



1° GIUGNO 2020

Recesso dall'Unione e soluzione delle
controversie: il ruolo della Corte di
giustizia dell'UE

di Carlo Tovo

Referendario presso la Corte di giustizia dell'Unione europea



Recesso dall'Unione e soluzione delle controversie: il ruolo della Corte di giustizia dell'UE*

di Carlo Tovo

Referendario presso la Corte di giustizia dell'Unione europea

Abstract [It]: Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'art. 50 TUE ha riconosciuto e disciplinato il diritto unilaterale degli Stati membri a recedere dall'UE. Il presente articolo intende dimostrare che, così facendo, l'esercizio di tale potere sovrano è stato inquadrato in un procedimento composto, retto esclusivamente dal diritto dell'Unione e assoggettato a valori, principi e obiettivi di quest'ultima e alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE. L'articolo analizza modalità e portata di tale giurisdizione, sostenendo che essa copre non solo l'accordo di recesso quale accordo internazionale, ma si estende anche ai negoziati relativi a quest'ultimo e alla decisione sovrana di recedere.

Abstract [En]: With the entry into force of the Lisbon Treaty, Article 50 TEU recognized and regulated the unilateral right of a Member State to withdraw from the EU. The contribution seeks to demonstrate that, in so doing, the exercise of this sovereign right has been framed in a composite procedure exclusively governed by EU law and subject to EU values, principles and objectives and to the jurisdiction of the Court of Justice of the EU. The article investigates the scope of this jurisdiction, maintaining that it not only covers the withdrawal agreement as an international agreement but also extends to its negotiations and the sovereign decision to withdraw.

Sommario: **1.** Introduzione: le specificità del recesso dall'Unione europea alla luce dell'art. 50 TUE. **2.** Il recesso dall'Unione: un diritto relativamente unilaterale inquadrato in un procedimento composto di diritto dell'UE. **3.** Il concorso di controlli giurisdizionali nazionali e dell'Unione sulla decisione di recesso. **4.** Portata e giustiziabilità degli obblighi di leale cooperazione nei negoziati sul recesso. **5.** Il controllo giurisdizionale sull'accordo (internazionale) di recesso. **6.** Conclusioni: la procedimentalizzazione del recesso dall'Unione e il ruolo di garanzia della Corte di giustizia.

1. Introduzione: le specificità del recesso dall'Unione europea alla luce dell'art. 50 TUE

Il fenomeno del recesso dall'Unione europea di uno dei suoi Stati membri è stato espressamente regolato con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, all'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea.

Questa disposizione, che ricalca l'identica norma di cui all'art. I-60 del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa¹, prevede, in sostanza, che lo Stato membro che decida, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'UE, notifichi la propria intenzione al Consiglio europeo.

* Articolo sottoposto a referaggio. L'autore desidera ringraziare Lucia Serena Rossi, Federico Casolari, Daniele Gallo, Paolo Iannuccelli, Mauro Gatti, Elisa Moro e i revisori anonimi per i commenti e i rilievi; le opinioni illustrate sono espresse a titolo personale.

¹ Sulla genesi dell'art. 50 TUE e le proposte di inserimento di una clausola di recesso precedenti al progetto di trattato-costituzione, si v., tra gli altri, A. DI RIENZO, *Articolo 50 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012, 404-409, pp. 405-406; J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait de l'Union européenne*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2006, 3-4, 293-314, pp. 303-305 e J. WEERTS, *L'évolution du droit de retrait de l'Union européenne et sa résonance sur l'intégration européenne*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2012, 2, 345-407, pp. 376-388.

Alla notifica segue l'avvio dei negoziati per la conclusione di un accordo bilaterale tra Unione e Stato membro recedente, volto a definire le modalità del recesso. Il recesso si perfeziona all'entrata in vigore di detto accordo, ma qualora esso non venga concluso (c.d. *no-deal*), i trattati cessano comunque di essere applicabili allo Stato recedente allo scadere del termine, prorogabile, di due anni dalla notifica della propria intenzione di recedere.

L'art. 50 TUE sancisce dunque la facoltà per ciascuno Stato membro di recedere unilateralmente dall'Unione, ponendo termine ad un lungo dibattito, essenzialmente dottrinale², sulla possibilità di ammettere una tale facoltà sulla base del solo diritto internazionale³.

Il riconoscimento di un diritto di recesso unilaterale in capo agli Stati membri non costituisce una

² Come testimoniano le analisi di J.A. HILL, *The European Economic Community: The right of Member State withdrawal*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1982, pp. 335-357 e J.H.H. WEILER, *Alternatives to withdrawal from an International Organization: The case of the European Community*, in *Israel Law Review*, 1985, 2-3, pp. 282-298, in più occasioni gli Stati membri dell'allora Comunità economica europea hanno minacciato il recesso dalla stessa, ma l'ipotesi si è posta concretamente solo in occasione del referendum tenutosi il 6 giugno 1975 sulla permanenza del Regno Unito nella CEE, seguito alla rinegoziazione del trattato di adesione del 1972 e conclusosi però con il voto favorevole al *remain* di un'ampia maggioranza dell'elettorato; dal recesso vero e proprio va invece distinta l'ipotesi del distacco di porzioni di territorio di una parte contraente che conserva la propria qualità di Stato membro, che ha riguardato la Francia e la Danimarca in occasione, rispettivamente, dell'indipendenza dell'Algeria nel 1962 e del referendum sul recesso della Groenlandia dalla CEE del 1982, sui quali si v. più diffusamente A.F. TATHAM, *Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling! EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, in A. BIONDI – P. EECKHOUT – S. RIPLEY (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, 128-154, pp. 143-147.

³ Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la possibilità di ammettere un recesso unilaterale dall'Unione in assenza di una norma espressa in tal senso era stata lungamente dibattuta in dottrina, stante l'ambiguità del diritto internazionale applicabile; infatti, l'articolo 54 della Convenzione sul diritto dei trattati, con annesso, adottata a Vienna il 23 maggio 1969 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331, A/CONF.39/11/Add.2, in seguito: "Convenzione di Vienna") consente il recesso di una parte contraente da un trattato in due ipotesi: quella in cui il recesso sia previsto da disposizioni specifiche del trattato e quella in cui il ritiro avvenga col consenso di tutte le altre parti contraenti, previa consultazione delle stesse; in base all'art. 56 della Convenzione di Vienna, in assenza di una disposizione espressa al riguardo, un trattato non può essere oggetto di recesso unilaterale, a meno che un diritto in tal senso non possa essere dedotto dalla natura del trattato o dall'intenzione delle parti contraenti; mentre è generalmente accettato che gli statuti delle organizzazioni internazionali 'ordinarie' consentano un tale recesso, in ossequio al principio di sovranità (si v., tra gli altri, sul punto v. H.G. SCHERMERS – N.M. BLOKKER, *International Institutional Law*, Leiden, 2011, 98- 110), larga parte della dottrina dubitava dell'applicabilità di una tale norma all'Unione, viste le caratteristiche specifiche del suo ordinamento, la durata illimitata dei trattati sancita dall'allora art. 51 TUE (attuale art. 53 TUE) e l'obiettivo di creare "un'Unione sempre più stretta" perseguito dagli stessi (in tal senso si v., ad esempio, D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Parigi, 2001, par. 31 ss., R.J. FRIEL, *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, 2, 407-428, p. 412 ss., J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait*, *op. cit.*, p. 295 e 299-303 e dottrina citata e C. BLUMANN, *L'apport du droit de retrait à la qualification juridique de l'Union européenne*, in *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits*, Parigi, 2010, pp. 61-64); per le stesse ragioni tale dottrina (si v. tra gli altri J.A. HILL, *The European Economic Community*, *op. cit.*, pp. 353-354; J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait*, *op. cit.*, p. 302; J. WEERTS, *L'évolution du droit de retrait*, *op. cit.*, pp. 363-364, ma anche S. PEERS – D. HARVEY, *Brexit: the Legal Dimension*, in C. BARNARD – S. PEERS (a cura di), *European Union Law*, Cambridge, 2017, p. 818) tendeva inoltre ad escludere il ricorso all'art. 62 della Convenzione di Vienna, che consente di invocare un mutamento fondamentale delle circostanze per ritirarsi da un trattato solo a condizione che l'esistenza di tali circostanze costituisca una base essenziale del consenso a vincolarsi al trattato e il loro cambiamento trasformi radicalmente la portata degli obblighi convenzionali.

peculiarità dell'ordinamento dell'Unione⁴. Il tratto distintivo dell'art. 50 TUE risiede piuttosto nelle modalità con cui la facoltà di recedere viene esercitata.

A prima vista, la *lex specialis* di cui all'art. 50 TUE prevede condizioni di esercizio del diritto di recesso più favorevoli di quelle prefigurate in via generale dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che ne rafforzano i tratti unilaterali. Lo Stato membro che intenda recedere dall'Unione, infatti, non è obbligato a motivare la propria richiesta di recesso, né può vedersi opporre delle obiezioni da parte delle altre parti contraenti, potendo semplicemente attendere il decorso del termine di due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere senza partecipare ai negoziati dell'accordo di recesso con l'Unione⁵.

A ben vedere, però, una volta compiuta tale notifica, l'art. 50 TUE introduce due fondamentali correttivi al carattere unilaterale del diritto di recesso degli Stati membri.

Da un lato, coordinando espressamente il perfezionamento del recesso all'entrata in vigore dell'accordo di recesso (o alla scadenza del termine di due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere), l'art. 50 TUE fa sì che lo Stato recedente conservi la propria qualità di membro⁶, e con essa gli obblighi che ne derivano, lungo tutto il corso dell'*iter* di recesso.

Dall'altro lato, tale disposizione disegna una procedura di stampo bilaterale e sovranazionale, che favorisce un'uscita concordata mediante la conclusione dell'accordo di recesso. Esso va distinto dall'ulteriore eventuale trattato internazionale stipulato tra l'Unione e lo Stato receduto⁷: mentre quest'ultimo potrebbe essere concluso anche in caso di *no-deal* e la sua forma dipenderà dalla base giuridica e dal contenuto, potendo ad esempio assumere la veste di un accordo di libero scambio di nuova

⁴ Per una categorizzazione esemplificativa di clausole di recesso da organizzazioni internazionali, con particolare riguardo a quelle che prevedono forme di procedimentalizzazione del recesso, si rinvia a M. BUSCEMI – L. MAROTTI, *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati: quale rilevanza della Convenzione di Vienna nella prassi recente?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2019, 4, 939-976, pp. 949-950; nel caso degli Stati federali, invece, il recesso unilaterale si considera generalmente escluso, sebbene una clausola di secessione unilaterale fosse prevista all'art. 72 della Costituzione dell'URSS del 1977; in tema si v. A. WYROZUMSKA, *Article 50*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI, *The Treaty on European Union (TEU). A commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1388-1393.

⁵ Si v., quanto agli obblighi dettati dalla Convenzione di Vienna, il combinato disposto degli artt. 56, par. 2, 65, parr. 1 e 2, 66, lett. b) e 67 di detta Convenzione, che prevedono anche, in caso di obiezione, l'eventuale attivazione di una procedura di conciliazione, salva naturalmente l'applicabilità delle disposizioni specifiche dettate dalle singole clausole di recesso, ove previste; in tema si v., anche con riguardo alla rispondenza di tali norme al diritto internazionale consuetudinario, M. BUSCEMI – L. MAROTTI, *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati, op. cit.*, pp. 944-949.

⁶ Si v. in tal senso le sentenze della Corte di giustizia del 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punto 45 e del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 59, sulle quali si ritornerà più diffusamente nel prosieguo della trattazione.

⁷ Vi è infatti accordo pressoché unanime sul fatto che l'accordo di recesso non debba definire anche gli aspetti relativi alle future relazioni tra Stato membro receduto e Unione (si v., su tutti, S. PEERS – D. HARVEY, *Brexit: the Legal Dimension, op. cit.*, pp. 831-832 e dottrina citata); tali considerazioni sono del resto confortate dalla prassi della *Brexit* e in particolare dagli Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE, EUCO XT 20004/17, punto 5 e, analogamente, dagli Orientamenti per i negoziati sulla *Brexit*, EUCO XT 20011/17, punto 6, adottati dal Consiglio europeo, che hanno escluso espressamente che l'accordo di recesso col Regno Unito possa incorporare la disciplina delle relazioni future tra l'Unione e lo Stato recedente.

generazione o di un accordo di associazione, l'art. 50 TUE dispone che l'accordo di recesso sia stipulato dal Consiglio per conto della sola Unione, previa approvazione del Parlamento europeo.

Anche ammettendo che lo Stato membro recedente non sia tenuto giuridicamente a partecipare alla procedura di negoziato dell'accordo di recesso⁸, esso è nondimeno fortemente incentivato a farlo⁹. Innanzitutto, come testimoniano le vicende della *Brexit*, tanto le istituzioni europee quanto gli Stati membri hanno dimostrato di considerare la procedura definita dall'art. 50 TUE improrogabile e ineludibile, affermando il principio '*no negotiations without notification*'¹⁰ e respingendo i tentativi del governo del Regno Unito di instaurare negoziati bilaterali paralleli a quelli condotti dalla Commissione. A ciò si aggiunga che, non solo ragioni di carattere politico ed economico sembrano sconsigliare un recesso senza accordo, ma l'efficacia estintiva della notifica dell'intenzione di recedere è differita per un tempo non necessariamente sufficiente a concludere l'accordo di recesso (come dimostrano le tre proroghe del termine di recesso, concesse al Regno Unito dal Consiglio europeo) e tuttavia abbastanza lungo da sconsigliare l'inerzia dello Stato recedente, il quale, in quanto membro, continua a doversi confrontare alla propria controparte negoziale nell'ambito del processo legislativo dell'UE¹¹.

Ciò rende di fatto inevitabile la procedimentalizzazione del diritto unilaterale a recedere dall'Unione, secondo le forme prescritte dal diritto di quest'ultima, con effetti giuridici sull'intero fenomeno del recesso. Come si dimostrerà, infatti, in virtù di tale procedimentalizzazione, il recesso unilaterale di uno Stato membro dall'UE viene globalmente assoggettato al diritto dell'Unione e al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'UE (in seguito anche 'Corte di giustizia' o 'Corte').

Il presente articolo si propone, in particolare, di esaminare quest'ultimo profilo, mettendo in luce gli effetti della procedimentalizzazione del recesso sulla portata e le modalità di esercizio del sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia in materia. A tal fine, dopo aver brevemente analizzato le conseguenze giuridiche della qualificazione del recesso come diritto relativamente unilaterale inquadrato in un procedimento composto di diritto dell'UE (§ 2), si prenderanno in esame la fase della formazione e della notifica della decisione di recedere (§ 3), quella dei negoziati finalizzati alla conclusione dell'accordo di recesso (§ 4) e quella dell'entrata in vigore di tale accordo (§ 5).

