



Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte di giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall'Unione europea

DI SERENA CRESPI*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Genesi dell'art. 50 TUE. – 3. Ratio dell'art. 50 TUE. – 4. Sull'esistenza del diritto di revoca della notifica di recesso alla luce della giurisprudenza UE. – 5. Sulle modalità di esercizio del diritto di revoca della notifica di recesso alla luce della giurisprudenza UE. – 5. Analisi critica della sentenza della Corte di giustizia quanto alle modalità di esercizio del diritto di revoca della notifica di recesso. – 6. Conclusioni.

1. L'art. 50 TUE è, come è noto, la norma del trattato UE che disciplina il recesso di uno Stato membro dall'Unione europea. Si tratta di un tema particolarmente attuale e rilevante dato che la procedura prevista da quest'articolo è stata attivata per la prima volta proprio di recente con la decisione adottata dal Regno Unito di recedere dall'Unione europea a seguito del *referendum* del 23 giugno 2016 (c.d. *Brexit*). La prima applicazione di questa norma solleva una serie di delicate e inedite questioni giuridiche e politiche, delle quali solo alcune hanno trovato risposta anche grazie all'attività della Corte di giustizia. A seguito del rinvio pregiudiziale proposto da un giudice scozzese, i giudici di Lussemburgo hanno, infatti, reso – il 10 dicembre 2018 – una sentenza¹ circa la possibilità per lo Stato membro uscente di revocare la propria intenzione di recedere dall'Unione europea, già notificata al Consiglio

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università Milano-Bicocca.

1 C-621/18, *Andy Wightman e a. contro Secretary of State for Exiting the European Union*, ECLI:EU:C:2018:999. Per un primo commento, G. MARTINICO, *Scelte sovrane e doveri nella sentenza Wightman*, in www.diritticomparati.it; G. MARCHEGIANI, *La Corte di giustizia e la revocabilità della dichiarazione di recesso ai sensi dell'art. 50 TUE*, in questa rivista; B. NASCIMBENE, *Brexit e Tribunale dei brevetti*, in questa rivista; A. BIONDI, M. KENDRICK, *A second referendum: what question to ask and when to do it?*, in <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2018/12/12/second-referendum-whatquestion-to-ask-and-when-to-do-it>.

europeo come stabilito al par. 2 dell'art. 50 TUE, prima che l'accordo di recesso negoziato entri in vigore o della scadenza del termine biennale previsto al par. 3 della medesima norma.

E' allora su questo sfondo ancora *in itinere* che il presente contributo si propone di fornire un'analisi dell'art. 50 TUE. Dopo aver ricordato brevemente la genesi di detta norma e la sua funzione, esso ne esamina nei tratti essenziali struttura ed elementi costitutivi alla luce, in particolare, dell'applicazione pratica della norma nel caso britannico e della giurisprudenza della Corte appena richiamata. E ciò anche al fine di fare emergere le prospettive che si possono intravedere sia per quanto riguarda la specifica questione *Brexit*, sia da un punto di vista più generale, ossia con riferimento ad ogni altro Stato membro che in futuro intenda avvalersi di detta norma.

2. L'art. 50 TUE è stata introdotto dall'ultima riforma dei trattati CE e UE – ossia dal trattato modificativo di Lisbona e dunque nel dicembre 2009 – riprendendo, tuttavia, per ampi tratti il contenuto e le soluzioni del trattato costituzionale del 2004 (art. I-60), mai entrato in vigore.

I trattati istitutivi, probabilmente avendo come obiettivo esclusivo quello di costruire una unione sempre più stretta tra i popoli europei, mancavano, infatti, di una norma del genere, il che aveva indotto parte della dottrina² a ritenere che un diritto di recesso dalle (allora) Comunità europee non fosse neppure implicitamente deducibile dai trattati e fosse anzi inconciliabile con la natura stessa dell'Unione europea. La durata illimitata dei trattati prevista già agli artt. 51 TUE e 312 CE (e oggi agli artt. 53 TUE e 356 TFUE) e la limitazione definitiva della sovranità degli Stati membri a favore dell'ordinamento giuridico europeo di cui, tra l'altro, alla sentenza *Costa contro Enel* del 1964³ avrebbe in effetti conferito natura irreversibile al processo di integrazione UE e avrebbe di conseguenza sancito l'impossibilità per gli Stati membri di recedere dalle Comunità europee.

