



1° GIUGNO 2020

I rapporti tra il recesso dall'Unione
europea e l'obiettivo della '*ever closer
union*'

di Filippo Croci

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano



I rapporti tra il recesso dall'Unione europea e l'obiettivo della 'ever closer union'^{*}

di Filippo Croci

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il contributo si propone di approfondire l'incidenza del recesso dall'Unione europea sul perseguimento degli obiettivi del processo di integrazione, con particolare riguardo alla «creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», valutando, anche alla luce della c.d. Brexit, se l'abbandono del progetto comune da parte di uno Stato membro sia suscettibile di pregiudicare irrimediabilmente la realizzazione di tale obiettivo o se, invece, possa essere riconciliato con esso.

Abstract [En]: The article aims at analysing the impact of the withdrawal from the European Union on the pursuit of the objectives of the integration process, notably with regard to the creation of «an ever closer union among the peoples of Europe». In particular, it assesses – also in light of Brexit – whether the choice of a Member State to leave the common project irretrievably jeopardises the attainment of such objective or, instead, can be reconciled with it.

Sommario: 1. Introduzione. 2. La creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa. 3. Il recesso dall'Unione europea: crisi o rilancio della *ever closer union*? 4. Brexit e *ever closer union*. 4.1. Le concessioni finalizzate a scongiurare il recesso: la “nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea” e le previsioni relative alla *ever closer union*. 4.2. I negoziati volti a definire le modalità del recesso. 4.3. L'affermazione del diritto di revoca: la rilevanza della *ever closer union* nella sentenza *Wightman*. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il recesso di uno Stato membro dall'Unione europea¹ è sembrato, per lungo tempo, una prospettiva essenzialmente teorica, a fronte di un'incessante espansione dei confini geografici dell'integrazione europea, in corrispondenza con le varie tappe dell'allargamento. In tale contesto, la possibilità di

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La bibliografia in argomento è vastissima: cfr., senza alcuna pretesa di completezza, J. HILL, *The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1982, p. 335 ss.; J.V. LOUIS, *Le droit de retrait de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2006, p. 293 ss.; M. VELLANO, *Espulsione e recesso dall'Unione europea: profili attuali e prospettive future*, in *La Comunità internazionale*, 2007, p. 503 ss.; P. ATHANASSIOU, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU, some reflections*, Legal Working Paper Series No 10, ECB, 2009; H. HOFMEISTER, *'Should I Stay or Should I Go?'—A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU*, in *European Law Journal*, 2010, p. 589 ss.; A.F.TATHAM, *“Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!”: EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, in A. BIONDI – P.EECKHOUT (eds), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 152 ss.; P. NICOLAIDES, *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 209 ss.; C. CLOSA (ed.), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge, 2017; P. EECKHOUT – E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU: a constitutionalist reading*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 695 ss.; M. GATTI, *Art. 50 TEU: A Well-Designed Secession Clause*, in *European Papers*, 2017, p. 159 ss.; P. MARIANI, *Lasciare l'Unione europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Milano, 2018; F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 1006 ss.; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, 2^a ed., Torino, 2019.

configurare un diritto di recesso in capo agli Stati membri era discussa², anche in considerazione del fatto che, per un verso, la Corte di giustizia aveva affermato con nettezza l'irreversibilità del processo di integrazione³; per altro verso, lo svolgimento di un referendum sull'appartenenza del Regno Unito alle Comunità, nel 1975, non aveva dato luogo a particolari reazioni da parte degli altri Stati membri⁴.

A partire dall'elaborazione del progetto di trattato costituzionale, e poi con l'inserimento nel TUE del "nuovo" art. 50 ad opera del trattato di Lisbona, la possibilità di recedere dall'Unione ha assunto, oltre che certezza giuridica, una fisionomia più chiara, segnatamente sotto il profilo procedurale, divenendo oggetto di una disciplina specifica. Nel volgere di pochi anni, com'è noto, tale possibilità si è effettivamente concretizzata, all'esito della complessa vicenda della c.d. Brexit, un evento storico⁵ che ha costituito e costituisce, evidentemente, un significativo banco di prova per vagliare la portata e le conseguenze del recesso.

Il presente contributo intende approfondire i rapporti tra il recesso dall'Unione europea ed il «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», finalità – sovente espressa con la formula della *ever closer union*⁶ – che, pur essendo connaturata all'integrazione europea sin dalle origini e rivestendo un'importanza fondamentale nel sistema dell'Unione nel suo complesso, rischia di essere seriamente messa in discussione dall'ipotesi di uscita di uno Stato membro dal progetto comune.

² In proposito cfr., ad esempio, J.V. LOUIS, *Le droit de retrait de l'Union européenne*, cit., spec. p. 295 ss.; F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, cit., p. 1008, cui si rinvia per ulteriori riferimenti.

³ Cfr. Corte di giustizia, 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66: «Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica [...] una limitazione *definitiva* dei loro diritti sovrani [...]» (p. 1145, corsivo aggiunto); Corte giust., ord. 22 giugno 1965, cause riunite 9/65 e 58/65, *Acciaierie San Michele c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1965:63: «tutti gli Stati hanno aderito al trattato [...] *definitivamente* e senza altre riserve, all'infuori di quelle espresse nei protocolli nazionali, e che sarebbe quindi in contrasto con l'ordinamento giuridico comunitario qualsiasi pretesa, avanzata da un cittadino di uno Stato membro, di mettere in discussione tale adesione» (p. 33, corsivo aggiunto); Corte giust., 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, punto 18: «Il riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della Comunità, o altrimenti incompatibili col diritto comunitario, equivarrebbe [...] a negare [...] il carattere reale d'impegni incondizionatamente ed *irrevocabilmente* assunti, in forza del Trattato, dagli Stati membri, mettendo così in pericolo le basi stesse della Comunità» (corsivo aggiunto). In dottrina cfr., ad esempio, P. PESCATORE, *Aspects judiciaires de l'«acquis communautaire»*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, p. 617 ss., spec. p. 622, ove si sostiene l'«irreversibilité des engagements assumés par les Etats membres» quale espressione dell'*acquis* giurisprudenziale della (allora) Comunità.

⁴ Cfr., *ex multis*, J.V. LOUIS, *Le droit de retrait de l'Union européenne*, cit., spec. p. 295.

⁵ Così B. NASCIBENE, *Il dopo Brexit. Molte incognite, poche certezze*, in *Eurojus.it*, 1° luglio 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/il-dopo-brexit-molte-incognite-poch-certezze/>.

⁶ Tale formula – utilizzata nella versione dei Trattati in lingua inglese – risulta particolarmente diffusa, anche in ragione della sua efficacia: sul punto, cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *Within and Without "Ever Closer Union"*, in T. GIEGERICH – D.C. SCHMITT – D. ZEITZMANN (eds.), *Flexibility in the EU and beyond: How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden, 2017, p. 451 ss., a p. 452, il quale definisce «much less catchy» la versione francese della formula («union sans cesse plus étroite»), così come le espressioni equivalenti nelle lingue dei sei Stati fondatori.

2. La creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa

Prima di concentrare l'attenzione sul recesso, pare utile delineare i tratti essenziali dell'obiettivo della *ever closer union*⁷, ripercorrendone l'evoluzione nel testo dei trattati e soffermandosi sul suo contenuto e sulla sua portata.

Benché il richiamo ai popoli – e non soltanto agli Stati⁸ – fosse presente già nel preambolo del trattato CECA⁹, che riprendeva a tale riguardo l'idea di una «communauté plus large et plus profonde» anticipata dalla Dichiarazione Schuman¹⁰, l'origine della clausola dell'«unione sempre più stretta tra i popoli europei» è da ricondurre al primo considerando del preambolo del trattato CEE¹¹.

In occasione delle varie revisioni dei trattati, l'originaria clausola della *ever closer union* non solo non è mai stata modificata, ma è stata ribadita, con lievi modifiche, in altre previsioni.

In particolare, mentre l'Atto unico europeo non contiene alcun riferimento all'«unione sempre più stretta», il trattato di Maastricht riprende tale formula, menzionandola sia nel suo preambolo, sia in una norma, l'art. A, comma 2 (cui corrisponde l'attuale art. 1, comma 2, TUE). Nel progetto originario del trattato di Maastricht, peraltro, era stata proposta una diversa formulazione dell'art. A, comma 2, in base alla quale il trattato avrebbe segnato una nuova tappa nel processo graduale verso un'unione “a vocazione federale”¹². A tale riferimento si era però opposto il Regno Unito, fermamente contrario a qualsiasi

⁷ Con riguardo alla *ever closer union* cfr., tra i molti contributi, cfr. R. BIEBER – J.P. JACQUÉ – J.H.H. WEILER, *An ever closer union: A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Luxembourg, 1985; R. DEHOUSSE, *Europe after Maastricht: An ever closer union?*, München, 1994; R. ADLER-NISSEN, *Opting Out of an Ever Closer Union: The Integration Doxa and the Management of Sovereignty*, in *West European Politics*, 2011, p. 1092 ss.; I. CANOR, *The Role of the Preamble to the Treaty in the European Court of Justice's Jurisprudence* – “... an ever closer union among the peoples of Europe”, in W. MENG – G. RESS – T. STEIN (Hrsg.), *Europäische Integration und Globalisierung*, Baden-Baden, 2011, p. 87 ss.; R. BELLAMY, ‘An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe’: Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 499 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *Within and Without “Ever Closer Union”*, cit., M. BLANQUET, *La crise du principe d'intégration: que reste-t-il du processus créant une Union sans cesse plus étroite?*, in H. GAUDIN, *Crise de l'Union européenne. Quel régime de crise pour l'Union européenne?*, Paris, 2018, p. 31 ss.; X. GROUSSOT – A. ZEMSKOVA, *The Resilience of Rights and European Integration*, in A. BAKARDJIEVA ENGELBREKT – X. GROUSSOT (eds.), *The Future of Europe. Political and Legal Integration Beyond Brexit*, cit., p. 97 ss.

⁸ Come avviene, ad esempio, nello Statuto del Consiglio d'Europa del 5 maggio 1949, il cui preambolo enuncia, tra l'altro, «a need of a closer unity between all like-minded countries of Europe» (terzo considerando), nonché la necessità «to create an organisation which will bring European States into closer association» (quarto considerando), ed individua quale scopo del Consiglio d'Europa, all'art. 1(a), «to achieve a greater unity between its members [...]».

⁹ Cfr. il quinto considerando: «RISOLUTI [...] a fondare con la instaurazione di una comunità economica la prima assise di una più vasta e più profonda comunità fra popoli per lungo tempo contrapposti da sanguinose scissioni [...]».

¹⁰ Dichiarazione pronunciata il 9 maggio 1950 dall'allora Ministro degli Esteri francese, Robert Schuman. Cfr., inoltre, la celebre frase di Jean Monnet, ispiratore della Dichiarazione Schuman: «Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes», che figura nell'incipit di J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976.

¹¹ La cui formulazione è rimasta invariata e, dunque, è oggi riprodotta in termini identici nel primo considerando del TFUE.

¹² La bozza di art. A, comma 2, contenuta nel progetto di trattato presentato dalla presidenza lussemburghese, era così formulata: «Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus graduel menant à une union à vocation fédérale». Cfr. D. SIMON, *Article A*, in V. CONSTANTINESCO – R. KOVAR – D. SIMON (sous la direction de), *Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 57 ss., a p. 58, il quale sottolinea la prudenza sottesa alla formulazione proposta, dovuta al fatto che l'aggettivo “federale” sia riferito,

menzione di quella che veniva definita “letter F” o “F-word”¹³: si decise, quindi, *in extremis*, di reiterare la formula – all’epoca, evidentemente, ritenuta più rassicurante – della *ever closer union*.

