

COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE
E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

IO

Direttore

Augusto SINAGRA

Sapienza Università degli Studi di Roma

Comitato scientifico

Paolo BARGIACCHI

Università degli Studi di Enna “Kore”

Aldo BERNARDINI

Università degli Studi di Teramo

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

Universidad de Córdoba

Gian Luigi CECCHINI

Università degli Studi di Trieste

Scuola Superiore Universitaria per Mediatori Linguistici CIELS, sede di Gorizia

Jovan CIRIC

Università degli Studi di Belgrado

Instituta za Uporedno Pravo

Giudice della Corte costituzionale serba

Benjamin DAVIS

The University of Toledo, Ohio, USA

Juan Manuel DE FARAMIÑÁN GILBERT

Universidad de Jaén

Ciro Nolberto GÜECHA MEDINA

Universidad Libre

“Santo Tomas”, Tunja, Boiaca, Colombia

Giovanni Michele PALMIERI

Università degli Studi di Trieste

già Direttore del Dipartimento Minoranze del Consiglio d’Europa

Massimo PANEBIANCO

Università degli Studi di Salerno

Ennio TRIGGIANI

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Florin TUDOR

Universitatea Dunarea de Jos din Galati

Anna Lucia VALVO

Università degli Studi di Enna “Kore”

Ugo VILLANI

Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Nella “Collana di Diritto internazionale pubblico e Diritto dell’Unione europea” sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale. Il direttore approva le opere e le sottopone a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell’anonimato sia dell’autore, sia dei due revisori che si scelgono: l’uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l’altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno. I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere. Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell’ambito disciplinare prescelto e originalità dell’opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all’apparato critico; d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; e) rigore metodologico; f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; g) uniformità dei criteri redazionali. Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore, salvo casi particolari in cui il direttore provvederà a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell’elaborato. Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali il direttore della collana, in assenza di osservazioni negative, ritiene approvata la proposta. Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegni, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. Il direttore, sotto sua responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

La "Collana di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea" ospita monografie relative a problematiche di diritto internazionale pubblico di tipo classico, come anche relative a problemi di diritto internazionale riflettenti la attualità. Così, per esempio, i limiti di "penetrabilità" della sovranità dello Stato con riferimento a un necessario punto di equilibrio tra divieto di ingerenza negli affari interni e dovere di intervento a tutela di valori e interessi superiori della Comunità internazionale degli Stati; ovvero, il "dovere di proteggere"; la relatività storica dei contenuti e dei valori protetti dalle norme di *jus cogens* e i rapporti tra queste e le norme *erga omnes*. E ancora: i diritti umani fondamentali di cosiddetta "ultima generazione"; il consolidarsi di un *corpus* normativo in materia di tutela internazionale dell'ambiente; i principi regolatori del commercio internazionale; i presupposti e i limiti del "diritto allo sviluppo". Senza con ciò trascurare, come detto, temi tradizionalmente classici del diritto internazionale come, ad esempio, quello dei contenuti e limiti della sovranità statale e, ancor prima, della soggettività giuridica internazionale.

I lavori monografici afferenti al diritto dell'Unione europea, che pure rientrano nelle previsioni di questa nuova Collana, prescindono da ogni "attrazione" per così dire internista (come, per esempio, la disciplina del libero mercato e della libera concorrenza, l'integrazione dei sistemi economici, i problemi di natura fiscale nel processo integrazionista europeo, ecc.), rivolgendosi specificamente agli aspetti per così dire pubblicistici dell'Unione europea come, tra gli altri, il dibattuto problema della soggettività giuridica internazionale della Unione, e i rapporti interordinamentali tra diritto comunitario, ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri dell'Unione e ordinamento internazionale; la discussa problematica del riparto della sovranità e delle competenze; il *deficit* di democraticità; la politica estera e di difesa; la cooperazione giudiziaria in materia penale come in materia civile; i rapporti dell'Unione con gli Stati terzi e i rapporti dell'Unione europea con l'Organizzazione Mondiale del Commercio; ed infine, ma sempre a titolo esemplificativo, e non certamente in ordine di importanza, le competenze dell'Unione in materia di riconoscimento e protezione dei diritti fondamentali della persona, e i rapporti tra l'Unione stessa e la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Ezio Benedetti

