



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

**BREXIT: SULL'AMMISSIBILITÀ DELLA
REVOCA DELLA NOTIFICA DI RECESSO
DALL'UNIONE EUROPEA**

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Paolo d'Alesio
Matr.077022

ANNO ACCADEMICO

2016/2017

Indice:

INTRODUZIONE

CAPITOLO I: Un'integrazione mai completata

- 1.1 Ingresso del Regno Unito nella CEE
- 1.2 Clausole di *opting-out*
- 1.3 Percorso verso il referendum del 23 giugno 2016

CAPITOLO II: I vincoli costituzionali

- 2.1 Scenario post-referendum e diritto internazionale
- 2.2 Disposizioni art. 50 TUE
- 2.3 Questioni di diritto interno britannico

CAPITOLO III: Un importante passo indietro

- 3.1 Coinvolgimento della Corte di Giustizia dell'UE
- 3.2 Revocabilità della notifica
- 3.3 Limiti alla revoca
- 3.4 Conclusioni

BIBLIOGRAFIA

ABSTRACT

Introduzione

Il sogno di un'Europa unita ha accompagnato e plasmato intere generazioni di cittadini europei che, se da una parte hanno aumentato il proprio interesse verso tematiche riguardanti l'intero continente piuttosto che il rispettivo Paese, dall'altra hanno come vissuto in una sorta di limbo poiché l'integrazione tra gli Stati europei non è mai riuscita a completarsi; hanno di certo guadagnato una mentalità più aperta verso il mercato estero e le possibilità che offre il libero scambio ma allo stesso tempo hanno sviluppato una concezione più critica del proprio tempo che invece di dispiegare le proprie potenzialità, che stanno nelle soluzioni comuni, si fa abbattere da fattori intervenienti, come la crisi economica o quella migratoria, e da varie manipolazioni della realtà. Negli ultimi anni, si è fatto presto ad attribuire le colpe dei più svariati problemi nazionali alle politiche dell'Unione Europea, le quali sono state lo spauracchio per qualsivoglia difficoltà degli Stati membri. Lo stesso processo di integrazione europea ha avuto un brusco rallentamento dovuto sia alla volontà degli Stati membri di non concedere certi poteri all'UE sia alla sfiducia dilagante dei cittadini verso le istituzioni europee evidenziata dalla crescita dei partiti populistici/euroscettici in parecchi Stati membri. Il culmine dell'euroscetticismo si è verificato il 23 giugno 2016, quando il popolo britannico, tramite referendum, ha espresso la volontà di uscire dall'Unione Europea. Recedere da un'organizzazione come l'Unione Europea non è certo semplice per la fase fortemente avanzata di cooperazione tra Stati che si è raggiunta nei Trattati e per le ripercussioni che dovrebbero, inevitabilmente, riguardare situazioni giuridiche, leggi e soprattutto i cittadini coinvolti.

Nel Trattato di Lisbona del 2009 è stato appositamente immesso l'art. 50 che stabilisce la procedura da operare, sia dalla parte dello Stato recedente che da quella delle istituzioni europee, per recedere dall'Unione Europea tenendo conto del quadro delle future relazioni con essa. Prima di questa data non vi

era alcuna disposizione nei Trattati che avrebbe permesso un tale sconvolgimento del panorama politico europeo (anche se una via percorribile pareva quella del diritto internazionale e segnatamente quella della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati negli articoli in cui viene regolato il recesso dalle organizzazioni internazionali). Il procedimento di recesso dall'Unione Europea, finora, non era mai stato avviato da nessuno Stato membro quindi non si può fare riferimento a nessun precedente per esaminarne fasi e conseguenze. L'art. 50 TUE, comunque, è particolarmente dettagliato ma omette un'importante aspetto della suddetta procedura, se esiste la possibilità che una volta attivata, con l'invio della notifica, questa possa essere detonata con il ritiro di quest'ultima o con un altro espediente quale una rinnovata espressione della volontà popolare (a questo tema è dedicato il terzo capitolo).

Non stupisce, tuttavia, che sia stato proprio il Regno Unito a fare da apripista per questo procedimento che fa tutto il contrario che incoraggiare o approfondire l'integrazione, dando seguito ad un *leitmotiv* inaugurato praticamente dal suo ingresso nella Comunità Economica Europea: cioè quello di rallentare puntualmente un più elevato livello di cooperazione ed, all'occorrenza, non partecipare a determinate politiche ritenute di competenza nazionale.

Questo lavoro non ha l'intento di affermare che è opportuno che il Regno Unito receda dall'Unione per cercare di spingere verso una più completa integrazione una volta sbarazzatisi del principale argine, né quello di dimostrare che questa mossa sia più conveniente per l'una o per l'altra parte; ha piuttosto l'obiettivo di indagare sulla possibilità dello Stato recedente di invertire il procedimento di recesso e le modalità in cui questo cambio di orientamento debba configurarsi, cercando di colmare un vuoto normativo la cui risoluzione è cruciale per il futuro dell'Europa.

Capitolo I: Un'integrazione mai completata

1.1 Ingresso del Regno Unito nella CEE

Il percorso che ha portato il Regno Unito ad attivare l'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea ("TUE") e lo porterà ad uscire dall'Unione Europea ("UE") si presenta, ad ora, arduo ed impegnativo; altrettanto travagliato è stato il processo che ha portato all'ingresso del Regno Unito nella Comunità economica europea ("CEE") nel 1973. Infatti, dopo veti ed alternative poco plausibili, una volta entrato, ha da subito assunto posizioni di ostacolo al processo di integrazione europea.

Sin dalla firma del Trattato di Roma, nel 1957, istitutivo della CEE, oltremarina, si è alimentato il dibattito su un'eventuale adesione a quest'organizzazione sovranazionale così diversa dalle altre per la cessione di sovranità, in determinate materie, ad istituzioni indipendenti dai governi nazionali. Un'altra ragione che ha avvalorato la rinnovata propensione continentale del Regno Unito è stato il ridimensionamento del proprio *status* di grande potenza in seguito alla crisi di Suez del 1956, in cui i britannici hanno dovuto obbedire alle pressioni internazionali e ritirare le proprie truppe dall'Egitto: dopo quell'evento, che segna la fine dell'impero coloniale britannico e la consacrazione del bipolarismo nelle relazioni internazionali, il Regno Unito non intraprenderà più azioni militari senza l'avallo degli Stati Uniti¹.

Nel 1960 il Regno Unito fonda l'Associazione europea di libero scambio (AELS o EFTA) assieme ad Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera (tutti Paesi non aderenti alla CEE); quest'associazione ha l'obiettivo di promuovere il libero scambio e l'integrazione economica tra i Paesi membri e la stipula di accordi di libero commercio con Paesi terzi. Chiaramente, l'AELS va a ricalcare le principali caratteristiche del Trattato CEE ponendosi dunque come un'alternativa ad esso², ma con l'utilizzo del classico metodo intergovernativo piuttosto che quello comunitario.

Nel 1961 sarà il Primo Ministro conservatore Harold Macmillan a richiedere ufficialmente l'ingresso del Regno Unito nel Mercato Europeo Comune ("MEC") assieme a Danimarca, Irlanda e Norvegia ma i negoziati verranno interrotti dopo la conferenza stampa di Charles De Gaulle del 14 Gennaio

¹ BROWN (2001) 1956: Suez and the end of empire in The Guardian, reperibile online.

² DESCHAMPS (2016) The birth of EFTA in Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, reperibile online.

1963 che assume tutti i caratteri di un veto³. Nonostante gli altri cinque Paesi della CEE (Italia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo) fossero favorevoli all'ingresso del Regno Unito nel MEC la Francia nutriva diversi dubbi: oltre a non aver dimenticato il rifiuto britannico di partecipare alle trattative per la formazione della CECA, De Gaulle temeva che gli inglesi, una volta entrati nel MEC, ne snaturassero lo spirito tentando di conciliare, con i propri interessi imperialistici, la politica continentale (il Regno Unito infatti intratteneva la maggior parte delle sue relazioni commerciali con i Paesi del Commonwealth)⁴; De Gaulle, dunque, nel 1963, si appellava alla "insularità" del Regno Unito che, a suo dire, tanto lo distingueva dai sei Paesi della CEE. E non solo: egli espresse le sue preoccupazioni riguardo il mercato agricolo britannico dato che la Francia giocava un ruolo privilegiato in quella specifica area del MEC. Ma vi era un'ennesima importante ragione: l'ingresso del Regno Unito era stato sostenuto dal Presidente americano Kennedy, scatenando agli occhi del vecchio generale il sospetto dei legami politici e militari che il governo britannico aveva con gli Stati Uniti, i quali, oltre ad essere incompatibili con lo spirito del Trattato di Roma, avrebbero potuto fungere da cavallo di Troia per una forte influenza statunitense sulla CEE tanto da farla diventare "una colossale comunità atlantica sotto la dipendenza e la direzione americana"⁵. Alla fine del suo discorso De Gaulle apriva comunque alla possibilità di un accordo di associazione tra il Regno Unito e i Paesi del MEC.

Solo quattro anni dopo, nel 1967, fu il laburista Harold Wilson a richiedere l'ingresso del Regno Unito nel MEC ma anche lui, come il suo collega conservatore, si vide imporre il veto da De Gaulle⁶. Questa volta il Presidente francese asseriva che il Regno Unito versasse in una situazione economica precaria che non gli avrebbe permesso di adeguarsi alle economie dei Paesi della CEE (di fatti il Regno Unito aveva il PIL più basso di tutti i Paesi della CEE ed il tasso di disoccupazione più elevato).

Nel 1969, però, Georges Pompidou, che succedette a De Gaulle, al vertice dell'Aja riuscì ad ottenere l'implementazione della politica finanziaria agricola comunitaria ed in cambio concesse l'avvio dei negoziati per l'ingresso di Regno Unito, Irlanda e Danimarca nella CEE⁷.

Così, dopo diverse peripezie, i negoziati hanno esito positivo e dal 1° gennaio 1973, quando come Primo Ministro c'era il conservatore Edward Heath, il Regno Unito entra a far parte della CEE. Ma, alquanto sorprendentemente, dopo le elezioni del 1974 vinte dal laburista Wilson, questi è orientato a

³ GOZZANO (1971: 3 ss.) L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo in Affari esteri, reperibile online.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ivi p.4.

rinegoziare i termini dell'accordo di adesione del Regno Unito e indisse un referendum sulla partecipazione alla CEE: il referendum, tenutosi il 5 giugno 1975, vide la vittoria (67%) di coloro che avevano intenzione di restare nella CEE, fazione per cui aveva fatto campagna lo stesso Wilson (e Margaret Thatcher, futura leader del Partito Conservatore)⁸. La successiva rinegoziazione avviene poi su aspetti prevalentemente secondari di quell'accordo di adesione che era entrato in vigore solo due anni prima.

1.2 Clausole di *opting-out*

Nel 1975, Margaret Thatcher diventava la nuova leader del Partito Conservatore britannico e con l'elezione a Primo Ministro del 1979 resterà in carica per 11 anni, fino al 1990. La Thatcher, nonostante avesse fatto campagna per il "sì" al referendum del 1975, si proclamerà, fino alla fine del suo governo, contraria ad un'integrazione europea sempre più stretta in favore dell'autonomia del popolo britannico; la firma e la ratifica dell'Atto Unico Europeo nel 1986 saranno giustificate, in larga parte, dai suoi ideali profondamente liberali, in quanto veniva ottenuto il completamento del mercato unico europeo. Ma un'ulteriore integrazione politica non sarebbe stata mai accettata dalla "*lady di ferro*", come dimostrano, nel 1990, i tre "no" all'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors che proponeva una notevole riforma delle istituzioni in chiave federalista⁹.

Il passaggio più importante del rapporto tra la Thatcher e l'Europa avviene durante il Consiglio Europeo del 1984 a Fontainebleau quando il Primo Ministro britannico riuscì a strappare il famoso *rebate* (accordo di Fontainebleau) accompagnato dalla celebre frase "*I want my money back!*"¹⁰. Il Regno Unito lamentava una notevole sproporzione tra i contributi versati per il bilancio europeo e l'ammontare ricevuto sotto forma di finanziamenti comunitari, la soluzione prevedeva dunque un rimborso da parte di tutti gli Stati membri al Regno Unito (circa due terzi di quanto versato).