Tuttavia, pur in assenza di una espressa previsione nei trattati, altra parte della dottrina⁴ e taluni corti costituzionali nazionali⁵ hanno, seppur con motivazioni tra loro non sempre coincidenti, sostenuto da tempo l'esistenza a favore degli Stati membri di un diritto di recesso dall'Unione europea. Tale diritto discenderebbe in particolare dal mantenimento in capo agli Stati, in quanto enti sovrani, di autonome quote di sovranità anche a seguito dell'adesione all'Unione (art. 49 TUE). La partecipazione al processo di integrazione europea sarebbe allora non una cessione definitiva delle quote di sovranità nazionale, ma (invece) un semplice trasferimento delle stesse non definitivo né irreversibile. In tale prospettiva, il diritto di recedere dall'UE sarebbe così espressione diretta del potere sovrano dello Stato.

2 In tal senso, C. CLOSA, *Secession from a Member State and EU Membership: The View from the Union*, in *Eur. Constitutional Law review*, 2016, p. 3 ss.; J.H.H. WEILER, *Alternatives to Withdrawal from an International Organization: The Case of The European Economic Community*, in *Israel Law Rev.*, 1985, p. 282 ss.; J.A. HILL, *The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal*, in *Georgia Journal of Int. Comp. Law*, 1982, p. 335 ss.

3 Corte di giustizia sent. del 15 luglio 1964, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

4 Così, ad es., A. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, 2012, Padova, spec. p. 93; R. MEHDI, *Commentaire à l'article I-60*, in L. BOURGOGNE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD, *Commentaire article par article du traité instituant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, 2007, p. 739 ss.; I. NICOTRA, *Il diritto di recesso e il trattato che istituisce la Costituzione europea*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi ed ipotesi*, Napoli, 2003, spec. p. 452.

5 Ad es., la Corte Costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht* sent. 12 ottobre 1993, BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, p. 19; sent. 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08) e quella spagnola (*Tribunal Constitucional*, DTC 1/2004 del 13 dicembre 2004).

Il diritto qui in esame deriverebbe anche dall'applicazione in ambito europeo delle regole di diritto internazionale consuetudinario codificate agli artt. 56 e 62 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. Tali disposizioni ammettono proprio, seppur in alcune circostanze specifiche – ad es., se è possibile ricostruire che sia nell'intenzione delle parti permettere la denuncia, oppure se il diritto di recedere può essere dedotto dalla natura del trattato stesso – la facoltà di recedere da accordi internazionali anche in mancanza di una espressa previsione⁶.

Il fatto, peraltro, che tale possibilità fosse in ogni caso ammessa nell'ordinamento giuridico UE anche prima della positivizzazione dell'art. 50 TUE sembra trovare, almeno in parte, conferma dalla vicenda della Groenlandia, territorio autonomo di uno Stato membro (ossia la Danimarca) che nel 1982 – e quindi ben prima dell'introduzione dell'art. 50 TUE – ha deciso, a seguito di *referendum*, di lasciare le Comunità europee. Questa particolare forma di recesso fu effettuato con un apposita richiesta della Danimarca al Consiglio e portò a emendamenti ai trattati CEE mediante il trattato modificativo di Bruxelles del 13 febbraio 1984⁷, così da conferire alla Groenlandia il nuovo *status* di territorio d'oltre mare (PTOM), ossia ove non si applicano, quantomeno automaticamente, le norme di diritto comune. Una situazione simile si verificò più di recente – nel 2007 – quando il territorio francese di *Saint-Barthélemy* decise di separarsi dalla Guadalupa e divenne così un PTOM⁸. Si tratta comunque di precedenti limitati che non integrano un vero e proprio recesso, ossia l'uscita di uno Stato membro nel suo insieme dall'Unione, ma un mero mutamento dei confini del territorio a cui si applica il diritto UE.

3. A prescindere dal fatto che si propenda o meno per l'esistenza, anche prima della norma in commento, di un diritto di recedere dall'Unione sulla base del diritto internazionale pubblico o in quanto espressione diretta della sovranità nazionale, è da rilevare che la previsione nei trattati UE del diritto di recesso di cui all'art. 50 TUE è stata dettata da motivi essenzialmente politici e (si pensava solo) simbolici⁹, ossia la necessità di dare segnali rassicuranti soprattutto all'opinione pubblica quanto al rispetto delle sovranità nazionali. Necessità quest'ultima che, secondo alcuni autori¹⁰, era particolarmente avvertita dagli Stati dell'Europa centrale e orientale, allora in via di adesione all'Unione, i quali, dopo decenni di obbligata soggezione al dominio sovietico, erano molto sensibili proprio alla possibilità di recedere unilateralmente e volontariamente da un sistema unitario.

