

Rivista N°: 2/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 29/05/2016

AUTORE: Maria Eugenia Bartoloni\*

## LA DISCIPLINA DEL RECESSO DALL'UNIONE EUROPEA: UNA TENSIONE MAI SOPITA TRA SPINTE "COSTITUZIONALISTE" E RESISTENZE "INTERNAZIONALISTE"

*Sommario: 1. Premessa. – 2. Il dilemma del recesso negli orientamenti della Corte di giustizia dell'UE e delle corti costituzionali. – 3. L'art. 50 TUE: limiti e ambiguità dell'attuale disciplina sul recesso. – 4. Segue. Il recesso e lo status di cittadinanza europea. – 5. Considerazioni conclusive.*

### 1. Premessa

Il processo di integrazione europea, sia nei suoi slanci ideali che nelle sue concretizzazioni reali, non ha mai seguito un percorso lineare. Piuttosto, esso è stato caratterizzato, fin dai suoi albori, sia da improvvise ed audaci spinte in avanti, quanto da frenate altrettanto inaspettate. Tra queste, si può annoverare, da ultimo, il referendum fissato il prossimo 23 giugno per stabilire se il Regno Unito continuerà ad essere parte dell'Unione europea – in questo caso beneficiando, a seguito della decisione adottata a fine febbraio dal Consiglio europeo, di uno *status* speciale che attenui il rigore degli obblighi UE<sup>1</sup> – oppure se cesserà definitivamente di essere vincolato dai Trattati istitutivi. Il referendum consegnerà pertanto nelle mani dell'elettorato britannico l'ardua scelta per il Regno Unito se proseguire il cammino di integrazione oppure se arrestarlo, recedendo dai Trattati<sup>2</sup>.

---

\* Associato di Diritto dell'Unione europea nella Seconda Università di Napoli.

<sup>1</sup> V. le Conclusioni EUCO 1/16 del Consiglio europeo adottate nella riunione del 18 e 19 febbraio 2016, reperibili al link [www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/](http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/). Sulla problematica natura giuridica dei testi giuridici adottati a seguito dell'incontro del 18 e 19 febbraio, v. S. PEERS, *The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect*, in *EU Law Analysis* 21 febbraio 2016, [www.eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html?m=1](http://www.eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html?m=1). V., inoltre, l'Editoriale di E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, reperibile alla pagina <http://europeanpapers.eu/en/e-journal/disintegration-through-law>.

<sup>2</sup> V., al riguardo, il testo del Rapporto dello European Union Committee della Camera dei Lords - *The process of withdrawing from the European Union, Report* - maggio 2016 (reperibile alla pagina: [http://www.astrid-online.it/static/upload/hl\\_e/hl\\_eucomm\\_withdrawing-process\\_05\\_2016.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/hl_e/hl_eucomm_withdrawing-process_05_2016.pdf)). V., inoltre, J.C. PIRIS, *Which Options*

Il recesso, dunque, da ipotesi meramente eventuale e mai presa veramente sul serio, è, al momento, una possibilità verosimile, se non probabile<sup>3</sup>. Tale circostanza ci fornisce l'opportunità di una, pur breve, riflessione su questo istituto che, solo con il Trattato di Lisbona, ha trovato un espresso riconoscimento nei Trattati.

## 2. Il dilemma del recesso negli orientamenti della Corte di giustizia dell'UE e delle corti costituzionali

Prima che il Trattato di Lisbona ne consacrasse l'istituzione, il recesso è stato un tema costantemente al centro dei dibattiti sull'integrazione europea. Fin dai suoi inizi, la questione dell'ammissibilità del recesso si è imposta come una delle questioni essenziali, dalla cui soluzione dipende la definizione della stessa natura giuridica dell'Unione. Molto ha pesato, nella soluzione di tale questione, la dicotomia di fondo che si accompagna al concetto stesso di ordinamento giuridico, come è stato elaborato dalla concezione positivista. In tale concezione, infatti, un ordinamento giuridico è necessariamente un ordinamento "originale" o "derivato". È chiaro che, fintantoché si accolga una tale premessa di fondo, il dibattito sull'ammissibilità del recesso non può che essere ricondotto a due opzioni fondamentali, logicamente antitetiche e mutualmente esclusive: la prospettiva "costituzionalista", da un lato; la prospettiva "internazionalista", dall'altro.