Nel 1997 il Trattato di Amsterdam introdurrà una disciplina per l'applicazione differenziata del diritto dell'Unione Europea, difatti all'art. 20 del TUE e agli

⁸ ISPI (2016) Tutti i "no" del Regno Unito in Istituto per gli studi di politica internazionale, reperibile online.

⁹ VON BISMARCK (2016) Margaret Thatcher: the critical architect of European integration in The UK in a changing Europe, reperibile online.

¹⁰ Ibidem.

artt. 326-334 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ("TFUE") vi sono le norme che riguardano la cooperazione rafforzata, introdotta per consentire lo sviluppo differenziato delle politiche dell'UE, che non sono di competenza esclusiva, in modo da far procedere ulteriormente nel processo di integrazione gli Stati più volenterosi a discapito di quelli più riluttanti o di coloro ai quali mancano le capacità o le risorse.

L'introduzione della cooperazione rafforzata da Amsterdam rappresenta però soltanto la codificazione di una prassi che esisteva già da tempo nella Comunità europea, quella cioè dell'integrazione differenziata o dell'Europa a più velocità.

Il Regno Unito era già un grande beneficiario dell'integrazione differenziata anche prima della sua istituzionalizzazione.

Già dal Trattato di Maastricht del 1992, istitutivo dell'UE, si è fatto uso dell'integrazione differenziata, soprattutto in favore del Regno Unito: il Primo Ministro conservatore John Major, per apporre la firma sul Trattato (poi oggetto di un furioso dibattito in Parlamento, che ha portato il governo a porre la fiducia per la sua ratifica) ha chiesto ed ottenuto sia la non applicabilità per il Regno Unito dell'Accordo sulla Politica sociale contenuto in un Protocollo *ad hoc*, che, soprattutto, la non partecipazione alla terza fase dell'Unione Monetaria Europea ("UEM") che avrebbe portato all'adozione della moneta unica (Euro) e ad una politica monetaria comune da implementarsi al termine di un processo di convergenza di tutti gli Stati aderenti¹¹.

Il Trattato di Amsterdam inseriva nel diritto comunitario tramite un apposito Protocollo l'*acquis* di Schengen relativo all'accordo di Schengen del 1985 sulla soppressione dei controlli alle frontiere interne: tale accordo era stato concluso da alcuni degli Stati membri, con l'esclusione di Regno Unito e Irlanda, con Stati terzi ed era dunque estraneo al quadro giuridico dell'UE. Con l'inserimento dell'accordo di Schengen all'interno del diritto dell'UE, il Regno Unito (così come giocoforza l'Irlanda con cui il Regno Unito ha un accordo di apertura delle frontiere interne: il *Common Travel Area*), resta comunque estraneo alle disposizioni di quest'accordo, salvo che voglia esercitare le clausole di *opting-in* a sua disposizione.

Le clausole di *opting-in* in favore del Regno Unito aumentano ulteriormente con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 che col Protocollo n. 30 prevede limitazioni giuridiche all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali nei confronti del Regno Unito e della Polonia, per i quali, dunque, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea non ha competenza

¹¹ BONANNI (2016) A Maastricht la prima sconfitta: ecco come si è smarrito il sogno di un'Europa unita in Repubblica, reperibile online.

riguardo la conformità delle pratiche o dell'azione amministrativa di questi Stati membri con i diritti e le libertà sanciti dalla Carta, né i cittadini possono denunciare violazioni della Carta di fronte ai giudici nazionali di Regno Unito e Polonia.

Il protocollo n. 21, invece, prevede una posizione differenziata del Regno Unito rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia che comprende la cooperazione giudiziaria civile e penale, la cooperazione di polizia e le politiche frontaliere (incluso il diritto d'asilo e l'immigrazione)¹². Il governo britannico ha la facoltà di decidere se partecipare o meno alle suddette misure esercitando le apposite clausole di *opting-in*.

Il Regno Unito ha, dunque, fatto spesso da argine ai progetti di una più completa integrazione europea. Da Maastricht abbiamo assistito alla creazione di due diverse concezioni di Europa, che, pur divergenti, hanno proceduto assieme verso un futuro indefinito, proprio per l'eterogeneità delle idee degli attori partecipanti.

1.3 Percorso verso il referendum del 23 giugno 2016

Le origini del referendum che ha visto la maggioranza del popolo britannico esprimersi in favore dell'uscita dall'UE vanno individuate a partire dal primo governo presieduto da David Cameron dopo le elezioni del 2010, quando venne a formarsi una coalizione di governo conservatrice-liberal democratica¹³. La componente conservatrice conteneva una ristretta ma influente parte di euroscettici che era riuscita a far inserire un referendum sulla *membership* del Regno Unito nell'UE nel Coalition's Plan for Government¹⁴, documento nel quale si esplicava l'indirizzo della coalizione di governo. In realtà il Primo Ministro David Cameron non aveva realmente intenzione di sottoporre a referendum lo *status* di membro dell'UE del Regno Unito ma era disposto comunque a concedere, alla fazione euroscettica del suo partito, qualcosa di tangibile: da qui deriva l'*European Union Act* del 2011, che sanciva la necessità di richiedere un referendum per ogni espansione della sovranità europea a detrimento di quella del Regno Unito (un ambito che può

¹² ISPI (2016) Tutti i "no" del Regno Unito in Istituto per gli studi di politica internazionale, reperibile online.

¹³ CRAIG (2016: 3 ss.).

¹⁴ Ibidem.

essere allargato o ristretto a seconda delle interpretazioni), e l'attivazione della clausola di *opting-out* riguardo lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁵.

Nonostante Cameron avesse messo abilmente a tacere le richieste degli euroscettici, questo silenzio non poteva durare per sempre e infatti le loro contestazioni verso l'UE si sono risvegliate una volta superato il breve termine e contestualmente all'avanzata dello *United Kingdom Independence Party* ("UKIP")¹⁶, partito che faceva dell'euroscetticismo il suo tema principale, nelle elezioni locali ed europee. Così il 23 gennaio 2013 Cameron tiene un discorso a Bloomberg in cui contesta il potere e l'autorità dell'UE criticandone vari aspetti e promette di indire un referendum sull'UE dopo le elezioni del 2015 e dopo aver negoziato un nuovo accordo con il Consiglio Europeo¹⁷.

Era strettamente necessario, dunque, che Cameron rinnovasse il suo mandato da Primo Ministro alle elezioni del 2015, circostanza che si prospettava plausibile ma con certi limiti stando ai sondaggi, che prevedevano un Parlamento bloccato (*hung Parliament*) dove, anche se la coalizione conservatrice-liberal democratica avesse ottenuto di nuovo la maggioranza, le possibilità di tenere il referendum sull'UE si presentavano molto remote dato che l'alleato liberal democratico non vi era favorevole.

Alle elezioni, però, accade ciò che i sondaggi e gli esperti (e probabilmente anche lo stesso Cameron) non si aspettavano¹⁸: una schiacciante vittoria di Cameron che rafforza decisamente la sua *leadership* nel Partito Conservatore ed all'interno di *Westminster*.

Al Primo Ministro non restava dunque altro che onorare la promessa di tenere un referendum sullo *status* di membro UE del Regno Unito ma occorreva prima rinegoziare i termini della membership britannica. Quindi, il 10 novembre 2015 Cameron con la lettera di Chantam House indirizzata al Consiglio Europeo dà il via alle negoziazioni. La lettera includeva cambiamenti in quattro grandi aree: prima di tutto si chiedeva più protezione per i Paesi al di fuori dell'Eurozona evitando a questi la discriminazione e l'eventualità di sobbarcarsi costi aggiuntivi per l'integrazione dei Paesi dell'Eurozona; il secondo punto prevedeva un aumento della competitività, e l'abrogazione di tutti i regolamenti che gravavano sull'industria; il terzo riguardava la sovranità delle istituzioni europee, il Regno Unito non doveva impegnarsi per l'obiettivo di un'Unione più stretta ed inoltre si chiedeva che

¹⁵ Ivi, p. 4.

¹⁶ Ivi p. 5.

¹⁷ Ivi p. 6.

¹⁸ Ivi pp. 10-11.

un determinato numero di Parlamenti nazionali avrebbe dovuto avere il potere di bloccare gli atti dell'UE; infine Cameron chiedeva più controllo sull'immigrazione e di prevenire l'abuso del diritto alla libertà di movimento, concedendolo pienamente solo qualora le economie dei paesi europei avessero rispettato i caratteri della convergenza¹⁹.

Nel febbraio 2016 il Consiglio Europeo accomoda quasi completamente le richieste del Regno Unito giungendo ad un nuovo accordo sulla *membership* britannica. Viene concesso un freno d'emergenza procedurale riguardo la politica monetaria che avrebbe prolungato la discussione in caso di disaccordo; sulla competitività c'è stato pieno accordo con le richieste di Cameron, così come per quanto riguarda il terzo punto sulla sovranità; per il quarto punto le domande del Regno Unito sono state largamente accomodate, anche se non completamente²⁰.

La conclusione di quest'accordo pre-voto ha mostrato le abilità politiche del Primo Ministro che ha negoziato, anche bilateralmente, con gli altri capi di Stato o di Governo europei riuscendo ad ottenere, in larga parte, ciò che si era prefissato²¹. La natura legale di tale accordo, che riguardava non solo la *membership* del Regno Unito ma, più in generale, il funzionamento dell'UE è stata oggetto di dibattito: la sua applicabilità era però legata alla vittoria del *Remain* al referendum, ma non è da escludere l'eventualità che altri Stati membri in futuro riprendano i medesimi punti di Cameron (anche minacciando di recedere) per modificare l'assetto dell'UE dato che è stato generato un significativo precedente²².

Il dibattito sul referendum è stato efferato su una vasta gamma di argomenti, e talvolta la retorica e la finzione hanno preso il sopravvento. Da una parte (campagna per il *Leave*) si enfatizzavano i costi che l'UE comportava per il Regno Unito (con dati non confermati), dall'altra (campagna per il *Remain*) la stabilità economica che avrebbe garantito la *membership* UE²³. I temi del *Leave* riguardavano in particolare la sicurezza e le invettive *anti-establishment* insinuando un complotto tra Bruxelles e il governo britannico per controllarne l'economia. Un importante campo di battaglia è stato il tema dell'immigrazione: mentre il *Leave* insisteva sui benefici che i migranti ottenevano dal sistema di *welfare* del Regno Unito, vi era uno studio che dimostrava che i migranti, negli anni, hanno ricevuto meno dai *benefit* di quanto abbiano pagato in tasse allo Stato e quindi oltre ad essere un

¹⁹ Ivi p. 12-13.

²⁰ Ivi p. 14.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ivi p.16.

fondamentale contributo per la finanza pubblica, hanno costituito un'ingente risorsa di capitale umano.

Il fatidico voto del 23 giugno 2016 ha sancito la vittoria di coloro i quali erano favorevoli all'uscita del Regno Unito dall'UE con una percentuale che si avvicina al 52% e ha portato alle dimissioni di Cameron. Lo scontro si è dimostrato, però, particolarmente polarizzato: nell'area della capitale e in Scozia la grande maggioranza dei votanti ha espresso il suo voto in favore della permanenza nell'UE, così come in Irlanda del Nord e in altri grandi centri come Manchester e Liverpool; i residenti con un più elevato grado di istruzione hanno preferito, in larga parte, il *Remain* e lo stesso vale per quelli con il reddito più alto e per i più giovani.

La volontà popolare, in ogni caso, si è espressa in favore della *Brexit*, e ora non ci resta che analizzarne le implicazioni e le conseguenze che ne deriveranno²⁴.

Capitolo II: I vincoli costituzionali

2.1 Scenario post-referendum e diritto internazionale

L'esito del voto ha generato un vero e proprio terremoto politico con le dimissioni di Cameron, le accuse al leader laburista Corbyn, l'insorgere del regionalismo ed uno stato di frenesia ed incertezza all'interno delle istituzioni europee che hanno fatto presto ad affermare la nullità e la non rinegoziabilità dell'Accordo raggiunto a Febbraio con il Regno Unito, il quale sarebbe entrato in vigore solamente in caso di vittoria del *Remain*²⁵. Inoltre arrivavano già le prime pressioni nei confronti del governo britannico per inviare al più presto la notifica del recesso dall'UE al Consiglio Europeo come previsto dall'art. 50 TUE in virtù del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE e per porre fine al clima di incertezza scatenatosi immediatamente nei mercati azionari e valutari²⁶. Cameron, dal canto suo, rimetteva questa

²⁴ CURTI GIALDINO (2016: 4 ss.).