Non si esamineranno, invece, le possibili controversie derivanti dal recesso, che discendano

⁸ Sul punto si v. più diffusamente *infra*, § 4.

⁹ In tal senso anche P. VAN NUFFEL, '*Appartenance*' à l'Union, in G. AMATO – H. BRIBOSIA – B. DE WITTE (a cura di), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruylant, 2007, 247-286, p. 283.

¹⁰ Il principio, affermato nella Dichiarazione adottata nella riunione informale a 27 del 20 giugno 2016, <<https://www.consilium.europa.eu/media/20450/sn00060it16.pdf>>, al punto 2, riflette l'assunto secondo il quale alla valida formazione dell'intenzione di recedere non può che conseguire la notifica e la conseguente procedimentalizzazione del recesso nelle forme definite, in modo esclusivo ed esaustivo, dal diritto dell'Unione.

¹¹ A tal proposito, si noti che il termine (prorogabile) di due anni previsto dall'art. 50, par. 3, TUE, è decisamente più lungo di quello di soli tre mesi prefigurato dall'art. 65, par. 2, della Convenzione di Vienna.

dall'applicazione dell'eventuale accordo di recesso, né quelle successive al recesso, inerenti all'altrettanto eventuale accordo sulle relazioni future concluso tra lo Stato recedente ormai divenuto terzo e l'Unione¹². Se le modalità di soluzione delle controversie previste da tali accordi saranno necessariamente condizionate dal precedente vincolo di appartenenza all'Unione¹³, le controversie che ne sono oggetto sono diverse e ulteriori rispetto a quelle che nascono dal procedimento di recesso e presuppongono che quest'ultimo sia giunto a compimento. Inoltre, nel caso dell'eventuale accordo tra l'Unione e lo Stato membro receduto, dette modalità dipenderanno necessariamente dalla base giuridica e dal contenuto di tale accordo e dunque dalla forma (mista o *EU-only*) nella quale verrà stipulato.

2. Il recesso dall'Unione: un diritto relativamente unilaterale inquadrato in un procedimento composto di diritto dell'UE

L'art. 50 TUE sancisce il “diritto sovrano degli Stati membri di recedere dall'Unione”, com'è stato precisato dalla Corte di giustizia dell'UE nella sentenza *Wightman*¹⁴.

Nella pronuncia, la Corte ha, in particolare, riconosciuto allo Stato membro recedente il diritto di revocare unilateralmente la propria decisione di recedere dall'Unione, anche successivamente alla notifica della stessa al Consiglio europeo e fino all'entrata in vigore dell'accordo di recesso o alla scadenza del termine di due anni previsto dall'art. 50, par. 3, TUE per l'uscita senza accordo¹⁵. Tale riconoscimento si fonda sulla premessa più generale secondo la quale la decisione di recedere dall'Unione – e, simmetricamente, la decisione di mantenere lo *status* di Stato membro¹⁶ – “ricade esclusivamente nella sfera di volontà di tale Stato membro, nel rispetto delle sue norme costituzionali, e dipende quindi unicamente da una sua scelta sovrana”¹⁷.

Questa affermazione potrebbe sembrare, a prima vista, marcare una discontinuità con la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, riconoscendo un ruolo inedito alla sovranità nazionale¹⁸. Fin dalla

¹² Sui possibili meccanismi di soluzione di tali controversie si v. J. ODERMATT, *How to Resolve Disputes Arising from Brexit. Comparing International Models*, in *International Organizations Law Review*, 2018, p. 295-320; F. CASOLARI, *Il labirinto delle linee rosse, ovvero: chi giudicherà la Brexit?*, in *Quaderni SIDIBlog*, 2016, pp. 64-77 e ID., *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2019, 4, 1006-1039, pp. 1029-1030 e 1034-1037.

¹³ Sul punto si v. l'analisi di P. NICOLAIDES, *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, 2, pp. 209-219.

¹⁴ Sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU:C:2018:999, punto 56.

¹⁵ *Ibid.*, punto 57.

¹⁶ *Ibid.*, punto 59; la *ratio* che accomuna la decisione di recesso e la revoca della stessa si riflette, in assenza di disposizioni espresse al riguardo, nel parallelismo delle forme relative alla formazione e alla notifica di tali decisioni sovrane, riconosciuto dalla Corte ai punti 58 e 73-74, anche con riguardo alle condizioni sostanziali di esercizio di tali facoltà, e in particolare al rispetto delle norme costituzionali nazionali.

¹⁷ *Ibid.*, punto 50 (corsivo aggiunto).

¹⁸ Sull'inedito rilievo dato dalla Corte alla sovranità nazionale si cfr. anche A. CUYVERS, *Wightman, Brexit, And The Sovereign Right To Remain*, in *Common Market Law Review*, 2019, 5, pp. 1303–1332, p. 1318 e G. MARTI, *L'arrêt Wightman*

sentenza *Costa c. ENEL*¹⁹, infatti, la Corte ha chiamato in causa i “poteri sovrani” degli Stati membri solo per affermarne specifiche limitazioni derivanti dalla partecipazione al processo di integrazione europeo e non quali fonti di diritti opponibili all’Unione e agli altri Stati membri. La sentenza potrebbe dunque suggerire che il recesso, o quantomeno la decisione di recedere²⁰, sia sottratto alle norme e ai principi del diritto dell’UE, in quanto riconducibile ad una sfera residuale di sovranità statale.

A ben vedere, però, il ricorso da parte della Corte al concetto di sovranità nazionale si giustifica in ragione del fatto che la decisione di recedere è intrinsecamente simmetrica a quella, evidentemente sovrana, compiuta da ciascuna alta parte contraente in occasione dell’adesione all’Unione. Inoltre, riconoscere un diritto sovrano a recedere dall’Unione non equivale ad affermarne il carattere assoluto²¹, né a sottrarre l’intera materia del recesso alle limitazioni di sovranità che derivano dall’appartenenza all’Unione²².

Si può ritenere, al contrario, che il diritto degli Stati membri a recedere dall’Unione sia ‘relativamente unilaterale’, perché la decisione sovrana di recedere non ha carattere incondizionato ed essa, per effetto della notifica, è attratta in un procedimento composto di diritto dell’UE, che ha natura sovranazionale e bilaterale ed è retto in via esclusiva dalle norme dell’Unione.

In primo luogo, pur essendo espressione dell’esercizio di un diritto sovrano degli Stati membri, la decisione di recedere non ha carattere incondizionato, ma deve ritenersi assoggettata a due ordini di limiti. Da un lato, come si dirà più diffusamente in seguito²³, l’art. 50, par. 1, TUE subordina espressamente la validità di detta decisione – e dunque la capacità di produrre gli effetti giuridici che il diritto dell’UE ricollega a tale espressione di volontà – al fatto che essa sia adottata “conformemente alle proprie norme costituzionali”²⁴. Dall’altro lato, occorre ricordare che, secondo una consolidata giurisprudenza della

du 10 décembre 2018: la réversibilité du retrait au service de l’irréversibilité de l’intégration? in *Revue des Affaires Européennes*, 2018/4, pp. 729-737; del resto, come rilevato da C. HILLION, *Le retrait de l’Union européenne. Une analyse juridique*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016/4, pp. 719-735, p. 733, “on peut considérer la clause de retrait comme la dernière incarnation, sans doute la plus aboutie d’ailleurs, des mécanismes de sauvegarde de la souveraineté étatique dans le droit de l’Union”.

¹⁹ Sentenza del 15 luglio 1964, *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, p. 1144.

²⁰ In tal senso, ad esempio, F. CASOLARI, *Il recesso dall’Unione europea*, *op. cit.*, p. 1011.

²¹ Sul punto si v. anche A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, in *European Law Review*, 2012, 5, p. 523–540, p. 528, C. HILLION, *Le retrait de l’Union européenne*, *op. cit.*, p. 721 e F. CASOLARI, *Il recesso dall’Unione europea*, *op. cit.*, p. 1013.

²² Tale lettura “forte” del carattere sovrano della decisione di recesso è invece stata suggerita dalla Corte costituzionale tedesca, nella nota sentenza del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona, 2 BvE 2/08, punto 330.

²³ *Infra*, § 3.

²⁴ Il fatto che la conformità alle norme costituzionali rappresenti una condizione di validità della decisione di recesso può dedursi da diversi passaggi dalla sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU:C:2018:999; si v., in particolare, il punto 50, dove la Corte afferma che “la decisione di recedere ricade esclusivamente nella sfera di volontà di tale Stato membro, nel rispetto delle sue norme costituzionali” e il punto 66, nel quale la Corte sostiene che la volontà di recedere sia “espressa in esito a un processo democratico conforme alle sue norme costituzionali”; alla luce del parallelismo delle forme istituito dalla Corte tra decisione di recedere e revoca della notifica di tale decisione (sul quale si v. più diffusamente *supra*, nota 15), un’ulteriore conferma di tali considerazioni si può cogliere al punto 58, in cui la Corte riconosce che detta revoca “può essere decisa unilateralmente, in conformità delle norme costituzionali dello Stato membro interessato”.

Corte di giustizia, qualora gli Stati membri esercitino una competenza sovrana che tuttavia incida su diritti ed obblighi derivanti dal diritto dell'UE, essi sono comunque tenuti a rispettare tale diritto²⁵. Si potrebbe rinvenire, a tal proposito, un parallelismo tra la formazione della decisione di recedere dall'Unione e l'esercizio di competenze residuali nazionali da parte degli Stati membri²⁶.

In secondo luogo, tramite la notifica al Consiglio europeo, la decisione relativamente unilaterale di recedere dall'Unione viene ad essere regolata dal diritto dell'UE. In altri termini, la notifica alle istituzioni dell'UE “comunitarizza” la decisione sovrana di recedere, consentendo a detta decisione di produrre effetti giuridici nell'ordinamento dell'Unione e inquadrandola al tempo stesso in una procedura disciplinata in via esclusiva dal diritto dell'UE²⁷, anche sulla scorta del principio dell'autonomia del diritto e dell'ordinamento dell'Unione²⁸.

L'istituzione di una procedura intesa a consentire un recesso “ordinato” dall'Unione costituisce infatti, secondo la Corte di giustizia, una delle finalità perseguite dall'art. 50 TUE, al pari dell'obiettivo di sancire

²⁵ Quanto alla giurisprudenza sul rispetto del diritto dell'UE nell'esercizio di competenze residuali nazionali si v. da ultimo, la sentenza dell'8 giugno 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punto 33. La medesima *ratio* interpretativa ispira, del resto, la giurisprudenza della Corte sulle norme dei Trattati – quali, ad esempio, gli artt. 72 e 346 TFUE, che salvaguardano l'azione degli Stati membri volta al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna e a tutelare gli interessi essenziali della propria sicurezza – che limitano espressamente l'esercizio di una competenza dell'Unione al fine di tutelare l'esercizio di poteri sovrani da parte degli Stati membri, nella quale la Corte ha sempre escluso che dette norme potessero operare come un regolamento di competenza che consentisse agli Stati membri che le invocano di sottrarsi unilateralmente all'applicazione del diritto dell'Unione; si v., per quanto concerne la tutela degli interessi essenziali della sicurezza nazionale di cui all'art. 346 TFUE, la sentenza del 4 giugno 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punti 35-38 e, quanto all'interpretazione dell'art. 72 TFUE, la sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punti 306-309; sull'interpretazione giurisprudenziale di tali clausole si rinvia, *ex multis*, all'analisi di G. DI FEDERICO, *L'identità costituzionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017, pp. 66 e ss.

²⁶ Come ricordano S. PEERS – D. HARVEY, *Brexit: the Legal Dimension*, *op. cit.*, pp. 821-823, l'applicabilità di una tale giurisprudenza all'esercizio della competenza nazionale in materia di recesso è stato riconosciuto dalla stessa High Court of Justice britannica, nella sentenza sul caso Harry Schindler MBE & Jacquelyn MacLennan v Chancellor of the Duchy of Lancaster, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2016] WEHC 957 (Admin) per Lloyd Jones LJ, al punto 24, anche se la successiva sentenza della Corte d'appello ne ha poi escluso la rilevanza.

²⁷ Occorre ricordare, a tal proposito, che secondo l'art. 42, par. 2, della Convenzione di Vienna, “l'estinzione di un trattato, la sua denuncia o il ritiro di una parte non possono aver luogo che in applicazione delle disposizioni del trattato o della presente convenzione”; quest'ultima, come detto, ha carattere di norma generale cedevole rispetto alle disposizioni speciali previste dal singolo trattato, le quali di converso istituiscono un '*self-contained regime*', che può essere eventualmente completato solo facendo ricorso alla suddetta norma generale, nella misura in cui, conformemente all'art. 5 della Convenzione di Vienna, essa non “pregiudichi le norme pertinenti dell'organizzazione internazionale”; in tal senso anche F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, p. 1017 e 1020; sul punto si v. anche C. HILLION, *This way please! A legal appraisal of the EU withdrawal clause* in C. CLOSA (a cura di), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union – Troubled Membership*, Cambridge, 2017, 215-233, p. 230 e S. PEERS – D. HARVEY, *Brexit: the Legal Dimension*, *op. cit.*, p. 820.

²⁸ Sul ruolo del principio dell'autonomia, quale caratteristica specifica del diritto e dell'ordinamento dell'Unione, in materia di recesso e, in particolare, sulla scelta operata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punti 70-71, di richiamare la Convenzione di Vienna quale mero elemento accessorio all'interpretazione storica dell'art. 50 TUE fondata sui lavori preparatori del progetto di Trattato-Costituzione, si v. L.S. ROSSI, *Droits fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes «constitutionnels» de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, 1, 67-84, p. 75.

il diritto sovrano di recesso degli Stati membri²⁹. Può sostenersi, più precisamente, che tale procedura rappresenti, ai fini del diritto dell'UE, un procedimento composto che, pur coinvolgendo le autorità dello Stato recedente, sia globalmente assoggettato a detto diritto³⁰.

