

## Brexit: il “lungo addio”, tra diritto dell’Unione europea e diritto internazionale

*Pietro Manzini*

*Il 29 marzo 2017, con la notifica del Regno Unito al Consiglio europeo dell'intenzione di lasciare l'Unione europea, si è conclusa la fase puramente nazionale della procedura di recesso prevista dall'art. 50 del Trattato UE. A seguito della notifica, è iniziata una seconda fase della procedura di recesso che, diversamente dalla prima, è interamente disciplinata dal diritto dell'Unione europea. Nonostante l'articolata disciplina dell'art. 50, anche la fase europea, così come quella nazionale, è costellata da questioni giuridiche di non immediata soluzione. Nell'articolo si illustrano alcune di tali questioni. In particolare si esaminano tre temi: a) le tappe e la disciplina della procedura di recesso; b) il ruolo della Corte di giustizia nella procedura di recesso; c) l'ammissibilità della revoca del recesso.*

### **1. Il riflusso**

In un'affermazione divenuta celebre, Lord Denning, forse il più famoso giudice inglese dei tempi moderni, paragonò il diritto comunitario ad una marea che andava sommergendo rapidamente ogni altro territorio del diritto<sup>1</sup>. La Brexit, per certi versi, rappresenta il riflusso di questa marea dalle Isole britanniche e il conseguente riemergere degli spazi soggetti al diritto nazionale e al diritto internazionale. Inevitabilmente, tuttavia, il processo di ripiegamento del diritto dell'Unione europea – concretamente iniziato il 29 marzo 2017, con la notifica da parte del Primo Ministro britannico al Consiglio europeo della sua intenzione di lasciare l'Unione<sup>2</sup> – segue una

---

(1) Alfred Thompson Denning (23 January 1899 - 5 March 1999): «*the flowing tide of Community law is coming in fast. It has not stopped at high water-mark. It has broken the dykes and the banks. It has submerged the surrounding land. So much so that we must learn to become amphibious if we are to keep our heads above water*»: The Times, 2 January 1973.

(2) Ad esempio reperibile su Eurojus: <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/2017/03/letter-50.pdf>.

dinamica complessa e costellata di questioni giuridiche di non immediata soluzione. Le note che seguono cercano di illustrare alcune di tali questioni. In quest'ottica si esamineranno tre temi: a) le tappe e la disciplina della procedura di recesso; b) il ruolo della Corte di giustizia nella procedura di recesso; c) l'ammissibilità della revoca del recesso.

## ***2. Le tappe e la disciplina della procedura di recesso del Regno Unito dall'Unione***

Il 29 marzo 2017, con la notifica del Regno Unito al Consiglio europeo dell'intenzione di lasciare l'Unione europea, si è conclusa la fase puramente nazionale della procedura di recesso prevista dall'art. 50 del Trattato UE<sup>3</sup>. Il primo paragrafo di tale disposizione stabilisce che ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. Nel caso britannico questa decisione è stata più complicata di quanto si potesse immaginare per uno Stato che è tra i fondatori del moderno costituzionalismo. È stata infatti necessaria una pronuncia della Corte Suprema per stabilire se la notifica potesse essere formulata dal Governo a seguito del *referendum* ovvero, a tal fine, occorresse comunque un preventivo atto del Parlamento<sup>4</sup>. Risolta in quest'ultimo senso la questione, il Parlamento britannico ha definitivamente espresso la sua volontà con atto del 16 marzo 2017<sup>5</sup>.

A seguito della notifica, è iniziata una seconda fase della procedura di recesso che, diversamente dalla prima, è interamente disciplinata dal

---

(3) Per un inquadramento dell'art. 50 si rinvia a H. HOFMEISTER, "Should I stay or should I go?" – *A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU*, in *European Law Journal*, 2010, pp. 589-603; A. ŁAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, in *European Law Review*, 2012, pp. 523-540; P. NICOLAIDES, *Withdrawal from the European Union: a typology of effects*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, pp. 209-219; E.-M. POPTCHEVA, *Article 50 TEU: withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service, febbraio 2016, reperibile *online*; P. EECKHOUT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU. A constitutional reading*, UCL European institute, Working Paper, dicembre 2016, reperibile *online*.

(4) *Judgment of 24 January 2017, R. (on the application of Miller and Dos Santos) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant), Reference by the Attorney General for Northern Ireland - In the matter of an application by Agnew and others for Judicial Review and Reference by the Court of Appeal (Northern Ireland) - In the matter of an application by Raymond McCord for Judicial Review*.