La prima, tradizionalmente accolta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ricostruisce l'ordinamento dell'Unione come un ordinamento che, pur derivando dal diritto internazionale, ha acquistato autonomia ed originarietà rispetto ad esso, configurandosi, al contempo, del tutto indipendente rispetto agli ordinamenti dei suoi Stati membri<sup>4</sup>. In un passag-

---

*would be available for the United Kingdom in the Case of a Withdrawal from the EU?*, in P.J. BIRKINSHAW, A. BIONDI (eds.), *Britain alone! the Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2016, p. 111.

<sup>3</sup> L'istituto del recesso apre un'ampia serie di questioni problematiche che derivano, per lo più, dall'assenza di prassi. Il caso della Groenlandia, ancorché in letteratura venga definito come una manifestazione di recesso, non può infatti considerarsi tale. In quel caso, la richiesta della Danimarca concerneva l'esclusione dell'applicazione dei Trattati istitutivi alla Groenlandia, cioè a un suo territorio. Con il Trattato del 13 marzo 1984 ci si limitò pertanto a modificare l'ambito d'applicazione dei Trattati vigenti e fu instaurato un nuovo regime di relazioni tra le Comunità e la Groenlandia mediante il quale quest'ultima fu aggiunta alla lista dei paesi e territori d'oltremare. Come si vede, non si trattò di un episodio di recesso (v., sul punto, A. WYROZUMSKA, *Withdrawal from the Union*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Heidelberg, Springer, 2012, p. 343; R.J. FRIEL, *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, in *INT'L. & COMP. L.Q.*, 2004, p. 407). Il recesso è stato inoltre evocato anche in relazione all'eventualità che la Scozia ottenesse l'indipendenza dal Regno Unito (sul punto v., tra gli altri, D. EDWARD, *EU Law and the Separation of Member States*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 1151, spec. p. 1164).

Un'ulteriore questione che solleva il recesso deriva dall'assenza di una chiara delimitazione del campo d'applicazione *ratione materiae* dell'art. 50 TFUE. La disposizione infatti non reca alcuna indicazione circa le implicazioni del recesso dall'Unione di uno Stato membro della zona euro. Si pone il problema di sapere, da una parte, se il ritiro di detto Stato membro implichi necessariamente il recesso dall'UEM; dall'altra, se lo Stato uscente possa continuare ad utilizzare la moneta unica (su questo profilo, v. P. ATHANASSIOU, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: some reflections*, in *ECB Legal Working Paper Series*, n. 10, December 2009).

<sup>4</sup> La difficoltà logica di concepire un trattato come fondamento giuridico di un nuovo ente autonomo e originario può indurre a ritenere che il processo di trasformazione di un trattato, da fonte del diritto internazionale

gio della nota sentenza *Van Gend en Loos* la Corte ha chiaramente indicato che l'Unione europea "costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani"<sup>5</sup>. Nelle successive sentenze *Costa c. Enel* e *Simmenthal*<sup>6</sup>, la Corte ha portato questo suo orientamento alle estreme conseguenze sostenendo l'irrevocabilità del trasferimento di poteri sovrani da parte degli Stati membri a favore dell'Unione. Siffatto trasferimento di competenza implica, infatti, "una limitazione definitiva dei diritti sovrani"<sup>7</sup> nell'ambito della quale gli impegni sono "incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti"<sup>8</sup>.

Nel loro complesso, queste affermazioni tendono a considerare che l'ordinamento giuridico dell'Unione sia sottratto al potere di disposizione degli Stati membri, agenti sia individualmente che collettivamente, attraverso atti unilaterali ovvero attraverso accordi internazionali. In tale prospettiva, in cui la cessione di poteri sovrani è concepita come definitiva, incondizionata ed irrevocabile, il recesso non può trovare spazio se non come atto *extra ordinem*.

