

## ***Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)\****

di Roberto Bin

Lo scopo di questo scritto è molto limitato. Non mi occupo del problema sostanziale, dei *pro* e dei *contro* dell'uscita dell'Italia dall'Euro e dall'Unione europea. Per chiarezza premetto che sarei convintamente contrario all'ipotesi dell'uscita, ma non è della sua opportunità che mi voglio occupare. Il problema è talmente grande e le conseguenze di un'*Italexit* talmente complesse, e forse incalcolabili, che non posso avventurarmi neppure a sfiorarlo.

La vicenda della *Brexit* – il cui percorso è ancora in alto mare – dimostra che temi di questa portata non possono essere decisi affidandosi a strumenti necessariamente rozzi come il *referendum*, proponendo agli elettori la secca alternativa tra sì e no. Servirebbero dati precisi sulle conseguenze della scelta, ma temo che essi non esistano e se esistono siano sicuramente parziali. Questo è l'aspetto più drammatico, perché dati precisi ma parziali sono inevitabile fonte di equivoci, non di chiarezza. Ovviamente la totale disinformazione e la contraffazione dei dati sono ancora peggio. Ma questa è stata la condizione in cui si è svolto il *referendum* britannico, incautamente promosso dal Governo Cameron che, per motivi solamente tattici, ha slegato un mostro che poi non ha più saputo riportare a catena<sup>1</sup>. Una vicenda esemplare, su cui dovrebbero meditare tutti coloro che agitano l'ipotesi dell'*Italexit* e dichiarano che su decisioni di tale complessità è necessario che sia chiamato a decidere il popolo sovrano.

In questo scritto mi limiterò dunque a verificare quali potrebbero essere le procedure interne necessarie a produrre l'uscita dell'Italia dall'organizzazione europea. Un tema – come si vede – molto circoscritto, e tuttavia piuttosto difficile. Così difficile, anzi, che non credo possano essere offerte risposte certe e univoche. Le mie, dunque, sono soltanto riflessioni personali che offro al dibattito.

### *1. Prima domanda: uscire da cosa?*

La prima domanda da affrontare è da che cosa l'Italia vorrebbe uscire: dall'Euro o dall'Unione europea? La domanda sorge dal fatto che per l'uscita dall'Unione europea è tracciato un percorso nel Trattato; per l'uscita dall'Euro invece no.

Come è noto, il primo comma dell'art. 50 TUE consente ad ogni Stato di «decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere

---

\* Versione *draft* del contributo che comparirà sul fascicolo 4/2018 di *Quaderni costituzionali*.

<sup>1</sup> L'attenzione per la *Brexit* è stata massima anche nella dottrina italiana: sulla vicenda cfr. Martinelli (2016) e sulle difficoltà che registra il processo di *exit* cfr. Tanca (2018).

dall'Unione». Segue una succinta definizione di procedure complesse che da due anni vengono esplorate e tentate per la *Brexit*, e che sono tratteggiate solo per sommi capi dall'art. 50 TUE. Non sono affatto procedure semplici, perché non è per nulla semplice uscire dal quel complesso sistema normativo e economico che è l'Unione europea<sup>2</sup>. Ma, per quanto riguarda le modalità con cui nello Stato membro si forma la decisione dell'*exit*, il Trattato rinvia alle norme costituzionali interne: e non potrebbe fare diversamente, perché esse variano da paese a paese. Per cui il primo passo dovrà essere dedicato all'esame dell'ordinamento italiano avendo in mente l'ipotesi che si voglia intraprendere la strada segnata dall'art. 50 TUE (§ 2). Non rientra invece nel raggio del mio tema l'altro versante della procedura di *exit*, cioè quello che si svolge nell'ambito dell'UE e delle trattative che devono essere avviate per dar seguito alla decisione dello Stato membro di uscire dall'Unione.

Diversa la questione di un'ipotetica uscita dall'Euro. Qui non c'è alcuna disciplina europea. È vero per altro che coesistono nell'Unione europea Stati che aderiscono all'Euro e stati che ne sono rimasti fuori. Oltre al Regno Unito, sono fuori dall'area Euro la Danimarca, la Svezia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Polonia, la Bulgaria, la Romania e la Croazia. Ma la situazione è piuttosto complicata, e ora vediamo perché: infatti è necessario capire se sia possibile restare nell'Unione europea rinunciando all'Euro prima di affrontare il tema autonomo delle procedure costituzionali per l'ipotesi di uscita dell'Italia dalla moneta unica.

A prima vista, alla domanda se si può uscire dall'Euro restando nella UE la risposta appare essere negativa. L'adozione dell'Euro al posto della propria moneta nazionale è un obbligo posto dal Trattato di Maastricht (1992) a carico di tutti gli Stati membri. È qui che si prevede l'introduzione della moneta unica e si fissano (art. 109 J) gli obblighi che gli Stati devono assolvere per assicurare la realizzazione dell'Unione economica e monetaria ("criteri di convergenza" – cioè i famigerati "parametri di Maastricht" - specificati da un apposito *Protocollo* del Trattato). Il percorso per l'istituzione dell'Euro e per la creazione dei relativi obblighi per gli Stati membri inizia il 1° gennaio 1994 e prosegue con i passi successivi, in vista dell'approdo alla moneta unica (che entrò in vigore il 1° gennaio 1999). Con il *Protocollo sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria* gli Stati firmatari del Trattato confermano «il *carattere irreversibile* della transizione della Comunità alla terza fase dell'Unione economica e monetaria», cioè dell'introduzione della moneta unica. Gli Stati membri che non riescono a rispettare i criteri di convergenza sono inseriti in un "regime di deroga" (i c.d. «Stati membri con deroga»: art. 109 K, ora 139 TFUE) che

---

<sup>2</sup> Quanto sia complesso ridisegnare i rapporti tra il paese che si stacca e l'Unione è ben messo in luce, con riferimento alla *Brexit*, da Dammann (2018).

non li esenta però dall'obbligo di raggiungere i risultati richiesti. Obbligo che anche la Grecia riuscì a assolvere con poco ritardo – e con molti sforzi - aderendo all'Euro prima del suo varo definitivo.