Un'indicazione decisiva in tal senso viene dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di impugnabilità degli atti preparatori nell'ambito di procedimenti che coinvolgano autorità nazionali ed europee³¹. Da tale giurisprudenza emerge che è la capacità di comprimere il potere decisionale delle istituzioni dell'Unione, predeterminandone in tutto o in parte l'esito, che rende autonomo l'atto preparatorio nazionale rispetto a quello finale dell'Unione, anche ai fini della sua impugnazione³². Qualora invece l'atto nazionale preparatorio non vincoli le istituzioni dell'Unione nell'esercizio del loro potere decisionale finale, si deve ritenere che “il diritto dell'Unione non intend[ia] instaurare una ripartizione di competenze, l'una nazionale, l'altra dell'Unione, che avrebbero oggetti distinti, bensì consacrare, tutt'al contrario, il potere decisionale esclusivo di un'istituzione dell'Unione”³³.

²⁹ Sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 56 (corsivo aggiunto); quanto all'importanza degli obblighi procedurali dettati dall'art. 50 TUE nel limitare il carattere unilaterale del diritto di recesso si v., tra gli altri, C. CLOSA, *Interpreting Article 50: Exit and Voice and ... What about Loyalty*, in C. CLOSA (a cura di), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union – Troubled Membership*, Cambridge, 2017, pp. 187-214 e M. GATTI, *Art. 50 TEU: A Well-Designed Secession Clause*, in *European Papers*, 2017, 1, pp. 159-181, p. 161 e 168 ss.

³⁰ Si noti, a tal proposito, che il recesso è procedimentalizzato dal diritto dell'UE in virtù dell'art. 50 TUE, ma non esclusivamente ai sensi di tale disposizione, che non disciplina in modo né esaustivo, né esclusivo, il procedimento di recesso, dovendo ritenersi integrata dalle altre norme e principi generali del diritto dell'UE rilevanti; in tal senso anche C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU: An integration-friendly process*, in *Common Market Law Review*, 2018, 2/3, pp. 29-56, pp. 33-36; sul carattere lacunoso dell'art. 50 si v. invece H. HOFFMEISTER, *Should I stay or Should I Go? A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU*, in *European Law Journal*, 2010, p. 589, pp. 594-595 e C. HILLION, *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, in A. ARNULL, D. CHALMERS (a cura di), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015, p. 142.

³¹ In tal senso si v. la ricostruzione della giurisprudenza della Corte operata nelle Conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, del 27 giugno 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:502, par. 60-63 e ss. e del 9 luglio 2019, Iccrea Banca, C-414/18, par. 34; sul tema del controllo giurisdizionale nell'ambito dei procedimenti amministrativi composti si v., tra i molti contributi, quelli di M. ELIANTONIO, *Judicial review in an integrated administration: The case of composite procedures*, in *Review of European Administrative Law*, 2014, 2, pp. 65-102, A.H. TURK, *Judicial review of integrated administration in the EU*, in H.C.H. HOFMANN – A.H. TURK (a cura di), *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, 2009, pp. 218-256 e F. BRITO BASTOS, *Derivative illegality in European composite administrative procedures*, in *Common Market Law Review*, 2018, 1, pp. 101-134.

³² Se, infatti, l'atto emanato dall'autorità nazionale è “tappa necessaria di un procedimento di adozione di un atto dell'Unione in cui le istituzioni europee dispongono solo di un margine discrezionale limitato, se non nullo, tale che l'atto nazionale vincoli l'istituzione dell'Unione”, quest'ultimo va impugnato di fronte ai competenti organi giurisdizionali nazionali, secondo le medesime modalità applicabili ad altri atti definitivi a portata puramente interna adottati dalla medesima autorità nazionale (così le sentenze del 3 dicembre 1992, Oleificio Borelli/Commissione, C 97/91, EU:C:1992:491, punti 9-13 e del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punti 45-46); qualora, al contrario, l'atto nazionale costituisca una “tappa di un procedimento nel quale un'istituzione dell'Unione esercita, da sola, il potere decisionale finale senza essere vincolata agli atti preparatori o alle proposte avanzate dalle autorità nazionali”, i suoi eventuali vizi vanno fatti valere contro l'atto finale e di fronte alla Corte di giustizia (in tal senso le sentenze del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione, C 64/05 P, EU:C:2007:802, punti 93 e 94 del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punti 43 e 44), che, secondo il principio affermato dalla sentenza del 22 ottobre 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punto 17, ha competenza esclusiva al controllo di legittimità sugli atti dell'Unione.

³³ Così la sentenza del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 44.

Le medesime considerazioni si possono applicare, per analogia³⁴, al procedimento di recesso.

In questo contesto, l'atto nazionale preliminare che dà avvio al procedimento composto di recesso è costituito dalla decisione di recedere³⁵. È vero che l'art. 50, parr. 2 e 3, TUE ricollega effetti giuridici di diritto dell'UE solo alla notifica della decisione di recedere e non alla decisione stessa: è tale notifica che fa decorrere il termine di due anni per il recesso senza accordo e fa nascere l'obbligo in capo alle istituzioni europee di avviare i negoziati finalizzati alla conclusione dell'accordo di recesso, sospendendo i diritti di voto dello Stato recedente rispetto alle relative deliberazioni del Consiglio e del Consiglio europeo³⁶. Ciò nondimeno, per effetto dell'atto distinto e ulteriore della notifica al Consiglio europeo, la decisione di recesso viene assoggettata alla procedura dell'art. 50 TUE.

La sentenza *Wightman*³⁷, infatti, ha chiarito che la notifica dell'intenzione di recedere non osta alla revoca di tale intenzione e all'estinzione degli effetti giuridici ricollegati ad essa³⁸. Se ne deve concludere che la notifica è funzionale alla cognizione della decisione nazionale di recedere da parte dell'Unione, ma non è essa stessa costitutiva degli effetti ricollegati dal diritto dell'UE all'esercizio del diritto di recesso³⁹. Se così fosse, infatti, una volta perfezionata la notifica col suo recepimento da parte del Consiglio europeo, lo Stato recedente non potrebbe più impedire unilateralmente che si producano detti effetti. Al contrario, la Corte ha ritenuto che, pur avendo notificato la propria decisione di recedere, gli effetti del recesso restino nella disponibilità di detto Stato membro, che ne può disporre revocando tale decisione. Si può dunque ricostruire la notifica come un requisito formale della decisione di recedere e il suo perfezionamento come una condizione sospensiva di tali effetti giuridici⁴⁰, tanto che parte della dottrina si spinge – in modo

³⁴ Sull'applicabilità delle considerazioni sviluppate dalla Corte nella sentenza *Berlusconi e Fininvest* ad altri procedimenti complessi retti dal diritto dell'Unione si v., in senso positivo, F. BRITO BASTOS, *Judicial review of composite administrative procedures in the Single Supervisory Mechanism: Berlusconi*, in *Common Market Law Review*, 2019, 5, pp. 1355–1378, p. 1368.

³⁵ Nel senso di considerare la decisione (notificata) di recesso come parte della procedura di recesso si v. F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, p. 1009.

³⁶ Si v., in tal senso, la sentenza del 26 novembre 2018, *Shindler e a.*, T-458/17, EU: T:2018:838, punto 43.

³⁷ La pronuncia è giunta all'esito di un lungo ed animato dibattito dottrinale sul carattere revocabile della notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione, ben riassunto da F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, p. 1018 ss.; per una critica del principio affermato dalla sentenza *Wightman* si rinvia al contributo di M. GATTI in questo numero.

³⁸ Sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU:C:2018:999, punti 59 e 69.

³⁹ Si cfr. la ricostruzione operata da G. BISCOTTINI, *Contributo alla teoria degli atti unilaterali nel diritto internazionale*, Milano, 1951, p. 176, secondo il quale l'atto unilaterale della notifica costituisce una “manifestazione di volontà diretta a provocare la cognizione legale” di un fatto o di un atto; la revoca della notifica, dunque, non potrà avere per effetto quello di “evitare gli effetti che l'ordinamento collega al fatto appena accertato”; ne consegue che ad essere revocata è necessariamente l'espressione della volontà di recedere e non la sua successiva manifestazione al Consiglio europeo a fini di cognizione; sul punto si v., più specificamente, C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 13/2016, p. 19, che pur riconoscendo carattere costitutivo alla notifica, ammette che tale “dichiarazione unilaterale di volontà formale dello Stato membro che ha l'intenzione di recedere” sia nondimeno “resa obbligatoria da una disposizione di diritto internazionale particolare”.

⁴⁰ Una conferma, in tal senso, deriva dal fatto che, simmetricamente a quanto avviene per la decisione di recedere, la notifica costituisce un mero requisito formale anche dell'eventuale decisione sovrana di revocare l'intenzione di recedere (così anche F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, p. 1016, nota n. 48); sul parallelismo delle forme applicabili

condivisibile – a teorizzare un obbligo dello Stato membro recedente a notificare la propria decisione di recedere non appena si sia validamente formata secondo le norme nazionali⁴¹.

Tramite la notifica al Consiglio europeo, la decisione di recedere determina poi l'avvio di un procedimento finalizzato alla conclusione dell'accordo di recesso. Si è già sottolineato che detto procedimento è retto esclusivamente dal diritto dell'Unione⁴². A ciò si deve aggiungere che, pur costituendone l'atto preliminare imprescindibile, la decisione (notificata) di recesso non incide sul contenuto dell'atto finale che conclude il procedimento di recesso.

Da un lato, l'obbligo di negoziare l'accordo di recesso, che deriva dalla notifica dell'intenzione di recedere, dev'essere qualificato come un obbligo di mezzi e non di risultato⁴³, il cui adempimento non comprime il margine discrezionale di cui le istituzioni dell'UE godono nella definizione dei contenuti dell'accordo di recesso. Né tale margine potrebbe venire compresso dalla decisione (notificata) di recesso che, in ragione del parallelismo delle forme tra formazione e revoca della volontà di recedere affermato dalla Corte in *Wightman*⁴⁴, è necessariamente incondizionata. Dall'altro lato, i giudici dell'Unione hanno già rilevato che la notifica dell'intenzione di recedere non può alterare obblighi e diritti che incombono allo Stato recedente nella sua qualità di Stato membro⁴⁵, né produrre effetti giuridici definitivi rispetto a diritti e obblighi delle persone fisiche e giuridiche che discendono da tale *status*⁴⁶. La determinazione delle modalità di scioglimento dei rapporti giuridici che legano lo Stato membro recedente e i suoi cittadini all'Unione è tuttavia proprio l'oggetto dell'accordo di recesso ai sensi dell'art. 50 TUE, il cui contenuto dunque non è predeterminato dalla decisione (notificata) di recedere.

Infine, l'accordo che conclude il procedimento di recesso è, sotto il profilo del diritto dell'UE, un accordo internazionale "ordinario" la cui adozione rientra tra le competenze esclusive dell'Unione⁴⁷.

Sulla scorta di tali premesse, lette alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di procedimenti composti richiamata in precedenza, si può ritenere che, nella misura in cui il procedimento

alla formazione della volontà di recedere dell'Unione e di mantenere lo status di Stato membro si v. la sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU:C:2018:999, punti 58 e 73-74.

⁴¹ Sul punto si v. più diffusamente *infra*, § 4.

⁴² Sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU:C:2018:999, punti 50-51.

⁴³ Così R. MEHDI, *Commentaire de l'Article I-60*, in L. BURGORGUE-LARSEN – A. LEVADE – F. PICOD (a cura di), *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Bruxelles, 2007, pp. 735-750, p. 746.

⁴⁴ Sul quale si v. *supra*, nota n. 15.

⁴⁵ Come rilevato dalla sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU:C:2018:999, punto 59 e nella precedente sentenza del 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punto 45.

⁴⁶ Come si può desumere dalla sentenza del 26 novembre 2018, *Shindler e a.*, T-458/17, EU:T:2018:838, punti 43-46, nella quale il Tribunale ha escluso la legittimazione attiva di alcuni cittadini del Regno Unito residenti in altri Stati membri ad impugnare la decisione con cui il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con il Regno Unito in applicazione dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE, sulla base del fatto che tale decisione non modificava la situazione giuridica di detti cittadini.

⁴⁷ Sul punto si v. più diffusamente *infra*, § 5.

di recesso, da un lato, è disciplinato esclusivamente dal diritto dell'UE e, dall'altro, pur essendo avviato da un atto sovrano nazionale è concluso da un atto tipico di diritto dell'Unione il cui contenuto non è predeterminato da detto atto nazionale, l'art. 50 TUE consacra una competenza esclusiva dell'UE in materia di recesso.

In conclusione, si può dunque ritenere, come anticipato, che il diritto sovrano di recedere dall'Unione sia relativamente unilaterale e i suoi effetti nell'ordinamento europeo siano inquadrati in un procedimento composto di diritto dell'UE, assoggettato al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia. La portata e le modalità di tale controllo giurisdizionale saranno esaminate in dettaglio nel corso dei prossimi paragrafi, che prenderanno in considerazione le competenze della Corte con riguardo alle singole fasi in cui si compone l'*iter* di recesso e dunque innanzitutto alla decisione (notificata) di recedere dall'Unione.

3. Il concorso di controlli giurisdizionali nazionali e dell'Unione sulla decisione di recedere

Come sottolineato in precedenza, l'art. 50, par. 1, TUE impone che la decisione di recedere dall'Unione venga adottata conformemente alle norme costituzionali dello Stato recedente.

Un tale requisito può apparire, a prima vista, contraddittorio rispetto al riconoscimento, sancito dalla medesima disposizione del trattato, di un diritto sovrano e (relativamente) unilaterale al recesso. Detto requisito, tuttavia, si giustifica alla luce degli effetti giuridici che la decisione di recedere produce, a seguito della sua notifica al Consiglio europeo, nell'ordinamento dell'UE. In particolare, nella misura in cui, una volta notificata e fino a che non venga eventualmente revocata, tale decisione determina l'avvio di un *iter* che conduce inevitabilmente allo scioglimento del vincolo di adesione all'Unione, lo Stato membro che intenda recedere è tenuto ad adottarla nel rispetto dei principi e delle garanzie inerenti al valore comune dello Stato di diritto sul quale l'Unione si fonda e che gli Stati membri si impegnano a rispettare e promuovere a partire dall'adesione all'UE⁴⁸ e, dunque, anche nell'atto di esprimere la propria volontà sovrana di recedere dalla stessa⁴⁹.

La *ratio* del requisito di cui all'art. 50, par. 1, TUE pare pertanto quella di assicurare che la decisione di recesso non sia arbitraria, ma venga adottata nel rispetto dei principi di democrazia e separazione dei poteri⁵⁰, consentendo – nelle forme e nei limiti che si diranno – un controllo giurisdizionale della Corte

⁴⁸ Sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punti 42-43.