(5) *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*.

diritto dell'Unione europea. In sostanza questa fase prevede le seguenti tappe. Al ricevimento della notifica il Consiglio europeo – vale a dire i capi di Stato e di Governo dei rimanenti Stati membri – formula gli orientamenti che devono guidare il negoziato con lo Stato recedente. L'accordo con quest'ultimo deve definire le modalità di recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. Esso va negoziato dalla Commissione ed è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata (20 su 27 Stati membri), previa approvazione del Parlamento europeo. L'accordo deve essere concluso entro due anni dalla notifica – ossia, nel caso inglese, entro il 29 marzo 2019 ed è solo a partire dalla data della sua entrata in vigore che i Trattati cessano di applicarsi allo Stato. Il periodo di due anni rappresenta comunque l'estensione massima della possibile permanenza dello Stato recedente nell'Unione; allo scadere di tale termine, infatti, anche nel caso in cui l'accordo di recesso non sia stato concluso, i Trattati non sono più applicabili a tale Stato, che diviene pertanto, a tutti gli effetti, un Paese terzo. Ciò salvo che lo Stato recedente e gli altri Stati membri decidano all'unanimità di prorogare il termine dei due anni.

Nel periodo immediatamente successivo al *referendum* britannico fu prospettata l'ipotesi che l'art. 50, riferendosi all'accordo «volto a definire le modalità di recesso tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione», consentisse una disciplina unitaria e contemporanea sia delle condizioni di recesso sia dei nuovi rapporti tra l'Unione e il Regno Unito. In realtà questa soluzione non è percorribile. Per un verso, la disposizione stabilisce chiaramente che l'unico obiettivo dell'accordo è quello di definire i termini del recesso, mentre le relazioni tra le parti, seppure da delineare in un "quadro", sono qualificate appunto come "future". Per l'altro, le modifiche ai Trattati europei implicate dai nuovi rapporti con il Regno Unito sono di tale portata da non poter essere semplicemente concordate con l'Unione, così come previsto dall'art. 50, bensì vanno accettate anche da tutti i singoli Stati membri.

Non è dunque sorprendente che la bozza di "orientamenti"<sup>6</sup> per il negoziato che il Presidente del Consiglio europeo ha fatto circolare subi-

---

(6) Ad esempio reperibili qui: <http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/03/FullText.pdf>.

to dopo la notifica del 29 marzo preveda di tenere separati e distinti nel tempo l'atto di rescissione degli impegni europei e l'atto o gli atti di definizione delle future relazioni tra Unione e Regno Unito.

Dalla bozza in questione emerge anzi l'ipotesi di un processo in quattro tappe. La prima, che comprenderebbe la prima parte del negoziato biennale, dovrebbe essere rivolta a stabilire i termini del "divorzio" con la risoluzione dei problemi più urgenti, sotto il profilo della certezza giuridica per i cittadini e le imprese europee e per i *partner* internazionali<sup>7</sup>. La seconda fase, da iniziarsi sempre nel termine dei due anni, ma solo dopo che la prima è prossima alla conclusione, diretta a delineare il "quadro delle future relazioni" tra le parti, e comprendente eventualmente l'individuazione di un regime transitorio di durata chiaramente determinata<sup>8</sup>. La terza tappa sarebbe quella di applicazione del regime transitorio e, infine, la quarta quella costituita dall'entrata in vigore degli strumenti internazionali che definiscono in maniera stabile le mutue relazioni tra UE e Regno Unito.

Le prime due tappe risulterebbero regolate dal diritto dell'Unione europea, la terza da una normativa europea *sui generis*, definita nel periodo in cui il Regno Unito è ancora membro dell'Unione, ma applicabile

---

(7) Quanto al contenuto dell'accordo di recesso, gli orientamenti predisposti dalla Presidenza del Consiglio europeo suggeriscono due categorie generali di questioni. Da un lato i problemi di carattere interno, vale a dire soprattutto i diritti di soggiorno dei cittadini europei e le loro famiglie presenti nel Regno Unito e dei cittadini britannici presenti nel Continente, la certezza giuridica delle relazioni economiche delle imprese europee e britanniche e la definizione degli impegni finanziari assunti dal Regno Unito con l'Unione o nel quadro dell'attività dell'Unione e non ancora assolti. Dall'altro le questioni di carattere internazionale, tra le quali: la disciplina delle frontiere tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord, la regolamentazione dei diritti e gli obblighi derivanti dai trattati internazionali stipulati dall'Unione a 28 membri che continuano a produrre effetti anche successivamente al recesso del Regno Unito, e il regime giuridico della Rocca di Gibilterra.

(8) In questo senso la bozza di orientamenti del Presidente del Consiglio europeo precisano che «*to the extent necessary and legally possible, the negotiation may also seek to determine transitional arrangements which are in the interest of the Union and, as appropriate, to provide for bridges toward the foreseeable framework for the future relationship. Any such transitional arrangements must be clearly defined, limited in time, and subject to effective enforcement mechanism*». Il Parlamento europeo ha suggerito un regime transitorio non superiore ai tre anni. V. *European Parliament Resolution on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union* (2017/2593(RSP)), par. 28.

al momento in cui esso è già Stato terzo. Infine, la quarta tappa sarebbe governata puramente dal diritto internazionale dei trattati.