Quanto agli altri Stati rimasti fuori dall'Euro la situazione è molto diversificata. Il Regno Unito ha esercitato l'*opting-out* sin dall'inizio, con un Protocollo aggiuntivo al Trattato di Maastricht, per cui non è mai entrato nella zona euro. La Danimarca avrebbe tutti i parametri per esserne parte, ma invece continua ad essere "in deroga": ha da tempo sottoscritto gli accordi europei di cambio dell'eurozona (*AEC II*), per cui la sua moneta è legata all'euro, ma l'adesione formale non è stata compiuta anche per l'opposizione dell'opinione pubblica che si esprime negativamente già nel 2000. Gode perciò di un regime di esenzione accordato già nel 1993 e confermato da un apposito Protocollo (n. 16) allegato al TFUE. La Svezia si trova in una situazione non molto diversa: avrebbe l'obbligo della convergenza, ma non avendo sottoscritto gli accordi *AEC II*, formalmente manca di uno dei requisiti richiesti e quindi permane nel regime "in deroga". Altri paesi non hanno ancora raggiunto i parametri richiesti, ma alcuni (come la Bulgaria, la Romania, la Croazia) manifestano la volontà politica di farlo, altri sembrano sempre più freddi nei confronti di un'intensificazione dell'integrazione europea (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca)<sup>3</sup>.

Il Trattato di Lisbona ha rafforzato gli strumenti per il coordinamento delle politiche economiche e la convergenza dei risultati (art. 121 TFUE), dotato le istituzioni europee di poteri di tipo sanzionatorio (vedi in particolare l'art. 126.11, in tema di disavanzi eccessivi) e confermato il carattere transitorio del regime in deroga, prevedendo che ogni due anni si verifichino i progressi compiuti dagli Stati che vi sono assoggettati (art. 140 TFUE). Resta perciò fermo l'obbligo degli Stati membri dell'Unione europea di adottare l'Euro o di convergere, in un futuro non determinato, verso questo obiettivo.

Come si vede, ragionando in punto di diritto non sarebbe ammessa un'opzione per la Repubblica d'Italia di decidere di uscire dall'Euro se non attivando la procedura ex art. 50 TUE e quindi uscendo dall'Unione europea. Gli impegni presi con il Trattato di Maastricht sono chiari e stringenti: allora l'Italia non esercitò l'*opting-out* come il Regno Unito, anzi, all'opposto, si fece di tutto per rientrare a pieno titolo nei parametri, assumendo la pienezza degli impegni conseguenti. Però è anche vero che un margine di dubbio pur sempre resta. Vediamo perché.

---

<sup>3</sup> Situazione ancora diversa è quella di alcuni piccoli Stati europei (San Marino, Andorra, Monaco, Città del Vaticano) in cui è adottato l'Euro e hanno il diritto di coniarlo, pur non essendo essi membri dell'Unione europea: cfr. *Official Dollarisation/ Euroisation: Motives, features and policy implications of current cases*, di A. Winkler, F. Mazzaferro, C. Nerlich e C. Thimann, EBC Occasional Paper Series no. 11, February 2004.

Che cosa può accadere se uno Stato membro diverge dai parametri in misura tale da minacciare la sopravvivenza dell'Euro come moneta unitaria? È concepibile che tale Stato venga immesso in un regime "in deroga" come quello degli Stati non (ancora) entrati nella moneta unica? Se n'era discusso ai tempi della crisi greca e, ancor prima, in fase di ratifica del Trattato di Lisbona.

Prima del Trattato di Lisbona nessuna clausola prevedeva la possibilità di recesso da una organizzazione europea. Era anzi accreditata l'opinione che la corretta interpretazione dell'art. 240 del Trattato di Roma, laddove dichiarava solennemente "*Il presente Trattato è concluso per una durata illimitata*", portasse a legervi un divieto di ritirarsi dall'organizzazione<sup>4</sup>. Ma non poteva sfuggire all'occhio più attento che la questione del ritiro di uno Stato membro avrebbe dovuto essere trattata più come una questione politica che di stretto diritto<sup>5</sup>. E questa mi sembra la risposta più valida anche alla domanda da cui ho preso le mosse: sarebbe possibile che uno Stato membro si ritirasse dalla moneta unica senza uscire dall'Unione europea<sup>6</sup>?

Giuridicamente non vi sono strumenti a ciò predisposti<sup>7</sup>, ma questa constatazione non può offrirci la risposta definitiva<sup>8</sup>. Significa soltanto che gli Stati membri *non hanno un diritto* ad uscire dall'Euro, per i vincoli che derivano dai Trattati, mentre *hanno un diritto* ad uscire dall'Unione europea (e quindi dall'Euro) sulla base dell'art. 50 TUE; ma - va subito aggiunto - per esercitare questo diritto, è necessaria una trattativa e un accordo con le istituzioni europee, benché, se le trattative dovessero fallire, è legalmente ammessa (art. 50.3 TUE) anche l'ipotesi di una *hard*

---

<sup>4</sup> Cfr. Weiler (1985, 285), che riporta anche il chiaro *obiter dictum* della Corte di giustizia nel caso *Commission v. France* (C-7/71). Cfr. anche Hill (1982). Che questa fosse "*the common view*" prima dell'approvazione del Trattato di Lisbona è sottolineato da Tatham (2012, 142). Cfr. anche Callies e Ruffert (2016), Rn. 9-15 e, per un quadro di sintesi delle opinioni, Hillion (2016). Nota come la diversità di opinioni in merito al diritto di recesso sia legata alla più fondamentale distinzione tra una logica "costituzionalistica" (condivisa dalla Corte di giustizia) e una "internazionalistica" Bartoloni, 2016.

<sup>5</sup> Cfr. Weiler (1985, 295).

<sup>6</sup> Si potrebbe astrattamente porre anche la domanda inversa, se cioè uno Stato potrebbe uscire dall'UE restando nella moneta unica: ma mi sembra un'ipotesi del tutto assurda (se non per piccolissimi Stati, come quelli citati alla nota 3), su cui non merita perdere tempo. Per le ragioni che portano alla risposta negativa, cfr. Athanassiou (2009, 40).

<sup>7</sup> Salvo quelli genericamente previsti dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati (che per altro non è stata ratificata da tutti i membri dell'Unione e che - secondo la dottrina risalente: si veda la nota 4 - non si applicherebbe ai trattati europei, che darebbero vita a un ordinamento internazionale "di nuovo genere", come si esprime una ben nota giurisprudenza della Corte di giustizia) per il caso di ritiro unilaterale da un trattato, dei quali non mi occupo: l'art. 56 della Convenzione, del resto, non risolverebbe il nostro problema, poiché dispone che nel caso il trattato non preveda una clausola di recesso unilaterale, non possa essere oggetto di denuncia o di ritiro, a meno che: a) non sia accertato che era nell'intenzione delle parti di accettare la possibilità di una denuncia o di un ritiro; o b) il diritto alla denuncia o al ritiro non possa essere dedotto dalla natura del trattato. La questione del diritto di uno Stato di recedere unilateralmente da un trattato è per altro discussa da sempre (cfr. Feinberg, 1963). Ovviamente tutto si può fare con il consenso delle parti, e quindi tutto dipende dalle trattative politiche tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione.