Il secondo modello, accolto dalle corti costituzionali nazionali, tende invece a valorizzare la natura internazionalista del legame tra Stati membri ed Unione europea<sup>9</sup>. La prospettiva internazionalista descrive quindi l'Unione come un ordinamento derivato, che trae la propria normatività da un trasferimento di competenza ad opera degli Stati membri, i soli ordinamenti autonomi ed originari. L'Unione quindi, pur se dotata di una certa autonomia, non ha

---

a costituzione di un nuovo ordinamento autonomo, sia un fenomeno di mero fatto e non disciplinato dal diritto. Ben difficilmente, infatti, un trattato, fondato sul consenso degli Stati parte e retto dalle dinamiche del diritto internazionale, può porsi quale fattore costituente di un nuovo ordinamento giuridico dotato di autonomia e originarietà. Il carattere di autonomia di tale nuovo ordinamento sarebbe infatti radicalmente inconciliabile con la circostanza che la validità e l'efficacia delle sue regole dipendano da regole appartenenti ad un diverso ordinamento, quale appunto quello internazionale. V., sul punto, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, Giappichelli Editore, 2014, p. 277 ss.

<sup>5</sup> Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, causa 27/62, in *Racc.*, 1963, p. 1. La conferma dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione è stata quindi tracciata dalla Corte in riferimento a vari elementi, tra i quali: l'esistenza di un apparato istituzionale proprio, atto ad esercitare poteri trasferiti dagli Stati membri e l'esistenza, soprattutto, di un proprio meccanismo di controllo giurisdizionale capace di assicurare effettività, uniformità e coerenza sistematica al nuovo diritto prodotto nell'ambito di tale ordinamento.

<sup>6</sup> V., rispettivamente, Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, in *Racc.*, 1964, p. 1127 e sentenza del 9 marzo 1978, causa 106/77, in *Racc.*, 1978, p. 629.

<sup>7</sup> Sentenza *Costa c. Enel*, cit.

<sup>8</sup> Sentenza *Simmenthal*, cit.

<sup>9</sup> La giurisprudenza maggiormente significativa in proposito è indubbiamente quella della Corte costituzionale tedesca. Delle varie pronunce, conviene segnalarne soprattutto due. Nella prima, del 12 ottobre 1993, relativa alla legittimità costituzionale degli atti di conclusione del Trattato di Maastricht (*Maastricht Urteil*), la Corte tedesca ha esplicitamente riconosciuto che gli Stati membri dell'Unione, in qualità di "signori dei Trattati" avrebbero sempre la possibilità di recedere dai Trattati, in quanto il trasferimento di sovranità è reversibile. Ancora più esplicita è la Corte nella più recente sentenza del 30 giugno 2009, relativa alla compatibilità costituzionale degli atti di conclusione del Trattato di Lisbona (*Lissabon Urteil*): "il recesso dall'ente dell'integrazione europea – a prescindere dalla durata indeterminata del vincolo pattizio – non può essere impedito da altri Stati membri o dal potere autonomo dell'Unione. Non si tratta di una secessione da un ente di tipo statale [...] – problematica dal punto di vista del diritto internazionale – ma solo del recesso da un ente di collegamento tra Stati basato sul principio di reversibilità dell'autolimitazione" (par. 235). Da osservare che anche la Corte costituzionale spagnola nella decisione sul trattato costituzionale ha lasciato intravedere l'eventualità del recesso come ultima *ratio* in presenza di un insanabile contrasto tra quanto disposto dalla Costituzione e il diritto sia primario, che derivato dell'Unione. Singolarmente silente, su questo profilo, è apparsa invece la Corte costituzionale italiana.

però il potere di determinare autonomamente i fini e i mezzi della propria azione, né l'efficacia delle sue norme giuridiche. Essa, in altri termini, non è un ente sovrano né dal punto di vista giuridico, né da quello politico.