Anche la natura giuridica degli accordi che reggono tali relazioni è evidentemente diversa. L'accordo di recesso, comprendente anche la disciplina transitoria, va inteso come un trattato speciale nell'ambito del diritto UE, in quanto previsto per un obiettivo particolare e basato su una norma *ad hoc*, concluso solo dall'Unione (senza la partecipazione dei rimanenti Stati membri) e dallo Stato recedente; peraltro quest'ultimo, al momento della conclusione dello stesso, si trova nella condizione del tutto particolare di non essere né un Paese terzo rispetto all'Unione né uno Stato membro ordinario della stessa. Diversamente, gli accordi che stabiliscono le relazioni definitive tra Unione e Regno Unito saranno accordi di diritto internazionale classici e rientreranno, per quanto riguarda il profilo europeo, tra i trattati retti dalla disciplina generale posta dall'art. 218 del Trattato sul funzionamento; di conseguenza, a seconda del loro contenuto, saranno di carattere esclusivo (vale a dire stipulati solo dall'Unione) ovvero di carattere misto, con la partecipazione cioè sia dell'Unione sia dei 27 Stati membri. Al momento della loro conclusione il Regno Unito sarà, a tutti gli effetti, uno Stato terzo.

### ***3. Il ruolo della Corte di giustizia nella procedura di recesso***

Una questione sinora inesplorata è il ruolo della Corte di giustizia durante (e dopo) la procedura di recesso. L'art. 50 non la menziona, ma sono almeno quattro le ipotesi in cui un intervento della Corte può essere prospettato.

Anzitutto, va ricordato che, a norma degli articoli 258 e 259 del Trattato sul funzionamento, la Commissione e ciascuno Stato membro possono adire la Corte di giustizia nel caso in cui reputino che un altro Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei Trattati. Pertanto, sebbene assai improbabile per ragioni politiche, dal punto di vista giuridico nulla impedisce che, durante il negoziato, la Commissione o uno Stato membro – eventualmente lo stesso Regno Unito – possa promuovere un'azione per violazione dei Trattati, sostenendo ad esempio l'inosservanza dell'obbligo di leale cooperazione, oppure della stessa disciplina dell'art. 50. Quest'ultima ipotesi, anzi,

come si avrà modo di rilevare nel prosieguo, è meno teorica di quello che può essere a prima vista pensato.

In secondo luogo, va ricordato che l'ultimo comma dell'art. 218 del Trattato sul funzionamento stabilisce che gli Stati e talune istituzioni dell'Unione possano domandare un parere alla Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i Trattati; in caso di parere negativo, l'accordo non può entrare in vigore. Ci si può domandare se tale disposizione si applichi anche nel caso dell'accordo di recesso. Contro tale ipotesi si può far valere, per un verso, un'interpretazione sistematica, che confinerebbe l'ipotesi di parere solo agli accordi di cui all'art. 218, con esclusione quindi di quello basato sull'art. 50, e, per l'altro, un'interpretazione teleologica, che escluderebbe il parere in base alla considerazione che l'obiettivo del rispetto del termine dei due anni sarebbe con ogni probabilità frustrato, se, dopo un negoziato necessariamente condotto in tempi contingentati, una delle parti potesse rinviare la conclusione dell'accordo di recesso chiedendo il parere sulla sua compatibilità con i Trattati alla Corte. A favore di una simile ipotesi milita, tuttavia, non solo il tenore letterale della disposizione che sembra riferirsi indifferentemente a tutti gli accordi stipulati dall'Unione, a prescindere dalla loro base giuridica, ma anche, e soprattutto, l'opportunità di far accertare dalla più alta istanza giudiziaria la compatibilità dell'accordo di recesso con i Trattati europei. Va peraltro osservato che, in ogni caso, nessuno può impedire ad uno dei soggetti contemplati dall'ultimo paragrafo dell'art. 218 di domandare il parere, e sarà solo la Corte a poter eventualmente qualificare tale richiesta come inammissibile.

