

DIVORZIO ALL'INGLESE – NOTE SULLA NOTIFICA DEL RECESSO DALL'UE AI SENSI DELL'ART. 50 TUE

Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea sembra ormai inevitabile, ma non è chiaro *quando* avrà luogo. La procedura sembra essersi incagliata: David Cameron **ha dichiarato** che sarà il suo successore, nominato in autunno, a notificare la richiesta di recesso dall'Unione: “before we do that we have to decide what kind of relationship we want Britain to have with the European Union.” Lungi dal criticare il *cunctator* Cameron, Boris Johnson, leader della campagna “Vote Leave”, **ha confermato** che “non c'è fretta” di attivare le procedure per il recesso. Sul continente l'atteggiamento sembra opposto. I **ministri degli esteri** dei sei Paesi fondatori, nonché i **Presidenti delle istituzioni europee**, hanno richiesto al Regno Unito di dare inizio alle procedure per il recesso “as soon as possible”. Il divorzio tra l'Ue e il Regno Unito inizia così con un paradosso: il coniuge che ha chiesto il divorzio tentenna, mentre l'altro insiste per lo scioglimento del matrimonio.

Il Regno Unito ci ha forse ripensato? Gli sviluppi conseguenti alla *Brexit* – dimissioni dei principali leader della destra e deprezzamento della Sterlina – potrebbero in effetti aver suggerito cautela al governo britannico.

Sembra di comprendere, però, che l'atteggiamento attendista del Regno Unito non sia dettato soltanto dall'incertezza, ma costituisca invece parte di una strategia volta ad aggirare alcuni ostacoli posti dal diritto dell'Ue. Come noto, il recesso dall'Unione è regolato dall'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (Tue), una disposizione introdotta con il Trattato di Lisbona e mai utilizzata – almeno fino al momento “storico” (**Nascimbene**) in cui verrà (forse) invocata dal Regno Unito. L'art. 50 Tue prevede che ogni Stato membro possa “decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione”. Di seguito, “lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo” e procede a negoziare con l'Ue un accordo “volto a definire le modalità del recesso”. I Trattati dell'Ue cessano di essere applicabili allo Stato interessato (che quindi cessa di essere membro dell'Unione), in due scenari alternativi.

In primo luogo, è possibile che lo Stato recedente e l'Unione concludano un accordo sul recesso entro due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere. Il recesso decorre in tal caso dalla data di entrata in vigore dell'accordo. Raggiungere un accordo entro la scadenza prevista potrebbe sembrare agevole, poiché non tuttigli Stati membri rimanenti lo devono approvare. L'art. 50 Tue afferma infatti che l'accordo è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio “che delibera a maggioranza qualificata” (previa approvazione del Parlamento europeo). D'altronde, è già stato segnalato che, accanto all'accordo di

recesso vero e proprio, sarà probabilmente necessario negoziare un altro accordo, che consenta al Regno Unito, tra l'altro, di accedere al mercato dell'Ue (Manzini, Wyatt). È possibile che questo accordo prenda la forma di un "accordo di associazione", come apparentemente prospettato dal governo tedesco. Stante il fatto che gli accordi di associazione sono approvati all'unanimità in sede di Consiglio, è presumibile che il 'pacchetto' di accordi col Regno Unito debba essere approvato da *tutti* i 27 membri (restanti) dell'Unione. Dato che ogni Stato membro avrà presumibilmente degli interessi particolaristici da difendere, è ipotizzabile che sarà difficile trovare un compromesso tra i 28.