<sup>8</sup> Cfr. per le possibili ipotesi Schuster (2016), 25 ss.

*exit*, cioè un'uscita senza accordi (il “*no deal scenario*”<sup>9</sup>). Per uscire dalla moneta unica invece non ci sono vie e procedure precostituite, il che significa che se ciò “accade” – per esempio perché uno Stato non riesce o non vuole mantenersi dentro i criteri di Maastricht<sup>10</sup> – sarà comunque necessario intavolare negoziati con la Commissione che condurranno a definire il nuovo *status* del paese in questione<sup>11</sup>. Sono negoziati che devono affrontare gli infiniti argomenti su cui la lacerazione si farà sentire e i tanti strappi che dovranno essere suturati – che riguarderanno per esempio<sup>12</sup> le relazioni della nuova moneta dello Stato uscente con l'Euro e i meccanismi di cambio (lo Stato uscente potrebbe o meno aderire all'AEC II); i rapporti finanziari tra la banca nazionale e la BCE e la restituzione delle riserve trasferite al sistema europeo; la circolazione dell'Euro accanto alla moneta nazionale o persino in sostituzione di essa (c.d. *euroisation*); i rapporti con i creditori ecc. – con la conseguenza che essi dovranno concludersi con un accordo firmato da tutti gli Stati membri, probabilmente consolidato dalla revisione dei trattati<sup>13</sup>.

Potremmo discutere all'infinito se l'attuale assetto delle relazioni europee può consentire, sotto il *profilo della legalità*, che uno Stato esca dalla moneta unica riassumendo la sua “sovranità” monetaria, ma trovo questa discussione un po' oziosa, anche perché, se ci fosse davvero un divieto di *exit*, sarebbe un divieto sfornito di sanzione<sup>14</sup>. Non si tratta di rispondere alla grande domanda se la porzione di sovranità che lo Stato ha “ceduto” alle istituzioni europee possa *legalmente* essere ripresa dallo Stato membro: da un lato l'art. 50 TUE dice di sì, togliendo d'attorno mezzo secolo di discussioni sull'interpretazione della perpetuità dell'adesione alla Comunità europea; dall'altro qualsiasi discorso abbia nelle sue premesse la nozione di ‘sovranità’ e destinato a sorti altrettanto deludenti dei calcoli aritmetici che abbiano lo zero come operatore. Discutendo di ‘sovranità’ si imbastiscono guerre, non soluzioni pienamente giuridiche. E, per quanto riguarda l'Italia, che non ha sottoposto l'adesione alla Comunità o all'Unione europea, né quella all'Euro, a procedure di revisione costituzionale, è davvero singolare che si possa pensare che esse siano

---

<sup>9</sup> Per la quale ipotesi gli uffici britannici stanno già predisponendo una strategia: cfr. DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION, *UK government's preparations for a 'no deal' scenario*, Updated 24 August 2018 (<https://www.gov.uk/government/publications/uk-governments-preparations-for-a-no-deal-scenario>).

<sup>10</sup> Infatti la dottrina sembra più interessata all'ipotesi di un'espulsione dalla moneta unica che di un ritiro volontario, e la considera pur sempre una *ultima ratio*: cfr. ad es. Hanschel (2012), 1000.

<sup>11</sup> Anche prima dell'approvazione del Trattato di Lisbona, ragionando sulla bozza di costituzione europea, si era immaginato che potessero presentarsi circostanze eccezionali che portano all'uscita di uno Stato dal sistema europeo della moneta unica, ovviamente rinviando per le modalità ad un accordo, che dovrebbe essere ratificato da tutti gli Stati membri: cfr. Smits (2005, 464 s.).

<sup>12</sup> Per un esame delle implicazioni economico finanziarie cfr. Schuster (2016), 35 ss.

<sup>13</sup> A questa conclusione, ragionando dell'espulsione di uno Stato membro, giunge Athanassiou (2009, 32 s. e, con riferimento alla moneta unica, 39 ss.). Cfr. anche Calliess e Ruffert (2016), Rn. 7-8, e Hillion (2016), 728 s.

<sup>14</sup> In questo senso, con riferimento alla CEE, già Hill (1982, 356).

irrevocabili, protette per sempre dall'art. 11 Cost., anche quando si dovesse accertare che sono venute meno le "condizioni di reciprocità" e la funzionalizzazione alla "pace e la giustizia fra le Nazioni" che sono i presupposti dell'autorizzazione che l'art. 11 concede<sup>15</sup>.

## 2. Quanto c'è di giuridico nelle procedure di exit?

Ben consapevole che la risposta che sono in grado di fornire alla domanda da cui ho preso le mosse (può l'Italia uscire dall'Euro?) non è pienamente soddisfacente sotto il profilo giuridico, ma anche che è piuttosto sterile pensare che a questo tipo di domande si possa utilmente fornire risposte in termini esclusivamente giuridici, procederò sulla base di queste due asserzioni: a) l'art. 50 TUE indica la strada *legale* per l'uscita di un Paese dall'Unione europea (strada che il Regno Unito sta praticando), rinviando all'ordinamento costituzionale del singolo Stato la definizione della *strumentazione giuridica* per la formazione della volontà *politica* di *exit*<sup>16</sup>; b) l'ordinamento europeo non indica alcuna strada *legale* per l'uscita di uno Stato dalla moneta unica (condizione che però diversi Stati membri dell'Unione si trovano a vivere, per ragioni diverse), sicché la via può essere esclusivamente *politica*. Nelle pagine che seguono cercherò di ricostruire i vincoli costituzionali che si pongono, nell'uno e nell'altro caso, alla formazione della volontà politica di *exit*.

Ma c'è ancora una domanda preliminare da affrontare: le procedure "interne" che portano alla decisione di uno Stato di uscire – procedure conformi alle proprie regole costituzionali, come prescrive l'art. 50 TUE, in *pendant* con le procedure di adesione disciplinate nell'articolo precedente – sono del tutto indifferenti alle istituzioni europee? Si è sostenuto che, essendo lo Stato in procinto di uscire, vincolato ai principi del Trattato, e quindi al rispetto delle regole di democrazia e *rule of law*, le istituzioni potrebbero sindacare sulla "sufficienza costituzionale" delle procedure adottate in concreto. «*If the decision to withdraw was taken in the midst of a domestic constitutional turmoil, that assumption could arguably be rebutted*»<sup>17</sup>: per cui non basterebbe il formale rispetto delle procedure costituzionali, ma andrebbero anche rispettati i dettami derivanti dai "valori" sanciti dal Trattato, a partire dall'art. 2 TUE. Il Consiglio europeo, a cui la decisione va notificata, potrebbe considerare invalida una decisione nazionale non assunta nel rispetto di tali principi<sup>18</sup>; si ritiene persino che giudice ultimo della validità della decisione di uno Stato membro di ritirarsi sia la

---

<sup>15</sup> Cfr. Morelli (2016), 8.