Una terza ipotesi di intervento della Corte è rappresentata dalla possibile impugnativa della decisione del Consiglio o del Parlamento europeo di concludere l'accordo sulla base dell'art. 263 TFUE. Com'è noto, tale disposizione prevede che gli Stati, talune istituzioni e, a certe condizioni, anche le persone fisiche o giuridiche possano domandare alla Corte un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e/o sugli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Ora, posto che l'accordo di recesso negoziato dalla Commissione deve essere, conformemente all'art. 50, paragrafo 2, oggetto di una decisione del Consiglio relativa alla conclu-

sione dello stesso e di una decisione di approvazione del Parlamento europeo, non è dubbio che tali atti potrebbero essere impugnati di fronte alla Corte dai ricorrenti menzionati dall'art. 263. Diversamente dal caso precedente, non si vede come la Corte, ricorrendone i presupposti di ricevibilità, potrebbe rifiutarsi di pronunciarsi sul ricorso, anche se quest'ultimo fosse proposto in prossimità della scadenza del termine dei due anni. In un simile caso, il ricorso avrebbe come effetto quello di far trascorrere tale termine senza che l'Unione possa legittimamente concluderlo, perché occorrerebbe attendere i tempi del procedimento giudiziario. In un tal caso, il Regno Unito dovrebbe comunque abbandonare l'Unione, perché, in base al paragrafo 2 dell'art. 50, scaduto il termine due anni il recesso avviene in ogni caso, anche senza il perfezionamento dell'accordo tra le parti. Tuttavia, si può pensare che, trovandosi in tale situazione, le parti possano trovare l'intesa per prorogare il termine, dato che un recesso non governato sarebbe assai dannoso sia per gli interessi dell'Unione che per quelli del Regno Unito.

Infine, la quarta ipotesi di intervento della Corte è quella rappresentata dalla sua competenza ad interpretare i trattati conclusi dall'Unione ed eventualmente a dichiararli invalidi in tutto o in parte nel caso essi rischiano di compromettere i principi costituzionali dei Trattati<sup>9</sup>. Tale competenza può essere esercitata nell'ambito di diverse procedure previste dal Trattato, inclusa la procedura del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 del Trattato sul funzionamento: ad esempio un giudice potrebbe domandare alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità del trattato di recesso. È ben vero che tale trattato e l'eventuale regime transitorio ad esso collegato costituiscono un caso del tutto particolare, ma non vi sono ragioni per ritenere che tali strumenti non debbano essere soggetti al controllo giurisdizionale della Corte. Per altro verso, nella bozza di orientamenti (cit.) fatta circolare del Presidente del Consiglio si riconosce espressamente che l'accordo di recesso dovrebbe includere un appropriato sistema di risoluzione delle controversie relativo all'applicazione e all'interpretazione dell'accordo medesimo, ma

---

(9) V. in particolare, sentenza della Corte del 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi, ECLI:EU:C:2008:461, pt. 285.

ciò può essere fatto tenendo presente l'interesse dell'Unione a proteggere effettivamente la sua autonomia e il suo sistema giuridico, incluso il ruolo della Corte di giustizia.

#### *4. La revoca unilaterale della notifica di recesso e il diritto internazionale dei trattati*

Sarebbe possibile, per il Regno Unito, revocare la notifica di recesso del 29 marzo 2017, prima della scadenza del termine dei due anni previsto dall'art. 50? Va ricordato che, sino a tale data, i Trattati si applicano pienamente anche allo Stato recedente; pertanto, se la notifica venisse ritirata, la procedura di recesso si arresterebbe e la Brexit non avverrebbe. L'ipotesi oggi appare remota ed è stata anche espressamente esclusa dal Primo Ministro britannico, ma gli elementi che nei prossimi due anni potrebbero indurre a un ripensamento sono molti: l'opinione pubblica del Paese è ancora estremamente divisa, l'esito del negoziato potrebbe apparire eccessivamente penalizzante, le manovre indipendentiste della Scozia potrebbero assumere un valore concreto e l'Irlanda del Nord potrebbe essere invogliata a esplorare ulteriori forme di autonomia.

Al riguardo, va anzitutto precisato che il solo organo che può decidere in ultima istanza sull'ammissibilità di tale revoca è la Corte di giustizia, posto che si tratterebbe di interpretare l'art. 50, il quale, sul punto, tace. Come accennato nel precedente paragrafo, nel caso la questione fosse evocata durante il negoziato, ciascuno Stato membro (compreso il Regno Unito) e la Commissione avrebbero gli strumenti per portarla a giudizio della Corte.

In questa sede però qualche ipotesi interpretativa può essere già formulata.

Va osservato, anzitutto, che una revoca della notifica concordata con tutti gli altri Stati membri pare senz'altro ammissibile<sup>10</sup>. L'intesa tra le parti può essere qualificata come un accordo in materia di interpreta-

---

(10) In questo senso v. anche il PE il quale, nella risoluzione del 29 marzo 2017, cit., ha affermato che, «*whereas a revocation of notification needs to be subject to conditions set by all EU-27, so that it cannot be used as a procedural device or abused in an attempt to improve on the current terms of the United Kingdom's membership*»;



zione ed applicazione del Trattato UE, ai sensi dell'art. 31, par. 3, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Le parti darebbero vita ad uno strumento interpretativo diretto a precisare la portata dell'art. 50 TUE. Questa soluzione sarebbe fondata sul diritto consuetudinario e non confliggerebbe con la lettera e la *ratio* dell'art. 50 dato che essa colma semplicemente uno spazio normativo lasciato scoperto da tale disposizione<sup>11</sup>.