La crisi del processo d'integrazione europea tra ammissione e recesso

Le sfide e le opportunità dell'allargamento
ai Balcani occidentali e della *Brexit*





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0111-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: marzo 2017

Ad Antonietta

11 *Introduzione*

23 *Capitolo I*

L'evoluzione del processo d'integrazione europea tra "idea federale", "metodo comunitario" e "metodo intergovernativo"

1.1. Alcune considerazioni metodologiche preliminari, 23 – 1.2. Profili giuridici dell'idea di Europa unita dalle origini al XIX secolo, 27 – 1.3. L'europeismo nel XX secolo e lo sviluppo iniziale del processo d'integrazione europea, 42 – 1.4. Dalla CECA ai Trattati di Roma: il fallimento del progetto federale europeo tra "metodo comunitario" e "metodo intergovernativo", 53 – 1.5. I Trattati di Roma ed il rilancio del processo d'integrazione europea, 65 – 1.6. Le modifiche ai Trattati istitutivi dall'Atto Unico Europeo a Lisbona e il rilancio dell'integrazione politica, 81 – 1.7. Il Trattato di Lisbona tra "Costituzione europea" e "metodo intergovernativo", 101.

115 *Capitolo II*

L'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali e la disciplina giuridica contenuta nel Trattato di Lisbona in materia di allargamento

2.1. La personalità giuridica dell'Unione, le relazioni esterne e la conclusione di accordi internazionali, 115 – 2.2. Il processo di allargamento e le novità contenute nel Trattato di Lisbona, 124 – 2.3. Una breve storia degli allargamenti dal 1973 al 2004 con alcune note metodologiche a margine, 143 – 2.4. La procedura di adesione all'UE: dal quinto allargamento del 2004 ai negoziati con i Paesi dei Balcani occidentali, 160 – 2.5. La "politica di condizionalità" e le sfide dell'allargamento ai Balcani occidentali: le ultime novità ed il caso del Kosovo, 182 – 2.6. Evoluzione, stato dell'arte e scenari futuri dell'allargamento dell'UE ai sei Paesi dei Balcani occidentali, 195.

- 225 Capitolo III
 *La Brexit e l'articolo 50 TUE: sfide ed opportunità per il rilancio
 del processo d'integrazione*
- 3.1. Il recesso dalle organizzazioni internazionali, 225 – 3.2. Il recesso
 dall'Unione Europea: profili di criticità, 233 – 3.3. L'art.50 del Trattato di
 Lisbona e la disciplina di recesso dall'Unione Europea, 241 – 3.4. Dal refe-
 rendum sulla Brexit alla querelle « Crown's prerogative » e l'attivazione
 del recesso: le sentenze sul caso "Miller", 247 – 3.5. La *Brexit* e alcune
 riflessioni conclusive su un processo dalle molteplici incognite, 257.
- 265 *Conclusioni*
- 273 *Bibliografia di riferimento*
- 327 *Indice dei nomi*

Introduzione

La crisi che l'Unione Europea (di seguito indicata con l'acronimo UE) sta attraversando può avere diverse e articolate chiavi di lettura. Prima di elencare almeno alcuni degli aspetti che caratterizzano l'attuale difficile situazione in cui si trova l'UE, ci pare opportuno sottolineare che il termine "crisi" utilizzato da molti analisti, studiosi di politica europea e giuristi, e che anche noi abbiamo utilizzato in questo lavoro per descrivere le molteplici difficoltà ma anche, come vedremo, le possibilità che il progetto europeo si trova ad affrontare, ha una natura, per così dire, "polisemica"¹.

Il termine si presta, difatti, ad essere utilizzato sia per descrivere situazioni potenzialmente negative — è questa l'accezione più comunemente conosciuta per descrivere una « perturbazione o improvvisa modificazione nella vita di un individuo o di una collettività, con effetti più o meno gravi e duraturi »² — che per indicare situazioni potenzialmente produttive di effetti positivi a seguito di un cambiamento più o meno radicale della situazione pre-esistente. L'etimo di crisi è il verbo greco *κρίνω* (separare, cernere, in senso più lato, discernere, giudicare, valutare), da cui deriva, a sua volta, il termine *κρίσις*, che significa 'scelta, decisione'. Nell'uso comune questo termine ha assunto un'accezione negativa in quanto vuole significare il peggioramento di una situazione. Se invece riflettiamo sull'etimologia della parola crisi, possiamo coglierne anche una sfumatura positiva, in quanto un momento di crisi, cioè di riflessione, di valutazione, di discernimento, può trasformarsi nel presupposto necessario per un miglioramento, per una rinascita, per un rifiorire prossimo. Come giustamente osservato, il concetto di crisi è una sorta di "concetto-baule" in quanto abbraccia il senso di altri concetti e racchiude una molteplicità di significati, tanto da ritrovarlo nel lessico di tutte quelle discipline che si