In questo sistema concettuale, nel quale gli Stati continuano a mantenere una sorta di "riserva di sovranità" e nel quale il trasferimento di competenza e, quindi, la partecipazione all'Unione sono concepiti come revocabili, gli Stati membri sono sempre liberi di recedere utilizzando gli strumenti messi loro a disposizione dal diritto internazionale<sup>10</sup>.

Da queste brevi notazioni, emerge con chiarezza che il recesso è uno dei principali terreni in cui si manifesta la tensione fra natura internazionalista e vocazione costituzionalista del vincolo tra Stati membri ed Unione europea.

Come si è accennato, il Trattato di Lisbona, in difformità rispetto alle indicazioni della Corte di giustizia, ha introdotto, all'art. 50 TUE, la disciplina del recesso. Nel formalizzare, dunque, la possibilità per gli Stati membri di svincolarsi dagli obblighi discendenti dai Trattati istitutivi, il Trattato di Lisbona avrebbe compiuto una chiara scelta di campo, indicando che l'Unione europea rimane nell'ambito di una forma, seppure inusualmente sofisticata, di organizzazione internazionale. Senonché, siffatta scelta non solo non è stata in grado di superare, o almeno di attenuare il dilemma tra le due opposte vocazioni in cui si dibatte il processo d'integrazione europea; essa, paradossalmente, ne ha drammaticamente acuito la portata, esaltando di quell'integrazione soprattutto le ambiguità ordinamentali. In altre parole, l'art. 50 TUE e la disciplina in esso incorporata invece di muoversi, come era plausibile attendersi, verso un modello ordinamentale di tipo internazionalista, riflette, più che mai, la difficoltà di superare la tensione di fondo tra dinamiche internazionaliste e stataliste che caratterizza, nel suo complesso, l'integrazione europea e di uscire, così facendo, dalla dicotomica opposizione fra la realizzazione di forme avanzate di cooperazione internazionale e l'evoluzione verso forme di organizzazione politica di stampo federale.

Di qui, la clausola contenuta nell'art. 50 TUE eufemisticamente definita "poco chiara", "imprecisa", "incompleta", "criptica", "ambigua"<sup>11</sup>, i cui limiti ed incertezze interpretative, oltre

---

<sup>10</sup> L'art. 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stabilisce che "un trattato che non contenga disposizioni relative alla sua estinzione e che non preveda possibilità di denuncia o di recesso non può formare oggetto di una denuncia o di un recesso". Vi sono però due eccezioni previste dalla stessa norma: a) nel caso in cui risulti l'intenzione delle parti di ammettere la possibilità di una denuncia o di un recesso, oppure b) il diritto di denuncia o di recesso possa essere dedotto dalla stessa natura del trattato. Se la prima eccezione si presta ad essere ammessa, ovvero esclusa, in base ad interpretazioni soggettive, la seconda sembra poter sussistere con riferimento ai trattati in esame, in ragione del tipo di impegni che si vengono ad assumere. Più in generale, la stessa Convenzione di Vienna, questa volta all'articolo 62, individua come causa giustificatrice dell'adozione di provvedimenti estremi, che facciano cessare l'adesione di uno Stato ad un trattato multilaterale, "un mutamento fondamentale delle circostanze intervenuto rispetto a quelle esistenti al momento della conclusione di un trattato e che non era stato previsto dalle parti" (c.d. clausola *rebus sic stantibus*). In quest'ultimo caso, occorre, però, che l'esistenza di tali circostanze abbia costituito una base essenziale del consenso delle parti a vincolarsi al trattato e che il mutamento abbia per effetto di trasformare radicalmente la portata degli obblighi che rimangano da adempiere in base al trattato.

