

**È possibile svolgere un *referendum* d'indirizzo  
sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea? \***

di **Alessandro Morelli** - *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università "Magna Græcia" di Catanzaro*

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to demonstrate that the exit of an EU Member State requires a complex process and may have unpredictable effects on the national legal system. In the light of the referendum on "Brexit", the paper analyses the possibility of conducting a referendum on Italy's membership into the EU, even though the 75th Article of the Italian Constitution forbids the use of referendum on the ratification of international treaties.

**SOMMARIO:** 1. L'esito del *referendum* britannico del 23 giugno e il rischio di un "effetto domino": il dibattito sulla possibilità di svolgere anche in Italia una consultazione popolare sulla permanenza del Paese nell'Unione europea. – 2. Il precedente della legge costituzionale n. 2 del 1989: il «*referendum* d'indirizzo» sul conferimento di un «mandato costituente» al Parlamento europeo. – 3. La compatibilità del *referendum* d'indirizzo del 1989 con i principi costituzionali. – 4. I limiti costituzionali ai *referendum* che incidono sugli obblighi internazionali. – 5. I nuovi *referendum* d'indirizzo previsti dalla legge di revisione costituzionale approvata dalle Camere: sarebbe possibile l'uso di tali strumenti per chiamare i cittadini ad esprimersi sulla permanenza dell'Italia nell'Unione? – 6. L'uscita dall'Unione come *processo*: chi può decidere di porre fine all'integrazione sovranazionale?

**1. L'esito del referendum britannico del 23 giugno e il rischio di un "effetto domino": il dibattito sulla possibilità di svolgere anche in Italia una consultazione popolare sulla permanenza del Paese nell'Unione europea**

L'improvviso arresto di un processo d'integrazione sovranazionale sviluppatosi nel corso di decenni, che ha provocato importanti trasformazioni giuridiche nell'ordinamento britannico, seppure forse in misura minore rispetto a quanto sia avvenuto negli altri Stati membri dell'Unione

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

europea<sup>1</sup>, difficilmente può avere luogo senza che si producano importanti (e indesiderati) effetti collaterali.

Anche, e soprattutto, in considerazione di tali conseguenze, non è agevole prevedere, dopo il referendum del 23 giugno 2016 sulla c.d. «Brexit», se e quando avrà luogo la notifica, da parte del Governo britannico, dell'intenzione di recedere prevista dall'art. 50 del Trattato sull'Unione, che farà decorrere il termine di due anni, scaduto il quale, in caso di mancato conseguimento di un accordo tra le parti, i Trattati cesseranno comunque di essere applicabili nel Regno Unito<sup>2</sup>.

La sola cosa certa è che, senza la predetta notifica, dal punto di vista formale, il referendum non ha né avrà alcun effetto giuridico al di fuori dei confini nazionali<sup>3</sup>. La consultazione, peraltro, non è giuridicamente vincolante nemmeno nell'ambito dello stesso ordinamento britannico. Si è persino sostenuto, nel rivendicare il ruolo decisivo che dovrebbe riconoscersi al Parlamento, che quest'ultimo potrebbe ignorare l'esito del referendum consultivo o anche ritenere contrario all'interesse nazionale il rispetto della procedura prevista dall'art. 50 del Trattato UE, che pone lo Stato membro uscente in una posizione di debolezza, nello svolgimento dei negoziati, rispetto all'Unione, e potrebbe, dunque, disattenderla, tentando di avviare negoziati informali<sup>4</sup>. Ipotesi, questa, che però è stata esclusa dalla cancelliera Merkel, nella conferenza stampa che ha fatto

<sup>1</sup> Sulla "diversità" della Gran Bretagna rispetto agli altri Paesi dell'Unione si vedano ora le riflessioni dell'ex presidente francese, nonché della Convenzione europea sul futuro dell'Europa, V. GISCARD D'ESTAING: cfr. l'intervista di S. MONTEFIORI, *Erano già fuori. Ripartiamo dai 6 fondatori*, in *Corriere della Sera*, 28 giugno 2016, 6.

<sup>2</sup> Sui problemi applicativi dell'art. 50 del Trattato UE cfr., tra gli altri, S. PEERS, *Article 50 TEU: The uses and abuses of the process of withdrawing from the EU*, 8 December 2014, in <http://eulawanalysis.blogspot.it>, ed il Report dell'House of Lords dal titolo *The process of withdrawing from the European Union*, 4 May 2016, in [www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcom/138/138.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcom/138/138.pdf).

Sui possibili scenari che potrebbero determinarsi dopo il referendum sulla "Brexit" cfr., tra gli altri, G. MARTINICO, *La confusione regna "sovrana": riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, 27 giugno 2016, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it); B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, 13/2016, 2 ss., e, ivi, C.C. GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, 2 ss., e F. SAVASTANO, *Brexit: un'analisi del voto*, 2 ss.; nonché i contributi pubblicati in *German Law Journal*, vol. 17 - *Brexit Supplement*, 1 July 2016, consultabile in <http://www.germanlawjournal.com/brexit-supplement/>.

<sup>3</sup> È discutibile, pertanto, il passaggio della risoluzione del Parlamento europeo del 28 giugno 2016 nel quale l'organo avverte «that in order to prevent damaging uncertainty for everyone and to protect the Union's integrity, the notification stipulated in Article 50 TEU must take place as soon as possible; expects the UK Prime Minister to notify the outcome of the referendum to the European Council of 28-29 June 2016; this notification will launch the withdrawal procedure» (il testo è consultabile in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)). Sul punto cfr. G. MARTINICO, *Political Reductionism at its Best: the EU Institutions' Response to the Brexit Referendum*, 5 July 2016, in <http://verfassungsblog.de>.