1. DELEUZE, *Logica del senso*, Milano, 1975

2. DEVOTO, OLI, *Il dizionario della lingua italiana*, Firenze, 2000, p. 553.

interessano ai sistemi ed ai comportamenti umani: dall'economia alla psicologia, dalla filosofia alla politologia, al diritto e alla sociologia³.

Ritornando all'uso del termine crisi riferito alle difficoltà politiche ed alle sfide giuridiche che il processo d'integrazione europea sta affrontando e dovrà affrontare anche nel prossimo futuro, non possiamo non rilevare come l'utilizzo che se ne fa nei *media* e anche nella produzione scientifica, assuma una connotazione quasi esclusivamente negativa; tralasciando qualsiasi implicazione potenzialmente positiva che ogni cambiamento porta comunque con sé. È, difatti, indubbio che l'UE stia cambiando, che stia vivendo uno dei momenti storico-politici più complessi sin dall'istituzione con il nome di CEE nel 1957, e che tali difficoltà si riflettano anche sulle prospettive future del progetto europeo.

Le due anime dell'Europa paiono sempre più in conflitto tra loro. L'Europa dei mercati e della stabilità finanziaria si scontra con le aspirazioni più genuinamente europeiste di chi crede ancora che sia non solo possibile, ma anche doveroso, procedere sulla strada dell'integrazione politica europea nel rispetto dei valori fondanti il processo d'integrazione: lo Stato di diritto, il rispetto e la tutela dei diritti fondamentali, la democrazia. Tuttavia, anche chi sostiene che nell'UE si ostentino sempre più retoricamente i valori di libertà e democrazia non pare avere del tutto torto. Questi valori, difatti, non paiono guidare in modo univoco le sue politiche e, pur richiamati nei primi articoli del Trattato di Lisbona, spesso cozzano con l'insieme delle sue norme predisposte al fine del buon funzionamento dei mercati⁴.

Basta scorrere i titoli delle conclusioni dell'ultimo Consiglio europeo (15 dicembre 2016)⁵ o di quello tenutosi nello stesso periodo l'anno precedente (17-18 dicembre 2015)⁶, per cogliere la gravità delle crisi in cui da qualche anno si dibatte l'UE: immigrazione e rifugiati, disoccupazione giovanile, lotta al terrorismo, mercato unico, Unione

3. COLLOTA, *La polisemia del concetto di crisi: società, culture, scenari urbani*, in *Società Mutamento Politica*, vol. 1, n. 2, 2010, p. 20.

4. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, 2015.

5. CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza*, EUCO 34/16, Bruxelles, 15 dicembre 2016. Il testo completo del documento è scaricabile dal sito: www.consilium.europa.eu

6. CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza*, EUCO 28/15, Bruxelles, 18 dicembre 2015. Il testo completo del documento è scaricabile dal sito: www.consilium.europa.eu.

Economica e Monetaria, cambiamenti climatici, *Brexit*, ISIS e Siria. Leggendole ci si accorge subito che l'UE le affronta con il consueto approccio: varare misure per affrontare nell'immediato le crisi senza essere mossi da prospettive di lungo periodo, attuarle passo dopo passo, sempre però in funzione della costruzione e gestione del mercato unico europeo. Non pare vi sia alcuna strategia definita che possa trasformare queste crisi in opportunità di crescita e sviluppo, non vi è quella che potremmo definire una *visione* politica definita; le risposte date paiono essere parziali, contingenti e senza una prospettiva strategica. Di questa situazione risente l'intero processo d'integrazione europea e la svolta pare non essere dietro l'angolo.