Laddove non si riesca a raggiungere un accordo tra lo Stato recedente e l'Unione entro tale scadenza, si configurerebbe un secondo scenario: il recesso decorrerebbe semplicemente "due anni dopo la notifica" dell'intenzione di recedere. In altri termini, o le parti giungono ad un accordo entro due anni, oppure il recesso è automatico. Numerosi commentatori – tra cui lo stesso Governo britannico (par. 3.4) – hanno rilevato come il negoziato sul recesso di uno Stato membro richiederebbe quasi sicuramente più di due anni, e forse anche una decade, in ragione della varietà e rilevanza delle questioni coinvolte (v. anche Piris, p. 3). L'art. 50 TUE consente di prolungare il termine di due anni, ma subordina tale proroga all'accordo fra lo Stato uscente e *tutti* gli Stati membri (è cioè richiesta una decisione del Consiglio europeo, all'unanimità). Va da sé che non sarebbe facile raggiungere l'accordo fra tutti gli Stati coinvolti e che qualunque Stato membro dell'Unione potrebbe minacciare il Regno Unito di bloccare la proroga, al fine di ottenere ulteriori contropartite (Governo britannico, par. 3.6).

L'eventuale recesso automatico del Regno Unito dopo due anni dalla notifica avrebbe "effetti seri e dirompenti" (Simone), specialmente per tale Stato. Questi sarebbe infatti escluso dal mercato interno, e potrebbe esportare beni e servizi nell'Unione solo in quanto Stato terzo. Ciò significa che, con ogni probabilità, il commercio di beni e di servizi attraverso la Manica si ridurrebbe, e numerose società con sede nel Regno Unito si stabilirebbero in Stati membri dell'Unione per poter accedere al suo mercato (si veda, ad esempio, il caso di Vodafone). Alle problematiche economiche se ne aggiungerebbero altre, quale la probabile perdita del titolo di soggiorno di due milioni di cittadini britannici sul continente.

Pare dunque che l'art. 50 TUE ponga lo Stato uscente in una posizione di debolezza, incentivandolo indirettamente a fare concessioni all'Unione pur di evitare il recesso automatico. Come rilevato da un ex europarlamentare britannico, l'art. 50 TUE "puts most of the cards in the hands of those that stay in" (Duff). In altre parole, "the moment you push the button you're in a stupid negotiating position". Si comprende quindi perché i leader dell'Ue siano ansiosi di applicare l'art. 50 TUE, e soprattutto perché i leader britannici non abbiano fretta di notificare l'intenzione di recedere dall'Unione. Essi sperano probabilmente di poter aprire un negoziato informale con l'Ue *prima* della notifica, in modo da avere più tempo per discutere i termini del recesso. L'Unione e i suoi membri non sembrano invece disposti a condurre dei negoziati informali, secondo il principio "no negotiations without notification". Il Presidente della Commissione europea, l'istituzione che presumibilmente dovrà negoziare col Regno Unito a nome dell'Unione, ha persino vietato ai commissari e ai funzionari di avere qualunque contatto con le autorità britanniche.

Sebbene la strategia attendista del Regno Unito appaia comprensibile sul piano politico, essa

potrebbe essere incompatibile con gli obblighi imposti dai Trattati dell'Ue. L'art. 50 TUE non richiede espressamente allo Stato uscente di notificare l'intenzione di recedere entro un dato termine, ma un obbligo di procedere celermente in tal senso si potrebbe ricavare sia dall'art. 50 stesso, sia sulla base dell'art. 4(3) TUE (che enuncia il principio di leale cooperazione).

L'art. 50, per un verso prevede un termine 'cut-off' di due anni, per l'altro stabilisce che per prorogare tale termine occorre il consenso unanime degli Stati interessati. Esso dunque è chiaramente ispirato ad una risoluzione delle relazioni tra Ue e Stato recedente certa, rapida e con tempi difficilmente estendibili. Venendo all'art. 4(3) TUE, al cui rispetto il Regno Unito non può certo sottrarsi ([Nascimbene](#)), esso stabilisce che 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". Pare possibile sostenere che l'incertezza causata dal referendum britannico possa ostacolare il raggiungimento di alcuni obiettivi dell'Unione, riconosciuti dal TUE, quali il "funzionamento democratico ed efficiente" delle sue istituzioni, nonché la stabilità della sua moneta, e della sua economia in generale. Pertanto tenendo un referendum sul recesso e rifiutandosi di comunicarne ufficialmente il risultato all'Unione per un periodo irragionevolmente lungo, uno Stato membro può nuocere alla stabilità e al buon funzionamento della stessa, e può quindi venir meno all'obbligo di leale collaborazione imposto dall'art. 4(3) TUE (v. anche [Curti Gialdino](#), p. 21).