<sup>4</sup> Cfr., in tal senso, N. BARBER, T. HICKMAN, J. KING, *Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role*, 27 June 2016, in <https://ukconstitutionallaw.org>. Cfr., però, la diversa prospettiva di M. ELLIOTT, *Brexit. On why, as a matter of law, triggering Article 50 does not require Parliament to legislate*, in *Public Law for Everyone*, 30 June 2016, secondo il quale la notifica ex art. 50 del Trattato rientrerebbe nella prerogativa regia in ambito di affari esteri, affidata tradizionalmente al Primo Ministro.

Sul ruolo del Parlamento nell'ambito degli affari europei in Gran Bretagna cfr. ora C. PENNACCHIETTI, *Il controllo parlamentare sugli affari europei nel Regno Unito. Un sistema in attesa di riforme all'ombra della Brexit*, in *Federalismi.it*, 13/2016, 2 ss.

seguito all'incontro svoltosi a Berlino, il 27 giugno 2016, con il presidente francese Hollande e il presidente del Consiglio dei ministri italiano Renzi<sup>5</sup>.

Se molta incertezza grava sui profili giuridici della vicenda, ancor più difficile è prevedere quale sarà l'impatto economico e politico del *referendum*. Oltre ai preoccupanti riflessi che la consultazione popolare potrebbe avere sui «nazionalismi periferici» della Scozia e dell'Irlanda del Nord, dove la maggioranza dei votanti si è espressa per la permanenza nell'Unione<sup>6</sup>, uno dei rischi maggiormente temuti è l'«effetto domino», il moltiplicarsi in tutta Europa d'iniziative referendarie analoghe a quella britannica. Ipotesi che potrebbe determinare un rapido e inesorabile sfaldamento dell'Unione europea<sup>7</sup>.

Le dichiarazioni espresse in tal senso da *leader* «euroscettici» non sono mancate: da quelle dell'olandese Geert Wilders, capo del partito di estrema destra PVV, a quelle della *leader* francese del *Front National* Marine Le Pen, che ha promesso un *referendum* come quello che ha sancito la «Brexit» nel caso in cui il suo partito dovesse vincere le prossime elezioni, previste per la primavera del 2017; iniziative analoghe sono state prospettate dai partiti di estrema destra ed «euroscettici» di Austria, Olanda, Svezia e di altri Paesi membri dell'Unione<sup>8</sup>.

In Italia, l'ipotesi di una consultazione analoga è stata avanzata soprattutto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega Nord, che, tuttavia, proprio nei giorni successivi al *referendum* britannico, sembrerebbero aver rivisto parzialmente le proprie posizioni. Il primo, in particolare, sostenendo di volere rimanere nell'Unione, con l'intento di cambiarne le istituzioni «dall'interno»; la seconda, stando alle dichiarazioni del suo *leader* Matteo Salvini, affermando che il *referendum* dovrebbe essere per l'Italia la soluzione estrema qualora, a fronte di un'ultima richiesta di un radicale mutamento di rotta, Bruxelles non rispondesse positivamente<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. A. ALVIANI, *Il vertice Merkel-Hollande-Renzi: "Negoziate, si deve fare in fretta"*, in *La Stampa*, 28 giugno 2016, 4; A. D'ARGENIO, T. MASTROBUONI, *Berlino, vertice a tre: "Non va perso tempo per la Brexit di Londra ma niente imposizioni"*, in *la Repubblica*, 28 giugno 2016, 2; D. TAINO, *Merkel indica la strada: Commissione ai margini e Londa resti partner*, in *Corriere della Sera*, 28 giugno 2016, 3.

<sup>6</sup> In tema cfr. ora le osservazioni di G. FERRAIUOLO, *I nazionalismi periferici dopo la BREXIT*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2/2016, 1 ss.

<sup>7</sup> Tra i molti che hanno segnalato tale rischio cfr., ad esempio, J. ATTALI, *ex consigliere di François Mitterand* (si veda l'intervista di A. GINORI, «Questo è l'inizio della fine dell'Europa. Il futuro è a rischio», in *la Repubblica*, 25 giugno 2016, 9); l'*ex premier* britannico T. BLAIR (nell'intervista rilasciata ad E. FRANCESCHINI, «Per fermare i populisti serve una risposta al problema migranti», *ibidem*); l'*ex presidente* della Repubblica G. NAPOLITANO, *Non bastano un sì o un no per decidere i nostri destini*, *ivi*, 10; il ministro dell'economia P.C. PADOAN (nell'intervista ad A. CAZZULLO, *Padoan: c'è il pericolo disintegrazione. L'Ue non può occuparsi solo di banche*, in *Corriere della Sera*, 25 giugno 2016, 18); C. COTTARELLI, direttore esecutivo del Fondo monetario per l'Italia e il Sud Europa, nell'intervista di E. OCCORSIO, «Attenti all'effetto domino. La corsa ai referendum può sgretolare l'euro», in *la Repubblica*, 26 giugno 2016, 8. Analoghi timori sono stati espressi dall'*ex Presidente* della Repubblica irlandese M. ROBINSON: si veda L. SIGGINS, *Mary Robinson: Brexit could have domino effect*, 26 June 2016, in [www.irishtimes.com](http://www.irishtimes.com).

Sulla medesima questione si rinvia anche alle riflessioni dell'economista A. SEN, nell'intervista rilasciata ad A. MUGLIA, *In democrazia deve decidere chi governa*, *ivi*, 12.

<sup>8</sup> Cfr. E. BONINI, *E l'effetto-domino spaventa l'Ue. I nazionalisti: si voti anche da noi*, in *La Stampa*, 25 giugno 2016, 9.