L’unione sempre più stretta è stata poi inclusa nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, con la peculiarità che, in questo caso, i soggetti della frase – ossia coloro i quali si impegnano alla creazione dell’unione sempre più stretta – non sono le Alte parti contraenti, bensì, direttamente, «i popoli d’Europa», i quali, nel creare una siffatta unione, «hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni»¹⁴.

Nessun richiamo all’unione sempre più stretta era stato inserito, invece, nel preambolo del trattato costituzionale; e ciò, ancora una volta, su pressione del Regno Unito. A tale obiettivo era stata preferita la constatazione che «i popoli d’Europa [...] sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino»¹⁵.

Il trattato di Lisbona non modifica i trattati previgenti con riguardo alla *ever closer union*: la formula resta dunque iscritta nella previsione di cui all’art. 1, comma 2, TUE¹⁶, nonché nei preamboli dei trattati costitutivi¹⁷ e della Carta dei diritti fondamentali dell’UE¹⁸.

Quanto al contenuto ed al significato della clausola, non vi è dubbio che essa rappresenti emblematicamente l’integrazione europea come processo¹⁹. In tal senso, l’idea di continua evoluzione sottesa alla formulazione testuale – resa in modo particolarmente efficace dalla versione in lingua francese («*union sans cesse plus étroite*») – valorizza la natura dinamica e teleologica del processo di integrazione

genericamente, alla *vocazione* della futura unione da realizzare, non già alla *struttura* dell’Unione europea, né di tale futura unione.

¹³ Cfr. D. SIMON, *Article A*, cit., p. 58; C. CURTI GIALDINO, *Osservazioni sul contenuto e sul valore giuridico del preambolo del Trattato sull’Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2011, p. 457 ss., a p. 465, che sottolinea come la posizione britannica fosse condivisa dalla delegazione danese (nonché, in minor misura, da quella portoghese e da quella greca); T. GIEGERICH, *How to Reconcile the Forces of Enlargement and Consolidation in “an Ever Closer Union”*, cit., p. 45 s.

¹⁴ Cfr. il primo considerando della Carta, nella versione consolidata, come “adattata” a Strasburgo.

¹⁵ In proposito, C. CURTI GIALDINO, *op. cit.*, a p. 466 osserva che tale formula costituisce una affermazione e non un obiettivo. Peraltro, il riferimento alla *ever closer union* rimaneva, nel progetto di trattato costituzionale, nel “secondo” preambolo (inserito in apertura della parte II), che riproduceva, con alcune modifiche, il preambolo della Carta di Nizza.

¹⁶ «Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

¹⁷ Cfr., segnatamente, il tredicesimo considerando del preambolo del TUE («DECISI a portare avanti il processo di creazione di un’unione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà») ed il primo considerando del preambolo del TFUE («DETERMINATI a porre le fondamenta di un’unione sempre più stretta fra i popoli europei»), che riproduce in termini identici quanto già enunciato dal primo considerando del preambolo del trattato CEE.

¹⁸ Cfr., in particolare, il primo considerando: «I popoli d’Europa, nel creare tra loro un’unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni».

¹⁹ In tal senso cfr. H.-J. BLANKE, *Article 1 [Establishment and Functioning of the Union]*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU)*, Heidelberg-Berlin, 2013, p. 45 ss., spec. p. 58.

europea²⁰. Né pare trascurabile il fatto che il trattato sull'Unione europea (non modificato, al riguardo, dal trattato di Lisbona) dichiarò, all'art. 1, comma 2, TUE, di segnare soltanto un'ulteriore «tappa»²¹ verso la creazione di una *ever closer union*, rivelando in modo ancora più chiaro la proiezione della clausola verso il futuro²².

Inoltre, nel riferirsi ai popoli europei, la clausola mette in risalto il ruolo attribuito agli individui sin dalle prime fasi dell'esperienza comunitaria²³, nonché la dimensione democratica dell'Unione²⁴, conferendo alla *ever closer union* una portata fortemente simbolica²⁵. Benché tale riferimento ai popoli possa essere fonte di qualche ambiguità, rendendo poco chiara la sua applicabilità (anche) agli Stati membri²⁶, la formula dell'«unione sempre più stretta» viene frequentemente identificata con il processo di integrazione nel suo complesso, di cui essa costituisce, al tempo stesso, il fondamento²⁷, la ragion d'essere²⁸ ed il fine ultimo²⁹.

²⁰ Cfr., ad esempio, G. DELLA CANANEA, *Differentiated Integration in Europe after Brexit: An Institutional and Legal Analysis*, in *European Papers*, 2019, p. 447 ss., a p. 449, che osserva come la formulazione della clausola «was explicitly teleological, in the sense that it set out the *telos* of European integration».

²¹ Cfr. il primo considerando del TUE e l'art. 1, comma 2, TUE. Peraltro, il fatto che ad ogni modifica dei trattati si sia continuato a rimandare ad un obiettivo formulato identicamente, e sempre posposto, potrebbe anche dare la sensazione che non si sappia bene cosa sia l'unione sempre più stretta: in questa prospettiva, si tratterebbe di una clausola generale, indeterminata, forse mai realmente oggetto di riflessione. In proposito cfr. R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 8, ad avviso dei quali la clausola non evoca l'idea di un obiettivo preciso da raggiungere, bensì quella «di un processo dinamico e di un'evoluzione continua verso un traguardo tuttora indefinito».

²² Cfr. R. MCCREA, *Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo*, in *European Law Journal*, 2017, p. 66 ss., a p. 71. Del resto, la proiezione nel futuro è, da sempre, «un elemento caratteristico e intrinseco alla Comunità, sia sotto il profilo materiale per quanto riguarda la gradualità e progressione delle azioni, nonché la realizzazione, sia sotto il profilo soggettivo quanto alla sfera dei beneficiari»: così B. NASCIMBENE, *Il diritto comunitario nel futuro*, in ID., *Un percorso tra i diritti. Scritti scelti a cura degli allievi*, Milano, 2016, p. 267 ss., a p. 268 (già in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, p. 857 ss.).

²³ Cfr., ad esempio, H.-J. BLANKE, *Article 1 [Establishment and Functioning of the Union]*, cit., p. 60 s.

²⁴ Così D. SIMON, *Article A*, cit., p. 59.

²⁵ Cfr. I. CANOR, *The Role of the Preamble to the Treaty in the European Court of Justice's Jurisprudence – "... an ever closer union among the peoples of Europe"*, cit., p. 87, il quale si spinge ad accostare tale clausola al celebre passaggio del preambolo della Costituzione americana che recita: «We the people of the United States», nel quale, come noto, si fissa, tra l'altro, l'obiettivo di formare «a more perfect union».

²⁶ In tal senso cfr., ad esempio, J.P. JACQUÉ, *Brexit: on passe enfin aux choses sérieuses?*, in *Eurojus.it*, 6 maggio 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/brexit-on-passe-enfin-aux-choses-serieuses/>, spec. par. 3, che nota, con riferimento alle richieste del Regno Unito in relazione a tale clausola nel contesto della Brexit (su cui v. *infra*, par. 4.1): «il semble y avoir un malentendu sur le sens de cette formule dans le mesure où M. Cameron semble penser qu'il s'agit d'une Union entre les Etats alors que le traité fait référence à une union entre les peuples ce qui n'a pas la signification "intégrationniste" qu'on lui attribue».

²⁷ Cfr. M. CONDINANZI, *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in *federalismi.it*, n. 5/2015, spec. p. 31, che rileva come la volontà di creare un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa «continui a rappresentare il principale caposaldo su cui si regge il processo di integrazione europea». Definisce il paradigma della *ever closer union* come «fondamento del processo d'integrazione» F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, cit., a p. 1006.

²⁸ Cfr., ad esempio, G. BUTLER, *The EU Flexibility Clause is Dead, Long Live the EU Flexibility Clause*, in A. BAKARDJIEVA ENGELBREKT – X. GROUSSOT (eds.), *The Future of Europe. Political and Legal Integration Beyond Brexit*, Oxford, 2019, p. 63 ss., a p. 89, nota 122, ove si rileva che la formula dell'unione sempre più stretta «is often contended as being the raison d'être of EU law and policy».

²⁹ Cfr., *ex multis*, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Tesouro il 28 novembre 1995 nella cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, ECLI:EU:C:1995:407, par. 39: «il fine peculiare e ultimo della base

Per quanto riguarda la sua portata concreta, la clausola viene in rilievo soprattutto quale fondamentale obiettivo, in senso lato, del sistema; e tuttavia, in quanto obiettivo programmatico, dalla portata e dal significato estremamente ampi, pare oscillare tra la dimensione giuridica e quella più propriamente politica, non essendo del tutto chiara la sua riconducibilità agli obiettivi dell'Unione europea strettamente intesi, di cui all'art. 3 TUE. Non vi è dubbio, in ogni caso, che la *ever closer union* svolga una rilevante funzione ermeneutica, come dimostra la circostanza che la Corte vi abbia fatto riferimento in pronunce fondamentali, di portata "costituzionale", tra cui la sentenza *Pupino*³⁰, il parere 2/13 sull'adesione dell'Unione alla CEDU³¹, nonché, più di recente, in tema di recesso, la sentenza *Wightman*³². Ma la clausola pare altresì suscettibile, eventualmente in combinato disposto con altre previsioni del diritto dell'Unione, di essere fonte di vincoli per gli Stati membri e per le istituzioni dell'Unione³³.

Se la creazione di un'«unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» costituisce quindi un obiettivo fondamentale del sistema, deve tuttavia rilevarsi che non sarebbe del tutto corretto descrivere lo sviluppo dell'ordinamento dell'Unione, in omaggio a tale clausola, in senso totalmente univoco, verso un continuo e generalizzato incremento dell'integrazione³⁴. E ciò in considerazione, oltre che della notevole

convenzionale è, nel caso della Comunità, quello dell'integrazione e precisamente quello di «porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei» [...]. Per una recente riflessione in merito alla «finalità» dell'integrazione europea cfr. X. GROUSSOT, *An Exercise in "Intellectual Federalism" on the Finalité of European Integration*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1397 ss. (recensione di R. SCHÜTZE – T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. Volume 1: The European Union Legal Order*, Oxford, 2018). Con riguardo alla rilevanza della *ever closer union* quale obiettivo e «scopo dei Trattati», cfr. Corte di giustizia, 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, ECLI:EU:C:2018:999 (su cui v. *infra*, il par. 4.3).

³⁰ Corte giust., 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, ECLI:EU:C:2005:386, spec. punto 41.

³¹ Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, cit., spec. punto 167, ove la Corte, nel descrivere la «rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti», cui le caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita, ricorda che gli Stati membri sono ormai impegnati nel «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa».

³² Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, cit., spec. punti 61 e 67 (v. *infra*, il par. 4.3). Si noti che nella sentenza *van Gend en Loos* (Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26/62, ECLI:EU:C:1963:1) la Corte di giustizia, nel celebre paragrafo in cui qualifica l'allora Comunità come «ordinamento giuridico di nuovo genere», pur non riferendosi espressamente all'«unione sempre più stretta», si fonda tra l'altro sul fatto che il preambolo del Trattato «oltre a menzionare i Governi, fa richiamo ai popoli» (*ivi*, p. 22).