⁴⁹ Si v. *ibid.*, punto 42, che rinvia alla sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 63; in questa seconda pronuncia la Corte di giustizia aveva richiamato i valori dell'Unione, e in particolare quelli di libertà e democrazia, per affermare l'impossibilità di costringere uno Stato membro a recedere contro la sua volontà; mediante il rinvio operato nella successiva sentenza *Commissione/Polonia*, la Corte di giustizia sembra dunque riconoscere di aver implicitamente affermato, nella pronuncia *Wightman*, che il rispetto di tali valori si impone dunque agli Stati membri anche nell'atto di esprimere la propria volontà sovrana di recedere dall'Unione.

⁵⁰ Così anche J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait*, *op. cit.*, p. 306 e C. HILLION, *This way please!*, *op. cit.*, p. 218.

di giustizia sul rispetto, da parte dello Stato recedente, delle norme costituzionali nazionali richiamate per rinvio da tale disposizione. Un siffatto sindacato, implicitamente ammesso anche dalla conferenza intergovernativa che ha portato all'adozione del Trattato di Lisbona⁵¹, è tanto più importante in quanto la decisione di recesso incide necessariamente sull'applicazione del diritto dell'Unione in capo non solo allo Stato recedente, agli altri Stati membri e alle istituzioni dell'Unione, ma anche a persone fisiche e giuridiche, alle quali è essenziale assicurare una protezione giurisdizionale effettiva in conformità al principio dell'Unione come un'unione di diritto⁵².

La prassi recente testimonia, del resto, che l'ipotesi di una violazione di norme costituzionali nazionali nell'esercizio del diritto di recesso da parte di uno Stato membro non costituisce un caso di scuola e che dunque il requisito dettato dall'art. 50, par. 1, TUE è tutt'altro che superfluo⁵³.

A tal proposito, occorre considerare infatti che le costituzioni degli Stati membri dell'Unione, salve rare eccezioni⁵⁴, non disciplinano la questione della denuncia o del recesso dai trattati e dunque non attribuiscono espressamente il potere di esercitare le relative facoltà all'esecutivo, né chiariscono le modalità di un eventuale coinvolgimento del parlamento. Secondo la dottrina maggioritaria, in assenza di norme espresse in tal senso, dovrebbero applicarsi le medesime disposizioni previste per la ratifica dei trattati, secondo il c.d. principio del parallelismo⁵⁵. Anche ammettendo che i governi nazionali accettino di conformarsi a detto principio in assenza di prescrizioni costituzionali in tal senso, il riparto di competenze tra potere esecutivo e legislativo in materia di conclusione e denuncia di accordi internazionali è tutt'altro che facile da determinare, essendo peraltro storicamente oggetto di contenzioso

⁵¹ Come testimoniato da J. WEERTS, *L'evolution du droit de retrait*, op. cit., p. 389, il segretariato della CIG aveva espressamente suggerito di eliminare il riferimento al rispetto delle norme costituzionali nazionali precisamente perché « *pourrait laisser entendre qu'il reviendrait à l'Union de vérifier si les règles internes d'un état membre ont été ou non respectées* »; nel senso di ammettere la competenza della Corte di giustizia sul controllo del rispetto dell'art. 50, par. 1, TUE si v. anche R.J. FRIEL, *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU*, op. cit., p. 425; in senso contrario, invece, A. WYROZUMSKA, *Article 50*, op. cit., p. 1406.

⁵² Secondo il principio affermato dalle sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 31, del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 49 e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punto 46.

⁵³ Come invece sostenuto, tra gli altri, da P. VAN NUFFEL, *'Appartenance' à l'Union*, op. cit., p. 282.

⁵⁴ Tra le quali figura, ad esempio, l'art. 121 della Costituzione estone, che detta una disciplina unitaria per la ratifica e la denuncia dei Trattati, che riguarda anche le ipotesi di adesione e ritiro da organizzazioni internazionali.

⁵⁵ Si rinvia, a tal proposito, all'analisi di G. NESI, *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2019, 4, 977-1005, pp. 985-988, che testimonia anche che parte della dottrina contesta il principio del parallelismo, facendo leva sul fatto che sarebbe il solo potere esecutivo ad essere nelle condizioni di valutare l'opportunità di esercitare il recesso e che non si possano estendere per analogia alla materia del recesso o della denuncia unilaterale dei trattati norme che, come l'art. 80 della Costituzione italiana, limitano il coinvolgimento del Parlamento nella ratifica dei trattati ad ipotesi esaustivamente elencate; a tal proposito, è tuttavia interessante rilevare, sulla scorta dei dati forniti da L.R. HELFER, *Treaty Exit and Intra-Branch Conflict at the Interface of International and Domestic Law*, in C.A. BRADLEY (a cura di) *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, 2019, 355-373, pp. 357-359, che, qualora le carte costituzionali nazionali prevedano norme espresse in materia di recesso, queste ultime riflettono il principio del parallelismo, che dunque trova un'importante conferma nella prassi costituzionale.

di fronte alle corti costituzionali⁵⁶. Le vicende della *Brexit* testimoniano poi che, anche in ordinamenti di stampo chiaramente dualista in cui si può contare su una solida prassi costituzionale che attribuisca al solo potere esecutivo la competenza in materia di ratifica dei trattati internazionali, i mutamenti costituzionali e gli effetti giuridici sui diritti degli individui determinati dal recesso dall'UE sono tali da incidere sul riparto nazionale di poteri in materia⁵⁷.

La 'portata costituzionale' del recesso dall'Unione e le lacune delle carte costituzionali nazionali possono generare conflitti tra poteri sulla competenza in materia di recesso e sulle modalità di esercizio della stessa, che rischiano di investire i valori di democrazia e Stato di diritto, premesse fondamentali su cui si fondano anche il diritto dell'UE e le relazioni tra Stati membri e Unione. Basti pensare, a tal proposito, ai conflitti tra potere esecutivo e legislativo a cui si è assistito nel Regno Unito, dapprima sulla formazione della decisione di recesso, con la sentenza della Corte suprema nel caso *Miller* che ha imposto al governo di ottenere un'autorizzazione parlamentare preventiva a tal fine⁵⁸ e, più recentemente, sul ricorso all'istituto della sospensione delle sedute parlamentari per facilitare l'uscita senza accordo di recesso, dichiarato

⁵⁶ Si pensi, ad esempio, al contenzioso relativo all'art. 80 della Costituzione italiana, che disciplina i casi in cui la ratifica di un trattato internazionale da parte del Presidente della Repubblica su proposta e sotto la responsabilità del Governo ex artt. 87, co. 8 e 89 Cost., debba essere previamente autorizzata dal Parlamento; tale disposizione, piuttosto vaga ed ambigua, è stata oggetto di numerose sentenze interpretative della Corte costituzionale, che ne hanno ristretto la portata; in tema si v., tra gli altri, R. MONACO, *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, 4, 641-648 e L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2013, 999-1088, pp. 1012-16.

⁵⁷ Si v., più in generale, quanto alla dinamicità del riparto nazionale di poteri in materia di recesso e sul peso che il diritto interno esercita in tale materia, l'analisi di G. NESI, *Diritto internazionale e diritto interno*, op. cit., p. 1000 e, più in particolare, quanto alla difficoltà di determinare le norme costituzionali nazionali rilevanti ai sensi dell'art. 50, par. 1, TUE nell'ambito del recesso del Regno Unito dall'Unione, come conseguenza di tale dinamicità, si cfr. P. EECKHOUT – E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU*, op. cit., p. 709.

⁵⁸ Si v. in tal senso la sentenza della UK Supreme Court, *R (on the application of Miller and another) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, judgment of 24 January 2017, [2017] UKSC 5; peraltro, sulla scorta di tale interpretazione estensiva, alcuni Autori (si v. P. EECKHOUT – E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU*, op. cit., p. 710 e relativa dottrina citata) si sono spinti a sostenere che, in virtù della sovranità parlamentare sulla formazione della volontà di recedere, tale volontà non potrebbe validamente formarsi fino alla conclusione del procedimento di recesso con l'approvazione del relativo accordo, del quadro delle future relazioni e della legge di attuazione dello stesso, da parte del parlamento nazionale; in tal caso, un'azione o un'omissione dell'esecutivo, anche successiva ad una decisione di recesso validamente assunta, che impedisse la piena espressione di detta sovranità parlamentare, vizierebbe la decisione di recesso potendo dunque risultare nell'annullamento della stessa e nella revoca della notifica dell'intenzione di recedere, analogamente a quanto accadrebbe nel caso di una decisione di recesso adottata in violazione del riparto costituzionale di poteri; si tratta di un'ipotesi che si è già posta, del resto, in occasione della notifica del recesso del Sudafrica dallo Statuto della Corte penale internazionale, operata dal governo senza coinvolgere il parlamento e dichiarata illegittima dalla High Court of South Africa, con sentenza del 22 febbraio 2017, nella causa n. 83145/2016, *Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation and Others*, sulla base del già richiamato principio del parallelismo, che imponeva all'esecutivo di ottenere una previa autorizzazione parlamentare analogamente a quanto avvenuto per la ratifica di tale Statuto; sul punto si v. più diffusamente G. NESI, *Diritto internazionale e diritto interno*, op. cit., pp. 991-993.

illegittimo dalla stessa Corte suprema⁵⁹.

Sebbene, in questi ultimi casi, i conflitti tra poteri nazionali siano stati risolti senza invocare l'art. 50, par. 1, TUE, l'importanza di un tale requisito nel garantire l'effettività del controllo giurisdizionale sulla decisione di recesso emerge dalle considerazioni svolte in precedenza sulle lacune e ambiguità delle carte costituzionali. Essendo formulato per rinvio al diritto nazionale dello Stato recedente, detto requisito può adattarsi alle specificità e alle evoluzioni giurisprudenziali del riparto nazionale dei poteri in materia di recesso, fornendo al contempo, in virtù del suo ancoraggio nel trattato che lo rende direttamente applicabile e dotato di primato negli ordinamenti nazionali, una tutela alternativa rispetto ad eventuali abusi del potere di recesso, in particolare da parte dell'esecutivo.

Ciò vale a maggior ragione se si considera che il diritto internazionale non sembra offrire ulteriori e diversi strumenti per far valere l'invalidità di una decisione di recedere dall'Unione adottata in violazione delle norme costituzionali nazionali rilevanti di cui all'art. 50, par. 1, TUE. Non pare infatti che quest'ultima ipotesi possa costituire una violazione manifesta di norme di importanza fondamentale del diritto interno che vizi l'espressione di volontà dello Stato di recedere dall'UE, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione di Vienna⁶⁰. Infatti, anche ammessa l'applicabilità in via analogica di una disposizione che riguarda la competenza a concludere i trattati alla materia del recesso dagli stessi⁶¹, si può dubitare che, alla luce delle lacune costituzionali e della dinamicità del riparto nazionale di poteri in materia di recesso messi in luce in precedenza, una tale disposizione sia invocabile da organi dello Stato recedente per eccepire l'invalidità della decisione di recesso adottata dall'esecutivo⁶².

Se, tramite il requisito dettato dall'art. 50, par. 1, TUE, si può garantire il necessario controllo giurisdizionale sulla decisione di recedere, le specificità della materia del recesso e il carattere sovrano di tale decisione incidono necessariamente sulle modalità con cui detto controllo viene condotto e sulla competenza ad esercitarlo.

⁵⁹ UK Supreme Court, R (on the application of Miller) v. The Prime Minister, judgment of 24 September 2019, [2019] UKSC 41.

⁶⁰ Si v. però le considerazioni di F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, p. 1014-1015 di segno contrario.

⁶¹ Così G. NESI, *Diritto internazionale e diritto interno*, *op. cit.*, p. 1001-1002.

⁶² L'art. 46, par. 1, Convenzione di Vienna permette di invocare un vizio del consenso a vincolarsi ad un trattato solo a condizione che la violazione della disposizione nazionale riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale e sia manifesta, cioè, ai sensi del secondo paragrafo di tale articolo, sia "obiettivamente evidente per qualsiasi Stato che si comporti in materia secondo la pratica abituale e in buona fede", requisito del quale la Corte internazionale di giustizia, da ultimo nella sentenza del 2 febbraio 2017, *Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya)*, Preliminary Objections, I.C.J. Reports 2017, p. 3, par. 49, ha dato un'interpretazione particolarmente restrittiva; nel caso italiano, ad esempio, anche ammessa l'applicabilità del già menzionato principio del parallelismo, secondo il quale il riparto di competenze in materia di recesso da un trattato segue quello previsto per la ratifica dello stesso, la dottrina maggioritaria (si v. E. CANNIZZARO, *Diritto Internazionale*, Torino, 2018, p. 154 e B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2018, p. 87) dubita dell'invocabilità di una violazione dell'art. 80 Cost. ai fini dell'applicabilità dell'art. 46, par. 1, della Convenzione, vista l'acquiescenza del parlamento alla prassi della presentazione di leggi di autorizzazione alla ratifica *ex post facto*.

Quanto a quest'ultima, si è già argomentato che la decisione di recesso è attratta, a seguito della sua notifica al Consiglio europeo, in un procedimento composto retto dal diritto dell'Unione. Se si applicasse la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, richiamata in precedenza⁶³, se ne dovrebbe concludere, da un lato, che l'esercizio del controllo giurisdizionale sul rispetto delle norme costituzionali nazionali richiamate per rinvio dall'art. 50, par. 1, TUE spetti in via esclusiva alla sola Corte di giustizia dell'UE⁶⁴ e, dall'altro, che detto controllo possa essere esercitato solo nell'ambito di un eventuale ricorso proposto contro l'altrettanto eventuale accordo di recesso, costituendo la decisione di recedere un atto preliminare del procedimento composto concluso da tale accordo.

Le peculiarità della materia del recesso impongono, tuttavia, una diversa ripartizione della competenza giurisdizionale tra giudice nazionale e dell'UE. In primo luogo, si deve tener conto del fatto che, diversamente da altri procedimenti composti, la competenza ad adottare l'atto preparatorio nazionale non è riconosciuta ed inquadrata da un atto legislativo dell'Unione, ma ricade nella sfera di sovranità dello Stato membro recedente che adotta tale atto. In secondo luogo, va considerato che l'accordo di recesso costituisce un esito meramente eventuale del procedimento composto di recesso, che potrebbe interrompersi in seguito alla revoca della notifica dell'intenzione di recedere o concludersi con un recesso senza accordo alla scadenza del termine di due anni da tale notifica, eventualità nelle quali sarebbe comunque necessario garantire l'effettività del controllo giurisdizionale sulla decisione di recesso. Infine, anche ammesso che un tale accordo venga concluso e che dunque contro di esso possano essere fatti valere i vizi della decisione di recesso quale atto preparatorio, è difficilmente ipotizzabile che l'invalidità di tale decisione per contrasto con le norme costituzionali nazionali possa determinare l'annullamento dell'accordo di recesso⁶⁵.