Tale approccio non è casuale, in quanto tipico della pluridecennale combinazione adottata dalle istituzioni comunitarie tra "metodo intergovernativo" e "metodo funzionalista"⁷ — dove l'idea generale è che "da cosa nasca cosa", che il semplice agire sia foriero di risultati positivi anche se non sostenuto da un piano preciso, ciò che raffinati esegeti nei *media* e nell'analisi scientifica definiscono «effetti di *spill over*»⁸.

Ciononostante, si può anche ritenere che la spinta propulsiva e ideale dell'europeismo non si sia del tutto esaurita, e che le istituzioni europee e gli Stati membri possano fare ancora molto per sviluppare e sostenere il processo d'integrazione europea in termini concreti.

Partendo da questo presupposto metodologico, il presente lavoro

7. BORRÁS, JACOBSSON, *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, in *Journal of European Public Policy*, 11, 2004, pp. 185–208; HATZOPOULOS, *Why the open method of coordination is bad for you: a letter to the EU*, in *European Law Journal*, vol. 13, n. 3, 2007, pp. 309–342; RISSE, KLEINE, *Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n. 1, 2007, pp. 69–80; ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 34 ss.; VALVO, *L'Unione europea dal Trattato "Costituzionale" al Trattato di Lisbona*, Roma, 2010; AVITABILE, *Interpretazioni del funzionalismo giuridico*, Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Cassino, 2010; VAN HOECKE (ed.), *Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method for what kind of discipline*, Oxford, 2011.

8. Uno dei primi a utilizzare questo approccio fu uno dei principali esponenti della scuola neo-funzionalista statunitense, il quale, negli anni Sessanta del secolo scorso, sostenne che le nuove forme di cooperazione regionale (transnazionale) che stavano emergendo nel secondo dopoguerra si sarebbero dovute analizzare tenendo essenzialmente conto del successo o meno del processo politico, sociale ed economico che le aveva guidate e non tanto rispetto alle finalità che il processo d'integrazione stesso si poneva. Cfr. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, 1968.

si propone di analizzare, in una prospettiva giuridica, due sfide che apparentemente non paiono avere molto in comune, ma che a nostro avviso, se guardate nella giusta prospettiva, sono rappresentative entrambe sia delle potenzialità espansive che dei rischi disgregativi che l'UE si troverà ad affrontare nei prossimi anni.

La prima di queste sfide è il processo di allargamento dell'Unione ai Balcani occidentali⁹.

Dall'istituzione ad oggi¹⁰, la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), la Comunità Economica Europea (CEE), la Comunità europea dell'Energia Atomica (EURATOM) prima, la Comunità europea (CE) poi e infine l'Unione Europea (UE) hanno dimostrato di essere organizzazioni internazionali a dimensione regionale con una forte capacità espansiva ed inclusiva, caratterizzata dal progressivo incremento da 6 a 28 Stati membri e con ulteriori prospettive di allargamento ai c.d. Balcani occidentali.

Dal momento che l'allargamento è una delle politiche più importanti dell'Unione, che si trova da sempre ai primi posti nell'agenda delle attività delle istituzioni comunitarie, risulta di fondamentale importanza per la comprensione del processo evolutivo e delle prospettive future del progetto europeo, analizzare l'allargamento dell'UE ai Paesi balcanici secondo due direttrici principali. In primo luogo, l'ultimo grande allargamento del 2004–2007 ha trasformato molti Paesi europei con un passato ad economia pianificata ed a partito unico in società democratiche, o tendenzialmente tali, ed economie di mercato. In secondo luogo, il processo di allargamento, anche se con diversi limiti che evidenzieremo nel corso di questo scritto, ha garantito l'affermazione dello Stato di diritto in questi Paesi, incrementando al

9. Considerato che ormai vengono utilizzati comunemente sia nei documenti ufficiali dell'UE che nella maggior parte della letteratura giuridica sull'argomento, utilizzeremo i due termini di Balcani occidentali anche nel presente elaborato. Tuttavia riteniamo doveroso evidenziare, sin da subito, la inesattezza di tale definizione sia da un punto di vista geografico che geopolitico: non esiste, infatti, una suddivisione dei Balcani in occidentali, orientali o altro. Tale definizione è un neologismo coniato dal Consiglio europeo di Laeken nel 2001, che risulta tuttavia utile per definire agevolmente in termini "politici" i Paesi nati dal dissolvimento dell'ex-Jugoslavia, meno Croazia e Slovenia visto il loro ingresso nell'UE rispettivamente nel 2013 e nel 2004, più l'Albania. Per un approfondimento del concetto v. CATTARUZZA, SINTÈS, *I Balcani in 100 mappe. L'altro volto dell'Europa*, Gorizia, 2015, p. 12 ss.