³³ Si vedano, in particolare, Corte giust., 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, cit., spec. punto 41 (per alcune considerazioni in proposito cfr. I. CANOR, *The Role of the Preamble to the Treaty in the European Court of Justice's Jurisprudence* – "... an ever closer union among the peoples of Europe", cit., p. 106 s.; X. GROUSSOT – A. ZEMSKOVA, *The Resilience of Rights and European Integration*, cit., p. 101) e Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, cit., spec. punto 67 (su cui v. *infra*, il par. 4.3). Cfr., in termini problematici, T. GIEGERICH, *How to Reconcile the Forces of Enlargement and Consolidation in "an Ever Closer Union"*, in T. GIEGERICH – D.C. SCHMITT – D. ZEITZMANN (eds.), *Flexibility in the EU and beyond: How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, cit., p. 17 ss., spec. p. 49 s.

³⁴ Benché non manchino, in dottrina, rappresentazioni di tal fatta, quantomeno in termini generali: cfr., ad esempio, R. MCCREA, *Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo*, cit., pp. 71-72, ad avviso del quale «the version of ever closer union seen in Treaty revisions has consistently been to expand the range of competences of the Union and to steadily enhance over the past three decades, the powers and institutional structures of the supranational nature of EU decision making. Ever closer union in practice has meant that the powers and institutional set up of the Union have not been regarded as definitive but rather as temporary set ups on the road to the next phase of integration».



complessità di tale ordinamento, di alcune delle novità introdotte dal trattato di Lisbona.

Il riferimento è, in primo luogo, all'eliminazione del mantenimento e dello sviluppo dell'*acquis* quale obiettivo dell'Unione, come era previsto dall'art. 2 TUE pre-Lisbona, benché si possa sostenere che tale obiettivo sia divenuto, esso stesso, *acquis* costituzionale dell'Unione, dovendo quindi essere rispettato nonostante la sua mancata menzione espressa nei trattati³⁵.

In secondo luogo, assume rilievo l'introduzione del principio di reversibilità delle competenze, ossia, come noto, dell'espressa previsione, nel diritto primario, della possibilità che la procedura di revisione dei trattati venga utilizzata, oltre che per accrescere le competenze dell'Unione, anche per ridurle³⁶. Ciò implica, evidentemente, l'eventualità di una regressione del sistema nel suo complesso, o quantomeno del livello di estensione raggiunto dal processo di integrazione, con il rischio che un siffatto scenario metta in discussione i risultati conseguiti e pregiudichi, almeno in parte, la realizzazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei.

Tali innovazioni, definite l'«unica nota dissonante»³⁷ rispetto alla continuità tra i diversi trattati modificativi dei trattati originari, sono state affiancate, come noto, dalla previsione di una specifica disciplina dedicata al recesso dall'Unione europea. Lo scenario del recesso, pur configurabile, secondo la dottrina maggioritaria, anche prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona³⁸, può almeno astrattamente rappresentare una delle minacce più serie alla realizzazione dell'obiettivo dell'unione sempre più stretta.

All'impatto del recesso sulla *ever closer union*, ed al ruolo di quest'ultima nel contesto del recesso, sono dedicati i paragrafi seguenti, nei quali la questione sarà affrontata, in particolare, alla luce della prassi sviluppatasi in occasione del recesso del Regno Unito.

3. Il recesso dall'Unione europea: crisi o rilancio della *ever closer union*?

Appare difficilmente contestabile l'affermazione secondo cui, in linea di principio, il recesso di uno Stato membro comporta una battuta d'arresto del processo di integrazione – di per sé «necessariamente

³⁵ In questo senso cfr. C. AMALFITANO, *L'acquis comunitario: da esperienza giuridica a fattore di integrazione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 789 ss., spec. p. 823 s. Cfr. altresì M. CONDINANZI, *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, cit., p. 31 s.

³⁶ Si veda, in particolare, l'art. 48, par. 2, TUE.

³⁷ Così C. CURTI GIALDINO, *Osservazioni sul contenuto e sul valore giuridico del preambolo del Trattato sull'Unione europea*, cit., a p. 461.

³⁸ Cfr., *ex multis*, M. VELLANO, *Commento all'art. 50 TUE*, in F. POCAR – M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 150 ss., a p. 150.

instabile»³⁹ e, ad oggi, certamente non compiuto⁴⁰, ma senza dubbio ridimensionato dal fenomeno dell'uscita di uno Stato membro –, riducendo il suo ambito geografico e mettendo in discussione, almeno in parte, i risultati da esso conseguiti (e conseguibili). Lo scenario del recesso, in altri termini, rendendo del tutto illusoria l'idea di irreversibilità del percorso di integrazione propugnata in passato dalla Corte di giustizia⁴¹, mette a nudo le debolezze del sistema dell'Unione e rischia di innescare conseguenze negative ben al di là della specifica situazione del singolo Stato membro interessato⁴².

Per tali ragioni, quantomeno in via tendenziale, il recesso si pone in contrasto con l'obiettivo della *ever closer union*⁴³, segnando un momento di crisi e di potenziale arretramento del sistema nel suo complesso. Non a caso, del resto, nel corso dei lavori preparatori del trattato costituzionale erano stati messi in luce da più parti i rischi derivanti dalla previsione di una clausola di recesso con riguardo alla creazione di un'unione sempre più stretta⁴⁴. In tal senso si erano espressi, ad esempio, i rappresentanti dei Paesi Bassi, i quali, nel chiedere con insistenza l'eliminazione della clausola di recesso, affermavano che l'espresso riconoscimento di un diritto unilaterale di recesso, agevolando la prospettiva dell'uscita di uno o più Stati membri dall'Unione, sarebbe contrario all'idea di integrazione europea espressa nelle previsioni dei trattati relative alla *ever closer union*⁴⁵. Analogamente, il rappresentante della Germania riteneva tale innovazione “incompatibile” con una Costituzione europea e con l'obiettivo di integrazione, condiviso da tutti gli Stati membri, rappresentato dalla «creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»⁴⁶. Tale obiettivo, secondo il rappresentante portoghese, sarebbe divenuto nient'altro che un'ipotesi, una mera possibilità⁴⁷.

Peraltro, se in linea generale il recesso rappresenta indubbiamente, come detto, un momento di crisi della

³⁹ Secondo quanto efficacemente affermato da R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2a ed., Torino, 2017, p. 6, che rilevano come tale processo sia «destinato alla continua e difficile ricerca di punti di equilibrio che rischiano di non diventare mai punti di arrivo».

⁴⁰ Cfr. M. CONDINANZI, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Cost/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, p. 119 ss., a p. 132, ove si aggiunge che il processo di integrazione risulta, quindi, «sempre in precario equilibrio tra regressione e avanzamento».

⁴¹ V. *supra*, nota 3.

⁴² In termini simili cfr. L. VAN MIDDELAAR, *Brexit as the European Union's 'Machiavellian Moment'*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 3 ss., spec. p. 11.

⁴³ In tal senso cfr., ad esempio, H.-J. BLANKE, *Article 1 [Establishment and Functioning of the Union]*, cit., p. 60.

⁴⁴ Sul punto cfr., *ex multis*, A. WYROZUMSKA, *Article 50 [Voluntary Withdrawal from the Union]*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU)*, Heidelberg-Berlin, 2013, p. 1385 ss., spec. p. 1404 ss.; M. GATTI, *Withdrawing from the EU: Between Sovereign Rights and Union Autonomy*, in N. BRÉMAND – C. BILLET – L. FROMONT – C. WARIN, *Le Traité de Lisbonne 10 ans après: une Union à la croisée des Chemins?*, Blog droit européen, Special Working Papers Series, 3/2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://blogdroiteuropeen.files.wordpress.com/2020/05/wp-32020-gatti.pdf>, spec. p. 6.

⁴⁵ Cfr. A. WYROZUMSKA, *Article 50 [Voluntary Withdrawal from the Union]*, cit., p. 1404.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Cfr. M. GATTI, *Withdrawing from the EU: Between Sovereign Rights and Union Autonomy*, cit., p. 6.

ever closer union, tuttavia, con riguardo agli Stati membri che restano all'interno dell'Unione europea, esso sembra potersi rivelare, nel contempo, un'occasione di riflessione e di rilancio del progetto comune.

Per altro verso, e parallelamente, la *ever closer union* pare costituire, in qualche misura, una caratteristica che “marca” lo statuto di Stato membro, anche oltre e nonostante la manifestata intenzione di recedere. Essere uno Stato membro dell'Unione, in altri termini, significa non solo assoggettarsi ad obblighi pattizi, anche intensamente modulati, ma altresì assumere uno statuto soggettivo – un vincolo di solidarietà che può ben esprimersi sinteticamente attraverso la formula della creazione di un'unione sempre più stretta – tale da connotarne la dimensione anche dopo l'attivazione della procedura di recesso.

Nei paragrafi seguenti, le considerazioni generali sin qui svolte saranno vagliate sulla scorta dell'esperienza della Brexit, nel tentativo di tracciare le linee generali dell'articolazione concretamente assunta, nel corso di tale vicenda, dai rapporti tra recesso ed *ever closer union*.

4. Brexit e *ever closer union*

È noto che il Regno Unito, entrato a far parte delle Comunità europee nel 1973, si è sempre contraddistinto per l'atteggiamento di tendenziale “cautela” politica nei confronti del processo di integrazione, testimoniato, sul piano giuridico, dalle numerose deroghe all'applicazione del diritto dell'Unione, negoziate ed ottenute nel corso degli anni⁴⁸. Si tratta di un atteggiamento che riflette, ovviamente in linea generale, i sentimenti dei cittadini di tale Stato membro⁴⁹, come riconosciuto dalla stessa Premier britannica Theresa May nel noto discorso pronunciato a Firenze il 22 settembre 2017⁵⁰.

In tale contesto, non stupisce particolarmente l'“insofferenza” dimostrata dal Regno Unito verso la

⁴⁸ I principali *opt-out* ottenuti dal Regno Unito sono sinteticamente elencati, ad esempio, nel quinto e nel sesto considerando della decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una “nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea”, del 19 febbraio 2016, su cui v. *infra*, il par. 4.1.

⁴⁹ In termini generali cfr., *ex multis*, S. GEORGE, *Britain and the European Community: The Politics of Semi-Detachment*, Oxford, 1992. Con particolare riguardo alla *ever closer union*, cfr., ad esempio, A. LAMASSOURE, *Le cas du patient anglais*, in *Politique étrangère*, n. 1/2015, p. 65: «pour nous continentaux, l'Europe est un projet; elle a déjà une existence propre, indépendante de celle des Etats qui la composent. L'union sans cesse plus étroite proclamée par les traités n'est pas une formule littéraire: c'est une feuille de route qui doit nous mener, traité après traité, à la forme définitive d'un ensemble politique sans précédent, combinant unité d'action et diversité des Etats. Pour les Anglais, l'UE est une organisation internationale, certes plus structurée que l'Organisation des Nations unies (ONU) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais dans laquelle le Royaume-Uni a pour seul objectif de défendre ses intérêts nationaux. Tantôt avec ses partenaires, tantôt sans eux, parfois contre eux».