²⁵ Ivi p. 9.

²⁶ Ivi p. 8.

responsabilità al suo successore al governo, che sarebbe stato scelto all'interno del Partito Conservatore senza ricorrere a nuove elezioni come previsto dalla legge, la quale impone alla legislatura una durata predefinita salvo decisione di autoscioglimento delle Camere o sfiducia al Primo Ministro, circostanze non verificatesi dopo la Brexit²⁷. Il 13 luglio 2016 diventa dunque Primo Ministro Theresa May, colei che dovrà traghettare il Regno Unito fuori dall'UE rispettando la volontà popolare. Ma la sua missione non è per niente semplice in quanto dovrà sottostare a determinati vincoli costituzionali che verranno analizzati in questo capitolo.

Prima di tutto, in qualità di *lex generalis*, verrà preso in considerazione il diritto internazionale che regola la disciplina della denuncia di un trattato internazionale e del recesso dalle organizzazioni internazionali nella Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati.

Il diritto dell'UE viene definito innovativo per il suo interporre nel mezzo tra lo *status* di ordinamento costituzionale e quello di ordinamento internazionale: la stessa Corte di Giustizia dell'UE lo ha battezzato come un nuovo ordinamento legale²⁸. La questione è però rilevante in quanto ci si interroga se esso sia o meno soggetto alle norme di diritto internazionale: la risposta, siccome l'Unione è un ente privo di una comunità territoriale ma comunque soggetto agli obblighi derivanti dal diritto internazionale e con la facoltà di esercitare i diritti da esso derivanti, sembra essere affermativa solamente per ciò che riguarda le norme di diritto consuetudinario conformi allo spirito dei Trattati ed all'interpretazione dell'organo giudiziario comunitario²⁹, oltre alle norme, inderogabili, di diritto cogente. Da qui si ricava l'incidenza delle norme della Convenzione di Vienna in materia di recesso dalle organizzazioni internazionali.

Le norme più rilevanti da cui è possibile desumere la possibilità di recesso dall'UE in assenza di una disciplina comunitaria (facendo quindi riferimento alla situazione *ante* Lisbona), sono le seguenti. Secondo l'art. 60 della Convenzione³⁰, una parte contraente può denunciare un trattato multilaterale in caso di violazione grave e manifesta di disposizioni essenziali allo scopo del Trattato, ma il TFUE prevede autonome procedure interne di risoluzione delle dispute che coinvolgono la Corte di Giustizia (la procedura d'infrazione nei confronti di uno Stato membro agli artt. 258-260 TFUE); quest'ultima, dal Trattato di Maastricht del 1992 ha anche potere sanzionatorio e quello di

²⁷ Ivi p. 5.

²⁸ HILL (1982: 340 ss.).

²⁹ Ivi p. 345.

³⁰ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto dei trattati, Vienna, 23 maggio 1969.

infliggere penalità nei confronti degli Stati membri che non adempiono alle sentenze.

L'art. 62 della Convenzione³¹, invece, parla di cambiamento fondamentale delle circostanze (*rebus sic stantibus*): il mutamento della situazione deve essere considerato nell'ottica di una risoluzione interna che può portare anche ad una revisione dei Trattati. Solo nel caso, molto remoto, che non si riesca a far fronte a questi eventi all'interno delle istituzioni europee, come nel caso di relazioni con Stati terzi³², si potrebbe discutere del recesso ma tutto rimane allo stato teorico. Inoltre, l'art. 57, par. 2, della stessa Convenzione³³ afferma che l'applicazione di un Trattato nei confronti di una parte determinata può essere sospesa, in ogni momento, per consenso di tutte le parti contraenti.

La norma più rilevante in questa materia è sicuramente l'art. 56³⁴ che ammette la denuncia o il recesso da trattati internazionali nel caso questi non contengano le relative disposizioni, è necessario però che, la volontà di permettere la denuncia o il recesso, fosse nell'intenzione delle parti o sia ricavabile dalla natura del Trattato (par. 1); in più, la parte che intende esercitare questo diritto deve notificare la sua intenzione alle altre parti almeno dodici mesi prima (par. 2). Alcuni studiosi fanno notare che, per quanto riguarda i Trattati europei, l'intenzione delle parti era quella di escludere il diritto di recesso e che secondo il parere della Corte di Giustizia i Trattati sono permanenti, dunque non possono cessare di applicarsi ad una o più parti³⁵.

Il suddetto dibattito sulla possibilità di recedere dall'UE si è arrestato nel momento in cui dal Trattato di Lisbona del 2009 è previsto il recesso all'art. 50 TUE e secondo l'art. 54 della Convenzione di Vienna il recesso avviene in conformità alle disposizioni del Trattato. Dunque *lex specialis derogat generali*. Ma la legge generale, ovvero il diritto internazionale, sarà ancora utile ai fini della trattazione per le norme sulla reversibilità del processo di recesso.

2.2 Disposizioni art. 50 TUE

³¹ Ibidem.

³² HILL (1982: 354 ss.).

³³ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto dei trattati, Vienna, 23 maggio 1969.

³⁴ Ibidem.

³⁵ HILL (1982: 347 ss.).

L'articolo in questione è andato a colmare un vuoto normativo che si protraeva da oltre 50 anni, cioè la clausola di recesso prevista da una norma dei Trattati, dunque pattizia, evitando la necessità di ricorrere allo spinoso diritto internazionale. Finora, si sono presentati solamente casi marginali di ritiro dall'UE che hanno riguardato territori originariamente soggetti alle disposizioni dei Trattati ma che, una volta modificato il proprio *status*, hanno smesso di essere destinatari delle norme europee: si tratta dell'Algeria nel 1962 dopo aver ottenuto l'indipendenza dalla Francia, della Groenlandia nel 1985 in virtù di una maggiore autonomia concessagli dalla Danimarca e del territorio d'oltremare francese di Saint-Barthèlemy nel 2012³⁶. Altri casi che potrebbero alimentare il dibattito sono il già citato referendum del 1975 nel Regno Unito, il quale se fosse stato vinto dalla fazione opposta al Primo Ministro Wilson avrebbe fatto emergere la volontà della popolazione del Regno Unito di uscire dalla CEE con gli annessi, insormontabili, problemi di vuoto normativo ed anche il referendum del 2014 sull'indipendenza della Scozia, la quale, come affermato dalla Commissione europea, se fosse riuscita ad ottenere l'indipendenza avrebbe dovuto riattivare la procedura di adesione prevista dall'art. 49 TUE.

Nonostante l'art. 53 TUE e l'analogo art. 356 TFUE affermino che i Trattati hanno una durata illimitata e la dottrina sia concorde sul fatto che la limitazione di sovranità degli Stati in favore dell'ordinamento europeo è di carattere definitivo³⁷, si è voluto introdurre il diritto di recesso volontario all'art. 50 TUE dal Trattato di Lisbona del 2009; ma, è bene menzionare che questa norma ha le sue radici nella Costituzione per l'Europa del 2004 e le ragioni della sua immissione sono prevalentemente politiche dato che in quell'anno ci si preparava all'allargamento ai Paesi dell'Est, i quali, reduci dalla rigidità del Patto di Varsavia, hanno fatto pressione per ottenere l'introduzione di questa clausola³⁸. Chiaramente, le modalità con cui doveva realizzarsi il recesso dall'UE sono state ampiamente dibattute tra chi prediligeva il metodo federalista e chi quello intergovernativo ed il risultato è stato una sorta di compromesso che lascia però molte lacune interpretative³⁹. Quest'articolo, dato che il Trattato sulla Costituzione per l'Europa non è mai entrato in vigore, è stato ripreso nel Trattato di Lisbona che l'ha inserito definitivamente nel diritto dell'UE.

Secondo l'art. 50, par. 1, TUE ogni Stato membro può decidere, nel rispetto dei requisiti costituzionali interni, di recedere dall'Unione; si paventa dunque la possibilità che la Corte di Giustizia dell'UE possa intervenire su questioni

³⁶ SAVASTANO (2015: 6-7 ss.).

³⁷ Ivi p. 7.

³⁸ Ivi p. 11.

³⁹ Ivi p. 12.

di diritto interno degli Stati membri, verificando la conformità dell'atto, che dà avvio al procedimento di recesso, alle norme costituzionali, ma la questione di diritto nazionale dovrebbe essere riservata alla competenza dello Stato membro e dei propri organi giudiziari⁴⁰. Successivamente, stando al par. 2, lo Stato che ha intenzione di recedere deve inviare la notifica del recesso al Consiglio Europeo che formulerà gli orientamenti generali per i negoziati da tenersi con lo Stato uscente, in modo da definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. La procedura da seguire è stabilita dall'art. 218, par. 3, TFUE: dopo la pubblicazione dei principi generali da parte del Consiglio Europeo, la Commissione dovrà esprimere le sue raccomandazioni per l'avvio dei negoziati e sarà poi il Consiglio ad adottare le direttive di negoziato a maggioranza qualificata con il 72% degli Stati che rappresentino almeno il 65% della popolazione con l'esclusione dei ministri e dei cittadini dello Stato recedente (come sancito dall'art. 50, par. 4)⁴¹; una volta adottate tali direttive, lo stesso Consiglio dovrà nominare il negoziatore dell'Unione che darà l'avvio ufficiale ai negoziati; nella fattispecie del recesso britannico dall'UE, il Consiglio Europeo ha chiesto al Consiglio di nominare la Commissione in qualità di negoziatore dell'Unione, e quest'ultima ha scelto come capo negoziatore il francese Michel Barnier che avrà il compito di riferire sistematicamente alle istituzioni sull'andamento dei negoziati. Al raggiungimento di un accordo di recesso sarà di nuovo il Consiglio ad approvarlo con la stessa maggioranza qualificata ma questa volta con l'approvazione del Parlamento europeo, al quale parteciperanno anche i membri britannici in base al principio secondo il quale gli europarlamentari rappresentano tutto il popolo europeo e non le rispettive nazionalità⁴². Una volta ratificato l'accordo da entrambe le parti, i Trattati cesseranno di applicarsi per lo Stato che ha esercitato il diritto di recesso.

L'accordo, però, non è una *conditio sine qua non* per recedere dall'UE perché secondo il par. 3, i Trattati cesseranno di applicarsi dopo 2 anni dall'invio della notifica, salvo che il Consiglio Europeo all'unanimità e in accordo con lo Stato recedente non decida di prorogare questo termine⁴³. Questa disposizione rende il recesso un atto unilaterale poiché niente impedisce ad uno Stato membro di rifiutarsi di negoziare con l'Unione ed attendere il trascorrere dei due anni necessari alla cessazione dell'applicazione dei Trattati⁴⁴ ma dall'altra parte attribuisce ad ognuno dei membri del Consiglio Europeo un enorme potere di veto in grado di bloccare ulteriori negoziati⁴⁵.

⁴⁰ SYRPIS (2016).

⁴¹ SAVASTANO (2015: 13 ss.).

⁴² Ivi p. 15.

⁴³ CRAIG (2016: 34-35 ss.).

⁴⁴ TATHAM (2012: 152 ss.).

⁴⁵ MIGLIO (2016: 5 ss.).

Lo Stato che recede dall'UE può riattivare in qualsiasi momento il processo di adesione seguendo la procedura all'art. 49 TUE (art. 50, par. 5, TUE). Qui emergono le differenze tra le due procedure di adesione e recesso, mentre per la prima il periodo temporale è indefinito e può diventare anche infinito, per la seconda è definito a 2 anni, prorogabili solo in caso di accordo; per l'accordo di adesione si richiede l'unanimità in Consiglio, mentre per quello di recesso è necessario il raggiungimento di una maggioranza qualificata; inoltre nella procedura di adesione la Commissione svolge un ruolo preponderante rispetto alle altre istituzioni mentre in quella di recesso si limita alle raccomandazioni, anche se, nel caso della Brexit, sarà il negoziatore dell'Unione, designato dal Consiglio in base agli orientamenti del Consiglio Europeo.