Ed è dunque per tali ragioni e in tale contesto che gli Stati membri, in sede di revisione dei trattati UE (art. 48 TUE), hanno scelto di inserire – prima nel progetto di costituzione europea del 2004 e poi nel TUE del 2009 successivo alle modifiche di Lisbona – un articolo, ossia l'art. 50 TUE, che, riprendendo le parole della Corte di giustizia nella sentenza del 10 dicembre 2018¹¹, persegue un duplice obiettivo. Da un lato, esso sancisce il diritto sovrano

6 Sul diritto dei trattati, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed. a cura di M. Iovane, Napoli, 2018, p. 145 ss.; S. BARIATTI, *L'accordo nel sistema delle fonti e il diritto dei trattati*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, 5^{ed.}, Torino, 2016, p. 117 ss.

7 *GUCEL* 29, p. 1.

8 Decisione 2010/718 del Consiglio europeo del 29 ottobre 2010, *GUUE* L 325/4 del 9 dicembre 2010.

9 Sul fatto che, secondo i suoi "padri", la norma non sarebbe mai stata usata v., ad es., L. DANIELE, *Brevi note sull'accordo di recesso dell'unione europea ai sensi dell'art. 50 TUE*, in *DUE* 2/2017, p. 391 ss.

10 Così, M. PUGLIA, *Commento all'art. 50 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Commentario ai Trattati dell'unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

11 Sentenza *Wightman* cit., punto 56.

degli Stati membri di recedere dall'Unione europea (par. 1). Dall'altro lato, esso istituisce una procedura intesa a consentire che tale recesso si svolga in modo ordinato (parr. 2 a 5).

L'art. 50 TUE – e dunque il diritto di recedere dall'Unione europea – è poi una norma strutturale dell'Unione europea, essendo stata inserita nel TUE e non TFUE, ossia nel trattato che contiene proprio le disposizioni costitutive del sistema comune. La norma in esame è, inoltre, posta immediatamente dopo l'art. 49 TUE, il quale sancisce le condizioni da soddisfare e la procedura da seguire per divenire uno Stato membro. Nell'intenzione dei redattori dei trattati – e, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, anche per la stessa Corte di giustizia¹² – il diritto di recesso costituisce, così, l'altra faccia della medaglia dell'adesione all'Unione europea¹³.

Ora, l'inserimento nei trattati UE di una norma del genere ha indubbiamente chiarito una importante questione giuridica – come già evidenziato da tempo dibattuta in dottrina e nella giurisprudenza nazionale – ossia la sussistenza del diritto di recedere dall'Unione. E', infatti, oramai indiscutibile che gli Stati membri beneficino, in virtù del par. 1 dell'art. 50 TUE, di tale diritto di recesso e che quest'ultimo, al pari della decisione di domandare l'adesione all'Unione, sia espressione del potere sovrano dello Stato, mantenuto anche a seguito dell'adesione al sistema comune (art. 49 TUE). Il par. 1 dell'art. 50 TUE subordina, infatti, l'attivazione della procedura di recesso dall'Unione europea a un'unica condizione interna (e non UE), ossia il solo rispetto delle norme costituzionali dello Stato notificante. Condizione che, come dimostrato dal caso britannico, può sollevare delicate questioni di diritto interno che devono essere risolte nell'ambito del solo sistema nazionale. L'attivazione dell'art. 50 TUE ha, infatti, dato luogo nel Regno Unito a un complesso contenzioso interno sull'equilibrio tra poteri¹⁴ – quanto, ad es., alla necessità per il governo britannico di ottenere il voto favorevole del proprio parlamento prima di poter attivare tale procedura – conclusa in ultimo con la sentenza *Miller* del 24 gennaio 2017 della *Supreme Court*¹⁵.

La positivizzazione del diritto di recesso di cui all'art. 50 TUE non ha tuttavia dato risposte certe a tutte le questioni sollevate dal recesso¹⁶.

Almeno espressamente, la norma in esame non affronta, tra le altre, la questione della revoca ad opera dello Stato membro uscente dell'intenzione di recedere dall'Unione europea precedentemente notificata al Consiglio europeo ai sensi del par. 2 dell'art. 50 TUE. Ed è su tale aspetto che la Corte di giustizia, sollecitata da un giudice scozzese attraverso il rinvio pregiudiziale, ha reso la propria sentenza del 10 dicembre 2018. A fronte del silenzio del trattato, il giudice nazionale ha in particolare domandato a quelli UE di chiarire se, in virtù dell'art. 50 TUE, uno Stato, dopo aver notificato la propria intenzione di recedere dal sistema UE, potesse revocare tale notifica e, in caso di risposta positiva, in che modo tale (nuovo) diritto dovesse essere esercitato, ossia dallo Stato membro recedente unilateralmente o invece anche con l'approvazione degli altri Stati membri e/o di una istituzione dell'UE.

