

EDITORIALE – 9 AGOSTO 2017

Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?

di **Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Un paio d'anni fa, nel 2015, ho pubblicato un libro che si chiama “Quanta Europa c'è in Europa?”. L'idea di fondo di questo libro è che in Europa c'è molta Europa, molta di più di quanta ne immaginiamo. L'Europa reale è diversa, più profonda, più presente e secondo me migliore dell'Europa percepita, sia sotto il profilo della qualità che sotto il profilo della quantità.

Il diritto europeo disciplina innumerevoli aspetti della nostra vita associata: non è solo la lunghezza delle banane o altre amenità di questo tipo, come qualcuno - per fare facile ironia - sottolinea. L'Europa è principi e valori comuni, è interpretazioni comuni, è storia condivisa che accomuna realtà istituzionali che faticosamente - l'Europa è stata la culla degli Stati nazionali - si mettono insieme in un percorso lungo e difficile, ma necessario, per superare lo Stato nazionale e creare una struttura di tipo federato.

Due anni fa l'uscita britannica era nell'arco delle possibilità, ma non era già concretamente sul tappeto. Oggi ragionare sulla Brexit significa ragionare su quella che oggi è una vera e propria scommessa costituzionale dell'Unione europea.

Perché la Brexit è una scommessa costituzionale? L'Unione europea non ha forse una Costituzione, ma - senza lanciarsi nella stantia discussione sull'esistenza di una Costituzione, secondo la tradizione delle costituzioni nazionali - ha tre testi fondamentali che rispondono alle funzioni e alla struttura di una Costituzione: il testo sull'Unione europea, il testo sul funzionamento dell'Unione europea, la Carta dei diritti fondamentali, che insieme svolgono proprio le funzioni che svolgono le Costituzioni degli Stati moderni. Anche esse sono composte di norme di principio, di norme organizzative, di norme che attengono ai rapporti fra le autorità e ai rapporti fra le autorità e i cittadini. Le norme di principio del testo sull'Unione europea hanno la stessa struttura e la stessa funzione che hanno le norme di principio delle costituzioni nazionali, indirizzano il legislatore, sono strumento di interpretazione e sono giustiziabili e sanzionabili di fronte ad un'autorità giudiziaria. E se i primi articoli del Trattato sull'Unione europea sono generici, la stessa accusa si può fare a tutte le norme costituzionali di principio.

* Introduzione al convegno organizzato da *federalismi* “Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?”, Roma, 23 giugno 2017.



Se questo è vero, vuol dire che l'Europa ha costruito una importante comunità, politica, economica, giuridica, ricostruendo quel diritto comune che l'aveva caratterizzata fino alla rivoluzione francese. Questa comunità, oggi, si è sostanziata in un modello per cui l'allargamento dell'Europa negli ultimi quindici anni ha significato adeguamento da parte degli Stati che sono di volta in volta entrati all'*acquis communautaire*, cioè ai trentacinque capitoli dei criteri di Copenaghen. E, allora, se per entrare bisogna adeguarsi ai trentacinque capitoli dell'*acquis communautaire*, per rimanere nell'Unione bisogna aver fatto proprio quell'*acquis*, per uscirne bisogna prendere i trentacinque capitoli dell'*acquis* e vedere come si può finalmente scomporre la macchina.

Se l'operazione riesce vuol dire che la scommessa costituzionale del momento più grave di una struttura federata, che è quella della secessione, è riuscita. In questa situazione ben possiamo seguire l'insegnamento della Corte suprema del Canada, che, dopo il referendum del 1995 sulla fuoriuscita del Quebec dal Canada - che si concluse col 51% a favore del "Remain" e il 49% a favore dell'exit, dettò alcuni significativi principi. Negli ordinamenti democratici, affermò la Corte, la secessione non è un diritto, trovando una sua peculiare giustificazione quando si è di fronte a ordinamenti di tipo coloniale o comunque non democratici o che non rispettano i diritti politici. La secessione è invero uno strumento di autodeterminazione che va comunque bilanciato con i diritti delle altre parti dell'Unione. Dagli ordinamenti democratici basati su di una unione federale, si può anche uscire, ma bisogna trattare e compensare la situazione di chi vuole uscire con la situazione di chi rimane all'interno di quella struttura. Questo d'altra parte è il senso dell'art. 50 TUE.