10. Per una trattazione esauriente della storia del processo d'integrazione europea si rimanda al Cap. 1 di questo lavoro.

contempo la stabilità e la sicurezza in tutta l'Europa. Considerati anche i problemi che l'allargamento del 2004 ha causato negli ordinamenti giuridici e nell'assetto politico interno dei nuovi Paesi membri, questo processo, estremamente complesso, lungo ed articolato presenta delle sfide giuridiche e degli aspetti critici non secondari, che se mal gestiti e compresi possono causare ulteriori significativi problemi all'Unione nel suo complesso, considerato anche il particolare contesto geopolitico che caratterizza i Balcani e che da sempre ne fa uno dei punti di frattura principale per la stabilità del continente europeo¹¹. L'emergere di forme sempre meno velate di autoritarismo da parte delle *elite* al potere, i gravi problemi socio-economici che attanagliano questi Paesi, la corruzione e la criminalità organizzata diffusa e "istituzionalizzata", la sempre presente retorica nazionalista e la contrapposizione etnica e in parte religiosa, sono tutti elementi potenzialmente pericolosi sia per la stabilità e una pace duratura nella regione, sia per l'Unione nel suo complesso.

Riteniamo che per evitare nuovi conflitti in Europa non si possa prescindere dal perseguire una stabilizzazione e un'integrazione di questi Paesi nel quadro giuridico e politico europeo. Lasciare i Balcani in un "limbo", insistere in una politica miope che tenda a considerare quest'area come una sorta di "buco nero" nel cuore d'Europa non può che causare ulteriori problemi non solo all'Unione, ma alla stabilità del Continente europeo nel suo complesso¹².

La seconda sfida cui faremo riferimento è relativa al referendum tenutosi in Gran Bretagna il 23 giugno 2016, che ha registrato la decisione di abbandonare la casa comune europea da parte dei sudditi di Sua Maestà britannica.

Abbiamo inteso soffermare la nostra attenzione su questi due aspetti, perché consideriamo le due sfide emblematiche dell'allargamento/accesso e del recesso alla e dall'UE, due fasi importanti e distintive della vita dell'Unione. Integrazione e disgregazione possono essere, infatti, considerate due facce della stessa medaglia. Il recesso di un membro è sempre possibile, ma altrettanto lo è l'adesione di un nuovo Stato. Le organizzazioni internazionali, è l'Unione europea lo è tuttora,

11. CASTELLAN, *Histoire des Balkans (XV–XX siècle)*, Paris, 1991.

12. VIOLANTE, *Il "muro" tra Europa e Balcani occidentali*, in FIAMINGO, GIUNCHI (a cura di), *Muri, confini, passaggi. Studi storico-politici e prospettive giuridiche*, Milano, 2009, p. 223 ss.

sono enti dinamici, in continua evoluzione, ed, in tal senso, il recesso britannico e l'eventuale allargamento balcanico sono due profili tipici del fenomeno organizzatorio internazionale contemporaneo.

Accanto ai diversi allargamenti che hanno caratterizzato la storia recente dell'UE e meno recente della CEE, il sogno di un'Europa unita ha subito nel corso del 2016 un brusco risveglio, una frenata in un percorso che pareva lineare e difficilmente cancellabile. Il referendum britannico, la c.d. "*Brexit*"¹³, ha, difatti, per la prima volta posto le istituzioni europee, gli Stati membri ed anche i cittadini europei di fronte all'evidenza che il processo di espansione poteva subire un ritorno al passato, non solo un rallentamento ma anche una compressione ed una riduzione della *membership* con il recesso, previsto dai Trattati istitutivi, come vedremo nel prosieguo del presente lavoro, di uno Stato membro.