12 *Ibidem*, punto 69.

13 Sulle similitudini tra gli artt. 49 e 50 TUE, L. DANIELE, *Brevi note cit.*, p. 392.

14 Su tali aspetti, P. EECKHOUT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU: A Constitutionalist reading*, Working Paper December 2016, UCL European Institute.

15 Il testo della pronuncia è reperibile in <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2017/5.html>. In dottrina, M. C. ELLIOTT, *The Supreme Court's Judgment in Miller: In Search of Constitutional Principle (April 13, 2017)*, in *Cambridge Law Journal*, July 2017; University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 23/2017, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2952331>.

16 Per una panoramica, L. DANIELE, *Brevi note cit.*; R. MEHDI, *Commentaire cit.*

4. Quanto all'esame della sentenza e con riferimento all'esistenza del diritto di revocare l'intenzione, precedentemente notificata, di recedere dall'Unione europea, si osserva che la Corte di giustizia, pur se con una motivazione piuttosto succinta¹⁷, ha riconosciuto la sussistenza di tale diritto.

Secondo i giudici di Lussemburgo, il fatto che l'art. 50 TUE non affronti espressamente la questione significa che i redattori dei trattati (ossia i paesi membri) non hanno voluto proibire del tutto questa possibilità. Essa non è, in altri termini, né espressamente autorizzata né vietata¹⁸. A fronte di ciò, gli Stati disporrebbero allora del diritto anche di ritirare la notifica di recesso in quanto esso è espressione diretta del proprio potere sovrano, il quale è mantenuto anche a seguito dell'adesione all'Unione europea. Il ragionamento dei giudici UE è, allora, incentrato sul parallelismo tra il diritto espresso di recesso (par. 1 dell'art. 50 TUE) e il diritto implicito di revoca della notifica di recesso, e ciò in quanto entrambi sono espressione del "carattere sovrano" degli Stati¹⁹.

L'esistenza del diritto troverebbe inoltre conferma nel tenore letterale dello stesso art. 50 TUE e, in particolare, nell'uso dell'espressione «intenzione» al par. 2 della norma in esame²⁰. La norma stabilisce, infatti che «lo Stato membro che decide di recedere notific[hi] tale intenzione al Consiglio europeo». Orbene, una «intenzione» per la Corte non è per natura né definitiva né irrevocabile²¹. L'art. 50 TUE, quantomeno implicitamente, ammetterebbe allora proprio la possibilità per ogni Stato membro, che abbia già notificato la sua intenzione di recedere al Consiglio europeo, di ritirarla prima dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, prima della scadenza del periodo di due anni decorrenti dalla notifica di cui al par. 2 dell'art. 50 TUE (par. 3 dell'art. 50 TUE).

La limitata motivazione della Corte sul punto si spiega, probabilmente, in ragione del fatto che tutte le parti intervenute nel procedimento²² (ossia membri del parlamento scozzese e di quello britannico) – ad eccezione del Regno Unito che non si è pronunciato in merito²³ – e anche il Consiglio e la Commissione europea²⁴ ritenevano proprio che tale diritto di revoca esistesse in quanto corollario della decisione di recedere ed espressione diretta del potere sovrano di cui dispone ogni Stato anche quando è membro dell'Unione europea²⁵.

5. Considerato che nessuna delle parti intervenute nel procedimento pregiudiziale aveva contestato la sussistenza del diritto in esame²⁶, il punto controverso della sentenza resa dai giudici di Lussemburgo il 10 dicembre 2018 era allora quello di sapere se tale diritto potesse essere esercitato dallo Stato recedente unilateralmente, ossia solo in conformità delle regole

17 Sentenza *Wightman* cit., punti 48, 49 e 57.

18 *Ibidem*, punto 48.

19 *Ibidem*, punto 57.

20 *Ibidem*, punto 49.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*, punto 37.

23 *Ibidem*, punto 43.

24 *Ibidem*, punti 38-42.

25 *Contra* invece il Parlamento europeo, *Article 50 TUE: Withdrawal of a Member State from the EU*, 2016, e una grande parte della dottrina come, ad es., C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 2016; J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait de l'Union européenne*, in *Cah. droit eur.*, 2006, p. 303 ss., spec. p. 308; F. MUNARI, *You can't Have your Cake and eat it too: Why the UK has no Right to Revoke its Prospected Notification on Brexit*, in *SIDI-Blog*.