L'ipotesi di una revoca della notifica di recesso unilateralmente decisa dallo Stato interessato è invece assai più problematica<sup>12</sup>. Qui, per definizione, non sussiste alcun accordo interpretativo tra le parti e, pertanto, considerate la lettera e la finalità dell'art. 50, la soluzione più lineare sembrerebbe quella di non ammettere la revoca della notifica, secondo il principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, il quale nelle circostanze di specie mantiene intatta la sua valenza euristica. Ciò nonostante, alcuni Autori ritengono che la possibilità di revoca possa essere desunta dalla disciplina della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>13</sup>. In questa prospettiva è stato fatto notare che l'art. 68 di tale Convenzione, riferendosi al recesso e ad altri istituti del diritto internazionale, stabilisce esplicitamente che esso «*may be revoked at any time before it takes effect*». Tale norma, che si assume essere di carattere consuetudinario e

---

(11) Al riguardo taluni Autori hanno prospettato la possibilità che il negoziato previsto dal par. 2 si concluda non con un accordo di recesso, ma con un accordo di "rinuncia al recesso", ovvero, alternativamente, che il Consiglio europeo e lo Stato interessato adottino una decisione, ai sensi del par. 3, di prolungare indefinitamente il negoziato di recesso, in modo che – *de facto* – quest'ultimo non si avveri mai. Queste argomentazioni tuttavia non mi sembrano convincenti. Infatti la prima contraddice la lettera del par. 2 dell'art. 50, il quale prevede che il negoziato abbia come unico obiettivo la «definizione delle modalità di recesso» e non contempla l'ipotesi che esso si concluda con un non-recesso. Diversamente, la seconda confligge con la *ratio* del par. 3 dell'art. 50, la quale è quella di consentire un allungamento dei tempi del negoziato col fine di giungere ad un più maturo e completo accordo di recesso. Solo al prezzo di un grave svisamento delle finalità di tale disposizione si può sostenere che il Consiglio europeo e lo Stato interessato possano decidere di prolungare all'infinito il negoziato con la conseguenza che l'effettivo recesso non avviene mai.

(12) Ho già espresso alcune delle considerazioni che seguono in P. MANZINI, *Brexit: Does notification mean forever?*, in *SIDI Blog*, 17 febbraio 2017, <http://www.sidiblog.org/author/pietro-manzini/>.

(13) V. in particolare P. CRAIG, *Brexit: Foundational constitutional and interpretive principles: II*, in *Oxford Human Rights Hub*, 27 ottobre 2016, reperibile online; A. MIGLIO, *Brexit means Brexit, ma... si può tornare indietro*, in *Affari internazionali*, 23 novembre 2016, reperibile on line.

dunque applicabile anche all'Unione europea, darebbe conforto ermeneutico al fatto che, anche nell'ambito dell'art. 50 TUE, la notifica del recesso potrebbe essere unilateralmente revocata.

Molteplici sono le considerazioni che possono essere svolte contro questa tesi.

Anzitutto, la disciplina del recesso prevista dalla Convenzione di Vienna si applica solo laddove il trattato non regoli il recesso in maniera specifica. Ciò è quanto si evince dall'art. 56 della Convenzione stessa che stabilisce che, in assenza di una disposizione pattizia relativa al recesso, quest'ultimo non è ammesso, salvo che la possibilità di staccarsi dal trattato risulti corrispondente all'intenzione delle parti o possa essere dedotta dalla natura di esso. Ora, sembra assai improprio dedurre degli argomenti volti a precisare il contenuto di una disposizione specifica sul recesso, quale è senz'altro l'art. 50, da una disciplina che si applica esplicitamente solo nei casi in cui disposizioni di tal genere manchino. Inoltre, il richiamo alla Convenzione di Vienna potrebbe essere fatto valere in senso esattamente opposto a quello prospettato: l'art. 68 dimostra che laddove gli Stati hanno voluto prevedere la possibilità di revoca del recesso, lo hanno fatto esplicitamente; pertanto, nel caso in cui questa possibilità non sia prevista, non appare lecito estrapolarla in via ermeneutica. Ma anche a prescindere da quanto sopra, il riferimento all'art. 68 della Convenzione è improponibile nel contesto del diritto dell'Unione. Va osservato che tale disposizione si inserisce in una normativa specifica in relazione alla quale l'art. 50 non presenta alcun elemento di somiglianza<sup>14</sup>. L'obiettivo contemplato dalla procedura di recesso della Convenzione di Vienna – segnatamente i suoi articoli 65-68 – consiste principalmente nel consentire di risolvere un'eventuale controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione del regime pattizio che sia insorta tra le parti, e non a garantire la unilaterale possibilità per ogni Stato membro di recedere dall'Unione che, come visto, costituisce la *ratio* dell'art. 50. Ciò si desume, ad esempio, dal fatto che l'art. 65 della Convenzione prevede che quando uno Stato manifesta la volontà di recede-