<sup>9</sup> Cfr., in merito, P. CONTI, *L'ira della base 5 Stelle per la svolta di Grillo. E la Lega: che capriola*, in *Corriere della Sera*, 25 giugno 2016, 15; J. JACOBONI, «Siamo in Europa». No, «l'Ue cambia o muore». *Le giravolte di Grillo e*

Dal punto di vista costituzionale, si ricorda, però, da più parti – e anche dagli stessi sostenitori dell’iniziativa – che l’art. 75 Cost. non consente il *referendum* abrogativo sulle leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali e che la legge fondamentale, nel testo vigente, non prevede i *referendum* propositivi e d’indirizzo. Sarebbe, dunque, preclusa la possibilità di chiamare gli italiani ad esprimersi sulla permanenza del proprio Paese nell’Unione europea<sup>10</sup>.

Sono però inspiegabilmente trascurate, nel dibattito, due questioni che invece meritano di essere approfondite per le loro implicazioni sugli strumenti di partecipazione popolare al processo d’integrazione sovranazionale, già attivabili nell’ordinamento vigente o che potrebbero essere introdotti a breve, qualora la riforma costituzionale di recente approvata in via definitiva da entrambi i rami del Parlamento dovesse entrare in vigore<sup>11</sup>. Com’è noto, infatti, la nuova legge costituzionale prevede, tra le altre cose, anche l’introduzione di *referendum* popolari propositivi e d’indirizzo.

## **2. Il precedente della legge costituzionale n. 2 del 1989: il «referendum d’indirizzo» sul conferimento di un «mandato costituente» al Parlamento europeo**

La prima questione attiene all’importante precedente rappresentato dalla legge costituzionale n. 2 del 1989, con la quale s’introdusse un «*referendum* di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo»<sup>12</sup>. Con tale legge si stabilì che il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, avrebbe indetto un *referendum* per il giorno delle elezioni dei rappresentanti del Parlamento europeo, avente per oggetto il seguente quesito: «Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un

---

dell’europeista Di Maio, in *La Stampa*, 25 giugno 2016, 15, e, *ivi*, A. MATTIOLI, *Salvini: sull’Europa un referendum, ma intanto è un voto per la “Renxit”*, 15.

Da un recente sondaggio, peraltro, è emerso che la maggioranza degli italiani (il 51%) si dichiara contraria ad una consultazione popolare analoga a quella che si è svolta in Gran Bretagna, ma un 42% sarebbe molto o abbastanza favorevole a un’iniziativa del genere; nell’ipotesi in cui il *referendum* si svolgesse, vincerebbero i sostenitori della permanenza nell’Unione (46%), mentre poco più di un italiano su quattro vorrebbe uscire (28%) e il 26% è incerto o non ha un’opinione al riguardo: N. PAGNONCELLI, *Dopo l’addio di Londra italiani pessimisti sulla ripresa. Ma l’«Italiexit» non piace*, in *Corriere della Sera*, 4 luglio 2016, 13.

<sup>10</sup> Così, da ultimo, S. CASSESE, *Da Brexit una lezione per noi*, in *Corriere della Sera*, 29 giugno 2016, 25.

<sup>11</sup> Il riferimento è ovviamente alla legge costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», approvata in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016 (A.C. 2613-D) e pubblicata in *G.U.* n. 88 del 15 aprile 2016.

<sup>12</sup> Su tale legge cfr. almeno B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1989, 319 ss.; J. BARTOLOMEI, *Brevi note sul referendum di indirizzo indetto con la legge costituzionale n. 2 del 1989*, in *Giur. cost.*, 1990, 891 ss.; B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. soc.*, 1992, 429 ss. Sui lavori preparatori della legge cost. n. 2 del 1989 si rinvia a P. LOTITO, in *Commentario della Costituzione* (Disposizioni transitorie e finali I-XVIII, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993), fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro it., Bologna-Roma 1995, 575 ss.

Si vedano anche le osservazioni di P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in F. MODUGNO (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Jovene, Napoli 2009, 85 ss.

Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?».

Il *referendum* si svolse, contestualmente alle elezioni europee, il 18 giugno 1989, con un'affluenza dell'80,68% degli elettori, ed ebbe come esito una schiacciante vittoria dei sì, che ottennero l'88,03% dei voti.

Tale precedente non può essere trascurato nell'affrontare il problema della legittimità di una consultazione popolare che chiedesse al corpo elettorale di esprimersi sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea, essendo quello del 1989 l'unico caso finora avutosi di un *referendum* statale d'indirizzo, vertente, peraltro, sulla medesima materia interessata dall'ipotesi in esame. E ciò anche se le consultazioni richiamate non paiono del tutto simmetriche, considerato che in quel caso si chiedeva agli italiani di esprimersi sull'ingresso in un nuovo ordinamento sovranazionale, che in forza di un «mandato costituente» conferito al Parlamento europeo, avrebbe sostituito le preesistenti Comunità, mentre nel caso di un ipotetico *referendum* d'indirizzo sull'uscita dell'Italia dall'Unione l'esito positivo della consultazione avvierebbe un processo molto complesso e richiederebbe tutta una serie di atti successivi e consequenziali (compresa una revisione costituzionale riguardante l'art. 117, comma 1, Cost., volta a rimuovere da tale previsione normativa il riferimento ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»). Per verificare la legittimità di un *referendum* d'indirizzo vertente su tale materia è, quindi, utile esaminare preliminarmente la conformità a Costituzione (e, più specificamente, ai principi supremi in questa contenuti) della stessa legge costituzionale n. 2 del 1989.