26 Sentenza *Wightman* cit., punti 37-42.

poste dal proprio ordinamento, o se invece esso richiedesse anche l'approvazione degli altri Stati membri e/o di una istituzione UE.

Al riguardo, il Consiglio e la Commissione europea intervenuti nella procedura pregiudiziale avevano sostenuto la necessità di una accettazione espressa dell'intenzione di ritirare la decisione di recesso ad opera di una istituzione europea, individuata nel Consiglio europeo²⁷. In effetti, quest'ultimo è proprio l'istituzione UE (art. 13 TUE) che i redattori dei trattati hanno identificato per ricevere l'intenzione di recesso dello Stato membro uscente (par. 2 dell'art. 50 TUE), nonché coinvolta nella procedura eventuale inerente la proroga del termine di recesso di cui al par. 3 dell'art. 50 TUE.

Ora, disattendendo la soluzione proposta dal Consiglio e dalla Commissione europea, la Corte di giustizia ha invece affermato la natura unilaterale del predetto diritto, e ciò sulla base di tre diversi ordini di ragioni²⁸.

Essa ha operato innanzitutto una analogia tra il diritto di recesso dall'Unione, espressamente menzionato al par. 1 dell'art. 50 TUE, e quello di revoca della notifica di recesso, invece implicitamente deducibile dallo stesso, in quanto diritti connessi al carattere sovrano dello Stato membro notificante²⁹. Se, ai sensi del par. 1, ogni Stato membro può decidere di recedere unilateralmente dall'Unione europea in quanto espressione del proprio potere sovrano, ne conseguirebbe che lo Stato interessato non è neppure tenuto a prendere la sua decisione di revoca della notifica di recesso con il coinvolgimento degli altri Stati membri o di una istituzione UE. La decisione di revocare l'intenzione di recedere, così come quella di recedere dall'Unione europea stessa, ricade allora nella sola sfera di sovranità dello Stato membro interessato.

Il secondo argomento richiamato dai giudici di Lussemburgo trova invece fondamento nel diritto internazionale pubblico³⁰. L'art. 68 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati precisa che la notifica del recesso prevista dagli artt. 65 e 67 della stessa può essere revocata in ogni momento prima che essa abbia effetto. Nel richiamare la Convenzione di Vienna, la Corte di giustizia sembra volerne desumere l'espressione di una regola generale applicabile anche nel caso di specie e dunque nel contesto dell'Unione europea, e ciò sebbene all'inizio della sentenza essa richiami il principio di autonomia del sistema europeo, tra l'altro proprio dal diritto internazionale³¹.

Al fine, poi, di ancorare la pronuncia anche a elementi propri dell'ordinamento UE, la Corte ha richiamato gli obiettivi e i valori di cui all'art. 2 TUE e in particolare quelli di libertà e democrazia, i quali comprenderebbero anche il carattere libero e volontario dell'adesione all'Unione europea³². In virtù del combinato disposto degli artt. 2 e 49 TUE, uno Stato non può, infatti, essere costretto ad aderire all'Unione europea. Ciò posto, la Corte ha dedotto specularmente che anche la decisione di recesso – e quella analoga di revoca dell'intenzione di recedere – debba, al pari di quella di adesione, essere libera e volontaria, ossia non subordinata all'accettazione degli altri Stati membri o di una istituzione UE. In altri termini, se uno Stato non può essere costretto ad aderire all'UE (artt. 2 e 49 TUE), esso non può allora

27 *Ibidem*, punto 42.

28 *Ibidem*, punti 50-75.

29 *Ibidem*, punto 58.

30 *Ibidem*, punti 70-71.

31 *Ibidem*, punti 44-45.

32 *Ibidem*, punti 62-67.

nemmeno essere costretto a recedere dall'Unione contro la sua volontà: il che si potrebbe invece verificare qualora la decisione di uno Stato membro di ritirare l'intenzione di recedere dovesse essere subordinata all'accettazione di una istituzione UE. Lo Stato che, in base alle proprie norme costituzionali, volesse revocare la propria iniziale decisione di recesso dall'Unione europea sarebbe, nel caso di decisione contraria dell'istituzione europea coinvolta nella procedura, costretto a recedere in ogni caso – e dunque contro la propria volontà – e ciò in violazione dei predetti principi di libertà e democrazia di cui all'art. 2 TUE.