D'altro canto, è improbabile che l'Unione possa varare in modo efficace la responsabilità del Regno Unito conseguente alla commissione degli illeciti prospettati.

In astratto, essi potrebbero essere perseguiti attraverso una procedura di infrazione, la quale potrebbe portare la Corte di giustizia a dichiarare l'inadempimento del Regno Unito. Sebbene la mera apertura di una tale procedura abbia una valenza politica, dato che certificherebbe l'irrisolutezza dei leader britannici, essa non sarebbe sufficiente a coartare la volontà del Regno Unito. Nel migliore dei casi, essa condurrebbe a delle sanzioni economiche, le quali sarebbero peraltro comminate dopo un periodo presumibilmente lungo.

Si potrebbe anche prospettare, quale secondo tipo di conseguenza derivante dall'illecito del Regno Unito, l'applicazione dell'art. 7 TUE. Tale disposizione prevede una procedura volta a sanzionare uno Stato membro che non rispetti i valori dell'Unione, attraverso la sospensione di alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati (quale il diritto di voto in Consiglio). [Fonti giornalistiche](#) riportano che i servizi giuridici di Commissione, Consiglio e Parlamento avrebbero suggerito l'uso di tale procedura in caso di protratta inazione del governo britannico, proprio sulla base dell'asserita violazione dell'art. 4(3) TUE. Anche ammesso che la notizia sia corretta, la minaccia non sembra credibile. Gli Stati membri – che dovrebbero approvare all'unanimità la sospensione del Regno Unito – sono notoriamente poco propensi a fare uso dell'art. 7 TUE, anche in caso di serie violazioni dei principi democratici (si pensi ai recenti casi di Polonia e Ungheria). Non a caso tale disposizione non è mai stata applicata. Pare anche poco probabile che proprio i rappresentanti di Polonia e Ungheria accettino di contribuire alla formazione di un precedente che si potrebbe poi ritorcere contro di loro.

L'uso dell'art. 7 TUE non sembra poi giustificabile sul piano giuridico. Tale disposizione può essere

invocata, per sua espressa previsione, in risposta a violazioni dei “valori di cui all’articolo 2”, ossia il “rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.” Come ognuno vede, la leale cooperazione non rientra fra i “valori” dell’Unione ex art. 2 Tue. Non pare poi che il Regno Unito, rifiutandosi di notificare l’intenzione di recedere, violerebbe alcuno dei valori effettivamente menzionati dall’art. 2 Tue. Non è forse molto “democratico” indire un referendum, seppur non vincolante, per poi disattenderne il risultato; d’altronde, il Parlamento britannico, democraticamente eletto, è **contrario al recesso**, e non è chiaro perché debba essere obbligato a subirlo. Sarebbe poi grottesco che taluni Stati membri – dal *pedigree* democratico non impeccabile – contribuiscano a sanzionare il Regno Unito per una violazione tutt’al più marginale della democrazia.

Infine, fuori dalla strumentazione prevista dai trattati Ue, si potrebbe forse sostenere che l’inadempimento del Regno Unito possa essere sanzionato attraverso una procedura di diritto internazionale. Ai sensi dell’art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969, laddove uno Stato commetta una “material breach” di un trattato multilaterale, le altre parti possono, all’unanimità, dichiarare estinto il trattato con riferimento a quello Stato. Si potrebbe sostenere che il persistente rifiuto, da parte del Regno Unito, di notificare la decisione di recesso realizzi una violazione degli articoli 50 e 4(3) Tue, e dunque una “material breach” dei trattati Ue, ai sensi dell’art. 60 della Convenzione di Vienna. Data la specificità dei trattati Ue, questa ipotesi non sembra solida. È noto che il principio di reciprocità, che è alla base dell’art. 60 della Convenzione di Vienna, non si applica pienamente nelle relazioni fra Stati membri dell’Ue (v. **Casolari**). Secondo costante giurisprudenza, “uno Stato membro non può in alcun caso appellarsi al principio della reciprocità ed invocare l’eventuale disconoscimento del Trattato da parte di un altro Stato membro per giustificare la propria inosservanza” (**C-325/82**, par. 11). I Trattati Ue non si limitano infatti ad imporre ai singoli Stati degli obblighi reciproci, ma hanno dato vita “ad un nuovo ordinamento giuridico il quale determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constare e reprimere le eventuali violazioni” (**cause 90 e 91/63**). Ciò porta a supporre che non si possa configurare l’estinzione dei Trattati Ue, sia pure con riferimento ad un solo Stato membro, neppure in caso di “material breach” delle regole pattizie. La circostanza che, nel caso, lo Stato che commette la violazione dei trattati sia uno Stato che intende recedere da questi ultimi – ma ancora non l’ha fatto – non cambia la valutazione.