Se, poi, si reputasse possibile, con legge costituzionale, prevedere una consultazione popolare d'indirizzo avente ad oggetto tale questione, occorrerebbe verificare se tale *referendum* potesse svolgersi con gli strumenti che potrebbero ora essere introdotti dal nuovo ultimo comma dell'art. 71 Cost., così come integrato dall'art. 11, comma 1, lett. c), della legge di revisione costituzionale, a norma del quale, «al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione».

La questione deve, quindi, essere affrontata sia nell'ambito del vigente quadro normativo, sia in quello scaturente dall'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale e non è detto che le soluzioni che possono raggiungersi riguardo al primo valgano anche nell'ambito del secondo.

### **3. La compatibilità del referendum d'indirizzo del 1989 con i principi costituzionali**

Prima di affrontare le due questioni sopra indicate, appare necessario premettere che le considerazioni che seguono non attengono all'opportunità politica di un'iniziativa referendaria sull'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, questione che si lascia volutamente sullo sfondo



delle presenti riflessioni. L'intento è solo quello di affrontare il problema della legittimità di un'iniziativa del genere, anche alla luce del precedente del 1989.

La prima domanda da porsi è se non fosse costituzionalmente invalida una legge, pur approvata con il procedimento di cui all'art. 138 Cost., che prevedeva un referendum d'indirizzo con cui si chiedeva ai cittadini di esprimersi sul conferimento di un «mandato costituente» al Parlamento europeo, in forza del quale quest'ultimo avrebbe dovuto redigere una Costituzione in grado di creare un nuovo ordinamento sovranazionale. In astratto la risposta potrebbe apparire semplice: non potendo il potere costituito esercitare le prerogative del potere costituente, una legge del genere non potrebbe che essere giudicata illegittima. La stessa formula «mandato costituente», impiegata nella rubrica della legge, evocava un potere del tutto libero che, per definizione, non deriva la propria validità dall'ordine costituito, ma ha la forza d'imporsi su quest'ultimo, dando vita ad un nuovo ordinamento<sup>13</sup>. Stando alla teoria classica del potere costituente, l'evocazione di quest'ultimo avrebbe, quale naturale conseguenza quella di conferire un mandato per ciò solo incostituzionale poiché libero dai vincoli derivanti, per il potere costituito, dall'unico e solo potere costituente ammissibile (almeno nella dimensione e secondo la logica dell'ordinamento vigente): quello incarnato dall'Assemblea che, nel 1947, diede vita alla Carta repubblicana.

Si tratta di una conclusione che però, ad un esame più approfondito, non appare soddisfacente, se si ammette la possibilità, pure riconosciuta da qualche Costituzione, di revisioni totali della legge fondamentale<sup>14</sup> e se, come anche in dottrina si è talora proposto di fare, si neghi l'esistenza stessa di limiti impliciti alla revisione costituzionale<sup>15</sup>.

La questione appare ancor più complessa se si considera che l'integrazione sovranazionale è stata ricondotta, in dottrina, entro lo schema di un «processo costituente», che avrebbe avuto già inizio con la nascita della CEEA e si sarebbe sviluppato con l'istituzione delle altre Comunità e, infine, con l'avvento dell'Unione europea<sup>16</sup>. A prescindere dall'uso della problematica categoria del «processo costituente»<sup>17</sup>, tale prospettiva coglie la continuità riscontrabile, sul piano dei principi, tra l'Unione europea e il modello della democrazia costituzionale, al quale storicamente s'ispirano gli Stati membri. Da tale angolo visuale, sembra così possibile dare una diversa lettura della legge

<sup>13</sup> Cfr., per tutti, A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Cedam, Padova 2002, spec. 99 ss.; P.G. GRASSO, *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2006, 3 ss. Si rinvia anche ai contributi pubblicati in A. SPADARO (a cura di), *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione*, Giappichelli, Torino 2000.

<sup>14</sup> Si pensi, ad esempio, al noto caso spagnolo, ma per ulteriori riferimenti si rinvia a G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Giappichelli, Torino 2016, 196 ss.

<sup>15</sup> Tesi, com'è noto, sostenuta da A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale*, cit., 132 ss.; in tal senso, cfr. ora anche R. GUASTINI, *I limiti intrinseci alla revisione costituzionale nella giurisprudenza colombiana*, in *Consulta OnLine*, I, 2016, 153 ss.

<sup>16</sup> Cfr. in tal senso, per tutti, A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli, Torino 2014, 18 s.

<sup>17</sup> Su cui sia consentito rinviare al mio *La formula "processo costituente europeo" tra "invenzioni" metaforiche e mutamenti semantici. Ovvero di un simbolo politico dall'oscuro significato*, in *Dir. soc.*, 2/2003, 231 ss.

costituzionale n. 2 del 1989, un'interpretazione "adeguatrice" o, meglio, *orientata ai principi supremi* della Carta del '47.

Se, infatti, si ritiene che quel «mandato costituente» non implicasse un'assoluta libertà in capo ai rappresentanti dell'istituzione che si andava eleggendo, coerentemente con i dettami della dottrina dei «controlimiti», già fatta propria dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 183 del 1973 e successivamente ribadita dalla n. 170 del 1984, può sostenersi che il *referendum* d'indirizzo intendesse chiedere di esprimersi su un'evoluzione istituzionale *coerente con i principi supremi posti alla base dell'ordinamento nazionale vigente* e resistenti anche al procedimento di revisione costituzionale (come chiarito nell'altrettanto nota sentenza n. 1146 del 1988). Un'evoluzione non eversiva, ma certo bisognosa di ulteriore legittimazione popolare, che il *referendum* d'indirizzo mirava a conferirle.