Ora, come espressamente affermato dall'avvocato generale Campos Sanchez-Bordona nelle sue conclusioni del 4 dicembre 2018³³, questa interpretazione sarebbe quella che meglio concilia il rispetto della volontà sovrana dello Stato uscente e delle identità nazionali – evitando che lo Stato esca contro la sua volontà dopo due anni (par. 3 dell'art. 50 TUE) – con l'obiettivo generale di integrazione UE – non ostacolando ripensamenti sul fallimento dell'obiettivo di integrazione – favorendo al contempo la tutela dei diritti acquisiti dei cittadini europei.

Il diritto unilaterale di ritirare la notifica di recesso dall'Unione europea è subordinato dalla Corte di giustizia al rispetto solo di due condizioni, l'una di natura formale l'altra di natura più sostanziale. Essa richiede innanzitutto che la revoca dell'intenzione di recesso, così come la decisione di recedere *tout court*, sia notificata al Consiglio europeo. I giudici di Lussemburgo confermano così, una volta di più, il parallelismo tra il diritto di recesso e il diritto di revoca della decisione di recesso. La Corte ha inoltre imposto che la revoca della decisione di recesso sia univoca e incondizionata, ossia diretta a confermare l'appartenenza dello Stato interessato in termini immutati per quanto riguarda la sua condizione di Stato membro³⁴.

5. Anche se il ragionamento seguito dalla Corte appare lineare, ci si può tuttavia interrogare sulle conseguenze di tale interpretazione e se alcune argomentazioni non avrebbero meritato più attenzione da parte dei giudici UE. In particolare, alcuni passaggi della sentenza sembrano presentare taluni aspetti problematici, sui quali pare opportuno soffermarsi.

Il primo di questi profili riguarda l'equilibrio tra poteri (nazionali e UE) così come delineato all'art. 50 TUE. Tale norma, come ammesso dalla stessa Corte di giustizia³⁵, è volta a istituire una procedura intesa a consentire che il recesso si svolga in modo ordinato, prendendo in considerazione le esigenze non solo dello Stato uscente (par. 1) ma anche degli altri paesi membri e dunque dell'Unione europea nel suo insieme (parr. 2 a 5). Una volta espressa la decisione di recesso attraverso la notifica al Consiglio europeo, la quale è un atto unilaterale dello Stato uscente, tutte le altre tappe della procedura di recesso ivi delineata richiedono, in effetti, sempre il coinvolgimento dell'Unione europea e delle sue istituzioni (in particolare del Consiglio europeo) proprio al fine di permettere una procedura equilibrata che coinvolga tutte le parti interessate. Ciò è, invero, comprensibile dato che la procedura di cui all'art. 50 TUE produce conseguenze non solo per lo Stato membro notificante, ma anche per tutti gli altri paesi membri, ad es. alterandone i rapporti esistenti creati all'intero del sistema europeo, nonché per le istituzioni UE composte dai rappresentanti degli stessi (per esempio, la

33 Conclusioni alla causa *Wightman* cit., ECLI:EU:C:2018:978, spec. punti 132-136.

34 Sentenza *Wightman* cit., punto 74.

35 *Ibidem*, punto 56.

rinuncia del governo britannico a esercitare la presidenza del Consiglio nel secondo semestre del 2017, la non partecipazione dello stesso alle riunioni del Consiglio e del Consiglio europeo successive alla notifica di recesso, o ancora il ruolo attivo di ogni istituzione UE nel procedimento di negoziazione condotto dalla Commissione europea con parziale pregiudizio delle ordinarie attività UE).

Orbene, la soluzione delineata dalla Corte, riconoscendo a una parte (lo Stato notificante) un potere unilaterale particolarmente ampio – ossia una sorta di *jolly* che permette di interrompere ed eventualmente di riprendere il procedimento di recesso quando il paese membro uscente lo giudichi opportuno in base a conclusioni solo proprie – sembra intervenire sull'equilibrio sotteso all'art. 50 TUE e sulla procedura «ordinata» prevista ai par. 2 a 5 dai redattori del trattato³⁶.

Come affermato poi dal Consiglio e dalla Commissione³⁷, ciò potrebbe peraltro aprire la strada ad abusi da parte degli Stati membri a detrimento dell'Unione europea e delle sue istituzioni, coinvolte nel lungo ed elaborato procedimento di negoziazione. A fronte della possibilità di revocare unilateralmente la decisione di recesso, gli Stati membri potrebbero, infatti, essere tentati di usare lo strumento in esame solo per ottenere concessioni dall'Unione europea o per mero calcolo di politica interna, revocando poi tale decisione poco prima del termine biennale di cui al par. 3 dell'art. 50 TUE allorché le condizioni di recesso negoziate non siano favorevoli allo Stato uscente.