Alla luce degli errori della classe politica Britannica pro-europea, della superficialità con cui le stesse istituzioni europee hanno affrontato questa sfida e delle difficoltà che molta dottrina ha incontrato nell'inserire questo fenomeno nel quadro più ampio della crisi delle istituzioni europee, dell'idea di un'Europa unita e della crisi economica ma anche valoriale e morale che attanaglia il Vecchio Continente, la decisione presa dai cittadini britannici di uscire dall'UE andrebbe analizzata da un punto di vista politologico e socio-politico. Ma non è questo l'obiettivo della nostra disamina; ci limiteremo, infatti, a sottolineare la particolarità della situazione, ad analizzare le questioni e le problematiche giuridiche che emergono a seguito di tale scelta, le difficoltà e le incertezze in cui si dibattono le istituzioni europee, gli Stati membri e la stessa Gran Bretagna nel definire i tempi ed i modi dell'uscita, nonché le conseguenze che la stessa avrà sui rapporti giuridici tra UE e Gran Bretagna e sul futuro del processo di integrazione.

In questo senso, pare opportuno sottolineare che nonostante il fatto che la *Brexit* ponga diverse problematiche di natura giuridica circa i tempi, i modi e le conseguenze del recesso britannico dall'UE, allo

13. Il significato della parola *Brexit* fa riferimento all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea e deriva dall'unione di due parole inglesi: "*Britain*" (Regno Unito) ed "*exit*" (uscita). *Brexit* è un termine coniato dai media sulla scia del significato di *Grexit*, in voga nell'estate 2015, termine che indicava la possibile uscita della Grecia dall'UE a seguito della crisi economico-finanziaria che ha sconvolto il Paese a partire dal 2012.

stesso tempo essa si può trasformare, se ben gestita e compresa appieno nelle sue potenzialità dalle istituzioni europee e dagli Stati membri, in una grande opportunità per rilanciare il processo d'integrazione europea soprattutto nella sua dimensione più genuinamente politica. Non va, infatti, dimenticato che il Regno Unito è il Paese membro che tradizionalmente e con maggiore forza si è sempre opposto ad un approfondimento dei legami politici tra gli Stati membri ed all'idea di un'unione politica più stretta e foriera di ulteriori sviluppi "costituzionali" e federali¹⁴, abbandonati dopo il fallito referendum del 2005 in Francia ed Olanda per la ratifica del Trattato che adottava una "Costituzione" per l'Europa. In tal senso, l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione ed i negoziati che ne seguiranno potrebbero rappresentare il momento opportuno per rilanciare il progetto di un'unione politica più stretta tra gli Stati membri. Va peraltro detto che tale prospettiva pare per il momento essere congelata anche a causa del crescente euroscetticismo che caratterizza molti governi europei, non solo del centro-est Europa.

Lo scopo dell'analisi proposta è quindi duplice: da un lato, analizzare in una prospettiva giuridica il processo di allargamento, la "condizionalità politica" ed i Criteri di Copenaghen, in relazione all'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali; dall'altro, profilare le conseguenze e le principali problematiche giuridiche connesse alla decisione della Gran Bretagna di recedere dall'Unione, con particolare

14. Per una trattazione approfondita della questione e per un *excursus* completo circa la natura giuridica dell'Unione e le sue possibili evoluzioni future v.: GRILLER, ZILLER, *The Lisbon Treaty: Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vienna, 2008; TRIGGIANI, *L'Unione europea dopo la riforma di Lisbona*, Bari, 2011; ID., *Sopranazionalità ed internazionalità nell'evoluzione dell'Unione*, in TUFANO (a cura di), *Cantiere Europa — Le riforme istituzionali dell'Europa*, Napoli, 2004, p. 39 ss. SCICLUNA, *European Union Constitutionalism in Crisis*, New York, 2015; TUORI, *European Constitutionalism*, Cambridge, 2015; ROZO ACUÑA (a cura di), *La carta costituzionale dell'Unione europea. La costituzione politica europea*, Fano, 2005; DRAETTA, SANTINI (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della Costituzione*, Milano, 2008; CECCHINI, *Trattato vs Costituzione. Le aporie giuridiche del Trattato che adotta "Costituzione" per l'Europa e del Trattato di Lisbona: un vulnus per il futuro dell'Unione europea*, Padova, 2009; BRUNO, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012; DANIELE, *Costituzione europea e riforma istituzionale dell'Unione*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 1; PASCALE, *Problematiche e sviluppi del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione europea alla luce del vertice di Bruxelles del 21-23 giugno 2007 e del Trattato di Lisbona del dicembre 2007*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n. 29, 2008, pp. 87 ss.; VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010.

riguardo al processo negoziale che si avvierà nel corso del 2017. Tenteremo di dimostrare come queste due sfide possono da un lato, acuire il processo disgregativo ed accelerare la fine del sogno europeista se mal gestite e/o sottovalutate, dall'altro, rappresentare un'opportunità per una rivisitazione e revisione del progetto europeo proprio in ragione della *crisi* sistemica che l'Unione sta attraversando.