Se, dunque, l'iniziativa ora ricordata non intendeva muoversi al di fuori del quadro dei principi apicali dell'ordinamento repubblicano, una decisa inversione di rotta o addirittura l'interruzione del processo d'integrazione sovranazionale dovrebbero considerarsi, invece, atti contrari ai suddetti principi?

#### **4. I limiti costituzionali ai referendum che incidono sugli obblighi internazionali**

La possibilità di recedere dall'Unione non può essere esclusa in assoluto, se non altro perché essa è espressamente prevista dall'art. 50 del Trattato sull'Unione europea: perché, dunque, dovrebbe essere preclusa la possibilità di chiedere al corpo elettorale di esprimersi sull'attivazione della relativa procedura, considerato oltretutto che una simile decisione difficilmente potrebbe essere presa "in solitudine" dagli organi d'indirizzo politico?

Si potrebbe obiettare che una legge di tal sorta eluderebbe il limite posto dall'art. 75, comma 2, Cost., a norma del quale, come si è già ricordato, non sono ammessi *referendum* abrogativi sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, ma l'argomento non appare convincente per diverse ragioni.

Il divieto di abrogare, mediante *referendum*, le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati ha, in primo luogo, una *ratio* ben precisa, che non giustifica l'estensione di un divieto analogo anche ad eventuali *referendum* d'indirizzo relativi ai trattati medesimi: il limite trova la propria ragion d'essere soprattutto nell'esigenza di non esporre lo Stato alla responsabilità conseguente, nei rapporti con Stati stranieri o con organizzazioni internazionali, all'inadempimento determinato dal *referendum* qualora questi avesse esito positivo<sup>18</sup>. E proprio tale esigenza legittima l'estensione del

---

<sup>18</sup> Questa è la ragione generalmente accolta dalla Corte costituzionale: cfr., anche per ulteriori riferimenti, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Giappichelli, Torino 2014, 330 e, *amplius*, A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano 1994, 133 ss.; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino 2010, 141 ss. In tema cfr. anche M. RICCA, *Osservazioni introduttive ad uno studio sui rapporti tra referendum ed obblighi internazionali*, in *Dir. soc.*, 1991, 111 ss.

divieto anche alle leggi di esecuzione dei trattati<sup>19</sup>. Il *referendum* d'indirizzo, tuttavia, non produce effetti giuridici immediati (almeno sul piano dell'esercizio della funzione normativa) e, nel caso di specie, l'art. 50 del Trattato sull'Unione europea, la cui applicazione dovrebbe conseguire all'esito positivo della consultazione referendaria, prevede che il recesso abbia luogo a conclusione di un negoziato che culmina nella definizione di un accordo sulle modalità in cui l'uscita dello Stato dall'Unione deve avere luogo. Almeno in teoria ci sarebbe, dunque, il tempo per attuare, con le modalità meno onerose possibili per lo Stato, la procedura di recesso richiesta dalla consultazione referendaria. In altri termini, il fatto che l'art. 75 Cost. vieti *referendum* abrogativi su leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati e, secondo l'interpretazione estensiva generalmente accolta, su leggi di esecuzione dei trattati medesimi non significa che l'abrogazione (anche solo implicita) di tali leggi non possa avere luogo per opera del Parlamento, chiamato a dare seguito, nei tempi e nei modi ritenuti più adeguati, ad un voto popolare espresso nell'ambito di una consultazione referendaria d'indirizzo. Sarebbe certo opportuno che il quesito del *referendum* d'indirizzo lasciasse sufficiente spazio di manovra al Parlamento, giacché, se fosse formulato in modo da escludere ogni discrezionalità dell'organo nella scelta dei modi e dei tempi d'uscita dello Stato dall'Unione, si tradurrebbe sostanzialmente in una deroga al divieto posto dall'art. 75, comma 2, Cost.

E, tuttavia, ipotizzando che il *referendum* in questione fosse previsto (come nel caso del 1989) da una legge costituzionale, per affermarne l'incompatibilità con l'art. 75 e con l'art. 117, comma 1, Cost., a norma del quale le leggi statali e regionali devono rispettare i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, dovrebbe concludersi che tali limiti trovino copertura in un principio fondamentale, con il quale si porrebbe in contrasto la stessa legge che prevedesse il *referendum* d'indirizzo. In effetti, nella materia in esame, è possibile rinvenire un principio del genere, poiché il

<sup>19</sup> Come afferma M. LUCIANI (*Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, tomo I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro it., Bologna-Roma 2005, 375 s.), il legame tra leggi di autorizzazione alla ratifica e leggi di esecuzione dei trattati internazionali «è eccezionalmente intenso, poiché esse costituiscono momenti funzionalmente correlati di un procedimento di produzione normativa che (se vuole essere coerente) conduce prima alla stipulazione dell'accordo internazionale *secundum Constitutionem*, poi alla consequenziale adozione delle scelte finalizzate a dare esecuzione ai (condivisi e voluti) precetti internazionali nell'ordinamento interno». Ritiene radicalmente distinti gli ambiti funzionali e di efficacia delle due categorie di leggi P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova 1992, 49 s., il quale separa il «fondamento costituzionale» richiesto dall'art. 80 Cost. per concludere il trattato dallo strumento normativo necessario a che l'ordinamento interno sia adeguato a quello internazionale. Pertanto, un trattato valido e produttivo di effetti in forza di una legge di esecuzione «non potrebbe in alcun modo subire la conseguenza della disapplicazione in seguito alla avvenuta abrogazione della legge che ne aveva autorizzato la ratifica, la cui eliminazione, peraltro, neppure potrebbe provocare alcuna responsabilità internazionale dello Stato per *sopraggiunta inadempienza*, che invece potrebbe essere comportata dalla caducazione della legge contenente l'ordine di esecuzione, sia essa disposta dal parlamento o dal corpo elettorale»