Il secondo profilo che avrebbe, forse, meritato più attenzione è invece connesso alle condizioni per richiedere la proroga del termine biennale di cui al par. 3 dell'art. 50 TUE. Tale disposizione prevede che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, possa decidere all'unanimità di prorogare il termine biennale previsto al par. 3 dell'art. 50 TUE per rendere effettivo il recesso dello Stato notificante anche in mancanza di un accordo. La proroga – nella misura in cui consente, anche se limitatamente nel tempo, allo Stato uscente di restare membro dell'Unione europea oltre il termine biennale previsto – può essere intesa come un atto diretto, in buona sostanza, a revocare, sia pure solo temporaneamente, la precedente decisione di recesso. Pur trattandosi solo di un prolungamento e non di una interruzione della procedura in esame, una decisione di questo tipo impedisce, infatti, che il recesso si compia nel termine biennale stabilito dal par. 3 dell'art. 50 TUE e allo Stato di restare membro dell'UE, così come avverrebbe nel caso di revoca della decisione di recedere dall'Unione europea.

Ora, l'art. 50, par. 3, nel prevedere un possibile ripensamento dello Stato membro notificante, lo subordina a una approvazione di una istituzione UE (ossia il Consiglio europeo) peraltro all'unanimità. Sembra allora paradossale che una decisione che ha un impatto minore sul processo, ossia la semplice proroga del termine di uscita biennale, sia sottoposta a condizioni molto più stringenti in termini di coinvolgimento delle istituzioni UE rispetto a una decisione – quella di revoca *tout court* – di portata molto più ampia e di carattere definitivo.

Un terzo profilo su cui conviene interrogarsi interessa il par. 5 dell'art. 50 TUE. I redattori del trattato si sono premurati di prevedere l'eventualità che lo Stato che ha deciso di recedere dall'Unione europea possa voler aderirvi nuovamente. In questo caso, la sua richiesta

³⁶ In tal senso anche G. MARCHEGIANI, *La Corte di giustizia* cit.

³⁷ Sentenza *Wightman* cit., punto 39.

di adesione sarà oggetto, ai sensi del par. 5 dell'art. 50 TUE, della procedura di cui all'art. 49 TUE, così come accade per qualsiasi Stato terzo candidato all'adesione. Dietro questa precisazione – non certo casuale – si può leggere forse la volontà dei redattori dei trattati di responsabilizzare lo Stato notificante, evidenziando le conseguenze di tale scelta. Ciò significa allora che lo Stato che scelga di recedere e notifichi la sua volontà al Consiglio europeo non può più ripensarci e ritirare la notifica? Forse, se non ci si vuole spingere fino a questa conseguenza – peraltro ormai espressamente esclusa dalla Corte di giustizia nella pronuncia in commento – si potrebbe ammettere che quantomeno tale decisione coinvolga anche l'Unione europea (ad esempio attraverso il Consiglio europeo come stabilito al par. 3 dell'art. 50 TUE). Questa soluzione, peraltro, permetterebbe anche di rispettare quell'equilibrio tra le parti di cui ai parr. 2 a 5 della norma in esame e che deve comunque sottostare a decisioni di tale importanza.

6. Che si condivida o meno la conclusione della Corte, è difficile sottrarsi all'impressione che tale soluzione giurisprudenziale incida sugli equilibri sottesi alla procedura di recesso così come pensata dai redattori dei trattati all'art. 50 TUE.

L'impianto dell'art. 50 TUE sembra orientato a scoraggiare il recesso e, nel caso in cui esso venga usato, ad attribuire all'Unione europea una posizione negoziale molto forte come testimoniato dall'inserzione della c.d. clausola ghigliottina di cui al par. 3 dell'art. 50 TUE. La notifica del recesso fa, infatti, scattare un termine biennale decorso il quale il recesso si verifica automaticamente anche in assenza di accordo concluso con lo Stato recedente. Quest'ultimo è allora la parte debole del rapporto negoziale, trovandosi in una tale circostanza costretto a scegliere tra accettare le condizioni (anche sfavorevoli) contenute nell'accordo e il recesso *tout court*, il quale comporta l'immediata esclusione dal mercato interno³⁸. In tale panorama, l'interpretazione dei giudici di Lussemburgo introduce un elemento di riequilibrio (o forse di disequilibrio) dei rapporti di forza sottesi all'art. 50 TUE a favore dello Stato recedente, aprendo in pratica una via aggiuntiva a quelle già definite all'art. 50 TUE – *deal* (recesso negoziato) e il *no deal* (recesso non negoziato) – ossia la facoltà di ritirare la decisione di recesso fino all'ultimo momento utile.