⁵⁰ «[P]erhaps because of our history and geography, the European Union never felt to us like an integral part of our national story in the way it does to so many elsewhere in Europe»: cfr. *PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU*, 22 settembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>. In merito alle ragioni storiche della Brexit, cfr., ad esempio, D. EDWARD, “*In Europe, history is the unseen guest at every table*”, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 251 ss., nonché i vari contributi raccolti in D. RAMIRO TROITINO – T. KERIKMÄE – A. CHOCHIA (eds.), *Brexit. History, Reasoning and Perspectives*, Cham, 2018. In precedenza, con riguardo ai rapporti tra il Regno Unito e il processo di integrazione europea, cfr., *ex multis*, le stimolanti riflessioni svolte da J. MONNET, *Mémoires*, cit., spec. p. 665 ss. (cap. XVIII – “La Grande-Bretagne et la Communauté”).

clausola della *ever closer union*, alla quale tale Stato ha cercato di sottrarsi sin dai tempi dei negoziati relativi al trattato di Amsterdam⁵¹, ottenendo, come visto⁵², il risultato di escluderla dal preambolo del trattato costituzionale, ma non dalla riforma di Lisbona.

La questione è stata poi riproposta, a partire dall'inizio del 2013, dal Premier britannico David Cameron, nel quadro di un più ampio tentativo di “rinegoziare” gli impegni derivanti dall'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea. Tale tentativo ha innescato una serie di passaggi che hanno condotto, com'è noto, al referendum del 23 giugno 2016 e, successivamente, al recesso del Regno Unito.

Nelle pagine che seguono, si prenderanno in esame tre aspetti del recesso del Regno Unito che paiono particolarmente significativi sotto il profilo dei rapporti tra l'istituto del recesso dall'Unione europea e la *ever closer union*.

In primo luogo, si analizzerà la fase che ha preceduto lo svolgimento del referendum, durante la quale le pretese avanzate dal Regno Unito con riguardo alla clausola dell'«unione sempre più stretta» sono state accolte, insieme a vari altri punti, dagli altri 27 Stati membri, dando origine ad una deroga a un obiettivo che, sino ad allora, non era mai stato messo in discussione.

In secondo luogo, ci si soffermerà sui negoziati svoltisi tra l'Unione europea e il Regno Unito, nel tentativo di valutare se la condotta delle trattative, segnatamente da parte dell'Unione, abbia pregiudicato ovvero, almeno in una certa misura, valorizzato, per quanto possibile, l'obiettivo della *ever closer union*.

In terzo luogo, si affronterà la questione della revocabilità della notifica dell'intenzione di recedere, sottoposta alla Corte di giustizia a negoziati sostanzialmente conclusi e risolta da quest'ultima sulla scorta di un ragionamento fondato, tra l'altro, sulle previsioni dei trattati relative all'«unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa».

Tali aspetti saranno affrontati nell'ordine indicato, che riflette la scansione temporale in base alla quale si sono posti, concretamente, nel quadro della vicenda della Brexit. È appena il caso di rilevare, in proposito, che, sebbene le considerazioni svolte facciano riferimento alla prassi relativa al Regno Unito (il cui recesso dall'Unione, come noto, costituisce, ad oggi, un *unicum*⁵³), esse appaiono riferibili, almeno in parte, all'istituto del recesso in quanto tale, indipendentemente dalle peculiarità del caso di specie⁵⁴.

⁵¹ Cfr. H. LABAYLE, *Brexit: un arrangement, vraiment? un départ, enfin?*, in *ELSJ*, 21 febbraio 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.gdr-elsj.eu/2016/02/21/liberte-de-circulation/brexit-un-arrangement-vraiment-un-depart-efin/>.

⁵² V. *supra* il par. 2.

⁵³ Non risulta infatti riconducibile alla fattispecie del recesso, come noto, il precedente relativo alla Groenlandia: in proposito cfr., tra i molti contributi, M. VELLANO, *Espulsione e recesso dall'Unione europea: profili attuali e prospettive future*, cit., p. 508, nota 19.

⁵⁴ Senza voler negare, naturalmente, che il Regno Unito costituiva lo Stato membro “più vicino” alla posizione di Paese terzo, trattandosi dello Stato che aveva ottenuto il maggior numero di *opt-out* dal diritto dell'Unione. Sul punto cfr. P.J. CARDWELL, *The End of Exceptionalism and a Strengthening of Coherence? Law and Legal Integration in the EU Post-Brexit*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019, p. 1407 ss., spec. p. 1408.

4.1. Le concessioni finalizzate a scongiurare il recesso: la “nuova intesa per il Regno Unito nell’Unione europea” e le previsioni relative alla *ever closer union*

Come si è anticipato, tra i profili dell’ordinamento dell’Unione europea in relazione ai quali il Regno Unito ha chiesto di poter beneficiare di deroghe ulteriori, rispetto a quelle di cui già godeva conformemente a vari protocolli allegati ai trattati, vi era l’obiettivo consistente nella creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa⁵⁵.

A tali prime preoccupazioni, manifestate dal Regno Unito, hanno fatto seguito le conclusioni del Consiglio europeo del 26-27 giugno 2014, nelle quali si legge, tra l’altro, che «il concetto di unione sempre più stretta lascia spazio a percorsi di integrazione diversi per paesi diversi» e che, pertanto, è consentito agli Stati membri che intendono approfondire l’integrazione di proseguire in tal senso, «rispettando nel contempo il desiderio di chi non intende procedere oltre nell’integrazione»⁵⁶.

Successivamente, il 10 novembre 2015, il Premier David Cameron ha inviato al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, una lettera contenente la *renegotiation agenda* del Regno Unito⁵⁷. Nella sezione di tale lettera intitolata “*sovereignty*”, si chiedeva, tra l’altro, che fosse sancita – in modo espresso, vincolante ed irreversibile – la fine dell’“obbligo”, per il Regno Unito, di tendere alla *ever closer union* conformemente ai trattati⁵⁸.

Sulla base di tale lettera, e a seguito di negoziazioni tra il Regno Unito e gli altri 27 Stati membri, veniva poi adottato, in occasione del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, un «insieme di disposizioni»⁵⁹, di varia natura ed ineguale valore giuridico, in risposta alle preoccupazioni britanniche. L’atto maggiormente rilevante era costituito da una decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una “nuova intesa per il Regno Unito nell’Unione europea”⁶⁰: si trattava, sotto il profilo giuridico, di un accordo internazionale concluso dai capi di Stato o di governo dell’UE in

⁵⁵ Cfr., ad esempio, N. WATT, *David Cameron calls for UK exemption from EU's 'ever-closer' union*, in *The Guardian*, 23 gennaio 2013, disponibile all’indirizzo internet: <https://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-uk-exemption-eu>.

⁵⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 26-27 giugno 2014, EUCO 79/14, disponibili all’indirizzo internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/it/pdf>.

⁵⁷ La lettera, intitolata “*A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union*”, è consultabile all’indirizzo internet: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf.

⁵⁸ *Ivi*, p. 3: «[...] I want to end Britain's obligation to work towards an "ever closer union" as set out in the Treaty. It is very important to make clear that this commitment will no longer apply to the United Kingdom. I want to do this in a formal, legally-binding and irreversible way».

⁵⁹ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, EUCO 1/16, disponibili all’indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/21776/st00001it16.pdf>.

⁶⁰ Allegato I alle conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, cit.

forma semplificata⁶¹.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo si affermava espressamente, peraltro, che la citata decisione avrebbe «cessato di esistere» qualora il risultato del referendum nel Regno Unito fosse stato favorevole all'uscita di quest'ultimo dall'UE⁶². Tale circostanza, come noto, si è effettivamente verificata, facendo venire meno le disposizioni in questione; ciò nonostante, esse rivestono un interesse tutt'altro che marginale al fine di valutare l'incidenza del recesso (*rectius*, della scelta di sottoporre la relativa decisione ad una consultazione popolare in uno Stato membro) sul processo di integrazione e, più in particolare, sull'obiettivo della *ever closer union*.

Per quanto rileva ai fini del presente contributo, la decisione in questione, innanzitutto, ricordava (al quarto considerando) che i trattati contengono, oltre ai riferimenti al processo di integrazione ed alla creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, previsioni in base alle quali alcuni Stati membri hanno il diritto di non partecipare o sono esentati dall'applicazione di determinate disposizioni del diritto dell'Unione. Erano ribadite, quindi, le affermazioni già svolte nelle citate conclusioni del Consiglio europeo del 26-27 giugno 2014 in ordine alla configurabilità di percorsi di integrazione diversi per i vari Stati membri, richiamando altresì i vari *opt-out* concessi al Regno Unito ai sensi di diversi Protocolli allegati ai trattati.

Inoltre, nella sezione C dell'«intesa», intitolata «Sovranità», si riconosceva che il Regno Unito «non è vincolato a prendere parte a un'ulteriore integrazione politica nell'Unione europea», con la precisazione che i relativi aspetti di merito sarebbero stati integrati nei trattati in occasione della loro prossima revisione, «in modo da rendere chiaro che i riferimenti a una unione sempre più stretta non si applicano al Regno Unito»⁶³. Ciò posto, si affermava che i riferimenti contenuti nei trattati alla *ever closer union* non offrono una base giuridica per l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle disposizioni del diritto primario o derivato dell'UE, né dovrebbero essere utilizzati a sostegno di un'interpretazione estensiva delle competenze dell'Unione o dei poteri delle sue istituzioni; venivano quindi ribaditi i principi di

⁶¹ In tal senso cfr., ad esempio, J.P. JACQUÉ, *Brexit: on passe enfin aux choses sérieuses?*, cit., spec. par. 5; S. PEERS, *The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect*, in *EU Law Analysis*, 21 febbraio 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html>; G. ROSSOLILLO, *Patti chiari, amicizia lunga: l'accordo sullo status del Regno Unito nell'Unione europea*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2016, p. 4 ss., spec. p. 7. Tale opinione è stata espressa altresì dal Giureconsulto del Consiglio nel parere dell'8 febbraio 2016 sulla bozza di decisione, EUCO 15/16, disponibile all'indirizzo internet: https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/0413_001.pdf. Le conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, cit., si limitavano ad affermare, in proposito, che «la decisione è giuridicamente vincolante, e può essere modificata o abrogata esclusivamente di comune accordo dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea» (par. I, punto 3.iii). Essendo stata adottata dai capi di Stato o di governo dell'UE, riuniti in sede di Consiglio europeo, e non dal Consiglio europeo quale istituzione dell'Unione, l'«intesa» non faceva parte del diritto dell'Unione, con tutto ciò che ne conseguiva, ad esempio, quanto all'assenza di qualsiasi competenza della Corte di giustizia in relazione ad essa.

⁶² *Ivi*, par. I, punto 4.

⁶³ Allegato I alle conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, cit., sezione C, punto 1.

attribuzione delle competenze, di sussidiarietà e di proporzionalità⁶⁴. Infine, si statuiva che i riferimenti ad un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa «sono [...] compatibili con i diversi percorsi di integrazione a disposizione dei diversi Stati membri e non obbligano tutti gli Stati membri a puntare a una destinazione comune»⁶⁵.

Si tratta, chiaramente, di affermazioni dirimenti, almeno sul piano simbolico, nella misura in cui mettono in discussione aspetti strutturali del processo di integrazione, accogliendo *in toto* le rivendicazioni avanzate al riguardo dal Regno Unito. Vi è chi ha osservato, in proposito, che le concessioni fatte a tale Stato segnano una battuta d'arresto rispetto al «mouvement permanent d'intégration» che ha sempre caratterizzato l'Unione europea⁶⁶.