Siccome le conseguenze dell'uscita dall'UE sono molteplici e per lo più difficili da prevedere, l'art. 50 specifica che nell'accordo di recesso debba contenersi il quadro delle future relazioni dello Stato uscente con l'Unione. Sorgono così problematiche che si verrebbero a creare qualora non si raggiungesse un accordo: da una parte, potrebbero annoverarsi le lacune normative derivanti dalla sospensione dell'applicabilità delle norme UE direttamente applicabili come i regolamenti, e la decisione da prendersi sull'abrogazione di norme interne attuative di norme europee quali le direttive; dunque, potrebbe realizzarsi una differenziazione dei trattamenti giuridici per cui i processi giuridici sorti nel periodo di vigenza delle norme europee potrebbero avere un esito diverso da quello dei processi sorti successivamente al recesso; verrebbe perso inoltre l'accesso al mercato unico europeo, da cui il Regno Unito aveva tanto beneficiato, e l'interazione avverrebbe tramite le norme della World Trade Organization (WTO); si verrebbe a creare dunque un clima di frenesia per la produzione normativa volta a sostituire le norme europee e le politiche comuni dell'UE ma è ancora incerta la questione su una eventuale interpretazione delle norme europee da parte della Corte di Giustizia dopo il recesso, che potrebbe determinare un'ulteriore differenziazione nell'applicazione delle medesime norme tra UE e Regno Unito⁴⁶.

Dall'altra, anche nel caso in cui si dovesse raggiungere un accordo, l'UE dovrebbe misurarsi con le proprie capacità di dis-integrazione. Risulterebbe assolutamente necessaria una revisione di alcune disposizioni dei Trattati che giocoforza andrebbero modificate: il cambiamento all'interno delle istituzioni (numero di membri e modalità di votazione), ridefinizione del budget comunitario e le relazioni con il nuovo Stato terzo riguardanti lo *status* dei

⁴⁶ SAVASTANO (2015: 19-21 ss.).

membri britannici del Parlamento europeo, dei giudici britannici della Corte di Giustizia dell'UE, dei funzionari britannici di Bruxelles nonché di tutti i cittadini britannici residenti in Paesi membri e dei cittadini europei residenti nel Regno Unito⁴⁷. Non è poi da trascurare l'avanguardia britannica nel settore dei servizi segreti e proprio in questo periodo in cui l'allerta terrorismo è elevatissima, la collaborazione risulta essenziale. In più, occorre scoraggiare gli altri membri (in particolare gli Stati più grandi ed influenti) a minacciare il recesso dall'UE per ottenere vantaggi⁴⁸ come sarebbe successo qualora l'esito del referendum del 23 giugno 2016 fosse stato contrario, con l'entrata in vigore dell'Accordo concluso a Febbraio 2016 tra Cameron e l'UE.

2.3 Questioni di diritto interno britannico

Non sarà solo l'UE a doversi misurare con la forza dirompente di un avvenimento di tale portata quale è la Brexit, ma anche le istituzioni e le corti del Regno Unito saranno sottoposte ad una grande sfida, che rischia di mettere in crisi il modello di Westminster. Vi sono infatti, in questo campo tre punti fondamentali da analizzare: innanzitutto il rapporto Parlamento-Governo sul quale inciderà anche il secondo argomento, cioè il ruolo delle corti, ed infine le relazioni con i vari regionalismi, in particolare Scozia ed Irlanda del Nord.

Il Regno Unito dispone di una Costituzione flessibile, dunque non presenta particolari limiti alla modifica o alla deroga; vi sono tuttavia consuetudini che valgono come norme non scritte e sono consolidate nel tempo, ed esistono inoltre, norme di grande importanza che assumono rango costituzionale, una di queste è l'*European Communities Act* del 1972 con il quale è stato stabilito l'accesso del Regno Unito alla CEE e sono state incorporate le norme europee nell'ordinamento nazionale (ovviamente la legge è stata più volte emendata in virtù dei cambiamenti nell'ordinamento europeo), e che ora rischia di essere abrogata.

L'organo giudiziario del Regno Unito, la Corte Suprema, non esercita un controllo di costituzionalità sulle leggi approvate dal Parlamento, che dunque non possono essere annullate da alcuna autorità in quanto vige il principio fondamentale della sovranità parlamentare, e lo stesso governo non può

⁴⁷ TATHAM (2012: 153 ss.).

⁴⁸ Ivi p. 152.

modificare nessuna legge approvata dal Parlamento senza aver prima ricevuto il suo consenso.

In seguito all'esito del referendum del 23 Giugno, alle dimissioni di Cameron ed alla nomina a Primo Ministro di Theresa May si richiedeva, da Bruxelles, al Regno Unito una certa celerità nell'avviare la procedura di recesso prevista all'art. 50 TUE per il clima di incertezza e di instabilità che non rassicurava affatto i mercati europei, e neanche quello britannico. Così, il neo Primo Ministro afferma che l'invio della notifica al Consiglio Europeo è, esclusivamente, compito del governo stando alle c.d. "*crown prerogatives*", cioè i poteri che il governo, l'organo rappresentativo del monarca (essendo il Regno Unito una monarchia parlamentare), esercita senza il coinvolgimento del Parlamento, e tra queste prerogative vi sono gli ambiti delle relazioni internazionali e della politica estera⁴⁹.

Muovendo da queste considerazioni l'argomento del rapporto Parlamento-Governo si intreccia con quello del ruolo delle corti.

Difatti, a seguito di questa dichiarazione di Theresa May, un gruppo di cittadini britannici con a capo la donna d'affari Gina Miller, ha deciso di rivolgersi alla *High Court* chiedendo che il Parlamento di *Westminster* sia coinvolto nel processo di invio della notifica all'UE. La *High Court* britannica si è espressa il 3 novembre 2016 accogliendo l'istanza della signora Miller⁵⁰, che ha visto le sue ragioni trionfare anche il 24 gennaio 2017 davanti alla Corte Suprema che ha così respinto il ricorso del governo fornendo la definitiva autorizzazione al coinvolgimento del Parlamento riguardo l'atto che dà avvio alla Brexit.

Le ragioni della sentenza appaiono pressoché ovvie, nonostante le proteste di una parte della stampa favorevole alla Brexit che ha accusato i giudici di voler ribaltare la volontà popolare. Il recesso dall'UE provocherebbe, indirettamente, la perdita, per i cittadini britannici, di un novero di diritti e di doveri derivanti dallo *status* di cittadini europei; e inoltre l'uscita porterebbe inevitabilmente all'abrogazione (oltre alle varie norme interne attuative di norme europee) dell'*European Communities Act* che ha rango costituzionale ed è stato promulgato dal Parlamento⁵¹, dunque in base al sacrosanto principio della sovranità parlamentare una prerogativa regia non può mai prevalere, od addirittura annullare, una legge del Parlamento in mancanza della sua approvazione. C'è da sottolineare che la sentenza presupponeva, però,

⁴⁹ CRAIG (2016: 30 ss.).

⁵⁰ VALIANTE (2016) Due nuovi scenari per la Brexit in *Il Sole 24 Ore*, reperibile online.

⁵¹ *Ibidem*.

l'irrevocabilità della notifica e di conseguenza del processo di uscita dall'UE; tale circostanza, secondo alcuni⁵², avrebbe potuto imporre il coinvolgimento della Corte di Giustizia dell'UE, dato che si trattava di un tema riguardante il diritto dell'UE.

Tecnicamente il voto del referendum ha meramente valore politico, dato che non esistono vincoli giuridici che obblighino le istituzioni britanniche a rispettare l'esito del voto, quindi, in teoria, è possibile, per il Parlamento, rifiutare l'uscita dall'UE, ma questo sarà tenuto a rispettare sicuramente la volontà popolare per l'ingente valore politico che ha assunto⁵³. In effetti, il leader laburista Jeremy Corbyn ha dichiarato che la volontà popolare verrà rispettata ed il suo partito si limiterà a proporre una serie di emendamenti all'atto ma non proverà in alcun modo ad ostacolare il suo passaggio nei tempi previsti⁵⁴.

Di particolare importanza è anche il terzo punto riguardante le questioni interne, cioè quello dei regionalismi. La *Sewel Convention* del 1998 regola i rapporti tra il Parlamento centrale di Westminster e quello scozzese, oltre alle assemblee di Galles ed Irlanda del Nord, stabilendo un numero tassativo di competenze all'organo legislativo accentrato ed a quelli decentrati; nelle materie di competenza regionale, però, il Parlamento centrale ha sempre il potere di legiferare ma deve ricevere l'autorizzazione dall'approvazione di una c.d. mozione legislativa di consenso nei tre Parlamenti regionali enfatizzando così, l'autonomia delle regioni.

Nel caso della legge che dà avvio alla procedura di uscita del Regno Unito dall'UE, il Primo Ministro scozzese e leader del partito nazionalista scozzese, Nicola Sturgeon, chiedeva che la legge dovesse passare per il consenso dei Parlamenti regionali attribuendo così a questi ultimi un enorme, e quasi scontato nel caso scozzese, potere di veto all'avvio della procedura. La Corte Suprema si è espressa in materia nella sentenza *Miller* del 24 gennaio affermando che la *Sewel Convention* non si applica alla decisione di recedere dall'UE in quanto si tratta di una materia riservata alla competenza del Governo e del Parlamento del Regno Unito⁵⁵.

⁵² PEERS (2016); SANCHEZ-GRAELLS (2016); MIGLIO (2017).

⁵³ CARBONI (2016) La sentenza Miller: un banco di prova per la forma di governo del Regno Unito in Diritto pubblico comparato ed europeo, reperibile online.

⁵⁴ DEGLI INNOCENTI (2017) Brexit, la Corte Suprema dà torto a May: voti il Parlamento in Il Sole 24 Ore, reperibile online.

⁵⁵ HALLIDAY (2017) Brexit and the Sewel Convention in McGill&Co, reperibile online.

La contromossa di Nicola Sturgeon è stata quella di richiedere un nuovo referendum sull'indipendenza della Scozia dal Regno Unito, dopo quello perso nel 2014: le condizioni ora sono chiaramente cambiate rispetto a quelle del 2014, quando non si profilava un imminente ritiro del Regno Unito dall'UE, soprattutto per i dati che rilevano la grande maggioranza dei voti scozzesi in favore del *Remain*. Lo *Scotland Act* del 1998 stabilisce, però, che la Scozia non può indire alcun referendum sull'indipendenza senza l'approvazione di Westminster e Theresa May non è per niente intenzionata a concedere questo voto alla Scozia prima di aver raggiunto un accordo di recesso con l'UE⁵⁶.

Se la Scozia, una volta realizzatisi la Brexit ed una volta ottenuta l'indipendenza dal Regno Unito, deve seguire la procedura di adesione *ex art.* 49 TUE questo passaggio potrebbe non essere necessario per l'Irlanda del Nord, territorio che, come la Scozia, ha votato in maggioranza in favore della *membership* europea. L'Irlanda del Nord potrebbe, tramite un referendum popolare, riunificarsi con la Repubblica d'Irlanda che è già uno Stato membro dell'UE e quindi mantenere lo *status* di membro. Il *Northern Ireland Act* prevede questa possibilità e il Regno Unito sarebbe legalmente obbligato ad accettare la circostanza⁵⁷.

Infine sorge la questione di Gibilterra, che è il distretto che ha votato con la percentuale maggiore di tutti gli altri per rimanere nell'UE. L'uscita dall'UE scatenerebbe una serie di problemi per Gibilterra ai quali potrebbe sopperire una *governance* della Spagna, uno Stato che non ha mai mancato di dichiarare le sue aspirazioni nei riguardi della confinante Gibilterra. Il Primo Ministro di Gibilterra Fabian Picardo ha però più volte ribadito che il distretto vuole continuare a far parte del Regno Unito anche se la sua economia dipende prevalentemente dalla Spagna, che al tavolo delle negoziazioni farà sicuramente sentire la sua voce.

Nonostante qualche ostacolo di percorso, consistente nei vari emendamenti della Camera dei *Lords* in cui il governo non aveva la maggioranza dei seggi, la legge che doveva dare avvio alla Brexit è stata approvata dal Parlamento e la notifica di recesso è stata recapitata al Consiglio Europeo il 29 marzo 2017 dando così inizio alla mai sperimentata procedura di recesso di uno Stato membro dall'UE. Il Parlamento inglese potrà però, grazie alla sentenza *Miller*,

⁵⁶ ERLANGER (2017) After Brexit Scotland lays a path to another independence vote in New Your Times, reperibile online.