<sup>16</sup> Strumentazione tutt'altro che semplice da inquadrare, come mostrano le stesse vicende della *Brexit*, ricostruite da Rosa (2016).

<sup>17</sup> Hillion, (2015), 137.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Corte di giustizia<sup>19</sup>. Il che però disegna una sorta di scala escheriana, per cui la *validità giuridica* della decisione *politica* di uno Stato membro di avviare procedure di uscita dal sistema *giuridico* dell'Unione europea sarebbe soggetta ad una decisione *giuridica* di un'istituzione europea che si sovrapporrebbe alla decisione *politica* da cui si sono prese le mosse. Ma su ciò ritornerò in seguito.

È chiaro che l'eventualità di un ricorso alla Corte di giustizia e di una sua sentenza che dichiarasse l'illegittimità della decisione nazionale avrebbero una valenza solo *politica*, cioè di denuncia del carattere non democratico e incostituzionale della decisione nazionale, denuncia che certo peserebbe nel dibattito avviato nei confini dello Stato membro in uscita. Ma non si può escludere che, nell'ipotesi – non affatto irrealistica – che l'*exit* di uno Stato membro avvenga in un clima conflittuale e di grave irritazione da parte delle istituzioni europee e degli altri Stati membri, venga criticata duramente una decisione di avviare le procedure senza una previa consultazione referendaria della popolazione. Non che questa sia un vincolo “costituzionale” imposto dai Trattati, ma è una regola che ha segnato, se non sempre l'adesione, sicuramente l'uscita dall'organizzazione europea. Non solo la *Brexit* è stata decisa da un *referendum*, ma così è avvenuto anche nelle vicende “minori” del distacco dell'Algeria e della Groenlandia<sup>20</sup>, rispettivamente, dalla Francia e dalla Danimarca e perciò, indirettamente, dalla Comunità europea<sup>21</sup>. Non è difficile prevedere che, se l'*exit* di uno Stato fosse deciso in polemica con i *partner* europei, l'essere stato deciso senza la “copertura” di un *referendum* potrebbe essere assunto come un argomento di peso per togliere valore, e persino *validità*, a tale decisione. Il che però significherebbe che, sotto il profilo della legittimità costituzionale della decisione di uno Stato, la “conformità alle proprie norme costituzionali” non sarebbe ritenuta sufficiente: o, almeno, non sarebbe sufficiente una “autodichiarazione di conformità costituzionale”.

Questo aspetto non è affatto trascurabile, per la stessa scrittura dell'art. 50 TUE. Il terzo comma, infatti, dispone che, se le trattative con le istituzioni europee per la formulazione dell'“accordo di recesso” non si concludono felicemente in tempo utile, “i trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato... due anni dopo la notifica” della decisione di recedere. Ma naturalmente deve trattarsi di una notifica e di una decisione *validamente formate*, altrimenti l'Unione europea potrebbe ritenere

---

<sup>19</sup> Cfr. Friel (2004), 425. Sul tema si vedano le acute considerazioni di Bartoloni (2016, 5 s.).

<sup>20</sup> Vicende ricostruite da Tatham (2012, 143 ss.) e Patel (2017).

<sup>21</sup> Come ricorda lo scritto citato nella nota precedente, entrambe le nuove entità statali hanno regolato autonomamente, con accordi, i loro rapporti transitori e residui con la Comunità europea.

di non poter dar corso alle procedure previste dall'art. 50.3 TUE. Come si può notare, senza un accordo politico, nessun passo può essere compiuto.

### 3. Quali i vincoli costituzionali per avviare l'Italexit?

Per ragioni che è inutile qui evocare, la firma italiana del Trattato di Roma e delle sue modifiche successive non è stata accompagnata da nessuna consultazione popolare né da un adattamento delle norme costituzionali. Sino al 2001, la Costituzione non menzionava l'Europa né i vincoli derivanti dalla partecipazione alla sua organizzazione. L'unico fondamento normativo dei complessi rapporti tra l'ordinamento italiano e quello comunitario era costituito dall'ordine di esecuzione contenuto nella legge di ratifica di ogni singolo trattato. «*Piena ed intera esecuzione è data*» all'accordo allegato è la forma di rito con cui il Parlamento italiano è solito liberarsi dell'opera di adattamento dell'ordinamento agli impegni assunti in campo internazionale, scaricandone la responsabilità sui soggetti dell'applicazione del diritto, sui giudici in primo luogo. Sino al varo della c.d. *Legge La Pergola*<sup>22</sup> non erano definite neppure le procedure interne di adattamento. Tutto il peso della definizione dei rapporti tra i due ordinamenti è stato assunto dalla Corte costituzionale, alla cui giurisprudenza dobbiamo l'elaborazione nel tempo dei criteri che giudici e pubblica amministrazione devono seguire nell'affrontare l'attuazione e l'applicazione delle norme europee.

Com'è noto, la situazione cambia nel 2001, con la legge costituzionale n. 3, che modifica profondamente il Titolo V della Parte II della Costituzione. La riforma riguarda il sistema dei poteri regionali e locali, e solo tangenzialmente sfiora il tema dell'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea. Le nuove norme che richiamano l'Europa sono cinque:

- a) L'art. 117. 1, che vincola l'esercizio della potestà legislativa, da chiunque sia esercitata, al «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»;
- b) l'art. 117.2, lett. a), che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea»;
- c) l'art. 117.3, che attribuisce alla potestà legislativa concorrente la materia: «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni»;

---

<sup>22</sup> Legge 9 marzo 1989, n. 86. La legge era stata preceduta, per la disciplina di aspetti essenzialmente organizzativi, dalla legge 16 aprile 1987, n. 183.

- d) l'art. 117.5, che prevede la partecipazione delle regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea»;
- e) l'art. 120.2, che prevede l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria».

In precedenza, la legge cost. 1/1999 aveva introdotto un accenno alle istituzioni europee, modificando il testo originale della Costituzione in un punto specifico:

f) l'art. 122.2, che prevede l'incompatibilità tra l'appartenenza a un Consiglio o a una Giunta regionale e al Parlamento europeo.

Successivamente, con la legge cost. 1/2012 che introduce il principio di equilibrio di bilancio, viene altresì introdotto un nuovo cenno all'Europa:

g) l'art. 97.1, che dispone che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Sette in tutto sono dunque i richiami all'Unione europea contenuti attualmente in Costituzione: più esattamente, nella sua parte seconda, dedicata all'organizzazione dei poteri. È necessario chiedersi se questi riferimenti siano tali da impedire, senza una loro epurazione dal testo costituzionale, di avviare una procedura di *exit* dall'Unione europea o dalla moneta unica.