<sup>11</sup> R.J. FRIEL, *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, cit., p. 407; H. HOFMEISTER, "Should I Stay or Should I Go?"—A Critical Analysis of the Right to Withdraw From the EU, in *ELJ*, 2010, p. 589; A. LAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, in *ELRev*, 2012, p. 523; P. NICOLAIDES, *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, in *MJ*, 2013, p. 209.

a derivare da problemi di carattere redazionale, sembrano dunque il riflesso della mai sopita tensione tra le due contrapposte dimensioni che caratterizzano il processo d'integrazione e che, al momento, sembrano ineliminabili. Le prossime pagine saranno quindi dedicate a ricostruire la disciplina del recesso, ed a evidenziarne le principali criticità, proprio alla luce di questa tensione irrisolta. A fronte di una disciplina confusa e contraddittoria, si ritiene che questa chiave di lettura, possa contribuire ad un approccio maggiormente sistematico al tema del recesso.

### 3. L'art. 50 TUE: limiti e ambiguità dell'attuale disciplina sul recesso

L'art. 50 TUE delinea gli aspetti essenziali della disciplina sul recesso, sia quelli di carattere sostanziale che quelli di carattere procedurale<sup>12</sup>. Essi possono essere così riassunti. Ai sensi del primo paragrafo, ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. Il secondo paragrafo dispone che l'intenzione di recedere vada notificata al Consiglio europeo, che formula orientamenti destinati ad ispirare i successivi negoziati tra l'Unione europea e lo Stato interessato in vista della sottoscrizione di un accordo volto a definire le modalità del recesso. L'accordo, negoziato secondo le modalità previste dall'art. 218 TFUE, è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo. A termini del terzo paragrafo, lo Stato uscente perderà la qualifica di Stato membro e cesserà, di conseguenza, di essere vincolato dai Trattati a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di quest'ultimo, dopo due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere. Rilevante, infine, è la previsione, ai sensi del quarto paragrafo, che lo Stato che ha intenzione di recedere non possa partecipare alle decisioni e, più in generale, alle deliberazioni del Consiglio e del Consiglio europeo che lo riguardano.

Questa è dunque la disciplina del recesso nei suoi passaggi più significativi. Tra spaziano già, da questa sintetica descrizione, i nodi maggiormente problematici sui quali conviene soffermarsi alla luce della chiave di lettura prescelta.

a) Il primo elemento ambiguo che emerge dalla complessiva disciplina riguarda l'indicazione, al primo paragrafo dell'art. 50 TUE, che la possibilità di ciascun Stato di recedere è subordinata al rispetto delle rispettive norme costituzionali. Questa previsione – nell'attribuire esclusivo rilievo alla volontà dello Stato il quale, tra l'altro, esercita il proprio diritto di recesso conformemente alle proprie norme costituzionali interne<sup>13</sup>, senza, al contempo, essere vincolato al rispetto del diritto dell'Unione (neanche alle norme poste a tutela dei

---

<sup>12</sup> V., per un'analisi, C. HILLION, *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, in A. ARNULL, D. CHALMERS (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, OUP, 2015, p. 126.

<sup>13</sup> La previsione secondo cui il diritto di recesso debba essere esercitato alla luce delle norme costituzionali è stata introdotta al fine, presumibilmente, d'evitare che la richiesta non sia il frutto della sola volontà governativa, ma implichi (per lo meno negli Stati che lo prevedano) anche il coinvolgimento degli organi della rappresentanza democratica.

principi fondamentali del suo ordinamento)<sup>14</sup> – sarebbe una chiara ed inequivoca manifestazione dell’approccio internazionalista che ispira l’intera disciplina.