Obiettivo ultimo dell'elaborato è quello di fornire un quadro d'analisi unitario circa il possibile futuro dell'UE alla luce del Trattato di riforma del 2007 e della profonda crisi istituzionale, politica e giuridica che il progetto europeo sta vivendo. Crisi, peraltro, ulteriormente acuita dall'effettiva incapacità che le istituzioni europee dimostrano nella gestione delle principali sfide poste dalla comunità internazionale al continente europeo: l'emergenza dei rifugiati e la crisi socio-economica — che grava soprattutto sulle giovani generazioni privandole di una speranza in un mondo migliore e più giusto, in cui il lavoro non sia un privilegio o una chimera ma un diritto — il crescente populismo, le minacce del terrorismo globale, l'euroscetticismo, l'unilateralismo di alcuni Stati membri in politica estera ed il rifiuto di qualsiasi diversità che caratterizza diversi Governi europei, che sicuramente non favorisce l'idea di un'Europa solidale ed unita, ma anzi fomenta razzismo, stereotipi, egoismi nazionali. È da temere, in tal senso, il ritorno ad un passato di contrapposizione e scontro che il nostro continente non dovrebbe rimpiangere¹⁵. La soluzione per uscire da questa duplice "crisi", politica ed istituzionale, dell'UE potrebbe essere l'introduzione di un sistema effettivo di "democrazia partecipativa":

gli Stati membri dell'Unione Europea sembrano essere sempre più gelosi delle loro prerogative sovrane e i cittadini europei [...] appaiono sempre più lontani dalle Istituzioni dell'Unione Europea e dall'idea di una Europa unita: il che solo apparentemente rappresenta una manifestazione dell'inesistenza di un sentimento di comune appartenenza, anche politica. D'altra parte, se è vero che le contraddizioni sono immanenti alla struttura stessa dell'Unione Europea e se è pur vero che il processo di integrazione è già stato caratterizzato da fasi alterne di crisi e di rilancio, è altrettanto vero che la pericolosa situazione di stallo in cui si trova in questo momento la UE rende il processo di integrazione sempre più inconsapevole vittima dell'incoerenza politica dei governi europei. E questa situazione di stagnante deriva

15. CONSARELLI, *L'Europa "una" e "multianime": un problema ancora aperto*, Padova, 2012.

dipende esclusivamente dalle ambigue e contraddittorie posizioni assunte dai vari esponenti della politica europea e, ancor più, dall'ormai ingiustificato attaccamento degli Stati membri ad anacronistici egoismi nazionali. Gli Stati membri, infatti, pur consapevoli della inevitabile necessità di nuove e più strette forme di integrazione ripropongono, tuttavia, lo stereotipo del modello intergovernativo che, inevitabilmente, determina il mantenimento della attuale situazione e del mal funzionamento dell'Unione Europea. L'Europa appare sgomenta dinanzi a sé stessa; spaventata dalle sfide che inevitabilmente deve affrontare per fornire le dovute risposte ai cittadini europei, innanzi tutto, e, perché no?, anche al mondo intero. Il mondo ha bisogno dell'Europa; ha bisogno di un'Europa più integrata e più democratica che si ponga come possibile alternativa e potenziale soluzione ai problemi originati dal mondo, per così dire, globalizzato¹⁶.

Nelle conclusioni di questo lavoro si delineeranno le linee guida, le proposte ed i passi che riteniamo necessari per un rilancio dell'idea europeista e del processo d'integrazione alla luce della *Brexit* e del possibile allargamento dell'UE ai Paesi dei Balcani occidentali. Vi è la necessità di un'Europa unita nuova, che non punti, come in realtà continua tutt'oggi a succedere, solamente sull'integrazione economica e sul mercato unico, sul liberismo quale *mantra* universale di sviluppo e progresso, sul rispetto delle regole monetarie e sulla stabilità finanziaria quali pilastri del processo d'integrazione. Bisogna, piuttosto, rilanciare effettivamente l'idea di un'Europa dei popoli che era già di SPINELLI, ADENAUER, DE GASPERI, SPAAK, MONNET, SCHUMAN e che deve basare la sua effettività e realizzabilità sulla volontà politica e sui valori fondanti il processo integrativo, spesso dimenticati in nome della stabilità dei mercati e della finanza, che sempre più spesso pare dettare i tempi alla politica e non viceversa¹⁷.