La risposta mi sembra debba essere negativa<sup>23</sup>. Nelle costituzioni di altri Stati membri i legami con l'Unione europea sono espliciti e intensi. Nella costituzione federale tedesca, per esempio, oltre a molti altri riferimenti, è l'art. 23 a porre un vincolo molto robusto: «*Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi ecc... Per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l'articolo 79, secondo e terzo comma [cioè la procedura di revisione costituzionale]*». Il vincolo non potrebbe essere più esplicito<sup>24</sup>. Nella costituzione

---

<sup>23</sup> A me sembra perciò del tutto inutile, cioè priva di qualsiasi effetto giuridico reale, la revisione costituzionale proposta da senatori di estrema destra (dis. di legge n. 322, depositato l'8 maggio 2018, primo firmatario Bertacco) che vorrebbe procedere alla cancellazione di tutti i riferimenti costituzionali all'Europa, una mossa – dice la Relazione – «che non è contro l'Europa, ma è per la nostra dignità nazionale e per la nostra libertà».

<sup>24</sup> Cfr. Calliess e Ruffert, M. (2016), Rn. 3-4. È stato lo stesso *Bundesverfassungsgericht* ad affermare (nel famoso *Lissabon Urteil*: BVerfGE 123, 267, 346 s.) che in forza dell'art. 23 GG l'appartenenza all'Unione europea è un obbligo costituzionale e non più una scelta politica.

francese, invece, ci si limita ad affermare nell'art. 88.1, che «*la Repubblica partecipa alle CE e all'UE, costituite da Stati che hanno scelto liberamente, in virtù dei trattati che le hanno istituite, di esercitare in comune alcune delle proprie competenze*». Ma anche in questo caso pare difficile che la partecipazione della Francia possa essere revocata senza l'abrogazione di questa disposizione. La Spagna, invece, non ha norme costituzionali così impegnative, ma la revisione dell'art. 135, volta, come in Italia, a introdurre il principio di equilibrio di bilancio, presenta un carattere ben più stringente e tassativo di quelle italiane («*Il volume di debito pubblico di tutte le Pubbliche Amministrazioni in relazione al prodotto interno lordo dello Stato non può superare il valore di riferimento stabilito dal Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea*»), per cui parrebbe piuttosto difficile una uscita dall'organizzazione europea senza l'abrogazione di questa norma.

I riferimenti all'Unione europea che la nostra Costituzione contiene non sembrano invece tali da imporre un procedimento di revisione costituzionale come condizione per l'avvio di una legittima procedura di *exit*. Basti considerare che anche nell'eventualità che la procedura di *exit* si concludesse felicemente, l'Italia resterebbe legata dagli accordi raggiunti con l'Unione europea in base all'art. 50 TUE, per cui tanto le norme che pongono vincoli (si vedano le lett. a, e, g dell'elenco qui sopra riportato), quanto quelle che istituiscono riserve di competenza (lett. b, c, d) manterrebbero comunque un senso compiuto pur se la situazione dell'Italia non fosse più quella di un membro *pleno iure* dell'Unione; mentre la lett. f perderebbe in effetti di significato, ma non per questo impedirebbe da sola l'*exit*.

L'uscita dell'Italia dall'Unione europea, ragionando sul filo del diritto, non dovrebbe perciò essere preceduta da una revisione della Costituzione. Anche l'art. 11, che è stato sino al 2001 l'unico aggancio della partecipazione dell'Italia all'organizzazione europea e l'unica giustificazione della parziale limitazione di sovranità a suo favore, non può essere letto come un *obbligo costituzionale*, ma soltanto come un'*autorizzazione* ad assumere limiti e impegni conseguenti – autorizzazione condizionata oltretutto dal rispetto di alcune condizioni che vanno sempre verificare in concreto. Insomma, l'Italia è entrata nell'organizzazione europea senza toccare la Costituzione, altrettanto mi sembra possa fare per uscirne. Da un *punto di vista giuridico*, così come è stato un ordine di esecuzione contenuto in una legge ordinaria a autorizzare l'assunzione da parte dell'Italia degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea prima, e all'Unione europea poi, dovrebbe bastare una legge formale ad abrogare l'ordine di esecuzione e a far cessare gli obblighi conseguenti. Se, come sembra inevitabile, nell'ipotesi che si decidesse l'*exit* dovranno essere approvati gli accordi specifici previsti dall'art. 50 TUE, è nella legge

che ordinerà l'esecuzione di tali accordi (o li attuerà direttamente) che potrà essere contenuta la clausola di abrogazione espressa delle leggi che hanno autorizzato la ratifica dei trattati europei. Con le garanzie insite nel procedimento legislativo ordinario e nulla più<sup>25</sup>.

#### 4. *Sull'ipotesi di un referendum popolare sull'Italexit*

Difficile però immaginare che per una decisione di rilievo così importante come l'uscita dall'Euro o dall'Unione europea si possa ragionare in termini solo giuridici, badando cioè solo alle forme legalmente necessarie con cui essa verrebbe assunta. Non si può dimenticare, infatti, che l'appartenenza all'organizzazione europea non si esaurisce soltanto sul piano dei vincoli giuridici e dei rapporti economico finanziari. L'Unione europea, come aveva già messo in luce la storica sentenza *Van Gend & Loos*, si riflette direttamente sulla sfera giuridica dei cittadini di uno Stato membro *anche* in senso accrescitivo. Per dirne una, uscire dall'Unione europea significa anche togliere ai propri cittadini la cittadinanza europea<sup>26</sup>: che non si riduce soltanto alla libera circolazione, ma a tutto quella pur esile ma fitta trama di diritti che supporta lo *status* del cittadino europeo.<sup>27</sup>

Come è stato osservato, se una procedura di consultazione delle popolazioni degli Stati membri non era la regola nelle fasi iniziali di formazione dell'organizzazione europea (sino a quando la Comunità aveva 15 Stati membri, solo Danimarca e Irlanda avevano svolto un *referendum* come fase della procedura di adesione<sup>28</sup>), ora invece sembra che questa regola si sia consolidata: dei dieci Stati che aderirono con l'allargamento 2004, solo Cipro non sottopose la decisione a *referendum*<sup>29</sup>. È poi anche vero che il processo di integrazione europea è stato segnato da alcuni clamorosi arresti determinati da *referendum* falliti (si ricordino quelli francese e olandese che bloccarono il "*Trattato costituzionale*"), per culminare infine nel *referendum* che ha determinato la *Brexit*<sup>30</sup>. Insomma, sembra che la consultazione della popolazione sia diventata una fase *normale* della gestione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione europea,

---

<sup>25</sup> Naturalmente altre parti della legislazione ordinaria andrebbero poi adeguate all'*exit*, a partire dalla legge rinforzata per la disciplina del bilancio prevista dall'art. 81.6 Cost. (ossia la legge n. 243 del 2012).