Se l'uscita del Regno Unito riesce vuol dire che questa unione di Paesi ha saputo gestire il fenomeno più difficile, che è proprio quello della secessione. Se invece la secessione non riesce vuol dire che nelle condizioni politiche date, l'imbricazione di situazioni soggettive, di principi, di strutture, di diritti, di vita associata e di tutte le cose che ci accomunano non può esser sciolta, almeno nelle condizioni storiche, politiche, economiche date oggi.

A oltre un anno dal referendum, a sei mesi dalla presentazione della richiesta *ex art.* 50, ancora non è dato sapere come andrà a finire. "Brexit is Brexit", certo, ma Il Regno Unito non può certo rimanere "nudo", senza alcun accordo, sulla scena internazionale e in questo contesto deve ancora emergere il modello di rapporti futuri al quale la trattativa britannica si vuole ispirare. Il modello sarà il mercato comune, l'associazione di libero scambio, l'unione doganale, la creazione di una pluralità di accordi bilaterali? La libertà di circolazione delle persone, base delle altre libertà, sarà accettata? Il ruolo della Corte di giustizia sarà rispettato? E la patriation dell'esistente diritto europeo significherà anche accettazione delle interpretazioni e delle modifiche di volta in volta adottate? Le autorità indipendenti inglesi continueranno a far parte delle reti delle autorità europee? Gli impegni economici assunti saranno rispettati? Riuscirà il



Regno Unito a subentrare nelle centinaia di accordi internazionali, finora gestiti e conclusi dall'Unione europea e soprattutto riuscirà in tal modo ad ottenere una posizione più favorevole? E i membri del vecchio Commonwealth, residuo di un mitico Impero britannico, accetteranno di mettere a repentaglio i rapporti con un mercato politico ed economico che comunque rimane di quasi mezzo miliardo di persone? Le risposte adeguate a queste domande non sembrano ancora delinearci da parte britannica. In ogni caso, la discussione sulla Brexit e su altre eventuali exit - che probabilmente per un po' di tempo rimarranno in sonno - può anche rappresentare una grande occasione reciproca, per la Gran Bretagna ma per tutti noi, per esaminare i trentacinque capitoli dell'*acquis communautaire* e vedere come si è creato il diritto europeo, quanto diritto europeo è presente, quanto è utile, quanto, come e in che misura può essere modificato e sciolto. Comunque vada a finire, la Brexit forse è una grande occasione collettiva di riflessione sia sul significato dell'Unione europea, sulla storia e sul destino comune europeo, sia - molto più pragmaticamente - sulla struttura del diritto europeo.

Questo spiega l'organizzazione del convegno, in cui dopo alcune relazioni generali di carattere metodologico e di considerazioni geopolitiche, sono stati individuati alcuni settori - non tutti perché i capitoli dell'*acquis* sono trentacinque e non è che si riusciva certo in una giornata a fare quello che la Gran Bretagna deve fare nei prossimi due anni - nel tentativo di esaminare settore per settore quali sono i punti problematici del diritto europeo, quali sono i punti problematici di un'eventuale uscita, se ci sono o meno soluzioni, se sono possibili soluzioni sul tappeto.

Dal discorso di Churchill che dopo la guerra auspicava un'Europa unita e amica della Gran Bretagna, gli inglesi hanno sempre avuto un rapporto ambiguo con il continente e con l'Unione Europa. Nonostante tutto, memori dei drammi che hanno provocato in Europa tutti i fenomeni di separazione, il matrimonio finora è stato felice e rinunciare al contributo britannico di idee, di esperienze, anche di perplessità, sarà comunque una perdita. Se ciò dovrà avvenire - ma personalmente non ne sono ancora convinto - sarà opportuno che ciò avvenga sulla base di una attenta riflessione collettiva e non a seguito di decisioni politiche emotive.

federalismi.it seguirà la Brexit con un apposito Osservatorio in cui saranno esaminati tutti i singoli passaggi, sia da parte britannica che da parte europea. Il dipartimento di Scienze politiche e La Sapienza, da cui provengono molti oratori di questa giornata, potranno auspicabilmente porsi come punto di riferimento collettivo, anche in relazione alle istituzioni italiane ed europee, di questa riflessione.