Questa conclusione, pur affrettatamente prospettata in dottrina, appare tuttavia, a propria volta, fuorviante se si considera che il requisito del rispetto delle norme costituzionali è concepito, nel complessivo impianto normativo dell’art. 50, come un requisito sostanziale la cui osservanza potrebbe essere non solo messa in discussione dal Consiglio europeo, che ha il compito di accertare la validità della notifica anche valutando il rispetto delle condizioni cui è sottoposta, ma essere anche assoggettata, in seconda battuta, ad eventuale scrutinio da parte della Corte di giustizia. In altre parole, se pure la disposizione prefigura una sorta di “diritto al recesso”, questo non rappresenta però l’automatico effetto di una delibera unilaterale, quanto piuttosto una sorta di “richiesta” la cui legittimità può essere sindacata dalla Corte di giustizia al pari di ogni altro requisito sostanziale o procedurale previsto all’art. 50. L’evenienza che quest’ultima sia chiamata a scrutinare la legittimità della richiesta di recesso alla luce delle norme costituzionali dello Stato recedente non solo prospetta problemi di natura tecnica – ad es. il tipo e il grado di sindacato giurisdizionale che può esercitare – ma, implicando che essa diventi, paradossalmente, l’arbitro ultimo del rispetto delle norme costituzionali dello Stato membro, ha l’effetto di reintrodurre, pur nell’ambito di una visione sostanzialmente internazionalista, elementi di tipo costituzionalistico.

In questa prospettiva, alla Corte di giustizia sarebbe attribuito il ruolo di giudice di ultima istanza del complessivo sistema giuridico, nel quale sono dunque ricomprese anche le norme costituzionali degli Stati membri<sup>15</sup>. Non è un caso che la Corte costituzionale tedesca, percependo l’ambiguità della disciplina e nell’intento di sopire i timori che riemergono ogniqualvolta si prospetti un’erosione di sovranità, abbia sentito l’esigenza di precisare: “[l]’art. 50 paragrafo 1 TUE-Lisbona si limita a un rinvio, stabilendo che il recesso dello Stato membro deve essere deciso conformemente alle proprie norme costituzionali. Il rispetto di tali limiti nel caso concreto può essere verificato solo dallo stesso Stato membro, non dall’Unione europea o da altri Stati membri”<sup>16</sup>.

b) Un altro profilo critico della disciplina è legato agli effetti della notificazione. Ai sensi del quarto paragrafo dell’art. 50 TUE, lo Stato che manifesti la propria intenzione di recedere “non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano”. Il rappresentante dello Stato membro che abbia notificato la decisione di revoca non potrà, dunque, concorrere con il suo voto né alla definizione degli orienta-

---

<sup>14</sup> Ad es. i valori, indicati all’art. 2 TUE, su cui si fonda l’ordinamento dell’Unione. V., per questa tesi, A. TATHAM, “Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!” *EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, OUP, 2012, p. 128.

<sup>15</sup> Cfr., su questo profilo, R.J. FRIEL, *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, cit., p. 425.

<sup>16</sup> Par. 330 della sentenza del Bundesverfassungsgericht, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona (traduzione svolta su incarico dell’Ufficio studi della Corte costituzionale dal Prof. Jörg Luther, reperibile al sito [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Traduzione\\_sentenza.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf)).

menti del Consiglio europeo volti a indirizzare i negoziati, né alla successiva decisione del Consiglio di concludere l'accordo di recesso.

Se la previsione dell'estromissione dello Stato intenzionato a recedere dalle decisioni che lo riguardano risulta senz'altro ragionevole in conseguenza del ruolo che il Consiglio europeo e il Consiglio sono chiamati ad esercitare nella complessiva procedura, essa solleva nondimeno talune perplessità in merito ad alcuni profili. Una lettura *a contrario* della norma lascerebbe infatti intendere che lo Stato continua a partecipare a tutte le altre delibere e decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio, posto che l'esclusione dal diritto di voto si applica solo a quelle che lo riguardano nell'ambito della specifica vicenda del recesso<sup>17</sup>. Una conclusione del genere è senz'altro ragionevole alla luce dello *status* di membro che lo Stato, pur intenzionato a recedere, mantiene fino alla definitiva cessazione del vincolo<sup>18</sup>. Essa, tuttavia, appare quantomeno sorprendente quanto alle conseguenze esorbitanti che va a determinare: lo Stato intenzionato a recedere concorrerebbe con il suo voto a facilitare, o ostacolare, l'adozione di decisioni che, verosimilmente, non lo vincoleranno o, peggio, potrebbe essere indotto ad utilizzare strumentalmente il suo diritto di voto al fine di ottenere concessioni nell'ambito della negoziazione del recesso.