⁵⁷ STRADELLA (2017) L'Irlanda del Nord: lo specchio del centralismo britannico dalla repressione alla Brexit attraverso la devolution "intermittente" (41-43 ss.) in *Federalismi*, reperibile online.

monitorare le fasi delle negoziazioni e dovrà approvare l'accordo finale che potrà essere anche oggetto di un voto popolare.

Per assicurarsi una maggioranza stabile in Parlamento in vista delle negoziazioni con l'UE, Theresa May ha convocato le elezioni generali in data 8 giugno 2017 tenendo anche conto dei sondaggi che davano i *Tories* in largo vantaggio rispetto a tutti gli altri e dunque con la possibilità di guadagnare un più elevato numero di seggi che le avrebbe permesso di guidare il Paese verso un accordo per l'uscita dall'UE sicuramente più vantaggioso. Il risultato di queste elezioni si è, però, rivelato una pesante sconfitta per il Primo Ministro, che ha ottenuto solo 318 seggi, 6 in meno rispetto al numero necessario per formare una maggioranza (326 seggi) e 13 in meno rispetto alla precedente legislatura. La soluzione intrapresa è stata quella di formare un governo di minoranza con il sostegno di 10 parlamentari del *Democratic Unionist Party* (partito nordirlandese) che si sono impegnati a sostenere il governo nelle trattative con l'UE: il prezzo da pagare sarà, probabilmente, l'abbandono della strategia che avrebbe portato ad una *hard* Brexit, come avrebbe voluto May ed il suo *cabinet*, in luogo di una più agevole *soft* Brexit come voluto dal nuovo, indispensabile, alleato, che insisterà in particolar modo per la questione dei confini con l'Irlanda.

Le negoziazioni tra Regno Unito, rappresentato dal ministro per la Brexit David Davis, e la Commissione Europea, con Michel Barnier nella figura di capo negoziatore, sono cominciate ufficialmente il 19 giugno 2017; occorre ora comprendere se, e in quale modo, questa procedura possa essere interrotta con la revoca della notifica, soprattutto nel caso in cui il Parlamento o i cittadini decidano di rigettare l'accordo finale.

Capitolo III: Un importante passo indietro

3.1 Coinvolgimento della Corte di Giustizia dell'UE

La strada verso il recesso del Regno Unito dall'UE procede con varie incertezze giuridiche poiché la procedura *ex art. 50 TUE* che, finora, non era

mai stata messa in moto da nessuno Stato membro, non è delineata in modo estremamente chiaro nel Trattato tanto da necessitare, secondo buona parte della dottrina, un'interpretazione della Corte di Giustizia dell'UE. La stessa pratica di avvio del procedimento, con l'invio della notifica al Consiglio Europeo, che sarebbe dovuta avvenire secondo le regole costituzionali dello Stato membro, ha suscitato alcune questioni riguardanti il diritto dell'UE che però tuttora sono rimaste irrisolte dato che sia la *High Court* che la Corte Suprema non hanno operato il rinvio pregiudiziale nei confronti della Corte di Giustizia dell'UE nella, precedentemente citata, sentenza *Miller* che ha stabilito il dovere del Governo di rivolgersi al Parlamento nell'effettuare la notifica di recesso.

Alla base della suddetta sentenza vi era un accordo formale tra le parti (il Governo e la Sig.ra Miller), rinnovato anche in occasione del ricorso di fronte alla Corte Suprema (il Governo infatti poteva cambiare la carte in tavola, vista la prima sentenza), secondo cui la notifica fosse irrevocabile, condizione che avrebbe reso la notifica una misura definitiva e che avrebbe comportato dunque l'abrogazione di particolari diritti, doveri e regole derivanti dall'*European Communities Act* del 1972 emanato dal Parlamento. A prescindere dall'accordo tra le parti in causa, la Corte Suprema poteva, in ogni caso, agire d'ufficio ed operare il rinvio pregiudiziale.

Secondo alcuni autori⁵⁸ la Corte Suprema, essendo giudice di ultima istanza aveva l'obbligo di rinviare alla Corte di Giustizia dell'UE *ex art. 267 TFUE*, ma secondo altri⁵⁹ la questione della revocabilità non era rilevante ai fini della sentenza che riguardava esclusivamente il diritto interno.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE esistono tre casi in cui una Corte nazionale non ha l'obbligo di rinviare una questione di diritto comunitario all'organo giudiziario sovranazionale e sono: qualora la questione sia oggettivamente irrilevante ai fini della decisione finale, nel caso in cui esista già una giurisprudenza consolidata a livello europeo (la Corte quindi si sarebbe già espressa in materia) e nel caso in cui l'applicazione corretta del diritto europeo sia così ovvia da non lasciare spazio ad alcun ragionevole dubbio (dottrina dell'*acte claire*)⁶⁰.

Nella sentenza in questione gli ultimi due casi sono, logicamente, impercorribili dato che la Corte di Giustizia non si è mai espressa sull'art. 50 TUE e che l'enigma della revocabilità della notifica suscita un ragionevole

⁵⁸ PEERS (2016); SANCHEZ-GRAELLS (2016); MIGLIO (2016).

⁵⁹ GARNER (2016); EECKHOUT (2016).

⁶⁰ SANCHEZ-GRAELLS (2016).

dubbio, alquanto legittimo considerato il silenzio o l'omissione in materia da parte delle stesse istituzioni europee.

Ciò su cui premono i sostenitori dell'una e dell'altra posizione è quindi la rilevanza/irrelevanza della questione per l'esito sostanziale della sentenza.

Secondo Garner rinviare alla Corte di Giustizia dell'UE avrebbe significato sottomettere una questione di diritto interno all'organo europeo permettendogli così di agire da arbitro finale sulla questione del coinvolgimento del Parlamento, cosa che non poteva avvenire dato che lo stesso art. 50, par. 1, TUE dice che lo Stato membro deve attenersi ai propri requisiti costituzionali per effettuare la notifica e quindi dovranno essere le Corti nazionali a giudicare la questione. Il diritto dell'UE entra in gioco solamente una volta che la notifica di recesso è stata recapitata al Consiglio Europeo ma la decisione di recedere dall'organizzazione va presa a livello nazionale scongiurando qualsiasi intervento da parte della Corte di Lussemburgo. Solo nel caso in cui, una volta inviata la notifica, il Governo britannico anche se di comune accordo con il Parlamento decidesse di revocarla e la legittimità di questo atto fosse oggetto di ricorso all'interno delle Corti nazionali, allora queste avrebbero l'obbligo *ex art. 267 TFUE* di riferire la questione sull'interpretazione dell'art. 50 TUE alla Corte di Giustizia dell'UE⁶¹. Anche Eeckhout ritiene che le Corti britanniche abbiano proceduto nella maniera più corretta non rinviando, poiché il giudizio riguardava quale istituzione (Governo o Parlamento) avrebbe dovuto avere il potere di decidere sull'avvio della Brexit in prima istanza, secondo l'autore anche se venisse stabilita in futuro la revocabilità della notifica, questo non altererebbe la bontà della sentenza, significherebbe soltanto che la notifica non è un atto definitivo e che il Parlamento può sempre intervenire bloccando il processo⁶².

La stessa Corte Suprema, nell'emissione della sentenza, ha comunicato che anche nell'eventualità che la posizione sulla revocabilità della notifica cambiasse, ciò non inciderebbe in alcun modo sulla determinazione della sentenza, cioè il *come* la notifica debba essere inoltrata⁶³. Non è della stessa opinione Miglio per il quale la Corte Suprema doveva rispettare l'obbligo di rinvio pregiudiziale poiché la questione era controversa ma soprattutto perché la sua soluzione era necessaria per giudicare il caso, quindi rilevante. Difatti, stabilire l'irrevocabilità della notifica significa, una volta concluso il procedimento che porterà al recesso del Regno Unito (che è dunque irreversibile), dover abrogare l'European Communities Act, decisione che verrebbe quindi presa, seguendo questo ragionamento, già all'invio della

⁶¹ GARNER (2016).

⁶² EECKHOUT (2016) Miller and the Art 50 Notification: revocability is irrelevant in London-Brussels one-way or return, reperibile online.

⁶³ GARNER (2016).

notifica⁶⁴. Se invece la notifica fosse revocabile sarebbe chiaramente la ratifica dell'accordo di recesso ad abrogare l'atto emanato dal Parlamento nel 1972 che permette al diritto europeo di essere applicabile nel Regno Unito. Dunque se, in questo scenario, la Brexit è inevitabile, il Parlamento una volta inviata la notifica non ha il potere di imporre alcuna condizione al Governo dato che un accordo deve essere raggiunto obbligatoriamente; ma resta ancora una questione irrisolta: cosa accadrebbe se il Parlamento (che nel frattempo si è rinnovato a seguito delle elezioni) si rifiutasse di ratificare l'accordo.

La Corte di Giustizia dell'UE è l'unico organo abilitato ad interpretare la revocabilità della notifica secondo i Trattati, questo però non permette di trascurare il diritto nazionale che deve adeguarsi a quello europeo: non è plausibile uno scenario in cui il diritto comunitario concede allo Stato membro la possibilità di revocare la notifica di recesso mentre quello nazionale non contempla questo cambio di orientamento⁶⁵.

Prima che la Corte Suprema si esprimesse nel merito della sentenza *Miller* decidendo di non operare il rinvio pregiudiziale alcuni autori avevano paventato che in questa ipotesi la Commissione europea, seguendo la giurisprudenza *Kobler*, avrebbe potuto aprire una procedura d'infrazione ex art. 258 TFUE e lo Stato membro sarebbe stato dichiarato responsabile di danni e sanzionato dalla Corte di Giustizia dell'UE per aver interpretato scorrettamente il diritto dell'UE ed aver infranto l'obbligo di rinviare⁶⁶; questa circostanza è stata però evitata dalle istituzioni dell'UE perché avrebbe rischiato di scatenare conseguenze politiche esplosive per le imminenti negoziazioni tra Regno Unito ed Unione Europea anche se a livello legale la previsione di questa conseguenza non è rilevante e la Commissione aveva comunque il diritto di agire qualora l'avesse ritenuto opportuno⁶⁷.

Un rinvio pregiudiziale interpretativo avrebbe comunque richiesto diverso tempo alla Corte di Giustizia, che impiega in media oltre quindici mesi per emettere questo tipo di sentenze, e avrebbe ritardato l'invio della notifica⁶⁸. Secondo Miglio sarebbe stato opportuno un accordo in Consiglio Europeo tra tutti gli Stati membri sulla revocabilità della notifica prima dell'inizio del procedimento, ciò avrebbe comunque costituito un elemento *extra ordinem*

⁶⁴ MIGLIO (2017).

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ PEERS (2016).

⁶⁷ GARNER (2016).

⁶⁸ MIGLIO (2016: 11 ss.).

visto che le stesse istituzioni europee devono sottostare al diritto primario e sarebbe stata dunque più consona una procedura di revisione dei Trattati⁶⁹.

Per la Corte di Lussemburgo resta comunque la sicurezza di avere un ruolo nell'eventuale prospettiva post Brexit dato che l'accordo che verrà concluso tra Regno Unito ed UE è un accordo dell'UE stipulato *ex art. 218 TFUE* ed è quindi impugnabile per ricorso di annullamento di fronte alla Corte di Giustizia dell'UE *ex art. 263 TFUE* oppure dai giudici nazionali per un rinvio pregiudiziale per accertare la validità o l'interpretazione delle disposizioni in esso contenute, *ex art. 267 TFUE*. Non è escluso che questa facoltà possa essere riservata anche ai giudici britannici tramite un'apposita clausola espressamente prevista nell'accordo in modo da avere un quadro giuridico comune⁷⁰.