È da rilevare, peraltro, che il progetto di decisione dei capi di Stato o di governo concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'UE, presentato il 2 febbraio 2016 dal Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, conteneva altresì l'affermazione secondo cui i riferimenti alla *ever closer union* «[n]on equivalgono all'obiettivo di un'integrazione politica»⁶⁷; la circostanza che tale passaggio sia stato soppresso può forse essere letta quale indice della contrarietà, da parte di alcuni Stati membri, all'affermazione di un principio che avrebbe ulteriormente sminuito la portata della clausola dell'unione sempre più stretta⁶⁸.

La “nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea” è stata oggetto di critiche vibranti, dirette tanto alla forma attraverso cui è stata adottata, quanto al suo contenuto⁶⁹. Vero è che in passato era già stato

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem* (corsivo aggiunto).

⁶⁶ Cfr. J.P. JACQUÉ, *Brexit: on passe enfin aux choses sérieuses?*, cit., che aggiunge: «L'impulsion lancée par les pères fondateurs connaît un moment d'arrêt».

⁶⁷ Progetto di decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, del 2 febbraio 2016, EUCO 4/16, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/21968/st00004it16.pdf>, Sezione C, punto 1.

⁶⁸ In tal senso cfr. T. GIEGERICH, *How to Reconcile the Forces of Enlargement and Consolidation in “an Ever Closer Union”*, cit., pp. 54-55, ad avviso del quale il silenzio serbato dalla versione definitiva dell'“intesa” sul punto si risolve nella mancanza di una presa di posizione in ordine agli obblighi giuridici derivanti, in capo agli Stati membri diversi dal Regno Unito, dalla clausola della *ever closer union*.

⁶⁹ Cfr., ad esempio, D. SIMON – A. RIGAUX, *Le «paquet britannique»: petits arrangements entre amis, ou du compromis à la compromission*, in *Europe*, 2016, n. 4, étude 3, p. 8 ss., i quali, riferendosi all'“intesa” (qualificata in francese come “arrangement”), sottolineano, sotto il primo profilo, il «caractère un peu trivial du terme même d'arrangement, qui peut paraître un peu connoté par le sens de “petits arrangements entre amis” plutôt que de mécanisme juridique précis» e, quanto al contenuto dell'intesa, affermano che le concessioni fatte al Regno Unito «aboutissent globalement à entériner un processus de désintégration», nella misura in cui comportano un «véritable détricotage des ‘fondamentaux’ de la construction progressive de l'Union». In una prospettiva nettamente critica rispetto all'“intesa”, cfr. altresì, *ex multis*, H. LABAYLE, *Brexit: un arrangement, vraiment? un départ, enfin?*, cit.; J.V. LOUIS, *L'arrangement avec le Royaume-Uni de février 2016: analyse d'un pari perdu*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 449 ss.; P.-Y. MONJAL, *Une désunion sans cesse plus grande...*, in *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 547 ss.; Y. PETIT, *Brexit et désintégration de l'Union européenne*, in *Annuaire français de relations internationales*, 2017, p. 461 ss.; C. TOVO, *Il Consiglio europeo in tempo di crisi: dall'involuzione istituzionale all'unità nella frammentazione*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2017-2018, p. 351 ss., spec. p. 355, ad avviso del quale l'“intesa” «aveva un valore particolarmente “eversivo” rispetto ai fondamenti del processo di integrazione». Non sono mancate reazioni indignate, nei confronti dei rappresentanti degli Stati membri, manifestate per il tramite di appelli alle istituzioni dell'Unione: cfr.,

fatto ricorso ad analoghe decisioni (si pensi, in particolare, ai precedenti relativi alla Danimarca nel 1992⁷⁰ e all'Irlanda nel 2009⁷¹, diretti ad assicurare la ratifica, rispettivamente, del trattato di Maastricht e del trattato di Lisbona). Tuttavia, come giustamente osservato in dottrina⁷², i precedenti in questione differiscono sensibilmente dal caso dell'“intesa”, essendo ispirati all'obiettivo di superare un'impasse relativa alla ratifica di trattati, suscettibile di interrompere il processo di integrazione, a seguito di esiti negativi di consultazioni popolari promosse a livello nazionale. Nel caso di specie, al contrario, si è trattato di un intervento a carattere preventivo, motivato da ragioni di politica interna⁷³.

Se, in un'ottica pragmatica, le concessioni fatte al Regno Unito potrebbero apparire giustificate dalla finalità politica di assicurare la permanenza di tale Stato membro nell'Unione, a ben vedere la messa in discussione di principi e obiettivi fondamentali del sistema – tra i quali quello relativo alla *ever closer union* – appare eccessiva e, in ultima analisi, comunque inadeguata alla realizzazione della predetta finalità. Tale valutazione si fonda, per un verso, sulla circostanza che il contenuto fortemente tecnico dell'“intesa” sarebbe poi risultato di non semplice comprensione per gli elettori britannici, i quali probabilmente avrebbero (ed hanno) determinato il loro orientamento sulla base di altri fattori; per altro verso, sui rischi derivanti dalla negazione di principi essenziali dell'ordinamento dell'Unione, nonché dalla creazione di un pericoloso precedente, che potrebbe stimolare altri Stati membri ad avanzare pretese di vario genere sotto il “ricatto” dell'avvio della procedura di recesso⁷⁴.

In definitiva, tenuto conto dello strumento giuridico utilizzato e delle deroghe accordate nel caso dell'“intesa” con il Regno Unito, non sembrano del tutto irragionevoli le formule “ad effetto”, proposte

ad esempio, la lettera aperta intitolata “*L'accord anti-Brexit ou l'antichambre de la dilution de l'Union européenne*”, inviata dall'associazione francese che raggruppa gli studiosi di diritto dell'Unione europea (CEDECE – in seguito ridenominata AFEE: Association Française d'Etudes Européennes) ai Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio europeo e Commissione, nella quale si afferma, tra l'altro, che «il est incroyable que l'ensemble des dirigeants des vingt-huit Etats membres aient pu s'accorder ainsi sur un abandon pour ne pas dire une mise à mort du principe vital de l'Union européenne».

⁷⁰ Cfr. *La Danimarca e il trattato sull'Unione europea*, in *GUCE*, C 348 del 31 dicembre 1992, p. 1 ss., con i relativi allegati, tra i quali la decisione dei capi di Stato e di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente alcuni problemi attinenti al trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca (allegato I).

⁷¹ Cfr. le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles (18-19 giugno 2009), 11225/2/09, disponibili all'indirizzo internet: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/108645.pdf, alle quali è allegata, tra l'altro, la decisione dei capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri dell'UE, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al trattato di Lisbona (allegato I), le cui disposizioni sono state successivamente integrate nel Protocollo concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al trattato di Lisbona (in *GUUE*, L 60 del 2 marzo 2013, p. 131).

⁷² H. LABAYLE, *Brexit: un arrangement, vraiment? un départ, enfin?*, cit.

⁷³ *Ibidem*. Nella medesima prospettiva J.P. JACQUÉ, *Brexit: on passe enfin aux choses sérieuses?*, cit.

⁷⁴ In tal senso, *ex multis*, J.P. JACQUÉ, *Brexit: on passe enfin aux choses sérieuses?*, cit., par. 6. Più in generale, si è osservato che la stessa “intesa” del 19 febbraio 2016, essendo formulata in modo tale da poter avere un'applicazione tendenzialmente generalizzata (nonostante vi siano riferimenti specifici al Regno Unito), potrebbe (*rectius*, ormai, avrebbe potuto) avere implicazioni anche al di là del particolare caso del Regno Unito: cfr. EDITORIAL COMMENTS, *Presiding the Union in times of crisis: The unenviable task of the Netherlands*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 327 ss., spec. p. 335.

in dottrina, dirette ad evidenziare la crisi⁷⁵, o addirittura la fine⁷⁶, del concetto di *ever closer union*. Certo, l'esito del referendum britannico, con la vittoria del *leave*, ha fatto sì che l'"intesa" cessasse di esistere e, conseguentemente, ha scongiurato che le relative previsioni comportassero deroghe eccessive a vari principi fondanti del sistema; tuttavia, come osservato in dottrina, il fatto che tali previsioni siano state adottate dagli Stati membri costituisce, di per sé, una minaccia per l'avvenire della costruzione europea⁷⁷. In questa prima fase della vicenda della Brexit, dunque, l'obiettivo della *ever closer union* è stato incluso nel novero dei settori del diritto dell'Unione rispetto ai quali lo Stato membro interessato ha chiesto una specifica deroga, puntualmente concessa, per l'ipotesi di mancato recesso, da parte degli altri Stati membri. La contraddizione di fondo tra recesso e «unione sempre più stretta» è emersa, così, in tutta la sua drammaticità, vedendo la seconda cedere nettamente rispetto al primo, sia pure in un'ottica di *realpolitik* finalizzata a favorire la permanenza dello Stato membro interessato all'interno dell'Unione.

4.2. I negoziati volti a definire le modalità del recesso

Se le premesse del recesso del Regno Unito potevano apparire, per le ragioni appena viste, assai poco incoraggianti, occorre rilevare che gli equilibri tra tale Stato membro, gli altri 27 Stati membri e le istituzioni dell'Unione sono significativamente mutati a seguito del referendum del 23 giugno 2016.

Invero, almeno a partire dalla Riunione informale a 27 del Consiglio europeo del 29 giugno 2016, e dunque ben prima dell'attivazione della clausola di recesso di cui all'art. 50 TUE⁷⁸, ha preso avvio, di fatto, una nuova fase, destinata a sfociare (benché con un iter tormentato, connotato da ben tre proroghe e in cui, comunque, a tratti non si è esclusa del tutto una possibile revoca della notifica dell'intenzione di recedere) nell'uscita di tale Stato dall'Unione. All'esito della predetta riunione informale, i 27 adottavano

⁷⁵ Tra i numerosi esempi in tal senso, cfr. le formule "*une désunion sans cesse plus grande*" (P.-Y. MONJAL, *Une désunion sans cesse plus grande...*, cit.), "*never closer union*" (B.H. MILLER, *Tomorrow's Europe: a never closer union*, in *Journal of European Integration*, 2017, p. 421 ss.), "*ever loser union*" (G. ALLEGRI, *Brexit, questione sociale, sovranismi: ever loser Union*, in *federalismi.it*, n. 23/2015; R. RIEDEL, *Great Britain and Differentiated Integration in Europe*, in D. RAMIRO TROITINO – T. KERIKMÄE – A. CHOCHIA (eds.), *Brexit. History, Reasoning and Perspectives*, cit., p. 99 ss., a p. 99), "*ever looser union*" (F. SCHIMMELFENNIG – T. WINZEN, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford, 2020).