In questa prospettiva l'analisi del combinato disposto degli artt. 49 e 50 TUE — unitamente alla disciplina contenuta nel titolo V del TFUE (con particolare riguardo agli artt. 217 e 218) — che verrà svolta in questo lavoro risulterà utile per capire come le due sfide dell'allargamento dell'Unione ai Balcani occidentali e della *Brexit* possono rappresentare una grande opportunità, forse l'ultima, per un rilancio dell'idea di Europa unita. L'adesione ed il recesso dall'Unione sono, infatti, a nostro avviso due facce della stessa medaglia. Esse rappresentano al

16. VALVO, *op. op. cit.*, Roma, 2010, p. 20.

17. ZOLO, *Cosmopolis*, Milano, 1995, p. 35 ss.

contempo la possibilità di sviluppo e rilancio delle idee europeiste, oppure il rischio di un definitivo affossamento del sogno di un'unione politica ed un ritorno all'egemonia ed agli egoismi degli Stati nazione, in cui pochi Stati o gruppi di Stati dettano l'agenda politica ed economica a tutti gli altri, approfondendo le divisioni ed i rancori invece di eliminarli. Riteniamo che queste due sfide rappresentino bene l'assoluta urgenza e necessità di individuare nuove e più idonee forme di integrazione.

Appare indubbio che l'attuale scenario geopolitico influenzi anche il processo d'integrazione europea. Alla luce della combinazione dianzi richiamata tra "metodo comunitario/funzionalista" e "metodo intergovernativo", che anche con il Trattato di Lisbona governano il processo decisionale dell'UE, gli Stati nazionali individualmente e singolarmente considerati continuano ad incidere e condizionare in modo assai significativo il processo di integrazione. Ciò risulta ancor più evidente se si analizzano le procedure seguite per l'allargamento ai Paesi dei Balcani occidentali e la *Brexit*, dove — nonostante i dubbi e gli interrogativi di natura procedurale e sostanziale che tuttora permangono, come vedremo, rispetto al recesso del Regno Unito — gli Stati membri continuano a detenere l'ultima parola rispetto a qualsiasi decisione, relegando il Parlamento europeo a un ruolo di mero comprimario.

Ma non possiamo trascurare il fatto che la "globalizzazione" ha contribuito in maniera indubbia ad aumentare le esigenze di collaborazione e di cooperazione fra gli Stati: un'Europa unita, convinta dei propri valori e focalizzata sui propri obiettivi, può essere molto più efficace nel difendere gli interessi dei singoli Stati che la compongono e gli interessi unitari rispetto ad un'azione individuale degli Stati europei, che in termini demografici, economici e politici risultano assolutamente inadeguati a reggere la "concorrenza" globale e le sfide che la "globalizzazione" pone.

Da un punto di vista giuridico, si tratta di un processo tutt'altro che semplice e lineare, che richiede, *in primis*, una solida volontà politica di procedere sul sentiero dell'integrazione. Considerato che « l'approccio metodologico del giurista si svolge soprattutto sul piano normativo [...] appare facilmente intuibile che, benché il diritto si adatti e si

modelli in funzione delle contingenze economiche e politiche »¹⁸, è necessario che i governi europei e le istituzioni comunitarie cooperino per fare in modo che le scelte politiche risultino coerenti con le linee tracciate dalla prassi giuridica europea, cosa che spesso non succede. È fondamentale evitare che l'impianto giuridico venga strumentalmente "adattato" alle convenienze di carattere politico del momento, come invece spesso è successo e continua a succedere soprattutto quando si parla di allargamento. Tale approccio risulta ancora più valido rispetto alla questione del recesso della Gran Bretagna, considerato anche che l'UE si trova per la prima volta ad affrontare una sfida di questo genere.

18. VALVO, *op. cit.*, Roma, 2010, p. 21.