3.2 Revocabilità della notifica

Il dibattito riguardante gli effetti definitivi o meno della notifica, è cruciale per fare chiarezza sull'intero procedimento di recesso ed è destinato ad incidere sul suo esito finale. L'art. 50 sembra innescare un braccio di ferro estenuante tra lo Stato membro che ha deciso di recedere e l'UE che ha tutte le carte in regola per minacciare lo Stato recedente. Siccome occorre seguire una rigida sequenza temporale a partire dall'invio della notifica, prima che questo avvenga lo Stato recedente è incline ad aprire delle trattative non ufficiali con l'UE per rendersi conto delle possibili conseguenze che deriveranno da una sua eventuale uscita; mentre l'UE, il cui obiettivo è quello di scoraggiare il recesso, non ha alcun incentivo a comunicare con lo Stato recedente prima dell'invio della notifica in modo da fargli temere un negoziato particolarmente duro spingendolo così a non azzardare questa mossa e mantenere la *membership* europea. Una volta inviata la notifica, però, il rapporto negoziale si sbilancia completamente a favore dell'Unione poiché l'art. 50 TUE dice che entro 2 anni (prorogabili di comune accordo tra Stato recedente e il Consiglio europeo) a partire da quell'atto deve essere concluso un accordo di recesso altrimenti i Trattati cessano di applicarsi nei confronti dello Stato membro che ha operato il recesso, dunque lo Stato recedente deve scegliere se accettare le condizioni sfavorevoli imposte dall'UE oppure tornare a casa senza nessun accordo.

⁶⁹ Ivi p.12.

⁷⁰ CURTI GIALDINO (2016: 23-24 ss.).

“Il procedimento, per come è congegnato, evoca il dilemma del prigioniero. La soluzione più efficiente consiste nella cooperazione tra le parti: l’apertura di un negoziato che conduca a un esito mutualmente soddisfacente, in grado di assicurare allo Stato recedente di poter continuare a godere dei benefici del mercato interno senza tuttavia generare l’impressione che uno Stato membro possa uscire dall’Unione scegliendo liberamente a quali politiche comuni continuare a partecipare [...]”⁷¹.

Tuttavia l’art. 50 TUE è postulato in modo tale da disincentivare la cooperazione tra le parti: lo Stato recedente fa meglio a ritardare quanto più possibile l’invio della notifica per avere un quadro più chiaro dei rapporti futuri, e l’UE è interessata a non avviare alcun negoziato prima che la notifica del recesso arrivi al Consiglio Europeo. Questo quadro appena delineato potrebbe mutare radicalmente nel caso in cui la notifica sia revocabile: alle due alternative precedenti, accordo sfavorevole e nessun accordo, se ne aggiungerebbe una terza, cioè quella di restare nell’UE arrestando il procedimento di recesso, condizione che sposterebbe il baricentro del potere negoziale tutto nella direzione dello Stato recedente.

Parte della dottrina⁷² si è espressa in favore dell’irrevocabilità della notifica in base ad una lettura apodittica dell’art. 50, par. 3, TUE secondo cui i Trattati non si applicano più allo Stato recedente alla scadenza di 2 anni prorogabili e che quindi dopo l’invio della notifica il recesso sarebbe inevitabile, a prescindere dal raggiungimento di un accordo e dal tempo impiegato per giungervi; l’unico modo per rientrare, seguendo il par. 5, è quello di far decorrere il termine di 2 anni e successivamente avviare una procedura di adesione *ex art.* 49 TUE. Ma secondo una diversa interpretazione⁷³, la stessa disposizione ammette la revocabilità della notifica poiché non avrebbe senso, qualora lo Stato recedente cambiasse idea dopo 1 anno dall’invio della notifica, far trascorrere i 2 anni e poi riammetterlo tramite l’art. 49 TUE, sarebbe un’inutile perdita di tempo e credibilità per il processo di integrazione europea. Più precisamente, occorre menzionare che l’art. 50 TUE non disciplina espressamente la revoca della notifica e che quindi il dilemma dovrà essere risolto seguendo fonti o ragionamenti alternativi.

⁷¹ MIGLIO (2016: 6 ss.).

⁷² CURTI GIALDINO (2016: 22 ss.); TOSATO (2016).

⁷³ SYRPIS (2016).

Un solido punto di partenza per analizzare l'ammissibilità del ritiro della notifica potrebbe essere il diritto internazionale e, segnatamente, la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati che all'art. 68 (la cui natura consuetudinaria è però dibattuta) ammette che la notifica può essere revocata in ogni momento prima che sia divenuta efficace, quindi, stando anche alla *ratio* dei lavori preparatori della Convenzione e all'art. 65 della stessa Convenzione che stabilisce un periodo di tempo minimo di tre mesi prima che la misura notificata possa divenire efficace, questa può essere ritirata fin quando non produce effetti sostanziali per le altre parti del Trattato; siccome l'art. 50, par. 3, prevede uno spazio temporale di due anni prima che il recesso possa avere effetto, entro questo termine, seguendo il diritto internazionale, la notifica è revocabile⁷⁴.

Secondo un'altra interpretazione⁷⁵ non si può ricavare dalle norme del diritto internazionale l'ammissibilità della revoca della notifica poiché il fondamento logico, in un contesto internazionale che non prevede la presenza di un'autorità centrale capace di imporre decisioni, è tutt'altro: nella pratica, nel diritto internazionale alla notifica della volontà di recedere da un trattato internazionale è possibile accompagnare una motivazione in cui vengono specificate delle condizioni volte, frequentemente, all'ottenimento di obiettivi come un emendamento dello stesso Trattato e se queste condizioni vengono accolte dalle altre parti la notifica può essere revocata⁷⁶. Le altre parti, inoltre, possono sollevare delle obiezioni al recesso di una parte ed a questo punto nasce una controversia alla quale deve essere trovata una soluzione pacifica tramite uno dei metodi di risoluzione della controversie *ex art.* 33 della Carta delle Nazioni Unite, l'art. 66 della Convenzione di Vienna assume che se non dovesse essere raggiunta una soluzione alla controversia entro dodici mesi dall'obiezione, deve essere intrapresa un'altra procedura per risolvere la disputa⁷⁷.

Questo meccanismo dinamico è alla base del diritto internazionale che permette alle altre parti di valutare la posizione della parte recedente decidendo se andare incontro alle sue richieste o meno, e cercando di ottenere una soluzione positiva. Il diritto comunitario invece segue una logica completamente diversa, infatti l'art. 50 TUE non prevede cooperazione tra gli Stati membri né tantomeno permette agli altri Stati di sollevare obiezioni riguardo la volontà di recedere di uno Stato membro o procedure per risolvere le dispute. Lo Stato recedente, tuttavia, non può utilizzare il recesso come strategia per emendare i Trattati ed in base all'esito delle negoziazioni decidere se continuare nel recesso o restare, questa sarebbe una chiara infrazione dell'obbligo di leale collaborazione *ex art.* 4, par. 3, TUE. Le uniche

⁷⁴ MIGLIO (2016: 8-9 ss.).

⁷⁵ MUNARI (2016); MANZINI (2017).

⁷⁶ MUNARI (2016).

⁷⁷ MANZINI (2017).

possibilità, sono l'accordo con l'UE o il recesso unilaterale al termine dei 2 anni, la revoca della notifica non è contemplata. Nel caso in questione, il Regno Unito ha già avuto la possibilità di negoziare i termini della sua *membership* nell'accordo del febbraio 2016 che è stato rigettato dal referendum del 23 Giugno e sarebbe assurdo concedergli di ritrattare un'ennesima volta⁷⁸.

Un'altra obiezione⁷⁹ all'utilizzo del diritto internazionale per risolvere la questione, riguarda l'incidenza dell'art. 68 della Convenzione di Vienna per il diritto comunitario. Tale disposizione deve applicarsi solamente nel caso in cui il trattato non regola la materia del recesso come previsto dall'art. 56 della stessa Convenzione; il TUE disciplina il recesso all'art. 50, dunque l'impiego del diritto internazionale sembra piuttosto inappropriato anche perché si potrebbe procedere allo stesso modo col seguente ragionamento:

“it can be asserted that Article 68 demonstrates that when States intend to provide the possibility to revoke withdrawal, they do so explicitly. By consequence, in the event that this possibility is not provided for in the applicable provision, it is not acceptable to derive it by interpretation. Obviously, the fact that Article 68 can be used to reach opposite conclusions greatly weakens its interpretative value”⁸⁰.

Un ulteriore argomento che si propone di ricavare l'ammissibilità della revoca della notifica si basa sul diritto contrattuale per il quale gli atti unilaterali sono sempre revocabili fin quando non producono effetti definitivi⁸¹ e dato che secondo l'art. 50, par. 3, TUE i Trattati restano applicabili all'interno dello Stato notificante fino alla ratifica dell'accordo di recesso o in mancanza di questo, al termine di 2 anni dalla notifica, lo Stato recedente prima che queste condizioni si verifichino può unilateralmente decidere di ritirare la sua intenzione di abbandonare l'UE⁸².

Secondo Manzini però, la materia contrattuale non può essere paragonata al procedimento di recesso dall'UE perché in questo caso non c'è la volontà di concludere un contratto vantaggioso per entrambe le parti che, qualora non risulti tale, prevede la possibilità di ritrarsi, bensì si tratta della

⁷⁸ MUNARI (2016).

⁷⁹ MANZINI (2017).

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ TOSATO (2016).

⁸² CRAIG (2016: 34-35 ss.).

manifestazione di una parte di un accordo già in vigore, di volerne uscire, cosa che può avvenire anche senza trattare con la controparte scaduti i 2 anni; e se anche fosse previsto un ritiro, questo sarebbe concesso solo ad una delle parti (lo Stato recedente)⁸³.

Secondo alcuni autori⁸⁴ esiste un'alternativa alla revoca unilaterale che sarebbe quella di trovare un accordo tra le parti (il Regno Unito e i 27 Stati membri); vengono fatte due ipotesi: la prima riguarda la conclusione di accordo di non-recesso (invece che di recesso) che consentirebbe al Regno Unito, anche considerando il quadro delle future relazioni con l'UE, di riaffermare il proprio *status* di membro alle stesse identiche condizioni precedenti; la seconda prevede la possibilità di estendere, all'unanimità, le negoziazioni per un periodo indefinito ed, eventualmente, inserire nei Trattati un protocollo che affermi che la notifica di recesso sia stata revocata⁸⁵. Ma secondo un più stretta interpretazione⁸⁶ dell'art. 50 TUE queste due ipotesi si presentano alquanto difficili da configurare: la prima contraddice il par. 2 del suddetto articolo secondo cui lo scopo delle negoziazioni è trovare un accordo per il recesso, non altro; mentre la seconda ipotesi osta al par. 3 che afferma che il motivo per cui il periodo temporale delle negoziazioni può essere esteso è solo per giungere ad un migliore e più comprensivo accordo di recesso. Può invece essere giustificato un accordo tra Regno Unito e Consiglio Europeo sull'interpretazione dell'art. 50 TUE⁸⁷.

L'argomento più forte a favore dell'ammissibilità della revoca della notifica prende forma proprio dal diritto dell'UE a partire dall'art. 1 TUE che si pone l'obiettivo di promuovere "un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa" e quindi la possibilità che uno Stato membro abbandoni l'organizzazione deve essere considerata un'eccezione, e il procedimento di recesso dovrebbe essere congegnato secondo una logica tale che porti alla conservazione della membership⁸⁸. Inoltre lo stesso art. 50 TUE al par. 1 richiama il rispetto delle norme costituzionali interne per la determinazione della decisione sul recesso nel rispetto dunque della identità nazionale di tutti gli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale *ex* art. 4, par. 2, TUE e "pertanto, il rispetto per le modalità di formazione della volontà dello Stato interessato dovrebbe estendersi all'eventuale decisione di ritirare la notifica del recesso, nella misura in cui questa decisione si sia determinata sulla base delle procedure prescritte dal diritto costituzionale interno"⁸⁹; dunque, come

⁸³ MANZINI (2017).

⁸⁴ EECKHOUT, FRANTZIOU (2016).

⁸⁵ *Ivi* p.41.

⁸⁶ MANZINI (2017).

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ MIGLIO (2016: 9 ss.).

⁸⁹ *Ivi* p.10.

larga parte della dottrina concorda⁹⁰, il procedimento inverso è possibile purché si seguano le medesime regole costituzionali imposte per la notifica.

Durante il periodo di tempo che intercorre tra l'invio della notifica e l'accordo di recesso, il Regno Unito potrebbe mutare, *bona fide*, il proprio orientamento riguardo il recesso dall'UE: ciò potrebbe avvenire per l'insediamento di un nuovo Governo, o perché il Parlamento ritiene inaccettabili i termini dell'accordo di recesso ed esprime la volontà di mantenere lo *status* di membro dell'UE oppure per la convocazione di un referendum sulla ratifica dell'accordo che lo rigetti e questa volta, visti i disastrosi effetti di quello precedente, preferisca il *Remain*. L'UE in quest'ultimo caso sarebbe costretta a rispettare, oltre all'identità nazionale del Regno Unito, anche il principio democratico che rientra nei valori all'art. 2 TUE.