---

(14) Le osservazioni di seguito sviluppate concorrono con quelle analoghe già espresse da F. MUNARI, *You can't have your cake and eat it too: why the UK has no right to revoke its prospected notification on Brexit*, in *Sidi Blog*, 9 dicembre 2016, reperibile online.

re da un trattato, esso deve notificare tale volontà alle altre parti, indicando le ragioni di tale decisione. Il recesso, poi, avviene in un periodo non inferiore a tre mesi se nessuna parte solleva obiezioni. Se viceversa una o più obiezioni sono sollevate, le parti coinvolte devono ricercare una soluzione attraverso i mezzi indicati dall'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite. L'art. 66 della Convenzione prevede al riguardo che, se nei 12 mesi successivi alla data in cui l'obiezione è stata sollevata non è raggiunta alcuna soluzione, allora devono essere attivate ulteriori procedure per la composizione della controversia, in particolare quelle del regolamento giudiziario, o di arbitrato o di conciliazione. È in un tale contesto che l'art. 68 prevede che la notifica del recesso possa essere revocata: tale possibilità si spiega con la soluzione positiva della controversia innescata dalla dichiarazione di recesso e dalla successiva obiezione di una o più parti del trattato.

Nulla di tutto questo è previsto dall'art. 50. La notifica di recesso non deve essere motivata, nessuno Stato membro può fare obiezione al recesso e non sono previste procedure di soluzione delle controversie. Pertanto fare riferimento alla possibilità di revoca della notifica prevista dalla Convenzione per inserirla ermeneuticamente nell'art. 50 appare del tutto improprio.

### ***5. La revoca della notifica di recesso come espressione della dinamica negoziale***

Un secondo argomento a favore della revocabilità unilaterale della notifica del recesso fa leva sul possibile parallelismo tra la procedura delineata nel par. 3 dell'art. 50 e l'ordinaria dinamica negoziale. La tesi è la seguente: posto che ai fini del completamento della procedura di recesso occorre un accordo tra lo Stato interessato e l'Unione, ovvero, in mancanza, il decorrere di un periodo di due anni, prima che uno dei due casi si avveri lo Stato interessato può decidere di cambiare idea e può ritirarsi dal negoziato con l'effetto che il recesso non avviene<sup>15</sup>.

Sebbene l'Autore di questa tesi si premuri di precisare che ciò non significa leggere nel par. 3 un diritto di revoca del recesso che non è scrit-

---

(15) V. P. CRAIG, *Brexit: A Drama in Six Acts*, in *European Law Review*, 2016, p. 447 ss.

to nella norma, a noi pare che, in sostanza, sia proprio questa la conseguenza della tesi prospettata. In realtà, con ogni evidenza, il par. 3 disciplina soltanto il problema del momento in cui i Trattati cessano di essere applicabili allo Stato che ha notificato il recesso. Né il testo né l'obiettivo di tale disposizione offrono la possibilità di ricavare, nemmeno implicitamente, il diritto di revoca della notifica.

Si noti peraltro che il quadro giuridico che si forma a seguito della notifica di recesso è assai diverso da quello che connota una ordinaria negoziazione contrattuale, nell'ambito della quale è scontato il diritto di ciascuna parte di interrompere il processo di formazione del contratto e non giungere alla conclusione dello stesso.

In primo luogo, il negoziato contrattuale è caratterizzato dalla volontà delle parti di raggiungere una conclusione soddisfacente per tutte ed è dunque logico ammettere che, nel caso in cui ciò non sia possibile per una di esse, questa può legittimamente rifiutarsi di accettarla. Ben diversamente la notifica di cui all'art. 50 esprime la volontà non di concludere un accordo mutualmente soddisfacente, bensì di interrompere unilateralmente un accordo già concluso e in vigore. Già questa ovvia considerazione chiarisce che l'idea di applicare anche in seno all'art. 50 il principio secondo il quale, prima della conclusione dell'accordo, si può sempre "cambiare idea" rischia di essere semplicistica.