<sup>26</sup> Rieder, 2013; Bartoloni, 2016 (8 ss.).

<sup>27</sup> Cfr., in specifica relazione alla *Brexit*, Smismans, S. (2018). Come osservano Eeckhout e Frantziou (2017, 699 ss.), si tratta di diritti che derivano anche dagli obblighi e divieti posti dal diritto dell'Unione a carico degli Stati membri. Sul punto cfr. Bartoloni, 2016 (8 ss.).

<sup>28</sup> Il Regno Unito, infatti, sottopose a consultazione popolare una prima ipotesi di *Brexit* poco dopo l'adesione alla Comunità (1975).

<sup>29</sup> Cfr. Adam, Kagiros, Tierney (2018). In seguito però anche Romania e Bulgaria preferirono non sottoporre a *referendum* la decisione, come invece ha fatto la Croazia.

<sup>30</sup> Vi sono poi *referendum* "minori" che sono stati promossi per mobilitare la popolazione contro determinate politiche europee, come il *referendum* olandese contro l'accordo di associazione UE-Ucraina e quello ungherese contro le "quote" di immigrazione: cfr. Adam, Kagiros, Tierney (2018, 264).

come è dimostrato anche dal *referendum* consultivo greco sul piano finanziario proposto dalla *troika* (2015).

Sinora l'Unione europea si è sempre mantenuta fuori delle scelte compiute dagli Stati membri per sviluppare i propri processi decisionali. Anche in momenti particolarmente critici, come il *referendum* indipendentista catalano del 2017 o il precedente *referendum* scozzese del 2014, il cui esito avrebbe potuto comportare problemi di rapporti tra le nuove entità e l'Unione europea<sup>31</sup>, per non dire poi dell'appena citato *referendum* greco, le istituzioni europee si sono mantenute lontane dal dibattito interno e in posizione di non-interferenza. Emerge in questi casi, anche perché fa molto comodo, l'anima intergovernativa dell'Unione: i processi decisionali nazionali restano, appunto, situazioni "puramente interne" su cui le istituzioni evitano di pronunciarsi. Ma questa condotta resterebbe ferma anche nel caso in cui una maggioranza parlamentare non particolarmente estesa di uno dei paesi fondatori della Comunità europea assumesse la decisione dell'*exit*? Oppure – come già si è accennato - vi potrebbe essere una qualche forma di rigetto della procedura, che potrebbe per esempio tradursi in una non-accettazione della decisione di *exit* considerandola non assunta "conformemente alle proprie norme costituzionali", come recita l'art. 50 TUE? In fondo, si potrebbe ragionare, se il Regno Unito ha votato due volte, con esiti opposti, un *referendum* sulla *Brexit* (1975 e 2016); e se tutti i tanti blocchi del processo di integrazione europea sono stati scanditi da altrettanti *referendum* votati nei singoli Stati membri<sup>32</sup>: allora forse nella prassi delle consultazioni popolari come strumento di decisione *costituzionale* in merito ai rapporti con l'Unione europea c'è qualcosa che assomiglia alle "tradizioni costituzionali comuni". Un'idea assai fragile, sotto il punto di vista giuridico<sup>33</sup>, ma che può essere avanzata e utilizzata come strumento di pressione sull'opinione pubblica del paese in procinto di *exit*. E, come già ho ipotizzato, potrebbe servire come mossa dilatoria rispetto al già difficile processo di uscita. Un metodo per mettere i bastoni

---

<sup>31</sup> Su cui cfr. Closa 2016.

<sup>32</sup> Dai *referendum* norvegesi del 1972 e del 1994 a quelli del 2007 sul Trattato costituzionale in Francia e nei Paesi Bassi, passando per: l'uscita della Groenlandia nel 1982; il primo *referendum* su Maastricht in Danimarca, del 1993, e quello del 2000 negativo sull'Euro; il *referendum* svedese sull'Euro del 2003; il primo no dell'Irlanda al Trattato di Nizza nel 2001 e al trattato di Lisbona nel 2008; il no della Svezia all'Euro nel 2003; e poi ancora il *referendum* greco citato poco fa. Un quadro dei circa 60 *referendum* nazionali sull'Europa è tracciato da Auer (2016, 403 ss.).

<sup>33</sup> ...e anche contestabile sotto il profilo della teoria politica, perché appare di dubbia compatibilità con il principio democratico, che la maggioranza negativa formatasi nel corpo elettorale di un unico Stato membro, magari spinta da motivi puramente interni, possa bloccare con il suo veto lo sviluppo dell'intera Unione europea (cfr. per questo punto di vista Auer, 2016, 405, Hillion, 2016, 722 s. e, in un quadro di più ampio respiro, Olsen e Rostbøll, 2017). Si tratta, come è evidente, di un punto di vista che si colloca in una prospettiva "comunitaria" e non "nazionale": ma che proprio per questo toglierebbe vigore alla tesi, che qui si è ipotizzata, di un appello delle istituzioni europee al *referendum* come condizione di legittimità della decisione di uno Stato di avviare l'*exit*.

tra le ruote, insomma, aspettando qualche reazione da parte delle istituzioni politiche nazionali.

E nel contesto interno, come verrebbe vissuta una strategia di *exit* guidata da una maggioranza parlamentare limitata? Se è dell'Italia che stiamo parlando, è chiaro che la soluzione più persuasiva potrebbe sembrare quella di promuovere anche qui un *referendum* consultivo sull'*exit*<sup>34</sup>. Altri strumenti non ci possono essere che godano di una legittimità proporzionata al peso della decisione da assumere. Certo non l'avrebbe la semplice legge ordinaria che, come si ipotizzava poco sopra, dovrebbe autorizzare la ratifica degli accordi con le istituzioni europee per l'*exit*, abrogando l'ordine di esecuzione dei trattati precedenti: sarebbe davvero un veicolo troppo leggero con cui far viaggiare una decisione di tale peso. La strada della legge sarebbe semplice e, ottenuto il consenso maggioritario del Parlamento, incontrerebbe solo un ostacolo: la promulgazione del Presidente della Repubblica. L'ipotesi che egli possa bloccare la legge appare però scarsamente credibile: anche perché interverrebbe quando tutto si è già compiuto, ossia dopo che la decisione di uscire è già stata presa dal Governo, comunicata e discussa in Parlamento, e definitivamente trasmessa al Consiglio europeo. Un intervento fuori tempo massimo, con tutta evidenza.