⁷⁶ Cfr., ad esempio, S. AUER, *Brexit, Sovereignty and the End of an Ever Closer Union*, in W. OUTHWAITE (ed.), *Brexit. Sociological Responses*, London-New York, 2017, p. 41 ss.; H. HOFMEISTER (ed.), *The End of the Ever Closer Union*, Oxford, 2018. Cfr., inoltre, i numerosi contributi che fanno riferimento alla nozione di "disintegrazione", tra i quali, *ex multis*, E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law*, in *European Papers*, 2016, p. 3 ss. (ad avviso del quale «[t]he Brexit agreement, adopted by the Member States, acting within the European Council on 18 and 19 February 2016 [...] seems to subvert the very mission of the founding Treaties: to create an ever closer Union»: *ivi*, pp. 5-6); F. SCHIMMELFENNIG, *Brexit: differentiated disintegration in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, p. 1154 ss.; B. LERUTH – S. GÄNZLE – J. TRONDAL, *Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019, p. 1013 ss.; Ø. SVENDSEN – R. ADLER-NISSEN, *Differentiated (dis)integration in practice: The diplomacy of Brexit and the "low" politics of "high" politics*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019, p. 1419 ss.

⁷⁷ Così Y. PETIT, *Brexit et désintégration de l'Union européenne*, cit., p. 462.

⁷⁸ Intervenuta, come noto, in data 29 marzo 2017, con l'invio al Consiglio europeo, da parte della Premier britannica Theresa May, della notifica dell'intenzione di recedere, ai sensi dell'art. 50, par. 2, TUE.

una dichiarazione⁷⁹ nella quale si affermava, tra l'altro, che «[è] necessario organizzare il recesso del Regno Unito dall'UE in modo *ordinato*»⁸⁰, con tale aggettivo intendendo sottolineare la fondamentale esigenza di tutelare le prerogative dell'Unione europea, dei suoi cittadini e dei 27 Stati membri impegnati a continuare a fare parte del processo di integrazione.

Tale impostazione risulta confermata dalle considerazioni espresse negli Orientamenti del Consiglio europeo (Articolo 50) per i negoziati sulla Brexit⁸¹, ove si identifica quale obiettivo generale dell'Unione nel corso dei negoziati «quello di salvaguardare i suoi interessi e quelli dei suoi cittadini, delle sue imprese e dei suoi Stati membri» e si afferma che «l'Unione manterrà la sua unità e agirà in modo unitario al fine di raggiungere un risultato che sia giusto ed equo per tutti gli Stati membri e nell'interesse dei suoi cittadini»⁸². Prendeva concretamente forma, così, l'idea secondo cui l'art. 50 TUE, se da un lato riconosce esplicitamente l'esistenza di un diritto sovrano di recesso in capo a ciascuno Stato membro, dall'altro lato, prevedendo un obbligo di negoziare con l'UE, e non con gli altri Stati membri, valorizza l'autonomia dell'ordinamento giuridico “comunitario”⁸³.

In tale contesto, tra i molti elementi emersi dalla prassi dei negoziati⁸⁴, pare utile soffermarsi, in particolare, su due aspetti.

Il primo riguarda la condotta negoziale tenuta, nelle varie fasi della procedura di recesso attivata dal Regno Unito, dalle istituzioni politiche dell'Unione e dai 27. Sotto tale profilo, come è stato osservato⁸⁵, il concreto svolgimento dei negoziati relativi alle modalità del recesso – e finalizzati, in particolare, a favorire la conclusione di un accordo volto a definire tali modalità – ha seguito il percorso tracciato dall'art. 50 TUE, scongiurando il preoccupante scenario, più volte evocato, costituito da una frammentazione della rappresentanza dell'Unione attraverso la proliferazione di negoziati paralleli, condotti in via bilaterale con

⁷⁹ Riunione informale a 27 – Bruxelles, 29 giugno 2016 – Dichiarazione, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/20450/sn00060it16.pdf>.

⁸⁰ *Ivi*, punto 2 (corsivo aggiunto).

⁸¹ Adottati in occasione della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 29 aprile 2017, EUCO XT 20004/17, disponibili all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/21751/29-euco-art50-guidelines-it.pdf>.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ In tal senso, cfr. già K. LENAERTS – D. GERARD, *The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed*, in *European Law Review*, 2004, p. 306 ss., nonché, più di recente, ad esempio, C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU: an integration-friendly process*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 29 ss., spec. p. 32 ss.; M. GATTI, *Withdrawing from the EU: Between Sovereign Rights and Union Autonomy*, cit., spec. p. 8 s. Cfr. altresì F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, cit., p. 1022 s., il quale nota che la previsione relativa alla conclusione di un accordo di recesso con il Paese uscente *da parte dell'Unione*, e non dei suoi Stati membri, risulta «much more supranational than that for admission to the EU» (dal momento che quest'ultima si fonda, al contrario, su un accordo tra Stati) e cita, a tale riguardo, H.G. SCHERMERS – N.M. BLOKKER, *International Institutional Law*, Leiden-Boston, 2018, p. 109. Nello stesso senso cfr. C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU: an integration-friendly process*, cit., p. 35.

⁸⁴ Sui quali cfr., ad esempio, C. CURTI GIALDINO, *Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali*, in *federalismi.it*, n. 16/2017.

⁸⁵ M. GATTI, *Withdrawing from the EU: Between Sovereign Rights and Union Autonomy*, cit., p. 9.

i singoli Stati membri⁸⁶. Altrettanto significativa appare la scelta, da parte dei capi di Stato o di governo dei 27, riuniti in via informale con i Presidenti della Commissione e del Consiglio europeo nel dicembre 2016, di nominare la Commissione quale unico negoziatore dell'accordo di recesso⁸⁷, consentendo alla "guardiana dei trattati" di svolgere una funzione propulsiva nella gestione dei negoziati, ma assicurando altresì il coinvolgimento delle altre istituzioni politiche⁸⁸, compreso il Parlamento europeo⁸⁹.

Una siffatta modalità di gestione dei negoziati con lo Stato uscente risulta, chiaramente, funzionale al perseguimento degli obiettivi dell'Unione, ivi incluso quello relativo alla creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, ovviamente con riguardo agli Stati che restano membri dell'Unione. E ciò è tanto più vero in considerazione del fatto che la procedura di recesso, essendo iscritta nel diritto primario dell'Unione, è sottoposta non soltanto alle regole dettate dall'art. 50 TUE, ma anche ai principi "costituzionali" dell'Unione⁹⁰, di cui, del resto, è proprio la Commissione a dover garantire la corretta applicazione sotto il controllo della Corte di giustizia.

Il secondo aspetto che pare utile mettere in luce è rappresentato dall'affermazione, in termini particolarmente espliciti ed impositivi, del principio dell'indivisibilità del mercato interno (e, dunque, delle

⁸⁶ In proposito cfr. gli Orientamenti del Consiglio europeo (Articolo 50) per i negoziati sulla Brexit, cit., par. I, punto 2: «L'Unione affronterà i negoziati con posizioni unificate e dialogherà con il Regno Unito esclusivamente attraverso i canali stabiliti nei presenti orientamenti e nelle direttive di negoziato. Al fine di non indebolire la posizione dell'Unione, non vi saranno negoziati separati tra singoli Stati membri e il Regno Unito su questioni attinenti al recesso del Regno Unito dall'Unione». Con riguardo all'unità dell'Unione nell'ambito dei negoziati relative al recesso del Regno Unito, cfr., ad esempio, M.D. JENSEN – J.D. KELSTRUP, *House United, House Divided: Explaining the EU's Unity in the Brexit Negotiations*, in *Journal of Common Market Studies*, 2019, p. 28 ss. Cfr. inoltre P.J. CARDWELL, *The End of Exceptionalism and a Strengthening of Coherence? Law and Legal Integration in the EU Post-Brexit*, cit., spec. p. 1408; T. MCTAGUE, *How the UK lost the Brexit battle*, in *Politico*, 27 marzo 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.politico.eu/article/how-uk-lost-brexit-eu-negotiation/> (citato da M. GATTI, *Withdrawing from the EU: Between Sovereign Rights and Union Autonomy*, cit., p. 9, nota 47).

⁸⁷ Cfr. l'Allegato alla Dichiarazione rilasciata a seguito della Riunione informale dei capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri e dei presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea, Bruxelles, 15 dicembre 2016, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/24161/15-euco-statement-it.pdf>, punto 3, ove si afferma che «[i]l Consiglio sarà invitato a nominare la Commissione europea come negoziatore dell'Unione. Si accoglie con favore la nomina da parte della Commissione di Michel Barnier a capo negoziatore».

⁸⁸ *Ibidem*: «Per assicurare la trasparenza e instaurare un clima di fiducia, la squadra del negoziatore dell'Unione sarà pronta ad accogliere tra i suoi membri un rappresentante della presidenza di turno del Consiglio. Rappresentanti del presidente del Consiglio europeo saranno presenti e parteciperanno, con un ruolo di sostegno, a tutte le sessioni negoziali, insieme ai rappresentanti della Commissione europea. Il negoziatore dell'Unione riferirà sistematicamente al Consiglio europeo, al Consiglio e ai suoi organi preparatori».

⁸⁹ *Ivi*, punti 6 e 7. In merito ai profili evidenziati nel testo, cfr., *ex multis*, C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU: an integration-friendly process*, cit., p. 32 s.

⁹⁰ *Ivi*, p. 33 ss.

quattro libertà fondamentali di circolazione)⁹¹, tanto da parte dei capi di Stato o di governo dei 27⁹², quanto da parte del Consiglio europeo (nella formazione *ex art. 50 TUE*)⁹³. Tale principio, la cui esistenza prima della Brexit non era affatto pacifica⁹⁴, nel quadro del recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha assunto carattere strutturale, configurandosi quale (nuovo) principio generale del diritto dell'Unione⁹⁵, a seguito di un processo di sostanziale “creazione”, verificatosi, in modo singolare, del tutto indipendentemente dalla Corte di giustizia⁹⁶. A quest'ultima spetterà il ruolo di completare il processo di rilevazione e consacrazione di tale principio generale: si tratterà, tuttavia, di una conferma, non già di una creazione⁹⁷.

La circostanza che la vicenda della Brexit abbia fornito l'occasione per affermare un nuovo principio generale (e strutturale) dell'ordinamento dell'Unione, relativo ad un aspetto centrale del sistema, ormai ampiamente consolidato, quale è il mercato interno, pare costituire un'ulteriore conferma del fatto che tale vicenda – così come, probabilmente, in termini più generali, il fenomeno del recesso di uno Stato membro dall'Unione – costituisce un vero e proprio *constitutional moment* (non soltanto per tale Stato, ma

⁹¹ Per un approfondimento sul punto cfr. EDITORIAL COMMENTS, *Is the “indivisibility” of the four freedoms a principle of EU law?*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1189 ss., ove si osserva, tra l'altro, (a p. 1197) che il «critical link» tra l'indivisibilità delle quattro libertà, da un lato, e il sistema dell'Unione quale definito dalla sua autonomia e dalle sue finalità, dall'altro, «has shaped the entire edifice of Union thinking on the implementation of the Article 50 TEU process».

⁹² E ciò sin dalla Dichiarazione adottata in occasione della Riunione informale a 27 – Bruxelles, 29 giugno 2016, cit., punto 4: «Qualsiasi accordo che verrà concluso con il Regno Unito in quanto paese terzo dovrà basarsi su una combinazione equilibrata di diritti e obblighi. Per avere accesso al mercato unico è necessario accettare tutte e quattro le libertà».

⁹³ Cfr., in particolare, gli Orientamenti del Consiglio europeo (Articolo 50) per i negoziati sulla Brexit, cit., par. I, punto 1: «La salvaguardia dell'integrità del mercato unico esclude la partecipazione ad esso su base settoriale. Un paese che non è membro dell'Unione e non rispetta i medesimi obblighi di un membro non può avere gli stessi diritti e godere degli stessi vantaggi di un membro. In tale contesto, il Consiglio europeo si compiace del fatto che il governo britannico riconosca che le quattro libertà del mercato unico sono indivisibili e che non sono ammissibili scelte di comodo». Cfr. altresì *ivi*, par. IV, punti 19-20.