Alla luce di queste osservazioni, non appare azzardato pensare che il mantenimento del diritto di voto nel corso della procedura di recesso sia espressione di un "patto costituzionale" tra Stato membro e Unione, in particolare di quel patto di "leale cooperazione" che impone all'uno e all'altra di rispettarsi e di assistersi reciprocamente "nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati"<sup>19</sup>. Questo patto, dunque, si manifesterebbe anche – e a maggior ragione – in una fase assai delicata come quella del recesso, consentendo allo Stato recedente di continuare a partecipare alla "ordinaria" vita dell'Unione fino alla sua definitiva fuoriuscita. In questa prospettiva, il diritto di voto che lo Stato mantiene non sarebbe altro che una chiara manifestazione della particolare natura del vincolo che lega lo Stato all'Unione europea; un vincolo che appare più di natura costituzionalista che internazionalista.

c) Un ulteriore elemento di ambiguità della disciplina è dato dalla previsione secondo cui lo Stato, decorsi due anni dalla notifica senza che l'accordo sia intercorso, può conside-

---

<sup>17</sup> Tra l'altro, è stata rilevata anche un'ulteriore incongruità: la stessa esclusione dal diritto di voto non si imporrebbe invece per il membro, cittadino dello Stato recedente, di altre istituzioni quali la Commissione, il Parlamento europeo e la Corte di giustizia (v., sul tema, H.G. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within diversity*, Boston, Nijhoff, 2003 p. 70 ss., spec. p. 93; R.J. FRIEL, *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, cit., p. 426; J. HERBST, *Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the "Masters of the Treaties"?*, in *GLJI*, 2005, p. 1755, spec. p. 1747; A. LAZOWSKI, *Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership*, cit., p. 530. Ancorché il membro di una delle tre istituzioni menzionate non rappresenti formalmente lo Stato recedente, questi – è stato sostenuto – potrebbe utilizzare la sua influenza, in particolare, nell'ambito della Commissione al fine del negoziato sul recesso (v. A. TATHAM, "Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!" *EU Accession and Withdrawal after Lisbon*, cit., p. 151).

<sup>18</sup> V. le considerazioni espresse dal prof. Wyatt nel rapporto dello European Union Committee della Camera dei Lords - *The process of withdrawing from the European Union, Report*, cit. : "a Member State remains a member of the European Union until the withdrawal agreement takes effect, so would continue its membership on the same legal terms as before the decision to withdraw".

<sup>19</sup> Art. 4, par. 3, TUE.

rarsi sciolto dai vincoli. Come enfatizzato dalla Corte costituzionale tedesca in Lissabon, “[o]gni Stato membro può recedere dall’Unione europea anche contro la volontà degli altri Stati membri (cfr. art. 54 let. a della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 [...]). La decisione di recedere non deve necessariamente tradursi in un accordo sul recesso tra l’Unione europea e lo Stato membro interessato. Se non si raggiunge un accordo, il recesso diventa efficace due anni dopo la notifica della decisione di recedere [...]. Il diritto di recesso può essere esercitato senza ulteriori vincoli, perché lo Stato che intende recedere non deve motivare la propria decisione”<sup>20</sup>.

Ora, se la decisione unilaterale di recesso, in luogo di un accordo, è condizione sufficiente a determinare lo scioglimento del vincolo, ciò confermerebbe, di nuovo, che il recesso dipende essenzialmente dalla volontà dello Stato. In nulla, allora, il recesso previsto dall’art. 50 si discosterebbe dall’istituto del recesso unilaterale previsto dal diritto internazionale dei trattati<sup>21</sup>. L’approccio internazionalista accolto nel complessivo impianto dell’art. 50 riceverebbe, dunque, ulteriore conferma attraverso la previsione del recesso unilaterale.