L'estensione del limite anche alle leggi di esecuzione dei trattati è stata motivata, inoltre, facendo notare sia che l'eventuale abrogazione della legge di autorizzazione non inciderebbe negativamente sulla stessa legge di esecuzione qualora quest'ultima fosse stata adottata e avesse già cominciato a produrre i propri effetti, sia che non è richiesta l'autorizzazione per la ratifica di tutti i trattati e, pertanto, in questi casi la loro protezione potrebbe essere assicurata solo vietando il *referendum* sulle relative leggi di esecuzione: F. MODUGNO, *“Trasfigurazione” del “referendum” abrogativo, “irrigidimento” dei Patti lateranensi?*, in *Giur. cost.*, I, 1978, 204 ss.; L. CARLASSARE, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, 1981, 469 ss.; C. MORVIDUCCI, *L'ammissibilità del referendum rispetto alle leggi di esecuzione dei trattati*, in *Riv. dir. int.*, 1982, 558 ss.



diritto dell'Unione europea, in base al percorso argomentativo adottato da un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>20</sup>, trova copertura, com'è noto, nelle previsioni contenute nell'art. 11 Cost., secondo cui l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Disposizioni queste che, scritte pensando all'O.N.U., sono state successivamente applicate alle Comunità e all'Unione europea. Proprio in tale collegamento si può cogliere, tuttavia, la principale condizione di permanenza delle limitazioni di sovranità dello Stato, il quale, nell'ipotesi in cui l'Unione non risultasse più un'organizzazione funzionale al perseguimento dei suddetti valori, avrebbe non già la possibilità ma addirittura il dovere di recedere. In altri termini, *la collisione della legge costituzionale che prevedesse il referendum sull'appartenenza all'Unione con l'art. 11 Cost. non potrebbe considerarsi scontata, dipendendo il suo riconoscimento da un giudizio circa la capacità dell'ordinamento sovranazionale di offrire strumenti adeguati a consentire una migliore attuazione dei principi costituzionali*<sup>21</sup>.

Se, dunque, in astratto, deve intendersi possibile e, anzi, in determinate circostanze, perfino doverosa l'uscita dell'Italia dall'Unione europea, non appare così assurda l'idea che, nel processo di deliberazione del recesso, sia coinvolto anche il corpo elettorale, attraverso una consultazione referendaria, considerato oltretutto che il processo di cessione di sovranità prefigurato nell'art. 11 Cost. *non è irreversibile e deve essere comunque funzionale alla sopravvivenza e allo sviluppo di un ordinamento effettivamente in grado di assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni*. Qualora non fosse più possibile riscontrare tale condizione, l'uscita del Paese dall'Unione potrebbe rivelarsi funzionale a salvaguardare lo stesso patrimonio indisponibile di principi e valori, che rappresenta il «nucleo duro» dell'ordinamento costituzionale.

### ***5. I nuovi referendum d'indirizzo previsti dalla legge di revisione costituzionale approvata dalle Camere: sarebbe possibile l'uso di tali strumenti per chiamare i cittadini ad esprimersi sulla permanenza dell'Italia nell'Unione?***

Se non sembra sostenibile, almeno in astratto, l'illegittimità di una legge costituzionale che prevedesse l'indizione di un *referendum* d'indirizzo sull'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, è lecito domandarsi se una simile consultazione possa avere luogo attraverso i nuovi strumenti referendari previsti dalla riforma costituzionale da poco approvata dalle Camere. La risposta non è affatto semplice, poiché la previsione contenuta nell'art. 11, comma 1, lett. c), della legge di revisione costituzionale si configura come «una norma costituzionale in bianco», priva di

<sup>20</sup> ... a partire almeno dalla già richiamata sentenza n. 183 del 1973.

<sup>21</sup> La questione finisce con il rinviare a quella riguardante il soggetto legittimato a valutare l'idoneità dell'ordinamento dell'Unione ad attuare i valori della pace e della giustizia tra le Nazioni (nonché ad agevolare il pieno sviluppo della persona umana) e, dunque, a decidere sulla permanenza dello Stato italiano nell'Unione, problema sul quale si tornerà al termine di queste brevi notazioni.

indicazioni sui promotori, sull'oggetto e sulle procedure e che non risulta in grado di definire l'innesto degli istituti in questione «nel quadro più generale della democrazia rappresentativa», rinviando semplicemente ad una legge costituzionale da attuare con legge ordinaria<sup>22</sup>.

A prescindere, però, dalla concreta fisionomia che i *referendum* d'indirizzo dovessero assumere in sede di attuazione della riforma, qualora quest'ultima entrasse in vigore, alcune considerazioni possono già svolgersi prendendo spunto dal dibattito sviluppatosi nel Regno Unito intorno alle concrete modalità in cui dovrebbe avere luogo l'uscita dall'Unione europea.