⁹⁴ Cfr., ad esempio, S. WEATHERILL, *The Several Internal Markets*, in *Yearbook of European Law*, 2017, p. 125 ss.

⁹⁵ In tal senso cfr. EDITORIAL COMMENTS, *Is the “indivisibility” of the four freedoms a principle of EU law?*, cit., spec. p. 1190 ss. Sull'indivisibilità del mercato unico alla luce della Brexit, cfr. altresì D. EDWARD, *The lessons of Brexit*, in K. LENAERTS – J.-C. BONICHOT – H. KANNINEN – C. NAÓMÉ – P. POHJANKOSKI (eds.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Oxford, 2019, p. 339 ss., spec. p. 344 ss.

⁹⁶ Cfr. C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU: an integration-friendly process*, cit., p. 50, il quale giunge ad affermare che: «Whether the four freedoms are genuinely inseparable in economic and/or legal terms, as sometimes disputed, [...] is irrelevant, since there is consensus among the 27 that they should be, as a non-derogable principle of EU constitutional law».

⁹⁷ Cfr. EDITORIAL COMMENTS, *Is the “indivisibility” of the four freedoms a principle of EU law?*, cit., spec. p. 1199: «the fact that the Court has not yet been asked to confirm indivisibility of the four freedoms as a principle of EU law does not call its characterization as such into question. The EU “ecosystem” is patently a dynamic system. Observing events since 2016, but also taking account of the roots of the responses to them that were sown long beforehand, the more difficult task would now be to explain why indivisibility is *not* a principle of EU law. The fact that it *also* has political and economic dimensions does not detract from that assessment». In merito al ruolo creativo della Corte di giustizia, con riguardo ai principi generali del diritto dell'Unione, cfr., tra i molti contributi, C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018, spec. p. 19 ss., cui si rinvia per ulteriori riferimenti.

altresi) per il processo di integrazione europea nel suo complesso⁹⁸. Un passaggio, in altri termini, suscettibile di determinare significativi sviluppi e stimolare riflessioni non soltanto da parte delle istituzioni, ma anche degli Stati membri che restano parte del progetto comune, rafforzando, almeno in linea tendenziale, la lealtà di questi ultimi nei confronti di tale progetto⁹⁹.

In tale contesto, se è vero che l'obiettivo della *ever closer union* finisce per coincidere con l'essenza stessa del processo di integrazione¹⁰⁰, allora deve ritenersi che nel quadro del perseguimento di tale obiettivo rientrino a pieno titolo tanto l'efficace tutela degli interessi comuni, da parte delle istituzioni e degli Stati membri diversi da quello recedente, quanto l'individuazione di nuovi principi strutturali, a maggior ragione se finalizzati a scongiurare una frammentazione del sistema e ad affermare l'impossibilità di un'applicazione "selettiva" delle sue politiche fondamentali¹⁰¹.

In altri termini, i negoziati relativi al recesso appaiono suscettibili, in questa prospettiva, di valorizzare l'obiettivo della *ever closer union*, chiaramente con riguardo agli Stati che restano membri dell'Unione e pur nella difficoltà di trovare una sintesi tra le posizioni di tali Stati nella gestione dei complessi aspetti tecnici e politici collegati alla scelta di abbandonare il progetto comune.

4.3. L'affermazione del diritto di revoca: la rilevanza della *ever closer union* nella sentenza *Wightman*

Come si è anticipato, un'ulteriore fase della procedura di recesso, pur soltanto prospettata e non messa in pratica nel quadro della Brexit, consiste nella possibilità, per lo Stato membro interessato, di revocare la notifica dell'intenzione di recedere. La questione della revocabilità della notifica, non espressamente regolata dall'art. 50 TUE, è stata oggetto di un acceso dibattito, giungendo poi alla Corte di giustizia tramite un rinvio pregiudiziale promosso dalla Court of Session scozzese. Al fine di risolvere tale questione, la Corte, nella sentenza *Wightman*¹⁰², ha fondato il suo ragionamento, tra l'altro, sulle previsioni

⁹⁸ *Amplius* sul punto, cfr. L. VAN MIDDELAAR, *Brexit as the European Union's 'Machiavellian Moment'*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 3 ss.

⁹⁹ Così C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU: an integration-friendly process*, cit., p. 50.

¹⁰⁰ In proposito, v. *supra* il par. 2.

¹⁰¹ E ciò risulta ancor più vero se si considera che il (nuovo) principio dell'indivisibilità del mercato interno parrebbe suscettibile di trovare applicazione anche al di là dei negoziati relativi al recesso, segnatamente nel quadro degli accordi internazionali – *in primis*, quelli in materia commerciale, ma anche quelli riguardanti ambiti contigui al mercato interno, quale ad esempio il settore dell'energia – tra Unione europea e Stati terzi. In tal senso cfr. EDITORIAL COMMENTS, *Is the "indivisibility" of the four freedoms a principle of EU law?*, cit., spec. p. 1199 s.

¹⁰² Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, cit. Tra i numerosi commenti, cfr. G. MARTI, *L'arrêt Wightman du 10 décembre 2018: la réversibilité du retrait au service de l'irréversibilité de l'intégration?*, in *Revue des affaires européennes*, 2018, p. 729 ss.; A. CUYVERS, *Wightman, Brexit, and the sovereign right to remain*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1303 ss.; P. KOUTRAKOS, *Editorial. The European Court of Justice and the Politics of Brexit—the Wightman Judgment*, in *European Law Review*, 2019, p. 1 s.; J. VIDMAR, *Unilateral Revocability in Wightman: Fixing Article 50 with Constitutional Tools*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 359 ss.; M. GATTI, *Withdrawing from the EU: Between Sovereign Rights and*

dei trattati relative alla creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa.

La questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia riguardava, com'è ampiamente noto, la possibilità o meno di revocare unilateralmente la notifica di cui all'art. 50, par. 2, TUE, nonché, in caso affermativo, le condizioni cui è soggetta tale revoca ed i relativi effetti.

Nell'affrontare il merito della questione, la Corte ricorda, innanzitutto, le caratteristiche strutturali essenziali dell'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁰³, chiarendo che la questione pregiudiziale deve essere esaminata alla luce dei trattati complessivamente considerati¹⁰⁴. La Corte procede, quindi, all'interpretazione dell'art. 50 TUE sulla scorta dei criteri ermeneutici cui fa tradizionalmente ricorso – (i) la *formulazione* della norma; (ii) gli *obiettivi* da essa perseguiti; (iii) il suo *contesto* e l'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione – ai quali si aggiunge l'analisi, già svolta in altri casi dalla Corte¹⁰⁵, (iv) della *genes* della disposizione.

La soluzione interpretativa accolta (già) sulla scorta della formulazione dell'art. 50 TUE – ossia il riconoscimento della possibilità, per lo Stato membro interessato, di revocare la notifica di recesso in via unilaterale, dal momento che «un'intenzione non è, per natura, né definitiva né irrevocabile»¹⁰⁶ – viene poi confermata alla luce degli altri elementi presi in considerazione dalla Corte.

Con particolare riguardo al contesto dell'art. 50 TUE, la Corte fa riferimento alle previsioni dei preamboli dei trattati istitutivi ed alla norma del TUE da cui risulta che i trattati «hanno lo scopo»¹⁰⁷ di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa; a tali previsioni viene affiancato il secondo considerando del preambolo del TFUE, in base al quale l'Unione mira ad eliminare le barriere che dividono l'Europa¹⁰⁸. Segue il richiamo all'importanza dei valori di libertà e democrazia¹⁰⁹ – ai quali, come agli altri valori su cui si fonda l'Unione, gli Stati membri hanno «liberamente e volontariamente aderito»¹¹⁰ – nonché alla cittadinanza dell'Unione¹¹¹.

In tale quadro, il riferimento all'unione sempre più stretta rappresenta un elemento fondamentale del ragionamento svolto in *Wightman*, che, per così dire, culmina nella constatazione che l'ipotetica

Union Autonomy, cit., spec. p. 9 ss. In merito alle possibili conseguenze della pronuncia, cfr. inoltre A. BIONDI – M. KENDRICK, *Brexit: Time for a Second Referendum?*, in *federalismi.it*, 19 dicembre 2018.

¹⁰³ Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, cit., punti 44 e 45, ove la Corte ricorda i tratti salienti del sistema (tra i quali l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, il primato, l'effetto diretto), richiamando pronunce fondamentali: Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento*, ECLI:EU:C:1986:166; Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, cit.; Corte giust., 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158.

¹⁰⁴ Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, cit., punto 46.

¹⁰⁵ Cfr., in particolare, le pronunce citate *ivi*, punto 47.

¹⁰⁶ *Ivi*, punto 49.

¹⁰⁷ *Ivi*, punto 61.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, cit., punto 62.

¹¹⁰ *Ivi*, punto 63.

¹¹¹ *Ivi*, punto 64.

irrevocabilità della notifica dell'intenzione di recedere potrebbe condurre lo Stato interessato ad uscire dall'Unione contro la sua volontà¹¹². Un siffatto risultato – afferma la Corte – «sarebbe contrario agli obiettivi e ai valori ricordati ai punti 61 e 62 della [...] sentenza. In particolare, sarebbe contrario allo scopo dei trattati consistente nel creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa [...]»¹¹³.

La clausola della *ever closer union* viene dunque qualificata non soltanto, in via generale, come obiettivo dell'Unione, ma anche come vero e proprio scopo dei trattati, suscettibile di imporre – insieme con gli altri elementi considerati dalla Corte¹¹⁴ – il rigetto della tesi dell'irrevocabilità. Una simile affermazione, formulata in termini particolarmente chiari, rappresenta senza dubbio una dimostrazione del carattere fondamentale (e della portata concreta) della *ever closer union*, che si rivela un obiettivo suscettibile di opporsi all'accoglimento di una soluzione interpretativa diversa da quella fatta propria dalla Corte nella sentenza *Wightman*.

Il riconoscimento di una siffatta centralità della *ever closer union* può essere letto come un'indiretta conferma della circostanza che le pretese avanzate dal Regno Unito a tal proposito, ed accolte dai 27 nell'"intesa" del 19 febbraio 2016, erano tutt'altro che teoriche o meramente simboliche. Ed è per certi versi ironico che il Regno Unito si sia visto riconoscere il potere di revocare la notifica dell'intenzione di recedere (anche) sulla scorta di un obiettivo che, qualora l'"intesa" fosse entrata in vigore, non si sarebbe più dovuto applicare nei confronti di tale Stato¹¹⁵.

Certo, almeno a prima vista potrebbe apparire paradossale che la Corte, nel mettere in risalto il "fine ultimo" del processo di integrazione, ne tragga una conseguenza che, sul piano pratico, ma anche su quello simbolico, valorizza la sovranità dello Stato recedente. Ed invero, non solo la Corte ammette la revocabilità in via unilaterale, ossia senza che sia necessario l'accordo degli altri Stati membri, aprendo

¹¹² Espressa, in ipotesi, all'esito di un processo democratico: *ivi*, punto 66.

¹¹³ *Ivi*, punto 67. Nello stesso senso si era espresso l'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona nelle conclusioni presentate il 4 dicembre 2018 nella causa C-621/18, *Wightman*, ECLI:EU:C:2018:978, al par. 133.