Per tali ragioni, è necessario ammettere che il controllo giurisdizionale della decisione di recedere possa essere esercitato anche dai giudici nazionali e non solo dalla Corte di giustizia, e anche in un momento precedente a quello (eventuale) in cui il procedimento composto di recesso si concluda con l'adozione dell'accordo di recesso.

Tale concorso di controlli giurisdizionali sulla decisione di recesso dovrebbe, evidentemente, essere incentrato sullo strumento del rinvio pregiudiziale interpretativo⁶⁶. In questo contesto, i giudici nazionali

⁶³ *Supra*, § 2.

⁶⁴ Con l'effetto che, come riconosciuto espressamente dalla Corte di giustizia nella sentenza del 3 dicembre 2019, *Iccrea Banca*, C-414/18, EU:C:2019:1036, punto 54, i giudici dello Stato membro recedente non potrebbero pronunciarsi sulla legittimità di detta decisione, in ragione del carattere esclusivo della competenza dei giudici dell'Unione sugli atti definitivi conclusivi del procedimento composto, affermato nella precedente sentenza del 19 dicembre 2018, *Berlusconi e Fininvest*, C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 51.

⁶⁵ Sul punto si v. più diffusamente *infra*, § 5.

⁶⁶ Va dunque accolta positivamente l'interpretazione, invero piuttosto estensiva, delle condizioni di ricevibilità di un rinvio pregiudiziale interpretativo sull'art. 50 TUE, adottata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 10 dicembre 2018,

sarebbero competenti ad operare la ricognizione delle norme costituzionali rilevanti richiamate dall'art. 50, par. 1 TUE – preconditione fondamentale del controllo giurisdizionale, viste le lacune costituzionali già menzionate – e a sindacare la validità della decisione di recesso rispetto a tali norme. I giudici dell'UE, invece, dovrebbero poter esercitare un sindacato di legittimità estrinseco, indiretto ed eventuale sulle conseguenze di detta decisione, su rinvio pregiudiziale dei suddetti giudici nazionali⁶⁷, finalizzato a verificare se l'eventuale violazione delle norme costituzionali nazionali, accertata dal giudice nazionale competente, sia sufficientemente grave e manifesta da confliggere col contenuto essenziale dei valori dell'Unione di cui all'art. 2 TUE⁶⁸ e, in particolare, di quello dello Stato di diritto, che come già detto vincolano lo Stato membro sino allo scioglimento del vincolo di adesione all'Unione e dunque anche nella formazione della decisione di recedere dalla stessa.

Trattandosi di un atto nazionale, che rimane tale anche se inserito in un procedimento composto di diritto dell'Unione, la decisione di recesso non può invece essere oggetto di un rinvio pregiudiziale di validità. Come già detto, poi, avendo carattere preliminare rispetto all'accordo di recesso, va esclusa anche la proponibilità di un'autonoma azione di annullamento contro la stessa decisione. Del resto, alle medesime conclusioni si giunge se si considera che tale decisione produce, per il tramite della notifica, solo effetti giuridici di carattere procedurale e solo in capo alle istituzioni dell'Unione, le quali sono obbligate (dall'art. 50, par. 2, TUE) ad avviare i negoziati per l'accordo di recesso ma, come argomentato nel precedente paragrafo, restano libere di definire i contenuti di detto accordo e degli altri successivi atti preliminari a quest'ultimo, quali gli orientamenti del Consiglio europeo e le decisioni del Consiglio che autorizzano

Wightman, cit.; il Regno Unito aveva infatti sostenuto l'irricevibilità della questione pregiudiziale sollevata dalla corte scozzese, in quanto resa ipotetica dal carattere meramente eventuale e aleatorio di una revoca della notifica dell'intenzione di recedere da parte di tale Stato membro (punti 20-22); sulla scorta della presunzione di rilevanza di cui beneficiano le questioni pregiudiziali che vertono sull'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, la Corte ha invece ritenuto ricevibile un rinvio operato nell'ambito di un ricorso diretto ad ottenere una sentenza declaratoria riferita all'eventuale esercizio di facoltà e poteri conferiti dal mandato parlamentare nazionale (punti 26-27 e 29-34)

⁶⁷ Quanto alla competenza (esclusiva) della Corte ad interpretare l'art. 50, par. 1 TUE si v. anche P. MANZINI, *Brexit: Does notification mean forever?*, in *Quaderni SIDIBlog*, 2016, pp. 49-57, p. 49.

⁶⁸ In tal senso, C. HILLION, *Le retrait de l'Union européenne, op. cit.*, p. 722-723, che ricostruisce il controllo di legalità della Corte di giustizia con riguardo al rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE come autonomo rispetto a quello di validità della decisione di recesso rispetto alle norme costituzionali nazionali, tale per cui la conformità con queste ultime non assicura necessariamente la validità della decisione di recesso rispetto ai primi; nel senso di riconoscere una competenza della Corte di giustizia a svolgere un controllo giurisdizionale su misure nazionali, anche adottate nell'esercizio di competenze residuali degli Stati membri, sulla base del combinato disposto dei valori di cui all'art. 2 TUE e di requisiti dettati da altre norme di diritto dell'Unione, che rendono giustiziabili i primi attraverso una "mutual amplification", si v. anche A. VON BOGDANDY, L. D. SPIEKER, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 3, 391-426 36, pp. 407, 417-420 e 422; quanto al carattere prescrittivo dell'art. 2 TUE per gli Stati membri si cfr. L.S. ROSSI, 2, 4, 6 (TUE)... *l'interpretazione dell' "identity clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, 859-870, p. 861.

l'avvio dei negoziati o la firma dell'accordo⁶⁹.

Allo stesso modo, pare non possano essere le istituzioni dell'Unione ad esercitare una verifica preliminare del rispetto delle norme costituzionali nazionali di cui all'art. 50, par. 1, TUE, all'atto del recepimento della notifica dell'intenzione di recedere da parte del Consiglio europeo o al momento dell'adozione della decisione del Consiglio che avvia i negoziati.

L'interpretazione dell'art. 50 TUE proposta dalla Corte di giustizia in *Wightman* conforta, infatti, le considerazioni svolte dal Tribunale dell'UE nella precedente sentenza *Shindler*, secondo le quali, tenuto conto del carattere unilaterale e sovrano della decisione di recedere, quest'ultima non richiede alcuna forma di convalida o accettazione, né dunque, *a fortiori*, una previa verifica dell'osservanza delle norme costituzionali di cui all'art. 50, par. 1, TUE⁷⁰. La Corte di giustizia non potrà dunque essere chiamata indirettamente a pronunciarsi sul rispetto dell'art. 50, par. 1, TUE a seguito di un ricorso diretto proposto contro una decisione, espressa o implicita, con la quale le istituzioni dell'Unione avrebbero asseritamente accettato o convalidato la notifica dell'intenzione di recedere pervenuta al Consiglio europeo.

4. Portata e giustiziabilità degli obblighi di leale cooperazione nei negoziati sul recesso

Le considerazioni sviluppate riguardo alla natura di procedimento composto del recesso e al carattere esclusivo della competenza dell'Unione a concludere l'accordo di recesso quale accordo internazionale⁷¹, producono rilevanti effetti sulla portata della giurisdizione esercitata dalla Corte di giustizia sugli atti e i comportamenti delle istituzioni nazionali e sovranazionali nel corso del procedimento di recesso.

Da un lato, come già anticipato, alla luce di tali considerazioni si può ritenere che i vizi degli atti endoprocedimentali, nazionali e sovranazionali, adottati nell'ambito del procedimento composto di recesso, possano, a determinate condizioni, essere fatti valere contro l'atto conclusivo di tale procedimento (l'accordo di recesso).

Dall'altro lato, la qualificazione giuridica dell'accordo di recesso e della competenza dell'Unione a concluderlo incide sull'applicabilità e la portata del principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4, par. 3, TUE⁷². Ciò influisce, a sua volta, sulla giustiziabilità delle eventuali violazioni di diritti e obblighi che

⁶⁹ Le quali, sole, sono produttive di effetti giuridici nei confronti delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, secondo la costante giurisprudenza della Corte, da ultimo con la sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 28.

⁷⁰ Si v. la sentenza del 26 novembre 2018, *Shindler e a.*, T-458/17, EU:T:2018:838, punti 58-59; si v. invece, nel senso di ammettere detta verifica da parte del Consiglio europeo, 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 *Quaderni SIDIBlog*, 2016, pp. 43-49, p. 46, C. HILLION, *This way please!*, *op. cit.*, pp. 217-218 e già anche J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait*, *op. cit.*, p. 306.

⁷¹ *Supra*, § 2 e più diffusamente *infra*, § 5.

⁷² Come noto, l'articolo 4, par. 3, TUE enuncia tre distinti obblighi positivi e negativi riconducibili al principio di leale cooperazione, diretti agli Stati membri ma anche all'Unione e articolati in tre commi: "In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti

incombono allo Stato recedente, all'Unione e agli altri Stati membri, sulla base di tale principio, prima della conclusione dell'accordo di recesso, sotto il duplice profilo delle vie di ricorso disponibili per contestare tali violazioni e della portata del controllo effettuabile dalla Corte.

Va chiarito innanzitutto che, nonostante la sentenza *Wightman* abbia qualificato il recesso come un diritto unilaterale e sovrano degli Stati membri, si deve ritenere che la Corte di giustizia non abbia con ciò inteso escludere l'applicabilità del principio di leale cooperazione al fenomeno del recesso.

Basti rilevare, a tal proposito, che, se è vero che la Corte non ha richiamato espressamente gli obblighi di leale cooperazione tra le condizioni di esercizio del diritto di revocare la notifica dell'intenzione di recedere⁷³, la stessa Corte di giustizia, in tale pronuncia e nella precedente sentenza *RO*, ha affermato il principio secondo il quale lo Stato recedente conserva, sotto il profilo degli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, la qualità di membro fino all'avvenuto recesso⁷⁴. Lo Stato recedente dovrebbe pertanto considerarsi legato al rispetto degli obblighi di leale cooperazione lungo tutto il corso dei negoziati sull'accordo di recesso e anche in sede di ratifica dello stesso, nella misura in cui solo l'entrata in vigore dell'accordo comporta lo scioglimento del vincolo di adesione all'Unione⁷⁵.

Quanto, invece, alla decisione di recesso, se è vero che, per tramite della sua notifica, essa è attratta in un procedimento composto di diritto dell'Unione che ne disciplina e condiziona gli effetti, è altrettanto vero però che al momento della sua adozione detta decisione ha natura di atto unilaterale e sovrano. Ciò nondimeno, come si è già rilevato in precedenza, qualora una competenza nazionale incida su competenze dell'Unione, essa dev'essere esercitata nel rispetto del diritto dell'UE e dunque del principio di leale cooperazione. Ciò vale *a fortiori* per il diritto sovrano di recedere, il cui esercizio, come ha ricordato la Corte di giustizia nella sentenza *Wightman*,⁷⁶ incide in modo considerevole e definitivo su diritti e obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Più in generale, se il principio di leale cooperazione costituisce

derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione".

⁷³ Tali condizioni sono definite al punto 74 della sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, secondo la quale: "occorre che la revoca della notifica dell'intenzione di recedere, da un lato, sia comunicata per iscritto al Consiglio europeo e, dall'altro, sia univoca e incondizionata, nel senso che sia diretta a confermare l'appartenenza all'Unione dello Stato membro interessato in termini immutati per quanto riguarda la sua condizione di Stato membro, e detta revoca pone fine alla procedura di recesso."

⁷⁴ In tal senso si v. le sentenze del 19 settembre 2018, *RO*, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punto 45 e del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, punto 59.

⁷⁵ Come riconosciuto espressamente dal Consiglio europeo, negli Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE, EUCO XT 20004/17, al punto 25; si v. in tal senso B. NASCIMBENE, *Il dopo Brexit. Molte incognite, poche certezze*, in *Eurojus.it*, 2016, 3, p. 4; A. ŁAZOWSKI, *Exercises in Legal Acrobatics: The Brexit Transitional Arrangements*, in *European Papers*, 2017, 3, 845-862, p. 848; C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU*, *op. cit.*, p. 32 e J. WEERTS, *L'évolution du droit de retrait*, *op. cit.*, p. 393.

⁷⁶ Sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, punto 64.

l'espressione specifica, nell'ordinamento dell'UE, del principio di diritto internazionale generale della buona fede, lo Stato membro recedente deve considerarsi comunque tenuto al rispetto di quest'ultimo anche durante e dopo il recesso⁷⁷.

Quanto alla portata degli obblighi di leale cooperazione in materia di recesso, come anticipato essa è influenzata dalla natura (di accordo internazionale bilaterale) dell'accordo di recesso e dal carattere (esclusivo) della competenza dell'Unione a concluderlo⁷⁸. Nell'ambito della conclusione degli accordi internazionali, infatti, la portata del dovere di leale cooperazione – che, occorre ribadire nuovamente, si somma al generale obbligo di buona fede – è commisurata alla competenza dell'Unione⁷⁹, potendo includere anche obblighi positivi di astensione dall'adozione di misure che possano compromettere la realizzazione degli scopi perseguiti dall'azione dell'UE⁸⁰. Le ipotesi di violazione del principio di leale cooperazione da parte dello Stato recedente possono dunque comprendere un caleidoscopio di situazioni. Innanzitutto, l'obbligo di leale cooperazione confligge evidentemente con eventuali abusi della procedura di recesso da parte dello Stato recedente, quale ad esempio la c.d. revoca tattica della notifica dell'intenzione di recedere seguita dalla presentazione di una nuova notifica⁸¹. Si può poi considerare che contrasti col principio di leale cooperazione – ma anche col canone generale della buona fede che deve ispirare l'esercizio della facoltà di recedere dall'Unione alla luce del diritto internazionale – l'indebito ritardo nella notifica dell'intenzione di recedere al Consiglio europeo, a seguito della sua valida formazione in conformità con le norme costituzionali nazionali⁸². Considerata la competenza esclusiva dell'Unione

⁷⁷ In tal senso F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, pp. 1021-1022, che pur escludendo che il principio di leale cooperazione possa applicarsi alla decisione di recesso, in quanto sovrana, ritiene che lo Stato membro recedente sia comunque tenuto a rispettare il principio della buona fede nell'adozione di tale atto; quanto al rilievo del principio di buona fede, in particolare nell'interpretazione degli obblighi procedurali di carattere generale o speciali dettati per l'esercizio del diritto di recedere da un trattato si v., tra gli altri, R. KOLB, *The Law of Treaties. An Introduction*, Cheltenham, 2016, p. 253.