Per quanto l’Unione non sembri al momento disporre di mezzi atti a coartare la volontà del Regno Unito, questi potrebbe autonomamente convincersi ad attivare le procedure per il recesso a causa di circostanze politiche. A livello europeo, l’influenza del Regno Unito scemerà probabilmente nel prossimo futuro. Tale Stato resta membro dell’Unione, e mantiene i suoi rappresentanti nel Consiglio (**Bartoloni**, p. 7), ma essi saranno sempre più percepiti come un elemento esterno, se non addirittura ostile, da parte dei colleghi, e incontreranno presumibilmente delle difficoltà nell’influenzare il dibattito legislativo. Si può ipotizzare che il Regno Unito potrebbe avere interesse a recedere rapidamente da un’Unione che ignora le sue posizioni, ma di cui deve applicare il diritto.

A livello domestico, poi, vi saranno forse delle pressioni ancora maggiori. Ai cittadini britannici è stato

chiesto se essi volessero restare parte dell'Unione europea, e, a maggioranza, hanno optato per il "no". Essi possono dunque legittimamente attendersi che il governo britannico dia seguito quanto prima al referendum, invocando l'articolo 50 TUE. È possibile che l'opinione pubblica tolleri un ritardo di qualche mese, giustificabile con considerazioni di politica interna, come gli sconvolgimenti politici interni ai principali partiti del Regno, o la possibilità di un nuovo referendum per l'indipendenza della Scozia. Un ritardo di qualche mese, comunque, cambierebbe poco nella dinamica dei negoziati, che sarebbe poco vantaggiosa per il Regno Unito. Ciò di cui il governo britannico ha bisogno è un ritardo di qualche *anno* nella notifica della richiesta di recesso, ma sembra improbabile che l'elettorato possa capirne la necessità. La campagna referendaria e i suoi risultati suggeriscono che considerazioni di lungo periodo non sono necessariamente efficaci dal punto di vista elettorale. È quindi probabile che i *brexiter* si allineino alla strategia già tracciata da **Nigel Farage**: "We need the negotiations to start as soon as humanly possible".

La strategia di Farage, se di strategia si può parlare, è curiosamente favorevole all'Unione. Se davvero l'opinione pubblica britannica non fosse abbastanza paziente per raccogliere i frutti del 'divorzio all'inglese' predisposto da Cameron e Johnson, il governo britannico sarebbe di fatto obbligato ad attivare l'art. 50 TUE. La *Brexit* tornerebbe così ad essere un 'divorzio all'europea' – che non prevede in alcun modo la 'parità delle armi' fra le parti. Non si può infine escludere che, di fronte alle difficoltà causate dal divorzio, il Regno Unito rinunci a dissolvere il vincolo matrimoniale. Sarebbe forse la strada più facile, ma potrebbe rinfocolorare i malumori dell'opinione pubblica britannica, e ne creerebbe di nuovi nel resto del continente. La "minestra riscaldata" raramente è una buona scelta, tanto più quando "non è stata neppure una grande storia d'amore" (**Juncker**).

Pubblicato il: 06/07/2016

Autore: **Mauro Gatti**

Categorie: **articoli** ,

Tag: **Art. 50 TUE, brexit, recesso**

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato