista dei compiti dei Trattati, a cui il Regno Unito resta vincolato fin quando non sia formalmente uscito dall'Unione Europea. Inoltre, un protrarsi del ritardo nell'avviare la notifica di cui all'art. 50 potrà dirsi essere contrario all'art. 4 anche perché in tal modo, secondo quanto ritenuto dal Parlamento europeo, il Regno Unito rischierà non solo di

mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, ma addirittura l'integrità stessa dell'Unione.

Si può quindi ritenere che qualora il protrarsi dell'inerzia del Regno Unito costituisca una violazione del dovere di leale collaborazione, allora si potrà anche avviare la procedura di cui all'art. 7, in quanto, in tale momento, si potrà ritenere evidente il concreto rischio che si possa arrivare ad una violazione dei valori di cui all'art. 2 TUE.

Non si può naturalmente quantificare tale termine, sotto un profilo giuridico, attraverso l'individuazione di una precisa data, dipendendo questa dai concreti effetti dell'inerzia del Regno Unito sugli altri Stati membri e sull'Unione. Certo è che un tale termine non potrà essere molto ampio, come ha sottolineato più volte il Parlamento europeo con toni del tutto inequivoci, considerato che gli effetti negativi derivanti dall'attuale situazione hanno già iniziato a prodursi, come noi tutti abbiamo purtroppo potuto constatare (P. Manzini).

5. Nota conclusiva: una risposta decisa per un'Unione più forte.

Come già è stato sottolineato (B. Nascimbene), è la prima volta dal 1957, ossia da quando l'Unione europea che oggi conosciamo esiste, che si presenta in concreto la possibilità che uno Stato membro decida di lasciare l'Unione. Dobbiamo dunque prendere atto che il terreno sul quale ci stiamo incamminando è del tutto inesplorato, e non privo di insidie.

Nel rispetto della volontà del popolo britannico, pare doveroso procedere con la massima cautela, senza attivare meccanismi che possano ledere, nel lungo termine, gli interessi dell'Unione. Qualsiasi azione l'Unione vorrà intraprendere, sia essa l'art. 7, o meno, l'auspicio è che ciò possa essere fatto attraverso una lesione meno incisiva possibile dei rapporti con il Regno Unito, il quale, quantomeno geograficamente, resterà pur sempre e comunque in Europa.

Sicché, nella indubbia convinzione che sia doveroso anzitutto difendere gli interessi dell'Unione Europea, pare opportuno che siano la politica e la diplomazia a condurre i rapporti tra il Regno Unito e l'Unione. Pur sempre, sia chiaro, nella misura in cui ciò sia

reso possibile dal Regno Unito nell'ambito della procedura formale di cui all'art. 50 TUE.

Viceversa, ove il Regno Unito tergiversasse nell'avviare la notifica di cui all'art. 50, sarà doveroso da parte delle Istituzioni europee adottare ogni misura utile a fronteggiare l'inerzia inglese. Ciò anche al fine di trasformare l'attuale crisi in un'occasione per dimostrare la forza e la determinazione che può scaturire dalla coesione dei popoli e dei Paesi europei.

In questa prospettiva, quindi, laddove si dovesse intraprendere la strada dell'art. 7 TUE, sarà fondamentale adottare misure nei confronti del Regno Unito che non siano solamente temporanee, ma che possano portare ad una mutazione della situazione di fatto a favore dell'Unione che persista anche dopo il venir meno delle misure stesse. Si deve infatti tenere a mente che le decisioni adottate sulla base dell'art. 7 TUE potranno perdurare solo fintanto che permarranno le violazioni che hanno giustificato il ricorso all'art. 7 stesso. Sicché, qualora il Regno Unito fosse sanzionato per omessa notifica ai sensi dell'art. 50 TUE nei termini di cui si è qui detto, si deve concludere che, dopo la notifica, le misure adottate ai sensi dell'art. 7 TUE dovranno venir meno.

Ebbene, le Istituzioni europee, se vorranno inviare un segnale di forza e determinatezza che sia di reale supporto all'integrità dell'Unione, dovranno adottare misure ai sensi dell'art. 7 TUE che siano tali da determinare effetti permanenti, pur anche dopo la loro rimozione. Si potrebbero adottare, ad esempio, misure che accelerino la necessità, per le imprese con sede legale nel Regno Unito, di trasferirsi in altro Stato membro per continuare a godere dei benefici derivanti dal mercato interno, così da accelerare quel processo di allontanamento dall'ordinamento d'oltremanica che diverse imprese, anche se storicamente di bandiera inglese – ad es. Vodafone ed EasyJet –, hanno già annunciato di aver preso in considerazione in conseguenza del *Referendum*.