Un primo fondamentale aspetto da considerare è il carattere del tutto peculiare di un *referendum* vertente su tale questione, un atto che, anche qualora non venisse inteso come una «*once-and-for-all decision*»<sup>23</sup>, non sarebbe certo accostabile a una qualunque altra "ordinaria" consultazione inerente alla «determinazione delle politiche pubbliche» (per usare l'espressione impiegata dall'art. 11 del disegno di legge costituzionale). Proprio l'importanza della decisione esige, anzi, che ci s'interroghi su quale sia l'organo o il soggetto che, nella dimensione di uno Stato costituzionale (e di una democrazia rappresentativa), debba avere l'ultima parola sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, considerato che il recesso avrebbe anche importanti ripercussioni sul piano della protezione dei diritti fondamentali dei cittadini, i quali trovano, al momento, innegabili garanzie nell'ordinamento dell'Unione. Questione che oltretutto, se dal punto di vista teorico evoca l'irrinunciabile tema della sovranità<sup>24</sup>, dal punto di vista della concreta dinamica interistituzionale interna si lega ad altri diversi problemi di non agevole soluzione: sarebbe sufficiente, in particolare, la mera legge costituzionale che istituisse il *referendum* a vincolare il Parlamento all'esito della consultazione popolare? Cosa succederebbe nel caso in cui le Camere non dessero attuazione al voto popolare? E come si potrebbe garantire, in concreto, il seguito della decisione di voler recedere, considerato che essa comunque richiederebbe, nell'ambito del sistema normativo nazionale, un'ampia opera di *deregulation* del diritto dell'Unione europea?

Il secondo aspetto da tenere presente è che il *referendum* sarebbe soltanto uno dei passaggi di una procedura non ben definita, visto che l'art. 50 del Trattato dice molto poco sulle modalità di svolgimento del recesso, nei rapporti tra Stato membro uscente e istituzioni dell'Unione, e nulla ovviamente sul modo in cui si possa addivenire, nei singoli Stati, alla decisione di attivare la stessa procedura di recesso, limitandosi a precisare, al riguardo, che ogni Stato membro può decidere di recedere dall'Unione «conformemente alle proprie norme costituzionali». Quali siano tali norme non è chiaro nemmeno nell'ordinamento italiano, anche se, analogamente a quanto è stato osservato riguardo al sistema britannico<sup>25</sup>, non può non riconoscersi al Parlamento un ruolo centrale nel procedimento deliberativo che conduce alla notifica della volontà di recedere.

---

<sup>22</sup> Così R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel Ddl di revisione costituzionale*, in M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Ediesse, Roma 2016, 231.

<sup>23</sup> N. BARBER, T. HICKMAN, J. KING, *Pulling the Article 50 'Trigger'*, cit.

<sup>24</sup> Cfr. S. DOUGLAS-SCOTT, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, 28 June 2016, in <https://ukconstitutionallaw.org>.

<sup>25</sup> Cfr., in tal senso, N. BARBER, T. HICKMAN, J. KING, *Pulling the Article 50 'Trigger'*, cit.

Tali considerazioni inducono a concludere che, qualunque dovesse essere la disciplina che verrà data ai nuovi strumenti referendari introdotti dalla riforma costituzionale, una consultazione volta a chiedere agli italiani di esprimersi sulla permanenza del proprio Paese nell'Unione europea dovrebbe essere prevista da un'apposita legge costituzionale, la quale, seguendo il precedente del 1989, potrebbe stabilire che l'indizione del *referendum* avesse luogo ad opera del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri. Essa dovrebbe, inoltre, precisare l'esatta formulazione del quesito, che, tuttavia, non potrebbe restringere eccessivamente l'ambito d'azione del Parlamento, ad esempio imponendogli di abrogare entro un termine perentorio gli atti interni di esecuzione dei Trattati. Ad impedirlo non sarebbe tanto il divieto di sottoporre a *referendum* abrogativo le leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati (che, come si è detto, potrebbe ritenersi inderogabile anche con legge costituzionale soltanto qualora si reputasse espressivo di un principio fondamentale), ma la circostanza che una decisione come quella in esame avrebbe ripercussioni notevoli anche su ambiti materiali – primo fra tutti quello dei diritti fondamentali che, nell'Unione europea, trovano comunque non trascurabili garanzie –, riguardo ai quali dovrebbe comunque riconoscersi alle Camere un ruolo centrale<sup>26</sup>.

#### **6. *L'uscita dall'Unione come processo: chi può decidere di porre fine all'integrazione sovranazionale?***

Riguardo all'ordinamento italiano, nel quale – pur con tutte le note differenze rispetto all'ordinamento britannico – si pongono esigenze analoghe, derivanti dalla comune ispirazione delle relative forme ordinarie e interistituzionali, si potrebbe sostenere che la legge costituzionale che prevedesse la consultazione referendaria sull'appartenenza all'Unione sarebbe sufficiente a soddisfare le esigenze di partecipazione del Parlamento al procedimento deliberativo dell'uscita dall'Italia dall'ordinamento sovranazionale; ma anche tale soluzione, a ben vedere, non appare del tutto soddisfacente. Resta, infatti, da verificare se in tale atto e nel successivo *referendum* possa effettivamente esaurirsi, in modo rispettoso dei principi ispiratori della nostra organizzazione istituzionale, il procedimento deliberativo della volontà di recedere e se questa possa essere considerata l'“ultima parola” dell'ordinamento italiano sulla questione, anche a prescindere dalla circostanza che la nostra Costituzione attribuisce al Governo e al Presidente della Repubblica poteri di negoziato e di ratifica dei trattati internazionali.

---

<sup>26</sup> La stessa legge costituzionale che prevedesse il *referendum* d'indirizzo, peraltro, potrebbe essere sottoposta a *referendum ex art. 138 Cost.* qualora non fosse approvata nella seconda votazione con la maggioranza dei due terzi. Tale consultazione, tuttavia, avrebbe un oggetto logicamente diverso dallo stesso *referendum* d'indirizzo poiché non riguarderebbe il merito della scelta ma una questione diversa e preliminare: se riconoscere o meno al corpo elettorale la decisione di rimanere nell'Unione. I due *referendum*, pertanto, non si sovrapporrebbero e potrebbero anzi consentire una più ampia e prolungata riflessione sul tema.

Non si tratta di un problema che ammette una soluzione semplice e univoca se, com'è stato detto, «la scelta dell'uscita di uno Stato dall'Unione europea ha il rango di una scelta di revisione costituzionale totale»<sup>27</sup>.