¹¹⁴ In proposito, M. GATTI, *Withdrawing from the EU: Between Sovereign Rights and Union Autonomy*, cit., p. 11, ritiene che l'argomento relativo alla *sovranità* dello Stato recedente, sviluppato nella parte della sentenza relativa alla formulazione dell'art. 50 TUE, e ripreso al punto 72, sarebbe nettamente preminente rispetto agli altri argomenti, basati su principi e obiettivi dell'ordinamento dell'Unione. Tale tesi non convince del tutto, anche in considerazione della notevole portata strutturale ed assiologica di questi ultimi profili. In tal senso cfr., *ex multis*, A. CUYVERS, *Wightman, Brexit, and the sovereign right to remain*, cit., p. 1316, che rileva: «Most fundamentally, [...] the ECJ's argument for unilateral revocation does not depend on the flawed parallel with Article 50(1) TEU as such. The real justification for unilateral revocation runs deeper and is based on several fundamental values, principles, aims and objectives of the EU», pur riconoscendo che da una lettura rigorosa del punto 58 della sentenza si trarrebbe l'idea che il parallelo con l'art. 50, par. 1, TUE sia l'unica giustificazione della soluzione accolta dalla Corte. Cfr., altresì, *ivi*, p. 1317, ove si afferma: «One of the strongest arguments of the ECJ for unilateral revocation is based on EU citizenship». In termini analoghi, cfr. J. VIDMAR, *Unilateral Revocability in Wightman: Fixing Article 50 with Constitutional Tools*, cit., p. 360, ad avviso del quale: «The reasoning became much more persuasive when the Court looked beyond the textual reading of Article 50 TEU and made a constitutional argument. [...] acting as the EU Constitutional Court, the Court of Justice looked beyond the textual reading of Article 50, fixing the faulty mechanism for separation from a constitutionalised polity».

¹¹⁵ Cfr. A. CUYVERS, *Wightman, Brexit, and the sovereign right to remain*, cit., p. 1316.

così la strada al rischio di abusi del potere di revoca¹¹⁶, ma sottolinea altresì, a più riprese, il carattere *sovrano* di tale potere, ricorrendo ad espressioni del tutto inusuali, se riferite agli Stati membri, nella giurisprudenza dell'Unione¹¹⁷.

In realtà, però, la strada intrapresa dalla Corte risulta chiaramente ispirata dalla finalità di favorire il più possibile la permanenza all'interno dell'Unione dello Stato membro interessato: la sovranità, in altri termini, è valorizzata al fine di giustificare la possibilità di restare all'interno dell'Unione e, dunque, di *non* recedere¹¹⁸. Per tale via, la Corte di giustizia lascia aperta la possibilità di un ripensamento, nell'ottica di (tentare di) non pregiudicare l'estensione del progetto comune.

Nello stesso tempo, peraltro, la Corte chiarisce che l'eventuale revoca dell'intenzione di recedere dovrebbe essere «univoca ed incondizionata, nel senso che sia diretta a confermare l'appartenenza all'Unione dello Stato membro interessato in termini immutati per quanto riguarda la sua condizione di Stato membro»¹¹⁹, non essendo dunque concepibile, almeno in linea di principio, una revoca subordinata all'ottenimento di deroghe o condizioni di *membership* più favorevoli.

Nella sentenza *Wightman*, in definitiva, l'obiettivo della *ever closer union*, letto in correlazione con la valorizzazione della volontarietà della partecipazione al processo di integrazione, costituisce uno degli elementi principali su cui si fonda l'interpretazione della clausola di recesso da parte della Corte di giustizia.

5. Conclusioni

Alla luce di quanto precede, pare potersi affermare che il recesso, nel sistema dell'Unione europea, non può essere letto unicamente quale fattore di disintegrazione, né, dunque, soltanto in contrapposizione all'obiettivo della *ever closer union*.

Se, da un lato, il fenomeno del recesso arreca indiscutibilmente un *vulnus* all'obiettivo in questione, quantomeno sotto il profilo della sua sfera di applicazione soggettiva, dall'altro lato, tale obiettivo può

¹¹⁶ Un rischio evidenziato da numerosi commentatori: cfr., ad esempio, M. GATTI, *Withdrawing from the EU: Between Sovereign Rights and Union Autonomy*, cit., p. 12. Per ampie riflessioni sul punto, cfr. A. CUYVERS, *Wightman, Brexit, and the sovereign right to remain*, cit., p. 1323 ss., nonché, prima della sentenza *Wightman*, D. BENRATH, *Bona Fide and Revocation of Withdrawal: How Article 50 TEU Handles the Potential Abuse of a Unilateral Revocation of Withdrawal*, in *European Law Review*, 2018, p. 234 ss.

¹¹⁷ Cfr. M.E. BARTOLONI, *L'impatto del recesso sul processo d'integrazione europea attraverso la lente della Corte di giustizia*, cit., p. 655, che propone (alla nota 50) una suggestiva comparazione con la giurisprudenza "tradizionale" della Corte di giustizia, in cui i riferimenti alla sovranità degli Stati membri, in linea generale, sono funzionali ad evidenziare esclusivamente le *limitazioni* cui tale sovranità soggiace per effetto dell'appartenenza al sistema "comunitario"; cfr. inoltre A. CUYVERS, *Wightman, Brexit, and the sovereign right to remain*, cit., p. 1316 ss., spec. p. 1318: «For those initiated in the orthodoxy that EU law limits sovereignty this may feel a bit like Jeremy Corbyn praising supranational capitalism».

¹¹⁸ Cfr. A. CUYVERS, *Wightman, Brexit, and the sovereign right to remain*, cit., p. 1321, che parla di «one-directional sovereignty», in contrapposizione con «a take-back-control kind of sovereignty».

¹¹⁹ Corte giust., 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, cit., punto 74.

però essere perseguito, e valorizzato, anche nel contesto della procedura di recesso.

È questa l'articolazione dei rapporti tra recesso ed *ever closer union* che pare emergere, in estrema sintesi, dalla vicenda della Brexit, nella quale, come si è visto, a seguito di una prima fase – culminata con l'adozione dell'“intesa” del 19 febbraio 2016 – nel corso della quale il citato obiettivo sembrava essere destinato ad un sostanziale declino, si è gradualmente sviluppata una prassi, nel quadro della gestione dei negoziati, ma anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia¹²⁰, che pare conforme alla finalità dell'unione sempre più stretta.

Il recesso, quindi, pur con tutti i rischi che comporta per la tenuta complessiva del sistema e quanto alla possibilità di ripercussioni negative nello Stato interessato ed in altri Stati membri, si è rivelato un istituto suscettibile di arricchire il diritto dell'Unione¹²¹, nonché, probabilmente, di segnare un passaggio non scontato verso la “maturità” dell'ordinamento “comunitario”¹²². Invero, nel rendere tangibile la circostanza che l'integrazione europea non può che essere frutto di scelte volontarie, libere e democratiche da parte degli Stati membri e dei loro cittadini, il recesso consente di superare, come visto, l'idea di irreversibilità del processo di integrazione, proclamata in passato dalla Corte di giustizia, così (per certi versi, paradossalmente) rafforzando i rapporti tra gli Stati membri ed il patto di condivisione tra di essi¹²³. In tale prospettiva, il recesso non solo non pregiudica, di per sé, l'*acquis* dell'Unione¹²⁴, ma può addirittura risultare funzionale al rafforzamento e allo sviluppo del sistema nel suo complesso.

Ciò, evidentemente, senza che sia possibile sottovalutare le tensioni verso il recesso di uno o più Stati membri dall'Unione, essendo quindi auspicabile un'ampia riflessione, a livello istituzionale, sullo stato attuale e sulle prospettive del processo di integrazione, anche al fine di individuare le modalità attraverso cui continuare a garantire l'avanzamento di tale processo e, dunque, l'effettivo perseguimento dell'obiettivo della *ever closer union*.

¹²⁰ Su cui cfr., in termini generali, con riguardo all'insieme delle sentenze maggiormente rilevanti in tema di recesso, M.E. BARTOLONI, *L'impatto del recesso sul processo d'integrazione europea attraverso la lente della Corte di giustizia*, cit.

¹²¹ In tal senso cfr., ad esempio, C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU: an integration-friendly process*, cit., p. 53.

¹²² Cfr. L. VAN MIDDELAAR, *Brexit as the European Union's 'Machiavellian Moment'*, cit., p. 22: «The European Union has already learned much about itself from the Brexit moment of truth. We have seen how it displayed a peculiar combination of frailty and firmness, resentment and determination, panic and bravura – signs of a new will to live. It is showing a new awareness of the need to protect itself and its citizens».

¹²³ Così M.E. BARTOLONI, *L'impatto del recesso sul processo d'integrazione europea attraverso la lente della Corte di giustizia*, cit., p. 657 s., che richiama, sul punto, le osservazioni di G. FALCON, *Due casi di secessione: Texas v. White (1868) e Andy Wightman (et a.) v. Secretary of State for Exiting the European Union (2018)*, in C. BERGONZINI – A. COSSIRI – G. DI COSIMO – A. GUAZZAROTTI – C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, p. 272 ss.

¹²⁴ Cfr. C. AMALFITANO, *L'acquis comunitario: da esperienza giuridica a fattore di integrazione*, cit., p. 819 ss., spec. pp. 820-821: «Il recesso di uno o anche più Stati dall'Unione non comporta né dovrebbe comportare un pregiudizio per l'*acquis* nel suo complesso e una sua conseguente regressione (anzi, l'uscita dello Stato in questione pare finalizzata, tra l'altro, proprio ad evitare un indebolimento dell'Unione e del suo *acquis*, che potrebbero derivare dalla costante e tenace opposizione di tale Stato al processo di integrazione/evoluzione); esso, semplicemente, non vincolerà più nei rapporti con lo Stato che cessa di appartenere all'ordinamento comunitario e che, pertanto ed evidentemente, non sarà neppure più soggetto ad eventuali sviluppi dell'*acquis*».



Un passaggio importante, in tale contesto, sarà costituito dalla negoziazione e dalla conclusione dell'accordo relativo alle future relazioni tra Unione europea e Regno Unito. Soltanto se anche tale fase conclusiva della Brexit sarà gestita con successo da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri, ad esempio prevedendo forme di associazione “dall'esterno” di tale Stato al processo di integrazione¹²⁵, sarà possibile ritenere che la «scommessa costituzionale»¹²⁶ rappresentata da tale vicenda sia stata vinta e che, quindi, le potenzialità positive del recesso per la realizzazione di un'unione sempre più stretta siano state pienamente sfruttate.

In termini più generali, le predette potenzialità paiono configurabili a patto che il recesso resti un fenomeno limitato e, in ogni caso, riguardi Stati membri che – per ragioni storiche, politiche, geografiche – non siano tra i più “rilevanti” per il percorso di integrazione; in altre parole, il recesso sembra poter rafforzare la *ever closer union* soltanto nella misura in cui gli elementi strutturali dell'Unione, anche sotto il profilo soggettivo, non vengano stravolti.

¹²⁵ In tal senso cfr., ad esempio, EDITORIAL COMMENTS, *Withdrawing from the “ever closer union”?*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1491 ss., spec. p. 1497 ss.

¹²⁶ Così definita da B. CARAVITA, *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, in *federalismi.it*, n. 16/2017, p. 2.