⁷⁸ Su entrambi i punti si v. *infra*, § 5.

⁷⁹ Sulla portata degli obblighi di leale cooperazione in relazione alla competenza dell'Unione si rinvia alle analisi di C. HILLION, *The requirements of consistency and coherence*, in C. HILLION – P. KOUTRAKOS, *Mixed agreements revisited: the EU and its Member states in the World*, Oxford, 2010, p. 100; A. DELGADO CASTELEIRO – J. LARIK, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, in *European Law Review*, 2011, 4, pp. 524-541; J. LARIK, *Pars Pro Toto: The Member States' Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity*, in M. CREMONA (a cura di), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018, pp. 175-200 e F. CASOLARI, *EU Loyalty after Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L.S. ROSSI – F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Heidelberg, 2014, pp. 93-133.

⁸⁰ Sentenza del 20 aprile 2010, Commissione/Svezia, C-246/07, EU:C:2010:203, punti 74 e 103.

⁸¹ Sulla quale si v. più diffusamente M. GATTI in questo numero e D. BENRATH, *Bona fide and revocation of withdrawal: how Article 50 TEU handles the potential abuse of a unilateral revocation of withdrawal*, in *European Law Review*, 2018, 2, pp. 234-248.

⁸² Nel senso di considerare tale ritardo come una violazione del principio di leale cooperazione si v. M. GATTI, *Art. 50 TEU*, *op. cit.*, p. 173; C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit*, *op. cit.*, p. 21; C. HILLION, *Le retrait de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 724-727 e S. PEERS – D. HARVEY, *Brexit: the Legal Dimension*, *op. cit.*, p. 824; *contra* L. DANIELE, *Brevi note sull'accordo di recesso*, *op. cit.*, p. 396; in un contributo successivo Hillion (ID., *This way please!*, *op. cit.*, p. 220) si spinge ad ipotizzare che, nella misura in cui la decisione di recesso sia stata assunta in conformità con le rilevanti norme costituzionali, la mancata notifica della stessa al Consiglio europeo possa costituire una violazione dell'art. 2 TUE.

in materia di recesso, si potrebbe inoltre ritenere che lo Stato membro recedente sia, al pari dell'Unione, obbligato a negoziare in buona fede l'accordo di recesso⁸³ e che dunque qualora venga meno a tale obbligo di *best endeavours* detto Stato violi il principio di leale cooperazione⁸⁴. Ancora, pur non potendo essere obbligato a ratificare l'accordo di recesso, si potrebbe sostenere che sullo Stato recedente incomba un obbligo di *best efforts* anche rispetto al completamento del processo di ratifica dell'accordo di recesso. Infine e di converso, il fatto che, come sottolineato ripetutamente, lo Stato recedente conservi la propria qualità di membro fino al perfezionamento del recesso e sia escluso dalle sole deliberazioni del Consiglio e del Consiglio europeo che riguardano tale materia, comporta che esso resti obbligato a partecipare al processo decisionale 'ordinario' dell'Unione e a concorrere alla composizione delle istituzioni sovranazionali, quali ad esempio Commissione e Parlamento⁸⁵.

Occorre sottolineare, infine, che l'obbligo di leale cooperazione ha carattere bidirezionale e che dunque anche le istituzioni dell'Unione devono rispettarlo nei confronti dello Stato membro recedente. A tal proposito, non appare tuttavia problematica la prassi dell'apposizione di "clausole di condizionalità" o di "*interim obligations*" alle tre decisioni del Consiglio europeo che hanno concesso la proroga del termine per il recesso di cui all'art. 50, par. 3, TUE⁸⁶. Si pensi, ad esempio, alla disposizione, contenuta nella prima decisione di proroga, che ha riaccordato la durata di quest'ultima all'effettiva approvazione dell'accordo di recesso da parte dello Stato recedente, essendo tale proroga stata richiesta al fine di portare a termine la ratifica dello stesso⁸⁷; o, ancora, alla norma della seconda decisione del Consiglio europeo che ha nuovamente condizionato l'estensione temporale della proroga alla ratifica dell'accordo di recesso o, quantomeno, allo svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo⁸⁸; o, infine, alle disposizioni (non vincolanti) contenute in tutte le tre decisioni del Consiglio europeo, che impegnano il Regno Unito a non adottare atti unilaterali incompatibili con la lettera dell'accordo di recesso prima della sua firma e ratifica⁸⁹.

⁸³ Così J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait*, *op. cit.*, p. 310; ammette tale possibilità anche A. ŁAZOWSKI, *Be Careful What You Wish for: Procedural Parameters of EU Withdrawal*, in C. CLOSA (a cura di), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union – Troubled Membership*, Cambridge, 2017, 234-256, p. 236.

⁸⁴ Così C. HILLION, *This way please!*, *op. cit.*, p. 223.

⁸⁵ In tal senso *ibid.*, p. 220; quanto, in particolare, all'organizzazione delle elezioni europee nel Regno Unito si cfr., però, la diversa ricostruzione operata da P. MANZINI, *Lo strano caso delle elezioni europee nel Regno Unito in tempo di Brexit*, in *Eurojus.it*, 2/2019, che suggeriva al contrario l'adozione di una decisione del Consiglio europeo di sospensione della partecipazione del Regno Unito alle elezioni europee, con l'organizzazione di elezioni suppletive per i soli parlamentari britannici in caso di revoca dell'intenzione di recedere.

⁸⁶ Secondo la qualificazione proposta, rispettivamente, da C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU*, *op. cit.*, p. 44 ss. e F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, pp. 1031.

⁸⁷ Si v. il cons. 8 e 9 e l'art. 1, decisione (UE) 2019/476 del Consiglio europeo, adottata d'intesa con il Regno Unito, del 22 marzo 2019, che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE (GU L 801 del 22.3.2019, pag. 1).

⁸⁸ Così il cons. 10 e l'art. 2, co. 1, decisione (UE) 2019/584 del Consiglio europeo adottata d'intesa con il Regno Unito, dell'11 aprile 2019, che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE (GU L 101 dell'11.4.2019, pag. 1).

⁸⁹ Cfr. *ibid.*, cons. n. 11 e, in termini identici, le successive analoghe decisioni del Consiglio europeo (UE) 2019/584, al cons. 12 e (UE) 2019/1810, *cit.*, cons. 13 e (UE) 2019/1810 adottata d'intesa con il Regno Unito del 29 ottobre 2019 che proroga il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE (GU L 278 del 30.10.2019, pag. 1).

Se è vero che tali disposizioni impongono allo Stato recedente delle specifiche ed ulteriori obbligazioni che incidono sull'esercizio del suo diritto di recesso, queste ultime sono assunte col consenso di entrambi i contraenti⁹⁰, che possono disporre di detti obblighi mediante successivi accordi. Nel caso della partecipazione alle elezioni europee, del resto, non pare esservi dubbio che, fino a che lo Stato recedente resti membro, esso sia tenuto dai trattati a rispettare un tale obbligo.

Il principio di leale cooperazione non costituisce soltanto la norma di condotta fondamentale nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento degli obblighi da parte dell'Unione, degli Stati membri e dello Stato recedente, nel corso del processo di recesso, ma anche il parametro per sindacare la legittimità del comportamento di tali attori in questo contesto.

Infatti, ferma restando la possibilità di impugnare l'accordo di recesso per far valere un'eventuale violazione delle forme sostanziali dettate dall'art. 50 TUE (e, per rinvio, dall'art. 218 TFUE) e dei principi generali del diritto dell'Unione (attribuzione ed equilibrio istituzionale, *in primis*), l'art. 4, par. 3, TUE consente di assicurare il rispetto degli obblighi bilaterali di leale cooperazione *in itinere* e indipendentemente dall'adozione di un tale accordo, tramite lo strumento della procedura di infrazione. Un'importante conferma, in tal senso, viene dalla decisione della Commissione europea uscente di avviare una procedura di infrazione contro il Regno Unito per aver omesso di proporre il proprio candidato alla carica di commissario, in vista dell'entrata in funzione della nuova Commissione prevista per il primo dicembre 2019⁹¹, procedura presumibilmente fondata sulla violazione dell'art. 17, par. 5, TUE, in combinato disposto con il principio di leale cooperazione e con l'art. 50, par. 3, TUE⁹².

La possibilità che eventuali procedure di infrazione proposte contro lo Stato recedente superino la fase pre-contenziosa appare remota, anche considerato che la scelta discrezionale di adire la Corte di giustizia spetta alla medesima istituzione incaricata di negoziare l'accordo di recesso. Va tuttavia sottolineato che i tempi processuali di un eventuale ricorso per infrazione non sembrano rendere di fatto impossibile la sua presentazione nell'ambito di un procedimento di recesso.

Da un lato, secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'esistenza dell'infrazione va valutata alla scadenza del termine per l'adempimento stabilito dal parere motivato. Ciò vale, secondo la Corte, anche

⁹⁰ Secondo la qualificazione proposta da F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea, op. cit.*, pp. 1031, le decisioni del Consiglio europeo costituirebbero pertanto accordi internazionali in forma semplificata.

⁹¹ Sulla quale si v. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_19_6286.

⁹² Una conferma in tal senso si può dedurre dal contenuto delle lettere inviate dalla Presidente-eletta della Commissione europea al governo del Regno Unito per richiedere tale proposta, che rinviano alla decisione del Consiglio europeo (UE) 2019/1810, cit., la quale sottolinea, al cons. 11, che la concessione di un'ulteriore proroga fino al 31 gennaio 2020 “non deve compromettere il regolare funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni” e che “il Regno Unito continuerà a essere uno Stato membro fino alla nuova data di recesso, con tutti i diritti e gli obblighi a norma dell'articolo 50 TUE, incluso l'obbligo di proporre un candidato alla nomina di membro della Commissione”, nell'ambito di un più generale “impegno del Regno Unito a comportarsi in modo costruttivo e responsabile durante tutto il periodo di proroga, come richiede il dovere di leale cooperazione”.

qualora il procedimento di infrazione abbia ad oggetto la violazione di obblighi non più produttivi di effetti giuridici o addirittura i cui effetti siano stati eliminati retroattivamente ad opera di disposizioni nazionali successive⁹³. Da tale giurisprudenza, che sembra applicabile per analogia anche ad un ‘caso limite’ come il recesso, in cui lo Stato recedente ormai divenuto terzo è in principio sciolto da qualsiasi vincolo giuridico derivante dal diritto dell’Unione, si può dunque dedurre che il recesso non fa venire meno l’oggetto di un eventuale successivo ricorso giurisdizionale da parte della Commissione avente ad oggetto la constatazione di una violazione degli obblighi di leale cooperazione avvenuta nel corso della procedura di negoziazione dell’accordo di recesso.

Dall’altro lato, sebbene la mancata attuazione della sentenza della Corte di giustizia che dichiarasse l’avvenuta violazione del diritto dell’UE non sarebbe più opponibile ex art. 260 TFUE allo Stato membro recedente che avesse, nelle more, perfezionato il recesso (salva un’espressa previsione in tal senso nell’accordo di recesso), la recente giurisprudenza della Corte di giustizia ha dimostrato che il medesimo effetto dissuasivo può essere ottenuto mediante la richiesta di misure cautelari da parte della Commissione ai sensi dell’art. 279 TFUE⁹⁴, che potrebbero anche assumere la veste di provvedimenti ingiuntivi positivi e non meramente sospensivi dell’applicazione di misure nazionali⁹⁵.

5. Il controllo giurisdizionale sull’accordo (internazionale) di recesso

Il procedimento composto di recesso si può concludere con l’entrata in vigore dell’accordo di recesso, che ne costituisce l’esito privilegiato ma non obbligato⁹⁶. Se l’Unione è tenuta a negoziare con lo Stato

⁹³ Sentenze del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria, C-286/12, EU:C:2012:687, punti 41 e 45 e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema), C-619/18, EU:C:2019:531, punti 30-31.

⁹⁴ Ai sensi dell’art. 279 TFUE, “la Corte di giustizia dell’Unione europea, negli affari che le sono proposti, può ordinare i provvedimenti provvisori necessari”; la Corte, nell’ordinanza del 20 novembre 2017, Commissione/Polonia, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punto 97, ha interpretato tale disposizione nel senso di conferirle “la competenza a prescrivere qualsiasi provvedimento provvisorio che ritenga necessario per garantire la piena efficacia della decisione definitiva”; su tale giurisprudenza si v. più diffusamente M. SCHMIDT – P. BOGDANOWICZ, *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2018, 4, pp. 1061–1100.

⁹⁵ Si v., quanto all’ampiezza dell’ambito di applicazione materiale delle misure cautelari adottabili sulla base dell’art. 279 TFUE, l’ordinanza del 20 novembre 2017, Commissione/Polonia, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punti 97-103 e, in particolare, l’ordinanza del 17 dicembre 2018, Commissione/Polonia, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, che ha imposto di sospendere l’applicazione di norme legislative nazionali, ma anche di adottare misure che garantiscano la prosecuzione del mandato dei giudici nazionali interessati da tali norme; la formulazione di eventuali obblighi positivi deve tuttavia tenere in considerazione l’esigenza, legata al requisito che il giudice del procedimento sommario cautelare svolga un previo bilanciamento degli interessi in causa alla luce degli effetti prodotti dalle misure cautelari sugli stessi, che dette misure cautelari non privino di effetto utile o non anticipino il senso della future decisione di merito (così ordinanza del 20 novembre 2017, Commissione/Polonia, C 441/17 R, EU:C:2017:877, punto 95).

⁹⁶ In tal senso M. GATTI, *Art. 50 TEU*, *op. cit.*, sulla base dell’interpretazione teleologica dell’art. 50 TUE operata dalla sentenza *Wightman*, nel senso che tale norma miri a garantire un recesso ordinato dall’Unione; così anche L. DANIELE, *Brevi note sull’accordo di recesso dall’Unione europea ai sensi dell’art. 50 TUE*, ne *Il Diritto dell’Unione europea*, 2/2017, pp. 391-405, p. 394; P. EECKHOUT – E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading*, in *Common Market Law Review*, 2017, 3, pp. 695–733, p. 729 e C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU*, *op. cit.*, p. 31.

recedente tale accordo, la sua conclusione è infatti meramente eventuale: come anticipato, l'art. 50, par. 3, TUE dispone che i trattati cessino comunque di essere applicabili allo Stato recedente due anni dopo la notifica dell'intenzione di recedere, salve eventuali proroghe.