Se si esce da una prospettiva formalistica e si guarda oltre la semplice questione di quale sia il soggetto istituzionale legittimato ad effettuare la notifica prevista dall'art. 50 del Trattato, si può osservare che, dato l'alto livello d'integrazione dei sistemi normativi e degli assetti (nazionale e sovranazionale) di garanzie dei diritti<sup>28</sup>, l'uscita dall'Unione europea non potrebbe essere frutto di un solo *atto*, bensì di un *processo*, dal quale non potrebbe essere escluso nessuno dei principali attori istituzionali dell'ordinamento; ed anzi un'ampia partecipazione di tali soggetti ed organi confermerebbe la reale e diffusa volontà politica di recedere dall'organizzazione sovranazionale.

Sulla stessa legge costituzionale istitutiva del *referendum* potrebbe anche svolgersi, per ipotesi, il sindacato della Corte costituzionale, qualora quest'ultima fosse ritualmente investita della questione. L'organo di giustizia costituzionale potrebbe trovarsi così nelle condizioni di dover giudicare una decisione che sembrerebbe presentare i caratteri di un atto "costituente", anche se, poi, come ha fatto in altre occasioni svolgendo una sorta di *cases selection*<sup>29</sup>, potrebbe decidere di non entrare nel merito della questione, data la politicità (verrebbe da dire la "suprema" politicità) della stessa.

Tale processo si concluderebbe con la notifica *ex art. 50* del Trattato UE, la quale, a sua volta, darebbe avvio ad un nuovo e ancor più articolato processo di negoziazione con le istituzioni dell'Unione, che richiederebbe poi una lunga serie di atti volti a dare attuazione all'eventuale accordo raggiunto tra le parti.

D'altro canto, non è nemmeno possibile escludere, in linea di principio (per quanto, al momento, l'ipotesi possa apparire politicamente irrealistica), che la stessa Unione rivendichi una competenza a sindacare la legittimità della notifica dello Stato uscente, considerato che, come si è già ricordato, l'art. 50 precisa che la decisione del recesso deve essere conforme alle norme costituzionali dello Stato interessato<sup>30</sup>. Tali norme potrebbero essere assunte come parametri di un controllo "esterno" da parte della Corte di giustizia, in forza della loro «europeizzazione», operata dall'art. 4 del

---

<sup>27</sup> Così B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, cit., 6, il quale, in riferimento agli sviluppi successivi che potrebbero aversi nel Regno Unito successivamente al *referendum* sulla «Brexit», aggiunge che «così come è frequente nel diritto costituzionale comparato che una revisione costituzionale venga sottoposta ad un duplice livello di approvazione, popolare e parlamentare, egualmente non apparirebbe criticabile che una scelta di impatto così grave permetta una doppia verifica».

<sup>28</sup> Per un quadro dei riflessi dell'integrazione europea sull'ordinamento costituzionale italiano si rinvia, per tutti, a R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna 2015, spec. 235 ss.

<sup>29</sup> Cfr. in tema, per tutti, P. BIANCHI, *La creazione giurisprudenziale delle tecniche di selezione dei casi*, Giappichelli, Torino 2001.

<sup>30</sup> Prospettano tale ipotesi, ad esempio, I. NASSO, *Il recesso degli Stati dall'Unione: effettiva possibilità o previsione meramente... ansiolitica?*, in *Desafios del constitucionalismo ante le integración europea*, edit.um, Murcia 2015, 482 s. (consultabile in [www.um.es/ceeum/index.php/investigacion/publicaciones/181-desafios-del-constitucionalismo-ante-la-integracion-europea](http://www.um.es/ceeum/index.php/investigacion/publicaciones/181-desafios-del-constitucionalismo-ante-la-integracion-europea)) e A. DUFF, *Everything you need to know about Article 50 (but were afraid to ask)*, 4 July 2016, in *verfassungsblog.de*.

Trattato sull'Unione<sup>31</sup>. Si è anche ipotizzata, in caso di ritardo ingiustificato della notifica prevista dall'art. 50, l'apertura, da parte della Commissione, di un procedimento d'infrazione *ex art. 258* del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per violazione del principio di leale collaborazione riconosciuto dall'art. 4, par. 3, del Trattato sull'Unione europea<sup>32</sup>.

L'analisi sembra mostrare come una consultazione referendaria sull'appartenenza di uno Stato membro all'Unione, per quanto importante, non debba essere sovraccaricata di significati, posto che l'uscita può avere luogo soltanto attraverso un lungo e non semplice processo che, peraltro, solo in parte dovrebbe svolgersi nella dimensione nazionale, coinvolgendo anche – e in misura notevole – le istituzioni dell'Unione.

L'ipotesi qui prospettata – si spera solo teorica – mette in discussione e al tempo stesso dimostra la perdurante vitalità di categorie classiche del diritto costituzionale, che forse troppo presto sono state accantonate poiché ritenute obsolete e non più applicabili. Tra queste, soprattutto, quella della sovranità, che anche nella dimensione sovranazionale continua a ispirare, spesso in modo confuso e fuorviante, le ricostruzioni dei processi deliberativi che incidono sulle dinamiche evolutive (o involutive) degli ordinamenti statali.

---

<sup>31</sup> A norma del cui par. 2, com'è noto, «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale». Sull'applicazione di tale articolo nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea cfr. M. STARITA, *L'identità costituzionale degli Stati membri dell'Unione europea nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Dir. quest. pubbl.*, 15-1/2015, 249 ss.

<sup>32</sup> Su tale ipotesi cfr. ora C.C. GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche*, cit., 21.