Il Governo potrebbe però adottare una tattica più raffinata: far approvare dal Parlamento, a conclusione del dibattito sull'*exit* (che potrebbe essere introdotto con una mozione), una legge di autorizzazione ad avviare le procedure di contrattazione con le istituzioni europee, che magari contenga anche una delega ad emanare i decreti di attuazione degli accordi. Questa sembrerebbe una prassi tutto sommato accettabile: pieno coinvolgimento del Parlamento su una decisione politica proposta dal Governo; copertura legislativa degli atti conseguenti con regolamentazione degli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento in merito ai progressi della trattativa con le istituzioni europee; e, ultima questione, il controllo presidenziale in fase di promulgazione. Le Regioni potrebbero persino cogliere l'occasione di investire la Corte costituzionale della questione di legittimità di questa legge, se solo riuscissero a dimostrarne la lesività delle loro potestà. E si potrebbe persino ragionare attorno all'ipotesi di richiedere un *referendum* abrogativo di questa legge, sostenendo che essa a rigore non rientri nelle materie escluse dall'art. 75 Cost.,

---

<sup>34</sup> Uso il condizionale perché non sono affatto persuaso che il *referendum* sia lo strumento migliore per assumere decisioni di tanta importanza e complessità. Condivido le riserve formulate da Auer a proposito della necessità di demistificare la nozione di "popolo" - «*it is but an abstract, albeit extremely useful, construct of the human mind... a legitimacy-building device*» - l'appello alla volontà del quale serve principalmente a scaricare la responsabilità politica delle decisioni difficili che gli organi politico-rappresentativi sono chiamati ad assumere (Auer, 2016, 402).

non essendo assimilabile alla legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali<sup>35</sup>.

Quello che invece appare più difficile è procedere con lo strumento che *prima visu* sembrerebbe il più adatto a decidere una questione di tanto momento: sottoporla a *referendum* consultivo.

Come si sa tale strumento non è previsto dalla Costituzione: non rientra, cioè, «nelle forme e nei limiti» nel rispetto dei quali l'art. 1.2 Costituzione prevede che il popolo eserciti la sua sovranità. Quando nel 1989 il Movimento federalista cercò di sottoporre al voto popolare la straordinaria ipotesi di trasformare le Comunità europee – come recitava il quesito - «in una effettiva Unione, dotata di un 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», dovette proporre e ottenere l'approvazione di un'apposita legge costituzionale, una vera e propria “legge costituzionale provvedimento”, che esauriva i suoi effetti nell'autorizzazione di quella specifica consultazione, il cui quesito era formulato dalla stessa legge costituzionale. Questa è la strada che dovrebbe seguire chi volesse sottoporre a voto popolare la questione dell'*Italexit*. Ma la legge costituzionale 2/1989 fu approvata all'unanimità, e questa resta, in fondo, l'unica via praticabile. Ci vorrebbe da parte di tutte le forze politiche che siedono in Parlamento la volontà di togliere dal dibattito politico sgangherato che inzeppa giornali e *social* una questione tanto delicata e complessa e di sottoporla ad una consultazione chiara – da qui l'importanza della indicazione del quesito nella stessa legge costituzionale – e regolarmente svolta. In altre parole, la proposizione del *referendum* consultivo non può essere una mossa di parte, un modo per mobilitare l'opinione pubblica in chiave anti-europea sovrapponendo la volontà della maggioranza politica a quella delle minoranze, che di conseguenza si arroccerebbero su un voto negativo nei confronti della legge costituzionale. Se questa non raggiungesse la maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere – maggioranza senz'altro cospicua, ma forse non sufficiente a legittimare politicamente l'indizione di un *referendum* “costituzionale” usato *contro* le minoranze – si aprirebbe la strada della richiesta del *referendum* oppositivo previsto dall'art. 138 Cost. Un meccanismo ricorsivo, per cui è con *referendum* che si deciderebbe se avviare il *referendum*!

---

<sup>35</sup> Ringrazio Carlo Fusaro di avermi suggerito di questa ipotesi. Sul punto cfr. Morelli (2016).

Insomma, sembra che l'unica strada seriamente praticabile sia un accordo *bipartisan* per approvare una legge costituzionale che autorizzi l'effettuazione del *referendum*<sup>36</sup>. L'accordo dovrebbe nascere attorno ad un quesito chiaro, equilibrato, non "propagandistico": per questo sarebbe richiesto il consenso di tutti i partiti. Già, ma quale potrebbe essere questo quesito? E, anzitutto, da che cosa si chiederebbe ai cittadini se vogliono uscire? Si è ritornati dunque al punto di partenza.

##### 5. *Da che cosa volete uscire?*

Il primo passo è mettersi d'accordo su quale *exit* si vorrebbe sottoporre al voto popolare. Per esempio, se le forze politiche concordassero nel chiedere l'opinione dei cittadini in merito alla permanenza nell'Unione europea, il quesito potrebbe essere questo: «volete voi che la Repubblica italiana attivi la procedura, prevista dal TUE, per recedere dall'Unione europea?». Il quesito sarebbe semplice perché si riferisce ad una procedura che, pur con i limiti e le ambiguità che la circondano, è comunque disciplinata dall'ordinamento europeo. La scelta è se attivarla oppure no. Una scelta difficile da compiersi perché non è affatto chiaro cosa significherebbe in concreto l'*exit* dall'Unione europea, come le vicende britanniche ci stanno dimostrando: ma è una scelta facile da formulare in un quesito referendario.

Più difficile sarebbe invece formulare un quesito che riguardi l'ipotesi di uscita dall'Euro. Come si è detto, per questa ipotesi non c'è una procedura predefinita, anzi è un'ipotesi preclusa dai trattati. Però l'apertura di una negoziazione politica con le istituzioni europee è una prospettiva che non può essere negata con assolutezza. Nella storia le secessioni sono state di regola represses con le armi, ma questa soluzione appare nell'Europa di oggi un'ipotesi ancora più improbabile che quella di un'uscita "concordata". Quindi che cosa si potrebbe sottoporre agli elettori come un quesito comprensibile e chiaro negli effetti? Evidentemente non basta una domanda pro o contro l'Euro, occorre qualcosa che abbia il formato non di un sondaggio di opinione («siete favorevoli o contrari alla permanenza nell'Euro?»), ma di una decisione giuridica, per di più di carattere costituzionale. Anche in questo caso mi sembrerebbe opportuno non ingannare l'elettore balenando scenari "ideologizzati", del tipo «volete voi che l'Italia ripristini la piena sovranità monetaria e una valuta