Ma sussiste una seconda differenza tra le due situazioni che pare ancora più significativa. Il negoziato diretto alla conclusione di un accordo non ha, quali presupposti, né una decisione formale e di carattere pubblicistico di una delle parti di raggiungere un determinato obiettivo, né la possibilità per tale parte di raggiungere unilateralmente e in ogni caso l'obiettivo perseguito con la sua decisione. E tuttavia questi sono gli elementi caratterizzanti dell'art. 50, il quale, come visto, prevede la possibilità dello Stato membro di decidere unilateralmente il recesso e la possibilità che quest'ultimo avvenga automaticamente dopo due anni dalla notifica, a prescindere dalla conclusione di un qualsiasi accordo tra tale Stato e l'Unione. Tali circostanze ingenerano nell'Unione e nei suoi Stati membri un forte affidamento sull'esito della procedura di recesso, che non esiste nel quadro delle ordinarie negoziazioni di accordi o contratti. In tali contesti infatti, salvo circostanze particolari, nessuna parte può fare un legittimo affidamento sul fatto che il contratto sarà ef-

fettivamente concluso. Si noti inoltre che, nel quadro dell'art. 50, il diritto di "cambiare idea" mediante revoca della notifica sarebbe nelle mani solo dello Stato recedente e non dell'Unione che non può in alcun modo bloccare unilateralmente la procedura di recesso.

Pertanto solo al prezzo di una lettura assai creativa del par. 3 dell'art. 50 e di un artificioso parallelismo tra l'ambito del negoziato contrattuale e il quadro giuridico configurato dalla notifica del recesso si può ipotizzare che la revoca della notifica sia ammissibile.

### ***6. La revoca della notifica di recesso attraverso il ritorno alla "casella iniziale"***

Si può infine ipotizzare una ulteriore argomentazione a favore della revocabilità unilaterale della notifica, forse qualificabile come "ritorno alla casella iniziale", ossia al par. 1 dell'art. 50.

Il par. 1 dell'art. 50 è l'unica disposizione in cui lo Stato recedente può decidere in maniera unilaterale; esso infatti attribuisce ad ogni Stato membro il diritto di recedere dall'Unione, all'unica condizione che tale decisione sia presa conformemente alle norme costituzionali interne. Nel caso in cui la decisione di recesso fosse seguita da una opposta decisione di rimanere nell'Unione, la conformità alle norme costituzionali della prima verrebbe meno e, pertanto, dovrebbe ammettersi la possibilità per lo Stato interessato di revocare una decisione che non è più legittima nemmeno ai sensi del par. 1 dell'art. 50<sup>16</sup>. Si potrebbe aggiungere che questa lettura della disposizione dovrebbe essere preferita ad altre meramente letterali del par. 1 (e inevitabilmente più restrittive<sup>17</sup>) perché i Trattati intendono favorire l'integrazione europea e portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa e quindi le loro norme dovrebbero essere interpretate in senso conforme a tali obiettivi. Una simile tesi va considerata con grande cautela. Per un verso, vi è il

---

(16) L'argomento è sviluppato da P. EECKHOUT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU. A constitutional reading*, UCL European Institute, cit., pp. 39-41, ma è anche suggerito da P. CRAIG, *Brexit: A Drama in Six Acts*, cit.

(17) Dal punto di vista letterale infatti non potrebbe non rilevarsi che il par. 1 dell'art. 50 regola semplicemente il diritto di recesso ed è completamente silente sul diritto di revoca del recesso.

rischio di abusi dello Stato interessato<sup>18</sup>, nel senso che quest'ultimo potrebbe utilizzare lo strumento del recesso per cercare di negoziare con l'Unione condizioni preferenziali per la propria *membership*, ed utilizzare o meno lo strumento della revoca del recesso a seconda dell'esito del negoziato; tale atteggiamento potrebbe poi essere replicato da altri Stati membri con conseguenze esiziali per l'Unione.

Per altro verso, occorre considerare che, come appare evidente dall'art. 50, paragrafi 2-4, una volta che la procedura di revoca è stata lanciata conformemente al par. 1 dello stesso, la permanenza dello Stato cessa di essere una questione regolata puramente dall'ordinamento nazionale e diviene invece una fattispecie disciplinata anche dal diritto dell'Unione. Tale diritto è ispirato, tra gli altri, al principio della buona fede nelle relazioni interstatali da cui discendono i corollari della certezza del diritto e del legittimo affidamento. Alla luce di questi corollari, gli Stati membri devono applicare ed interpretare i Trattati in modo da assicurare quanto più possibile la stabilità e la prevedibilità dei rapporti con le altre parti e devono mantenere gli impegni una volta che li abbiano assunti con modalità tali da ingenerare negli altri Stati fondati motivi per aspettarsi il rispetto degli stessi. A queste esigenze ha fatto implicitamente ma chiaramente riferimento il Parlamento europeo nella sua risoluzione relativa alla decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione. Nei giorni immediatamente successivi al *referendum* sulla Brexit, il Parlamento ha invitato il Regno Unito a notificare il recesso ai sensi dell'art. 50 il prima possibile «al fine di prevenire incertezze negative per tutti e di tutelare l'integrità dell'Unione»<sup>19</sup>. Ora è chiaro che, se le incertezze negative rischiano di essere ingenerate da un semplice ritardo della notifica di recesso (in assenza di termini per la stessa), a maggior ragione esse sarebbero provocate da una revoca del recesso, una volta che la notifica sia stata formalmente inviata all'Unione. Ed è indubbio che una decisione di recesso espressa conformemente alle norme costituzionali di uno Stato membro ingenera nell'Unione e negli altri Stati