Sebbene l'art. 50 TUE non definisca espressamente né la natura dell'accordo di recesso, né il carattere esclusivo, concorrente o *sui generis* della competenza a concluderlo, tale disposizione fornisce comunque elementi conclusivi per determinare entrambi questi aspetti, elementi che trovano conferma nella prassi del recesso del Regno Unito. La natura dell'accordo di recesso incide, poi, su rango ed effetti giuridici di detto accordo nell'ordinamento dell'Unione, ma anche sulla portata del controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte sulle sue disposizioni.

Innanzitutto, l'accordo di recesso ha natura di accordo internazionale di cui all'art. 216 TFUE. Tale qualificazione, che trova ampio consenso in dottrina⁹⁷, si può desumere in particolare da due ordini di ragioni, che riguardano la procedura di adozione e il contenuto di detto accordo.

Innanzitutto, le modalità di negoziazione e conclusione dell'accordo di recesso sono analoghe a quelle tipiche previste dall'art. 218 TFUE: nel caso dei negoziati, è lo stesso art. 50, par. 2, TUE ad estendere espressamente l'applicabilità dell'art. 218, par. 3, TFEU all'accordo di recesso⁹⁸; quanto alla conclusione dell'accordo, invece, l'analogia rispetto alle modalità previste dall'art. 218, par. 6, lett. a) TFUE è implicita⁹⁹. D'altra parte, se è vero che tale accordo di recesso definisce le modalità di scioglimento del vincolo di adesione con lo Stato membro recedente, nel momento in cui produce effetti giuridici esso si applica ad uno Stato terzo. È infatti lo stesso art. 50, par. 3, TUE a prevedere, imperativamente, che i trattati cessano di essere applicabili allo Stato recedente a decorrere dalla data di entrata in vigore

⁹⁷ Nel senso di considerare l'accordo di recesso come un accordo internazionale del tutto analogo, sotto il profilo della natura giuridica, a quelli conclusi ai sensi dell'art. 218 TFEU, si v. A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union*, *op. cit.*, p. 529; P. EECKHOUT – E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU*, *op. cit.*, p. 717; L. DANIELE, *Brevi note sull'accordo di recesso*, *op. cit.*, p. 400; F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, p. 1023; J. WEERTS, *L'évolution du droit de retrait*, *op. cit.*, pp. 392-393; M. PUGLIA, *Articolo 50 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 338-342, p. 341 e A. DI RIENZO, *Articolo 50 TUE*, *op. cit.*, p. 407; sul punto si v. anche l'analisi di C. HILLION, *Le retrait de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 727-729.

⁹⁸ L'art. 218, par. 3 TFUE prevede che: “la Commissione, o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.”

⁹⁹ L'art. 50, par. 2, TUE dispone, infatti, che l'accordo di recesso sia concluso dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo; tali modalità richiamano quelle previste dall'art. 218, par. 6 e 8, TFUE; il primo di tali paragrafi dispone infatti che “il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo. Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo: a) previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti: [...] iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione; iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione; v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo”; in virtù dell'art. 218, par. 8 TFUE, poi, nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

dell'accordo di recesso. Avendo ad oggetto la definizione (di parte) dei rapporti giuridici tra l'Unione e un paese terzo, l'accordo di recesso non può che avere carattere di accordo internazionale¹⁰⁰.

Va respinta, inoltre, qualsiasi analogia tra l'accordo di recesso e gli accordi di adesione¹⁰¹, per almeno tre ragioni. Un primo argomento in tal senso discende dalle modalità di adozione per così dire ordinarie dell'accordo di recesso, che mal si conciliano con quelle, di carattere puramente intergovernativo, che disciplinano l'adozione dell'accordo di adesione – adottato all'unanimità dagli Stati membri e sottoposto alla ratifica di tutti gli Stati contraenti¹⁰². Più in generale, se è vero che la Corte di giustizia ha sottolineato la corrispondenza tra gli articoli 49 e 50 TUE¹⁰³, la natura di diritto primario degli accordi di adesione discende dalla stessa lettera della prima disposizione¹⁰⁴. Questa infatti autorizza espressamente detti accordi a derogare a disposizioni del Trattato, disponendo, di conseguenza, che essi siano conclusi dagli Stati membri e non dal Consiglio e siano sottoposti a ratifica conformemente alle norme costituzionali nazionali.

Infine, va escluso che il rango primario dell'accordo di recesso possa derivare dal fatto che esso debba necessariamente emendare le norme (art. 52 TUE e art. 335 TFUE) che definiscono l'ambito di applicazione dei Trattati e le altre disposizioni di diritto primario che menzionano espressamente gli Stati membri e dunque lo Stato recedente (si pensi, ad esempio, nel caso del Regno Unito, alle norme contenute nei Protocolli n. 5, 15, 20, 21 e 30)¹⁰⁵. Infatti, nella misura in cui l'art. 50, par. 3, TUE afferma che “i trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso”, si può ritenere che tale disposizione “*permits altering, in the sense of reducing, the legal borders and territory of the EU, as well as its state composition, without the formal approval of all its Member States*”¹⁰⁶. Anche se si ritenesse che tale disposizione non produca un effetto ‘ablativo’ automatico di ogni

¹⁰⁰ Come si può desumere da un'interpretazione sistematica degli artt. 207, par. 3 TFUE – “qualora si debbano negoziare e concludere accordi con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali, si applica l'articolo 218” – e 216 TFUE – “L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano”.

¹⁰¹ Concordano in tal senso L. DANIELE, *Brevi note sull'accordo di recesso*, *op. cit.*, pp. 400-401; A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union*, *op. cit.*, p. 530; C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit*, *op. cit.*, p. 23; J.-V. LOUIS, *Le droit de retrait*, *op. cit.*, p. 307 e C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU*, *op. cit.*, p. 32, che pure a pp. 51 e 52 segnala un parallelismo tra il fenomeno del recesso e quello dell'adesione.

¹⁰² Si v., rispettivamente, l'art. 48, par. 3 e l'art. 48, par. 6 TUE.

¹⁰³ Sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 63.

¹⁰⁴ Sentenza dell'11 settembre 2003, Austria/Consiglio, C-445/00, EU:C:2003:445, punto 62 e sentenza del 28 aprile 1988, LAISA e CPC España/Consiglio, 31/86 e 35/86, non pubblicata, EU:C:1988:211, punto 12.

¹⁰⁵ Come ad esempio sostenuto da J.C. PIRIS, *Which Options would be available for the United Kingdom in the Case of a Withdrawal from the EU?*, in A. BIONDI – P.J. BIRKINSHAW (a cura di), *Britain Alone! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU*, Alphen aan den Rijn, 2016, pp. 111-137, p. 114.

¹⁰⁶ In tal senso C. HILLION, *This way please!*, *op. cit.*, p. 225.

riferimento allo Stato recedente operato dai Trattati¹⁰⁷, la dottrina sembra concorde nell'escludere che spetti all'accordo di recesso operare una revisione delle rilevanti disposizioni dei trattati, che potrebbe invece essere affidata ad un successivo accordo di adesione o compiuta in un secondo tempo tramite la procedura ordinaria prevista dall'art. 48 TUE¹⁰⁸.

Una conferma della natura derivata e non primaria dell'accordo di recesso viene, del resto, dalla prassi elaborata nell'ambito della *Brexit*. Innanzitutto, il Consiglio europeo ha di fatto generalizzato l'applicabilità dell'art. 218 TFUE al recesso¹⁰⁹, ricalcando nei suoi orientamenti per i negoziati la procedura dettata da tale norma generale¹¹⁰. Inoltre, numerosi documenti negoziali qualificavano l'accordo di recesso con il Regno Unito come un accordo internazionale, sia espressamente che per rinvio all'art. 216, par. 2, TFUE¹¹¹.

Appurato il carattere di accordo internazionale dell'accordo di recesso, resta da chiarire la natura della competenza dell'Unione a stipularlo. A tal proposito, si può ritenere che, pur avendo carattere essenzialmente procedurale, l'art. 50 TUE costituisca un'autonoma base giuridica¹¹², che conferisce all'Unione una competenza esclusiva a concludere l'accordo (internazionale) di recesso¹¹³.

Sulla scorta della qualificazione operata dal Consiglio nelle prime direttive negoziali dell'accordo di recesso col Regno Unito¹¹⁴, alcuni Autori hanno sostenuto che tale competenza esterna esclusiva abbia

¹⁰⁷ *Contra* M. VELLANO, *Articolo 50 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, CEDAM, 2014, 150-152, p. 151, che ritiene che anche in caso di recesso senza accordo, si renderebbe comunque necessaria una revisione dei trattati.

¹⁰⁸ Cfr., tra gli altri, B. DE WITTE, *Treaty revision procedures after Lisbon*, in A. BIONDI – P. EECKHOUT – S. RIPLEY (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, pp. 125 e 126 e A. ŁAZOWSKI, *Be Careful What You Wish for*, *op. cit.*, p. 240.

¹⁰⁹ Sul punto anche C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU*, *op. cit.*, p. 33.

¹¹⁰ Si v. Consiglio europeo, Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE, EUCO XT 20004/17, punto 28, che approva le modalità procedurali definite nella Dichiarazione rilasciata a seguito della Riunione informale dei capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri e dei presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea del 15 dicembre 2016, SN 96/16, punti 2-4 e 7.

¹¹¹ Si cfr., in particolare, la Lettera congiunta del presidente Tusk e del presidente Juncker a Theresa May, prima ministra del Regno Unito, 14.1.2019, che qualifica espressamente l'accordo di recesso come accordo internazionale e la proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, COM(2018) 834, p. 3, che rinvia, quanto all'attuazione e all'applicazione dell'accordo di recesso nell'Unione, all'art. 216, par. 2, TFUE, norma che applicabile ai soli accordi internazionali conclusi dall'Unione.

¹¹² Ai sensi dell'art. 50, par. 2, TUE, "l'Unione negozia e conclude" l'accordo con lo Stato recedente e quest'ultimo è concluso dal Consiglio "a nome dell'Unione"; il fatto che l'art. 50 TUE possa costituire la sola base giuridica dell'accordo di recesso trova conferma nella decisione del Consiglio, del 9 gennaio 2018, relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, XT 21105/1/18.

¹¹³ Così, tra gli altri, C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU*, *op. cit.*, p. 55; *contra* A. ŁAZOWSKI, *Be Careful What You Wish for*, *op. cit.*, p. 238, che ritiene invece che la forma mista o *EU-only* dell'accordo di recesso debba dipendere dal suo contenuto.

¹¹⁴ Le Direttive per negoziare con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord un accordo volto a definire le modalità del suo recesso dall'Unione europea, allegate alla decisione (UE, Euratom) del Consiglio del 22 maggio 2017, che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per concludere un accordo

carattere *sui generis*: da un lato, essa non sarebbe coperta dalla norma generale in materia di competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali di cui all'art. 3, par. 2, TFUE¹¹⁵; dall'altro, detta competenza potrebbe essere esercitata solo in occasione e ai fini del recesso e non produrrebbe un effetto di *pre-emption* rispetto alle competenze concorrenti settoriali interessate dall'accordo di recesso¹¹⁶.

La portata materiale della competenza in materia di recesso ha senza dubbio carattere eccezionale. Sebbene, come detto, l'accordo di recesso debba essere tenuto distinto da quello ulteriore ed eventuale sulle relazioni future tra Stato receduto e Unione, detto accordo deve comunque regolamentare le modalità di scioglimento di tutti i vincoli giuridici ed economici che legano reciprocamente lo Stato membro recedente e l'Unione.

Ciò non toglie, però, che la competenza a stipulare l'accordo di recesso prevista dall'art. 50 TUE possa essere comunque ricondotta alla categoria delle competenze esterne esclusive tipiche, disciplinate dal già menzionato art. 3, par. 2, TFUE.

Da un lato, per gli aspetti dell'accordo di recesso strettamente attinenti alla risoluzione del vincolo associativo tra Stato recedente e Unione, la competenza a concludere detto accordo è espressamente prevista dallo stesso diritto primario, all'art. 50, par. 2, TUE. Tale competenza può dunque ritenersi *a fortiori* ricompresa nella prima ipotesi contemplata dall'art. 3, par. 2, TFUE (conclusione dell'accordo prevista in un atto legislativo dell'Unione) e comunque coperta dall'art. 216, par. 1, TFUE¹¹⁷.

Dall'altro lato, l'accordo di recesso potrebbe rientrare nel terzo caso previsto dall'art. 3, par. 2 TFUE, quello cioè della competenza esclusiva implicita a stipulare accordi internazionali che incidano su norme comuni o ne modifichino la portata¹¹⁸. Come testimonia il testo dell'accordo di recesso negoziato dall'Unione con il Regno Unito, infatti, difficilmente un tale accordo si limiterà a contenere le disposizioni istituzionali e finanziarie necessarie al *disentanglement* dello Stato recedente dall'Unione. Più probabilmente, l'accordo di recesso sarà chiamato a regolare la portata, la vigenza e le condizioni di invocabilità di diritti

volto a definire le modalità del suo recesso dall'Unione europea (documento XT 21016/17), dispongono, al punto 5, che: "L'accordo sarà negoziato e concluso dall'Unione. L'articolo 50 del trattato sull'Unione europea conferisce al riguardo all'Unione una competenza orizzontale eccezionale che le permette di contemplare nell'accordo tutti gli aspetti necessari per predisporre il recesso. Questa competenza eccezionale ha carattere *tantum* e le sue finalità sono limitate rigorosamente alla predisposizione del recesso dall'Unione. L'esercizio da parte dell'Unione di questa competenza specifica ai fini dell'accordo lascia impregiudicata la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri riguardo all'adozione di qualsiasi futuro strumento nelle materie in questione".

¹¹⁵ L'art. 3, par. 2, TFUE prevede: "L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata"; come noto, questa disposizione codifica, sostanzialmente, la c.d. dottrina dei poteri impliciti enunciata dalla Corte di giustizia nella sentenza relativa all'accordo AETS del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, 22/70, EU:C:1971:32.

¹¹⁶ In tal senso F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, pp. 1025-1026.

¹¹⁷ L'art. 216, par. 1, TFUE prevede infatti che: "L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano".

¹¹⁸ Si cfr., analogamente, P. EECKHOUT – E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU*, *op. cit.*, pp. 717-718.

e obblighi che incombono all'Unione e allo Stato membro receduto – e ai rispettivi cittadini e persone giuridiche – sulla base del diritto applicabile al momento del recesso, incidendo così su norme comuni¹¹⁹. Le norme di un accordo di recesso sembrano inoltre destinate a sovrapporsi in larga parte a norme comuni applicabili alle situazioni intracomunitarie¹²⁰.