---

<sup>36</sup> Una strada alternativa potrebbe essere quella, contemplata dalle proposte di riforma costituzionale che vengono avanzate da ambienti governativi, di introdurre in via generale in Costituzione la previsione di *referendum* consultivi e propositivi. Non entro nel merito di tale proposta, ma è chiaro che essa andrebbe formulata nei particolari (per esempio, specificando le materie escluse, se ce ne sono) e rischierebbe di essere vista come uno stratagemma tattico per poi proporre il *referendum* consultivo sull'*Italexit*. In questo caso la procedura per giungere a tale risultato si allungherebbe di parecchio e sarebbe sicuramente ostacolata dall'opposizione, che ne svelerebbe i veri obiettivi. E poi c'è il problema non secondario della sufficienza di uno strumento referendario previsto genericamente dalla Costituzione (riformata) a assumere una decisione così rilevante come l'uscita dall'organizzazione europea: cfr. Morelli (2016), 10 s.

propria?»: un quesito di questo tipo sarebbe tendenzioso, perché ripristinare la sovranità monetaria non significa nulla di preciso, visto che comunque saranno necessari accordi molto attenti che disciplinino i rapporti tra la nuova valuta italiana e l'Euro, accordi non dissimili da quelli che legano all'Euro le valute degli Stati membri che sono (ancora) fuori dell'Euro. L'unico quesito che potrebbe adattarsi alla situazione avrebbe ad oggetto l'autorizzazione al Governo di avviare le trattative per l'uscita dalla valuta unica e per ripristinare la valuta propria. Il risultato della consultazione indicherebbe se si debba o meno imboccare la strada dell'uscita, senza che ne possa discendere per il Governo un vincolo che lo impegni oltre all'obbligo di avviare una trattativa con le istituzioni europee, certo non potendogli imporre di concludere il percorso di uscita a qualsiasi condizione<sup>37</sup>.

Forse le forze politiche italiane riacquisteranno il senno perduto e smetteranno di incolpare l'Unione europea e l'euro dei mali causati dalla loro incapacità. O forse, più modestamente, capiranno che è molto meglio rivolgere al popolo sovrano un quesito tremendo ma chiaro, piuttosto che continuare a danneggiare la nostra economia e la nostra credibilità con il lancio continuo di accuse e minacce alle istituzioni europee. Poi, se mai il popolo sovrano prendesse la decisione tremenda dell'*Italexit*, sicuramente la battaglia politica si trasferirà su un tema più frivolo, e perciò più consono alle nostre forze politiche: come chiameremo la nostra nuova moneta?

Adam, E.C., Kagiros, D. e Tierney S. (2018), *Democracy in Question? Direct Democracy in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 261 ss.

Athanassiou P. (2009), *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections*, Legal Working Paper Series, No. 10, European Central Bank,

Auer, A. (2016), *The people have spoken: Abide? A critical view of the EU's dramatic referendum (in)experience*, in *European Constitutional Law Review*, 397 ss.

Bartoloni, M.E. (2016), *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e resistenze "internazionaliste"*, in *Rivista AIC* 2/2016.

---

<sup>37</sup> Resterebbe però un problema teorico non banale a cui rispondere (ma che certo qui non affronterò): nel caso si svolgesse il *referendum* "costituzionale" sull'*exit* e il risultato fosse negativo, quali vincoli ne discenderebbero per la configurazione costituzionale dell'appartenenza dell'Italia all'Unione e all'Euro? Ci si dovrebbe chiedere, infatti, se, avendo una *legge costituzionale* posto un quesito al popolo italiano in merito alla permanenza nel sistema europeo e avendo la consultazione ottenuto una maggioranza favorevole al *remain*, il voto popolare produrrebbe o meno un effetto di "rafforzamento" dei legami *giuridici* dell'Italia nei confronti dell'Europa.

Calliess, C. e Ruffert, M. (2016), *EUV/AEUV - Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar*, 5.a Ed., C.H. Beck, art. 50 EUV.

Closa, C. (2016), *Secession from a Member State and EU Membership: The View from the Union*, in *European Constitutional Law Review*, 240 ss.

Dammann, J.C., *A Little Bit Brexit: An Analysis of the Rules Governing Post-Withdrawal Treaties*, 53 *Tex. Int'l L. J.*, 153 ss.

Eeckhout, P. e Frantziou E. (2017), *Brexit and Article 50 TEU: A Constitutionalist Reading*, in 54 *Common Market Law Review*, 695 ss.

Feinberg, N. (1963), *Unilateral Withdrawal from an International Organization*, 39 *Brit. Y.B. Int'l L.*, 189 ss.

Friel, R.J (2004), *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, 53 *Int'l & Comp. L.Q.* (2004), 407 ss.

Hanschel, D. (2012), *Der Rechtsrahmen für den Beitritt, Austritt und Ausschluss zu bzw. aus der Europäischen Union und Währungsunion*, in *Neue Verwaltungszeitung*, 995 ss.

Hill, J. A. (1982), *The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal*, in 12 *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 335 ss.

Hillion, C. (2015), *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, in *The Oxford Handbook of European Union Law*, Edited by Damian Chalmers and Anthony Arnall, Oxford University Press, 126 ss.

Hillion, C. (2016), *Le retrait de l'Union européenne. Analyse juridique*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 719 ss.

Patel, K.K. (2017), *Algerien, Grönland und die vergessene Vorgeschichte der gegenwärtigen Debatte*, in *Zeithistorische Forschungen* 1/2017.

Martinelli, C. (2016), *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 803 ss.

Morelli, A. (2016), *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in *Osservatorio costituzionale* 2/2016.

Olsen, T.V. e Rostbøll C.F. (2017), *Why withdrawal from the European Union is undemocratic*, in *International Theory* (2017) 436 ss.

Rieder, C.M. (2013), *The withdrawal clause of the Lisbon Treaty in the light of EU citizenship: Between disintegration and Integration*, in 37 *Fordham Int'l L.J.*, 147 ss.

Rosa, F. (2016), *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 819 ss.

Schuster, T. (2016), *Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Währungsunion*, Springer, Wiesbaden.

Smismans, S. (2018), *EU citizens' rights post Brexit: why direct effect beyond the EU is not enough*, in *European Constitutional Law Review*, 443 ss.

Smits, R. (2005) *The European Constitution and EMU: An Appraisal*, in 42 *Common Market Law Review.*, 425 ss.

Tanca, A. (2018), *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in *Quad. costituzionali*, 341 ss.

Tatham, A.F. (2012) *Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!: EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, in *EU Law After Lisbon*, a cura di A. Biondi, P. Eeckhout e S. Ripley, Oxford New York, 142 ss.

Weiler, J.H.H. (1985), *Alternatives to Withdrawal from an International Organization: The Case of the European Economic Community*, in 20 *Isr. L. Rev.*, 282 ss.