Tenendo in considerazione le elezioni avvenute in giugno 2017 con l'appoggio del DUP al Partito Conservatore di May lo scenario di una *soft* Brexit sembra al momento più plausibile rispetto ad un *hard* Brexit che avrebbe compreso l'uscita dal Mercato Unico. Se, nelle negoziazioni, il Regno Unito dovesse riuscire ad ottenere l'accesso a quest'ultimo ambito, ciò comporterebbe anche l'accettazione delle regole della libertà di movimento: in altri termini il Regno Unito cessa di essere membro dell'UE ma ne accetta le regole del Mercato Unico e versa ingenti somme di denaro nel budget comunitario senza prendere parte alla formazione delle regole. Escludendo il dramma di un'uscita senza accordo e di una *hard* Brexit, tale situazione sarebbe comunque meno vantaggiosa di rimanere in UE a tutti gli effetti; sarebbe dunque legittimo che gli elettori, che sono coloro i quali saranno maggiormente coinvolti dalle conseguenze di questa scelta del Governo, si esprimano sulla questione tramite un referendum popolare⁹¹.

Siccome il dibattito sulla questione della revocabilità della notifica di recesso è ancora acceso, secondo alcuni⁹² il governo britannico farebbe bene ad attendere fino all'ultimo momento per decidere se revocare o meno la notifica dato che, razionalmente, non conviene prendere una decisione prima che si sappiano le conseguenze che questa avrà (magari un accordo vantaggioso); dunque è opportuno riservarsi quest'opzione fino all'ultimo.

Nel caso che l'incertezza sulla questione persista, il Regno Unito, qualora non gradisse l'esito del negoziato con l'UE o per sviluppi di politica interna, potrebbe comunque revocare la notifica: esso potrà far valere le proprie

⁹⁰ CRAIG (2016); SYRPIS (2016); GARNER (2016); EECKHOUT, FRANTZIOU (2016).

⁹¹ CRAIG (2016: 36-37 ss.).

⁹² MAUGHAM (2016), Is Article 50 reversible: a primer on the Dublin Case in Waiting for Godot, reperibile online.

argomentazioni sulla legittimità di tale comportamento (specie nel caso si sia tenuto un referendum) di fronte alla Corte di Giustizia dell'UE.

“La sola differenza, pertanto, consisterebbe nel fatto che, anziché un accordo condiviso *ex ante*, sarebbe una decisione successiva all'esito di un contenzioso a determinare la soluzione del problema, in un clima di incertezza che potrebbe perdurare a lungo, con evidenti effetti nefasti sulla sicurezza dei rapporti giuridici”⁹³.

3.3 Limiti alla revoca

Sembra chiaro che l'ammissibilità della revoca unilaterale della notifica produrrebbe determinate conseguenze sul procedimento di recesso: la posizione negoziale del Regno Unito nelle trattative con l'UE risulterebbe di gran lunga rafforzata⁹⁴, dato che non si presenta più il *trade-off* tra l'obbligo di concludere un accordo alle condizioni dell'UE e recedere senza accordo, si aprirebbe una terza via, quella di ritirarsi dalle negoziazioni scegliendo di restare nell'UE; dall'altra parte è opportuno ricordare che di tale scelta non beneficerebbe solamente il Regno Unito ma soprattutto l'UE che mostrerebbe la sua forza tramite la scelta di uno Stato membro che ha rivisto la sua decisione di recedere avendo compreso i benefici derivanti dallo *status* di membro dell'Unione⁹⁵.

Nonostante questo ragionamento, per l'UE è vitale scongiurare gli abusi di tale pratica: uno Stato membro può, in qualsiasi momento, manifestare la volontà di recedere dall'UE, dare avvio alle negoziazioni cercando di ottenere un accordo vantaggioso o determinate concessioni e, non riuscendovi, ritirare la notifica per poi re-inviarla riavviando il processo, e reiterando questo comportamento fino all'ottenimento dei propri obiettivi. Certo, il

⁹³ MIGLIO (2016: 13 ss.).

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ CRAIG (2016: 36 ss.).

cambiamento di orientamento deve avvenire *bona fide*, come afferma la maggior parte della dottrina⁹⁶, ma tale ambito andrebbe circoscritto dalla Corte di Giustizia dato che l'UE ha una limitata dottrina riguardante gli abusi del diritto e non ha mai incontrato questioni di tale rilevanza. L'UE sarebbe presto ostaggio delle ripetute richieste dello Stato membro recedente e non potrebbe, in alcun caso, forzare tale Stato a recedere poiché quest'atto sarebbe considerato un'espulsione, contraria ai principi di buona fede, leale cooperazione, ai valori dell'Unione ed al rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri⁹⁷.

Dunque, nell'eventualità del riconoscimento della facoltà di ritirare la notifica, l'uso spregiudicato dello strumento di recesso dovrebbe essere bandito quando avviene per meri calcoli di politica interna⁹⁸. Il ritiro della notifica dovrebbe essere concesso solo nell'ipotesi in cui il cambio di orientamento dello Stato recedente sia reale ed avvenga nel rispetto dei requisiti costituzionali interni⁹⁹.

Facendo riferimento agli obiettivi dell'UE di un'integrazione sempre più stretta, alla leale cooperazione ed al rispetto delle identità nazionali degli Stati membri sarebbe assurdo per l'Unione non ammettere la possibilità di un ripensamento da parte dello Stato recedente qualora questo avvenga secondo le regole (dunque in buona fede) o, ancor più democraticamente, tramite un referendum. Prima di trarre conclusioni affrettate è però d'obbligo procedere con estrema prudenza, perché gli abusi potrebbero celarsi dietro l'angolo: il diritto dell'UE annovera tra i propri principi la *bona fide* nella relazioni tra gli Stati membri che ha come principi corollari la certezza del diritto e la legittima aspettativa. In virtù di questi due principi corollari:

“Member States shall apply and interpret the treaties to ensure the stability and foreseeability of the relations with the other parties as much as possible; they shall respect their commitments once they have made them in a way that generates legitimate expectations in the other Member States”¹⁰⁰.

⁹⁶ CURTI GIALDINO (2016); CRAIG (2016); MIGLIO (2016).

⁹⁷ EECKHOUT, FRANTZIOU (2016: 40-41 ss.).

⁹⁸ MIGLIO (2016: 13 ss.).

⁹⁹ CRAIG (2016: 22 ss.).

¹⁰⁰ MANZINI (2017).

Senza alcun dubbio l'invio della notifica di recesso genera legittime aspettative da parte degli altri Stati membri che, basandosi sul principio della *bona fide*, considerano, a ragione, tale decisione concreta ed in possesso di tutti i requisiti purché vi sia tenuta fede ed agiscono di conseguenza.

Perciò la revoca unilaterale della notifica di recesso, per fare in modo che rispetti i suddetti principi, deve essere soggetta a determinate condizioni: la decisione deve essere presa rispettando i requisiti costituzionali interni; nessuna revoca precedente può essere attribuita allo Stato recedente; la revoca non deve essere sottoposta a condizioni, insomma non deve essere sfruttata per ottenere delle concessioni; deve essere operata entro un periodo di tempo ragionevole, non alla fine dei negoziati quando l'esito dell'accordo è già conosciuto¹⁰¹.

Quest'ultima condizione andrebbe a giustificare il rispetto del principio di certezza del diritto e per quanto riguarda le legittime aspettative degli altri Stati membri “[the revocation] should provide the restoration of the legal position formerly enjoyed by those who relied on the fact that the withdrawal decision was permanent”¹⁰², in modo da non ripristinare la situazione precedente all'invio della notifica ed accogliere, piuttosto, le legittime aspettative che gli altri Stati membri avevano ragionevolmente assunto basandosi sulla decisione, in buona fede, dello Stato membro di recedere.

La revoca della notifica appare dunque ammissibile ma è necessario comunque porre alcuni limiti al suo abuso, che potrebbe generare un effetto distruttivo per l'UE.

3.4 Conclusioni

Una prima lezione che le istituzioni europee e gli Stati membri farebbero meglio ad imparare dalla vicenda del recesso del Regno Unito è quella di non dover concedere, in futuro, ad uno Stato membro che minaccia il recesso (prima che questa minaccia diventi concreta), la possibilità di ottenere condizioni più favorevoli purché questi mantenga la sua membership; se in quel fatidico 23 Giugno avesse vinto il *Remain*, come era prevedibile, il Regno Unito avrebbe ottenuto tutte le concessioni previste dall'accordo del febbraio 2016 tra Cameron ed il Consiglio Europeo, cosa che non si è verificata a causa della vittoria del *Leave*, che, in un certo senso, ha dato all'UE un'ennesima chance di mostrare la sua coerenza e coesione. Un tale atteggiamento non

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

farebbe altro che indebolire l'Unione e malauguratamente portare a conseguenze nefaste. Modifiche di tale portata, come quelle dell'accordo previsto, vanno effettuate solamente con il consenso di tutti gli Stati membri in sede di revisione dei Trattati.

Se da una parte¹⁰³ c'è chi si augura la definitiva uscita di uno Stato membro "sempre pronto a frenare qualsiasi progetto di avanzamento dell'integrazione europea ed a costellare la propria partecipazione di esenzioni e deroghe alle regole comuni"¹⁰⁴ che quindi costituirebbe un *ex malo bonum*, come affermato, appena dopo il referendum, dall'allora Ministro degli Esteri italiano (ed attuale Presidente del Consiglio) Paolo Gentiloni riprendendo Sant'Agostino; dall'altra parte c'è chi spera in un ripensamento del Regno Unito, immaginando un'Europa più debole con l'assenza di uno dei suoi maggiori e più influenti membri e ricordando l'obiettivo di un'integrazione sempre più stretta tra i popoli d'Europa, d'altronde "the goal of the Union is integration, not disintegration"¹⁰⁵ ma secondo altri sarebbe piuttosto ironico che "the only way the UK could return to the EU family would be to invoke the main reason it left, namely the principle of an even closer union"¹⁰⁶.

In conclusione, questa analisi non ha l'obiettivo di assumere che sia opportuno o meno che il Regno Unito lasci l'UE dopo il referendum, oppure che l'UE debba ammettere o meno un ripensamento, lo scopo, piuttosto, è stato quello di analizzare la possibilità legale di invertire il processo di recesso previsto dall'art. 50 TUE, fornendo sufficienti argomenti all'una e all'altra posizione nell'intento di giungere ad un'interpretazione quanto più possibile conforme a quella che, auguratamente, darà la Corte di Lussemburgo.

¹⁰³ CURTI GIALDINO (2016: 28 ss.).

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ EECKHOUT, FRANTZIOU (2016: 41 ss.).

¹⁰⁶ MANZINI (2017).