---

(18) V. P. ECKHOUT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU. A constitutional reading*, UCL European institute, cit., p. 40.

(19) Risoluzione del Parlamento europeo del 28 giugno 2016 (2016/2800(RSP)), Sulla decisione di recedere dall'UE a seguito del *referendum* nel Regno Unito.

membri il legittimo affidamento che tale decisione sia stata presa seriamente e ponderatamente e verrà pertanto mantenuta.

Alla luce di quanto sopra si potrebbe ammettere la revoca unilaterale del recesso a condizione che siano evitati abusi della stessa e siano rispettati i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Al fine di tutelare la prima esigenza occorre, secondo coloro che hanno sostenuto la tesi in discussione, che la decisione di revoca sia presa in buona fede. Con tale posizione si può concordare a patto di chiarire cosa deve intendersi per “revoca in buona fede”. A mio avviso all’uopo devono essere soddisfatte quattro condizioni: a) la decisione di revoca deve essere presa conformemente alle norme costituzionali interne; b) essa non deve avere alcun precedente da parte dello Stato interessato; c) occorre che sia incondizionata, nel senso che ricolloca lo Stato interessato nella medesima situazione giuridica precedente alla notifica di revoca; d) infine la revoca va effettuata entro un tempo ragionevole, vale a dire non in prossimità della fine del negoziato di recesso, quando sono già prefigurabili i risultati dello stesso<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda le esigenze della certezza del diritto e del legittimo affidamento ci pare che valga la pena ricordare che la Corte, nella sentenza *Cargill c. Commissione*, ha affermato che la revoca di un atto illegittimo da parte di un’istituzione comunitaria è ammissibile se compiuta entro un termine ragionevole con effetto retroattivo, ma può trovare un limite nella necessità di rispettare l’affidamento del beneficiario dell’atto qualora esso abbia potuto ritenere legittimo l’atto in questione<sup>21</sup>. Tali condizioni dovrebbero valere, *mutatis mutandis*, anche per la revoca

---

(20) Posta nei termini descritti la questione delle motivazioni della decisione di revoca passa in secondo piano, salvo che queste non riguardino l’esito del negoziato di recesso. Ad esempio, nel caso della Brexit la revoca si prospetta a causa delle possibili gravi conseguenze economiche politiche e sociali per il Regno Unito. Al riguardo si è prospettata la possibilità di una grave crisi economica del Paese derivante dalla sua uscita dal mercato unico, di un’irrisolvibile *impasse* costituzionale nel caso in cui, dopo la notifica, il Parlamento inglese decidesse di non uscire dall’Unione, oppure anche del rischio di smembramento del Paese, dovuto al distacco della Scozia e/o dell’Irlanda del Nord (paventa l’indipendenza T. Lock, *A European Future for Scotland?*, in *Verfassungblog*, 26 giugno 2016, reperibile *online*). Certo è che è difficile resistere alla tentazione di osservare che se i rischi del recesso dall’Unione sono quelli sopra paventati e il Regno Unito non vuole correrli, allora quest’ultimo può semplicemente evitare di attivare la procedura di recesso dell’art. 50, non inviando la notifica e rimanendo membro dell’Unione.

(21) Sentenza del 20 giugno 1991, *Cargill BV c. Commissione*, causa C-248/89, punto 20.

della notifica di recesso, con la conseguenza che quest'ultima, oltre ad essere tempestiva, dovrebbe prevedere l'eventuale ripristino delle situazioni giuridiche di coloro i quali abbiano potuto fare legittimo affidamento sulla definitività della decisione di recesso.

In conclusione, i valori dell'integrazione europea e dell'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa potrebbero consentire un'interpretazione dell'art. 50, par. 1, favorevole all'ammissibilità di una revoca unilaterale del recesso, nonostante questa disposizione abbia un tenore e un obiettivo di tutt'altro genere. Ma in fondo non dispiacerebbe la sottile ironia della storia giuridica e politica dell'Unione se fosse solo in considerazione di quei valori che uno Stato, dopo aver deciso di lasciare la casa comune, potesse cambiare idea.