Interrogandoci infine sulle conseguenze pratiche di questa pronuncia, pare evidente che essa potrebbe avere innanzitutto un impatto immediato sulla vicenda *Brexit in itinere*.

A fronte della sentenza della Corte, il Regno Unito ben potrebbe in effetti – prima del 29 marzo 2019 – ritirare la propria intenzione di recedere, sia pur rispettando le proprie regole costituzionali interne. Anche alla luce degli sviluppi delle ultime settimane, pare tuttavia poco probabile che il Regno Unito scelga di tornare sui suoi passi, ritirando la propria intenzione di recedere. Una richiesta di proroga di uscita ai sensi del par. 3 dell'art. 50 TUE sembra, infatti, più plausibile. Come già ricordato, tale richiesta richiede però l'accordo dell'Unione (ossia del Consiglio europeo peraltro all'unanimità).

La valenza di questa pronuncia non è tuttavia limitata al solo caso britannico. Essa è, infatti, una sentenza pregiudiziale che produce per definizione effetti *ultra partes* e non è dunque limitata al solo caso specifico che ha provocato l'intervento dei giudici di Lussemburgo *ex art. 267 TFUE*. Né invero la Corte nella pronuncia in esame ha mai fatto

38 In tal senso, già L. DANIELE, *Brevi note cit.*; MIGLIO, *Brexit e il dilemma del prigioniero: sulla revocabilità della notifica del recesso prevista dall'art. 50 TUE*, in *Federalismi*, 2016.

alcun riferimento specifico al caso britannico sotteso al rinvio. Essa può allora a maggior ragione valere per ogni altro paese membro.

La sentenza è inoltre un precedente di particolare valore in quanto è stata resa dai giudici dell'Unione europea in seduta plenaria, caso quest'ultimo piuttosto raro. Il par. 4 dell'art. 16 dello Statuto impone, infatti, l'uso di questa formazione solo in casi straordinari di particolare gravità – ossia nel caso di domanda da parte del Parlamento europeo di dichiarare dimissionario il Mediatore europeo (art. 228, par. 2, TFUE); di domanda da parte del Consiglio o della Commissione europea di dichiarare dimissionario un membro di quest'ultima (artt. 245, par. 2, TFUE e 247 TFUE); di domanda da parte della Corte dei Conti di dichiarare dimissionario un proprio membro (art. 286, par. 6, TFUE). Sebbene poi il giudice di Lussemburgo resti libero di attribuire una causa alla seduta plenaria anche in altre occasioni, il par. 5 dell'art. 16 dello Statuto ne circoscrive l'utilizzo esclusivamente ai casi reputati di «importanza eccezionale»³⁹. E in effetti dal 2010 ad oggi l'assemblea plenaria è stata investita solo in cinque casi⁴⁰.

Se allora la possibilità di revocare l'intenzione di recedere dall'Unione europea è ormai un diritto nella disponibilità di ogni paese membro, altri Stati potrebbero essere tentati di considerare il recesso a titolo solo esplorativo, ritirando all'ultimo la domanda di recesso per limitare i rischi connessi al recesso soprattutto se senza accordo. Come già ricordato ed evocato dal Consiglio e dalla Commissione europea nel procedimento pregiudiziale in esame, una notifica di recesso potrebbe essere così introdotta solo per ottenere concessioni dall'Unione o per mero calcolo di politica interna. La possibilità di un tale uso spregiudicato dell'art. 50 TUE non deve però essere sovrastimato⁴¹. Come illustrato dalla vicenda britannica, la procedura di recesso è particolarmente complessa, per la molteplicità e la delicatezza delle questioni che solleva. In questo senso, l'art. 50 TUE e la sua lunga procedura fondata sul coinvolgimento di tutte le parti hanno, per così dire, mantenuto le promesse, rivelandosi tutt'altro che una “passeggiata”: il che potrebbe fungere da deterrente naturale anche solo all'attivazione della procedura in esame.

39 S. JUND, *Commento all'art. 16 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017.

40 Corte giust. 8 marzo 2011, parere 1/09 sul progetto di accordo sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario, ECLI:EU:C:2011:123; sent. 27 novembre 2012, C-370/12, *Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland e altri*, ECLI:EU:C:2012:756; 18 dicembre 2014, parere 2/13 sull'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ECLI:EU:C:2014:2454; 16 maggio 2017, parere 2/15 sull'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, ECLI:EU:C:2017:376; e la sentenza qui in commento.

41 In tal senso anche A. MIGLIO, *Brexit e il dilemma del prigioniero* cit.