Il fatto che lo Stato membro recedente negozi e stipuli l'accordo bilaterale di recesso non sembra ostacolare il riconoscimento del carattere esterno esclusivo a detta competenza. Infatti, se l'art. 2, par. 1, TFUE prevede che nei settori di competenza esclusiva dell'UE gli Stati membri possano adottare atti giuridicamente vincolanti solo se autorizzati dall'Unione o per dare attuazione agli atti adottati da quest'ultima, occorre tuttavia ricordare che lo Stato membro recedente non partecipa all'adozione delle decisioni del Consiglio relative alla conclusione dell'accordo e dunque non pare concorrere all'esercizio di una competenza dell'Unione. Inoltre, nella misura in cui gli effetti giuridici dell'accordo di recesso si producono, *ratione materiae e territorii*, nei confronti di uno Stato a tutti gli effetti terzo, in virtù del raccordo, previsto dall'art. 50, par. 3, TUE, tra la data di entrata in vigore dell'accordo e il recesso, si può ritenere che, nel concludere detto accordo, lo Stato membro recedente eserciti una propria autonoma competenza a stipulare e che, dal punto di vista del diritto dell'UE, la sola competenza ad assumere rilievo sia quella esclusiva dell'Unione fondata sull'art. 50 TUE.

Il fatto che l'accordo di recesso debba essere qualificato come un accordo internazionale concluso dall'Unione nell'esercizio di una competenza esclusiva tipica di quest'ultima comporta importanti conseguenze sul rango e gli effetti giuridici di detto accordo e sul suo regime di impugnabilità.

Quanto ai primi, senza poter approfondire tali temi in questa sede¹²¹, è interessante sottolineare un elemento di prassi che emerge dall'accordo di recesso con il Regno Unito. Detto accordo, diversamente da gran parte degli accordi internazionali 'ordinari' conclusi dall'Unione, non solo non esclude la propria diretta applicabilità negli ordinamenti nazionali¹²², ma anzi riconosce espressamente che alcune delle sue disposizioni possono produrre effetti diretti. Se lo scopo è quello di estendere ai cittadini dello Stato recedente la possibilità di invocare le norme che conferiscano loro diritti di fronte ai propri giudici nazionali alle medesime condizioni dei cittadini degli Stati membri¹²³, questa peculiarità produce un effetto indiretto sulla giurisdizione della Corte, ampliando il novero di ipotesi in cui essa potrebbe essere investita

¹¹⁹ V. Parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punti 180-181.

¹²⁰ Ibid., punto 201.

¹²¹ Sui quali si rinvia all'analisi di F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea*, *op. cit.*, pp. 1023-1024 e 1026 relativa dottrina citata.

¹²² Sul punto, anche con riguardo agli effetti di tale esclusione espresso sulla capacità dell'accordo di produrre effetti diretti, si rinvia all'analisi di K. LENAERTS, *Direct applicability and direct effect of international law in the EU legal order*, in *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden, 2013, pp. 45-64, p. 56 ss.

¹²³ Si v. l'art. 4, par. 1, Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, XT/21028/2019/INIT, GU C 144I del 25.4.2019, pagg. 1–184.

di rinvii pregiudiziali interpretativi o di validità sull'accordo di recesso.

Come anticipato, la qualificazione giuridica dell'accordo di recesso incide infatti sulla portata del sindacato giurisdizionale che la Corte di giustizia può esercitare sulle sue disposizioni.

Diversamente dagli accordi di adesione, che hanno rango primario, la giurisdizione della Corte di giustizia sull'accordo di recesso è piena. La Corte può essere adita tanto mediante ricorsi diretti quanto attraverso rinvii pregiudiziali¹²⁴, volti a contestare la validità o a verificare l'interpretazione delle norme dell'accordo in relazione a norme nazionali eventualmente confliggenti con le sue disposizioni. Si può inoltre ritenere che la Corte sia competente a statuire su una richiesta di parere circa la compatibilità dell'accordo di recesso con i trattati, proposta ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, anche dallo stesso Regno Unito¹²⁵.

Per quanto concerne, più in particolare, le eventuali azioni di annullamento esperite contro l'accordo di recesso, va nuovamente ricordato che, ferma restando la possibilità di invocare tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 263, par. 2, TFUE¹²⁶, data la natura composta del procedimento di recesso gli eventuali vizi degli atti preparatori dell'accordo di recesso devono ritenersi assorbiti in quest'ultimo. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, tali vizi potrebbero dunque astrattamente dare luogo all'annullamento dell'accordo di recesso qualora fossero "di natura tale da inficiare la validità di detta decisione finale"¹²⁷, cioè qualora incidessero in modo sostanziale sul suo procedimento di adozione, determinando un risultato diverso¹²⁸.

A tal proposito, va sottolineato tuttavia che una decisione di recesso adottata in violazione delle norme costituzionali rilevanti, richiamate per rinvio dall'art. 50, par. 1, TUE, non pare poter compromettere la validità dell'accordo di recesso, in base alla giurisprudenza appena richiamata.

Non solo si è già sottolineato che l'atto preliminare (la decisione di recesso) non può in alcun modo condizionare o predeterminare il contenuto dell'atto definitivo (l'accordo di recesso), ma esso non sembra

¹²⁴ Si v., quanto all'azione di annullamento, C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit, op. ult. cit.*, p. 23 e, più in generale, anche con riguardo al rinvio pregiudiziale, C. HILLION, *Le retrait de l'Union européenne, op. cit.*, p. 729.

¹²⁵ Così anche C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit, op. cit.*, p. 24; B. NASCIMBENE, *Il dopo Brexit, op. cit.*, p. 4; C. HILLION, *Withdrawal under Article 50 TEU, op. cit.*, p. 33; F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea, op. cit.*, p. 1023; A. DI RIENZO, *Articolo 50 TUE, op. cit.*, p. 407 e, seppur in tono dubitativo, S. PEERS – D. HARVEY, *Brexit: the Legal Dimension, op. cit.*, p. 830.

¹²⁶ Quali, in particolare, la violazione di forme sostanziali dettate dall'art. 50 TUE, la violazione delle norme dei trattati in materia di ripartizione orizzontale o verticale delle competenze o infine la violazione dei principi generali di diritto dell'Unione; sul punto si cfr. anche C. HILLION, *Le retrait de l'Union européenne, op. cit.*, p. 729.

¹²⁷ Sentenza del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 44.

¹²⁸ La formula impiegata dalla Corte nella sentenza *Berlusconi e Fininvest* echeggia quella impiegata nella propria consolidata giurisprudenza relativa alla possibilità di qualificare casi di irregolarità e omissioni nel procedimento amministrativo di adozione di un atto dell'Unione come violazioni di forme sostanziali tali da giustificare l'annullamento (si v., *ex multis*, la sentenza 10 luglio 1980, Distillers Company/Commissione, 30/78, EU:C:1980:186, punto 26, la sentenza del 2 ottobre 2003, Thyssen Stahl/Commissione, C-194/99 P, EU:C:2003:527, punto 31 e la sentenza del 10 settembre 2013, M. G. e N. R./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 38); tale giurisprudenza sembra dunque potersi applicare per analogia al rapporto tra atti preliminari e definitivi nell'ambito di procedimenti complessi.

nemmeno poter condizionare l'esito della procedura di recesso. Infatti, come già detto, qualora la decisione di recesso venisse adottata in violazione delle norme costituzionali, essa potrebbe venire annullata dalla corte nazionale competente, o, nel caso in cui tali violazioni ledessero in modo grave e manifesto il contenuto essenziale dei valori dell'UE di cui all'art. 2 TUE, potrebbe venire disapplicata all'esito di un rinvio pregiudiziale che rilevasse tale lesione. In questo caso, però, qualora lo Stato membro adottasse (e notificasse al Consiglio europeo) una nuova decisione di recesso conformemente alle norme costituzionali nazionali, eventualmente revocando la precedente, il vizio sarebbe sanato e non inficerebbe l'eventuale successivo accordo di recesso. Qualora, invece, la violazione delle norme costituzionali fosse contestata e rilevata successivamente alla conclusione di detto accordo – ipotesi che pare invero improbabile vista la sensibilità del riparto di poteri in materia di recesso, come testimonia il contenzioso di fronte alla Corte suprema britannica in materia di *Brexit*, a cui si accennava in precedenza – sarebbe necessario dimostrare che lo Stato membro non avrebbe sanato il vizio della decisione di recesso prima dell'adozione dell'accordo di recesso e che dunque detto vizio abbia determinato l'esito della procedura di recesso. Tale sarebbe il caso solo nell'ipotesi in cui si evidenzi che, qualora fossero state rispettate le norme costituzionali nazionali, in particolare in materia di riparto dei poteri, lo Stato membro non avrebbe adottato e notificato la decisione di recedere. A questo proposito ci si dovrebbe tuttavia interrogare sul possibile valore sanante di un'eventuale ratifica parlamentare dell'accordo di recesso intervenuta prima della proposizione del ricorso. Le medesime considerazioni svolte in precedenza rispetto alla dubbia invocabilità di una violazione manifesta delle norme costituzionali nazionali sulla competenza a recedere al fine di infirmare il consenso espresso dallo Stato rispetto al recesso¹²⁹, ex art. 46, par. 1 della Convenzione di Vienna, valgono del resto *a fortiori* rispetto al consenso di tale Stato a vincolarsi all'accordo di recesso.

In conclusione, sembra potersi dunque escludere che un'eventuale violazione, anche manifesta, delle norme costituzionali di cui all'art. 50, par. 1, TUE possa essere apprezzata dalla Corte di giustizia tramite un ricorso diretto proposto contro l'accordo di recesso.

6. Conclusioni: la procedimentalizzazione del recesso dall'Unione e il ruolo di garanzia della Corte di giustizia

Il presente articolo ha analizzato la procedimentalizzazione del fenomeno del recesso di uno Stato membro dall'Unione europea alla luce dell'art. 50 TUE e le sue conseguenze sul controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte di giustizia dell'UE sul recesso.

L'analisi svolta ha messo in luce il fatto che, pur essendo avviato da un atto sovrano e (relativamente)

¹²⁹ Si v. *supra*, §3.

unilaterale, il recesso è inquadrato in un procedimento composto di diritto dell'UE finalizzato alla conclusione di un accordo internazionale bilaterale e globalmente assoggettato alle norme e ai principi generali di tale diritto, così come agli obiettivi e ai valori dell'Unione. Ciò si deve non solo agli incentivi economici e politici ad evitare un recesso unilaterale senza accordo, ma anche e soprattutto all'art. 50 TUE, il quale, favorendo la conclusione di un accordo di recesso e conferendo all'Unione una competenza esclusiva a stipulare detto accordo, persegue l'obiettivo di inquadrare e minimizzare le conseguenze dello scioglimento parziale di quel vincolo volontaristico che, tramite limitazioni progressive di sovranità statale, dà forma all'ordinamento sovranazionale.

Trasformando l'evento del recesso in fenomeno bilaterale e procedurale, l'art. 50 TUE riconosce la reversibilità del vincolo di adesione all'Unione ma al tempo stesso ne assoggetta in via esclusiva lo scioglimento al diritto dell'UE e al controllo delle istituzioni sovranazionali e, in particolare, della Corte di giustizia. Le vicende della *Brexit* dimostrano, del resto, che l'inquadramento di un fenomeno autenticamente 'sovrano', qual è il recesso da un'organizzazione internazionale, in un processo bilaterale retto dal diritto di tale ordinamento sovranazionale, non è, nel caso dell'Unione europea, una forzatura giuridica. Al contrario, tale inquadramento rispecchia in ultima analisi la realtà fattuale dell'esistenza di una "una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano in modo reciproco gli Stati membri e l'Unione, nonché gli Stati membri tra di loro"¹³⁰, conferendo diritti e obblighi a persone fisiche e giuridiche, i quali sono destinati a sopravvivere allo scioglimento del vincolo di adesione e che non possono che essere regolati consensualmente tramite accordi giuridici¹³¹.

L'analisi ha inoltre evidenziato come, favorendo la procedimentalizzazione del recesso, l'art. 50 TUE assicura anche il sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia dell'UE sull'intero fenomeno del recesso. Si è infatti messo in luce che la competenza giurisdizionale della Corte sul recesso è piena e si estende non solo sull'accordo di recesso e sugli atti e comportamenti adottati nel corso dei negoziati finalizzati alla sua conclusione, ma anche alla decisione di recedere, seppur in modo indiretto ed eventuale e limitatamente ad ipotesi di violazioni gravi e manifeste del contenuto essenziale dei valori dell'Unione e in particolare dello Stato di diritto e dei principi di democrazia e separazione dei poteri che ne costituiscono espressione.

I conflitti tra poteri in materia di recesso a cui si è assistito nel Regno Unito testimoniano del resto

¹³⁰ Secondo la nota formula elaborata dalla Corte di giustizia nel parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti da 165 a 167 e successivamente richiamata nelle sentenze del 6 marzo 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 33 e del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU, punto 45.

¹³¹ Sul peso dei fatti sul diritto del recesso si v. anche E. CANNIZZARO, *Extra Unionem Nulla Salus? The UK Withdrawal and the European Constitutional Moment*, in *European Papers*, 2018, 3, pp. 1041-1043, p. 1043.



L'attualità del rischio di tali violazioni e l'incidenza della decisione di recedere su detti valori, che costituiscono i “fondamenti” dell'interdipendenza giuridica tra Stati membri e tra questi e l'Unione¹³².

La garanzia di un controllo giurisdizionale accentrato e, per così dire, di ultima istanza, da parte della Corte di giustizia sul fenomeno del recesso, che possa garantire il rispetto dei contenuti essenziali del tessuto normativo comune all'Unione e allo Stato recedente in tutte le fasi del recesso e fin dall'esercizio del diritto sovrano di recedere, costituisce dunque il naturale e necessario complemento della procedimentalizzazione del fenomeno del recesso e del suo inquadramento nel diritto dell'Unione.

¹³² Nel senso di considerare i valori dell'Unione e in particolare quelli di libertà e democrazia quali “fondamenti” dell'ordinamento giuridico dell'Unione e oggetto della “premessa fondamentale” su cui si fonda il diritto dell'Unione, “secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i suddetti valori”, si v. proprio la sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C-621/18, EU, punti 62 e 63, che, sottolinea anche il ruolo che tali valori e principi esercitano in materia di recesso e nell'interpretazione sistematica dell'art. 50 TUE.