Bibliografia:

- CRAIG (2016), *Brexit: A Drama in Six Acts* in *European Law Review*, *Oxford Legal Studies Research Paper No. 45/2016*;
- CURTI GIALDINO (2016), *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione Europea* in *Federalismi*, reperibile online;
- EECKHOUT, FRANTZIOU (2016), *Brexit and Article 50 TEU: A Constitutional Reading*, *UCL European Institute Working Paper*;
- GARNER (2016), *Opinion: Referring Brexit to the Court of Justice of the European Union: Why Revoking an Article 50 Notice Should be Left to the United Kingdom* in *free-group.eu*, reperibile online;
- HILL (1982), *The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal* in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, p.335 ss.;
- MANZINI (2017), *Brexit: Does Notification Mean Forever?* in *SIDI Blog*, reperibile online;
- MIGLIO (2016), *Brexit e il dilemma del prigioniero: sulla revocabilità della notifica del recesso prevista dall'art.50 TUE* in *Federalismi*, reperibile online;
- MIGLIO (2017), *Of Courts, Politics and EU Law: The UK Supreme Court Failure to Refer and Its Consequences* in *SIDI Blog*, reperibile online;
- MUNARI (2016), *You Can't Have Your Cake and Eat It Too: Why the UK Has No Right to Revoke Its Prospected Notification on Brexit* in *SIDI Blog*, reperibile online;
- PEERS (2016), *Brexit: Can the ECJ Get Involved?* in *EU Law Analysis*, reperibile online;
- SANCHEZ-GRAELLS (2016), *Why an Appeal of the High Court Parliamentary Approval Brexit Judgement Will Bring the Litigation to the CJEU?* in *free-group.eu*, reperibile online;
- SAVASTANO (2015), *Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione Europea* in *Federalismi*, reperibile online;
- SYRPIS (2016), *An Analysis of the EU Law Questions Surrounding Article 50 TEU, Part Two* in *EUtopia Law*, reperibile online;
- TATHAM (2012), *"Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!": EU Accession and Withdrawal After Lisbon* in BIONDI et al. (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford;

- TATHAM (2015), *“The Art of Falling Apart”: Constitutional Conundrums Surrounding a Potential Brexit*, CSF-SSSUP Working Paper No. 2/2015 in *Centro Studi sul Federalismo*, reperibile online;
- TOSATO (2016), *Brexit means Brexit – è ammesso il pentimento oppure no?* in *Affari Internazionali*, reperibile online;
- VILLANI (1988), *Recesso* in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, p.45 ss.;
- VILLANI (2015), *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, Bari, III ed.;

Abstract

This thesis deals with the vicissitudes between the United Kingdom (UK) and the European Union (EU) and more precisely on the withdrawal procedure triggered by the British government as a consequence of the referendum held on the 23rd of June 2016; hence, the legal possibility to revoke the notification of withdrawal from the EU and how to make it acceptable.

Starting from an outline of the historical path it is worth to mention that even before the UK entered the organization, an eminent figure of the post World War European scenario such as Charles De Gaulle, expressed, for two times, his doubts (which were considered a proper veto) on the issue of the entrance of the UK: this position was motivated by the “insularity” of that country and its imperialistic tendency at that given time, as well as its close relationships with the United States which then could have had a bigger and significant influence on the continent’s politics (this was one of the major fears of the ancient French general).

Once De Gaulle had gone, and after the lowering of the British colonial power and influence due to the Suez crisis, the negotiations for the UK access began; they had their ending in 1972. Therefore, UK became officially a member of the EU on the 1st January 1973 with the Tory Edward Heath as Prime Minister. Nevertheless, a year later, his Labour successor, Wilson, unexpectedly, decided to hold a referendum on the European membership: this time won the Remain faction, also backed by Margaret Thatcher, the future opponent of a wider European integration.

The so-called “iron lady” had the charge of Prime Minister from 1979 to 1990 and in this lapse, she did two important moves against the European integration: first, she gained the famous “rebate” in 1984 in Fontainebleau and later she manifested UK’s opposition to the project of further integration promoted by the President of the European Commission Jacques Delors, strongly denying his proposal.

UK kept having this attitude of brake of the European integration also in following years when the discipline of a different application of the EU law among the member States had been inserted into the Treaties since the Amsterdam Treaty of 1997: the enhanced cooperation procedure, which allows the members to decide to take part or not in some policies. UK has been the country that benefited the most from the differentiated integration: since Maastricht (1992) it was out of the Agreement upon the social policy and the third phase of the European Monetary Union, then it opted-out from the

Schengen *acquis* and after the Lisbon Treaty (2009), it does not fully apply the Charter of Fundamental Rights and it is out of the area of freedom, security and justice. UK has the faculty to decide whether to opt-in or not in these policies depending on its discretion.

Following this route, the lowest point of the relationship between UK and EU has been reached in the recent period, when David Cameron was Prime Minister and the migration crisis was afflicting the continent (more as fear than as it really was doing, checking the data). For this reason, a eurosceptic populist party, the United Kingdom Independence Party, was raising its consensus in the country spreading its voice against the migrants and blaming EU for everything was going wrong (according to them) in the UK. The Prime Minister, given also that the more conservative wing of his party was critical of the European action, and, most importantly, unsatisfied of the EU membership, decided to pledge himself into a referendum on this issue once he had renewed his mandate as Prime Minister after the 2015 elections. None of the polls was expecting a Cameron's victory but in the evidence, he won largely and had to maintain his referendum promise.

Before the referendum could take place, Cameron stated that he had to negotiate a more suitable agreement with EU for the UK membership: and this was what he really did, using his political ability he made all the other 27 members of the European Council accept a widely concessive deal leveraging on the threat to leave the EU. Nevertheless, unfortunately for him, who campaigned for the Remain in order to make the pre-vote deal enter in force, on the 23rd June the Leave faction won. It was a campaign made more on the rhetoric than on the facts, it has seen a meaningful division among the country's most populated cities and the outskirts as well as social divisions among the youth and the elder citizens likewise among people who earn different amounts of wage and the ones who have had a different level of education. Furthermore, in Scotland and Northern Ireland the majority voted for the Remain: this may create some separation concerns for their willing to stay in the EU.

The outcome of the vote has been a strong political upheaval: Cameron, due to the big loss, resigned as Prime Minister; the European stock markets were shocked; the Labour party was under indictment; the European institutions were caught off-guard and nobody knew when, and even if, the process was going to start to cease this frantic uncertainty climate.

First, in order to introduce the withdrawal procedure from international organizations it is better to rely on international law, as general law, and, notably, the Convention of Wien on the Law of the Treaties of 1969 that is binding for the EU since it is considered as customary law. The most relevant norm of the Convention in the field of withdrawal from international organizations is the art. 56, which states that the recess is admissible if this

circumstance was in the intention of the parts or if it is derivable from the nature of the treaty. According to Hill's opinion, the intention of the parts was to preclude any possibility to withdraw. Nevertheless, from the Treaty of Lisbon, the EU law introduced, by embedding article 50, a procedure that may end in the withdrawal from the organization. The creation of such a disposition may seem surprising for an organization such as the EU but it was motivated by the pressure of the former communist countries that were integrated after the big enlargement of 2004 and strongly claimed for this clause.

Article 50 of the Treaty on European Union (TEU) asserts that a member State may decide, in accordance with its constitutional requirements, to withdraw from the Union; subsequently, it has to deliver the notification of withdrawal to the European Council, which has to define the general guidelines for the negotiations with the withdrawing State in order to conclude an agreement that sets out the arrangement for its withdrawal, taking also into account the framework of the future relationships with the Union. The agreement shall be ratified from the Council of the EU by a qualified majority and approved from the European Parliament (including the British members). Reaching an agreement it is not the only way to get out from the EU: in fact, after 2 years from the deployment of the notification the Treaties will cease to apply to the withdrawing State unless this term is delayed by the unanimity in the European Council in accordance with the withdrawing State. Once reached an agreement, the withdrawn State can re-apply for a standard accession procedure enshrined by article 49 TEU.

In order to get this withdrawal procedure started respecting art. 50 TEU, a legitimate question is which of the British institutions has the power to send the notification: according to Theresa May, the new Prime Minister, it was part of the crown prerogatives, hence it was only a matter of government excluding the Parliament from the decision. A consequence of this declaration was that a group of citizens addressed the High Court asking the involvement of the Parliament. The sentence, and the Government appeal to the Supreme Court as well, was in favour of the claimants, because, considering the procedure of withdrawal not reversible (hence, once the notification has been delivered the only outcome can be the withdrawal from the EU), the notification bill would have produced definitive effects, therefore it would have deprived the citizens from the rights and duties deriving from the European Communities Act, which is a law enacted by the Parliament with the objective to adapt the national legislation to the communitarian one. Some authors believed that the British courts, at least the last resort one, had the duty to refer the question of EU law, about the revocability of the notification, to the European Court of Justice.

It is worth to specify that the parts, the claimants and the government, agreed on the irrevocability of the notification. The debate focuses on the relevance of that question for the outcome of the sentence.

In the opinion of some scholars, the question is irrelevant because it is a matter of internal constitutional requirements and, to be more precise, the Court has just to decide whether the government should involve, or not, the Parliament in the making of this act. The notification bill is considered here only as a first instance decision, in fact in the case that the British government, in a given moment before the ratification of an agreement, revokes the notification the European Court of Justice (ECJ) may intervene on the issue and may prove the British courts wrong. The argument here is that the sentence regards only how the notification should be delivered, not else.

Conversely, according to Miglio, the Supreme Court should have referred for a preliminary ruling to the ECJ since the issue on revocability is of a relevant kind as, given the agreed definitive nature of the proceeding, the approval of the notification bill would have repealed the European Communities Act after the ratification of the agreement and the Parliament would no longer have a say on this, neither it would have had the power to impose conditions to the government because an agreement has, in this framework, to be reached (at least it is better than withdraw without a deal).

The debate on whether the notification produces definitive effects is critical and its resolution is fundamental for the outcome of the entire process. The procedure itself is set out in a way that discourages the cooperation of the parts: the withdrawing has no interest in being quick and clear about the deployment of the notification, and on the other hand, the EU, in order to frighten the State, cannot open unofficial negotiations before having received the notification. Furthermore, once the notification of withdrawal has been delivered to the European Council, the withdrawing State has to accept the conditions imposed by the EU, which otherwise could threaten the State to get out, after the 2 years, without any agreement. Hence, the withdrawing State, after the deployment of the notification, would have these two options: reach the deal on EU terms or leave with no deal. Thus, the debate on the revocation of the notification occurs since it may be added a third option, which notably is the unilateral revocation of the notification by the withdrawing State. In the case of the UK, the notification of withdrawal has already been delivered from Theresa May on the 29th of March 2017 with the approval of the Parliament as the aforementioned Miller sentence established. Moreover, she held elections in June in the expectation of getting a larger majority in order to negotiate, in an easier way, an agreement with the EU but the result has been disastrous for the government, which, lost its majority of seats and was forced to ally with the conservative northern Irish party to continue to rule the country.

As things stand, the issue is relevant and art. 50 TEU says nothing about it. Hence, as a starting point, it is worth to refer again to international law and again to the Convention of Wien of 1969, that with art. 68 admits the revocation of the notification in any moment before it produces substantial effects on the other parts of the treaty. In another point of view, it is inadmissible to refer to international law for the solution of this case since it is made in a way that incentives cooperation among States, which is the opposite logic of art. 50 TEU; additionally, using the withdrawal threat to amend the Treaties is unconceivable for EU (principle of loyal cooperation laid down by art. 4 TEU) unlike the international context.

Excluding the contractual approach and alternatives to the unilateral revocation, which have both been proved implausible, a viable path can be an agreement on the interpretation of art. 50 between UK and the European Council.

However, the strongest argument supporting the revocation comes straight from the European Treaties. According to art. 1 TEU one of the objectives of the EU is an ever closer Union so the withdrawal procedure should be designed in a way that aims towards the conservation of the membership. Likewise, as art. 50 TEU says that the deployment of the notification should respect the domestic constitutional requirements it can be also true that the reverse process has to be bound by the same rules: the withdrawing State may change its stance in the light of the settlement of new government (as it already happened), or the willing of the Parliament to not ratify the agreement and maintain the EU membership or, more importantly, after the calling for a referendum on the agreement which should force the EU to comply with the democratic principle listed in the values at art. 2 TEU. In the case that this uncertainty persists UK could still revoke the notification and would begin a process before the ECJ on the legitimacy of this behaviour.

It is necessary to clarify that the EU must prevent abuses of this practice because it would be disrupting for the Union that a member State could open negotiations for a withdrawal agreement in order to get some benefits from it but if it does not achieve its goal it can stop the process whenever it decides to and restart it until it is not satisfied. The mind changing should take place *bona fide* and the ECJ should limit this field.

In conclusion it would be absurd that the EU, in the option of a good faith changing of mind by the withdrawing State, would not concede the revocation of the notification and that the only way the UK has to be still part of the EU is to get out from it somehow (with or without a deal) and join it again using the procedure of art. 49 TEU. Still it is not enough, because the subject should be regulated in order to respect the principles of legitimate expectations and legal certainty. This will happen by meeting four conditions: the revocation decision shall be taken in compliance with domestic constitutional

requirements, no prior revocation can be attributed, the revocation should be unconditional and it shall be made within a reasonable time.

In the very end, the purpose of this research was not to state that UK shall leave EU after the fateful referendum, or that EU shall admit a, *bona fide*, change of mind, but its objective is to analyse the legal possibility of reversing the withdrawing process of art. 50 TEU in order to get a view as much as possible close to the interpretation the ECJ, hopefully, will provide.