Senonché, occorre non trascurare che l’art. 50, pur contemplando il recesso unilaterale come strumento di cessazione del vincolo pattizio, gli attribuisce tuttavia una funzione meramente residuale ed eventuale. In prima battuta, il recesso è infatti condizionato al consenso del Consiglio, espresso a maggioranza qualificata, e, quindi, alla stipulazione di un accordo fra lo Stato che intende recedere e l’Unione. In questa fase, dunque, se pure il Consiglio appare obbligato a consentire il recesso, esso deterrebbe comunque il diritto di negoziarne le condizioni al fine di definire consensualmente il modo di sciogliere la complessa rete di vincoli che derivano dall’appartenenza all’Unione. La previsione di un accordo, in luogo di una decisione unilaterale, e dunque il ricorso ad uno strumento che attenui l’elemento unilateralistico della volontà statale, dimostrerebbe che il recesso deve essere esercitato non solo consensualmente, ma anche alla luce dei molteplici interessi, statali e sovranazionali, espressione del “patto costituzionale” alla base dello stesso vincolo.

In questa ottica, l’inedito istituto del “recesso negoziato” non sarebbe altro che una manifestazione dell’approccio costituzionalista che riemerge nelle pieghe di una disciplina ispirata, nel suo complesso, a logiche internazionaliste.

#### **4. Segue. Il recesso e lo *status* di cittadinanza europea**

Infine, il terreno su cui si manifesta, forse in maniera più evidente, la tensione tra paradigma internazionalista e vocazione costituzionalista nella disciplina sul recesso è quello

---

<sup>20</sup> Par. 330 della sentenza del Bundesverfassungsgericht, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona, cit.

<sup>21</sup> Invero, la previsione di un diritto di recesso unilaterale sembra andare anche al di là di quanto dispone il diritto internazionale dei trattati. Come è noto, l’art. 56 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati stabilisce, in assenza di previsioni contrarie, il principio dell’irrevocabilità unilaterale del consenso espresso in un trattato, salvo ammettere la possibilità di recesso unilaterale qualora si possa ricostruire che le parti intendessero ammetterlo ovvero che esso risulti obiettivamente dalla natura del trattato.



relativo agli effetti che si producono sulle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini dell'Unione interessati dal recesso. Il paragrafo 3 dell'art. 50 indica chiaramente che, a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica, "i trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato". La cessazione del vincolo, nel determinare l'inapplicabilità dei Trattati istitutivi nei confronti dello Stato receduto, comporterà l'ulteriore conseguenza di provocare la perdita, da parte dei cittadini di quello Stato membro, della cittadinanza europea.

Questo effetto, che si realizza automaticamente in conseguenza della cessazione del vincolo pattizio, appare tuttavia assai problematico in relazione al carattere "speciale" dell'ordinamento dell'Unione. Conviene svolgere, pur brevemente, questo argomento.

Come accennato, la Corte di giustizia, già dalla sentenza *Van Gend en Loos*, non si è limitata ad indicare che l'Unione europea "costituisce un ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale", ma ha anche precisato che questo nuovo ordinamento "riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini"<sup>22</sup>. Un ordinamento, dunque, che presenta, a differenza delle organizzazioni internazionali classiche, una base soggettiva complessa, che include sia gli Stati, che gli individui. Conseguenza implicita di questa costruzione teorica è stato il riconoscimento, da parte della stessa Corte di giustizia, del carattere fondamentale dello *status* di cittadinanza europea, nel frattempo introdotto con il Trattato di Maastricht<sup>23</sup>. Tale *status*, infatti, non solo garantisce il godimento di vari diritti, tra i quali assumono preminenza il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli altri Stati membri, ma soprattutto reca con sé il riconoscimento di prerogative che non sono semplicemente necessarie per la piena realizzazione dello *status* di cittadino europeo, ma sono connaturate all'idea stessa di cittadinanza europea e alla portata costituzionale che essa ha acquisito nel tempo<sup>24</sup>.

In una giurisprudenza piuttosto recente, il carattere fondamentale dello *status* di cittadinanza europea ha persino spinto la Corte di giustizia ad individuare in capo agli Stati membri alcuni limiti quanto all'esercizio della competenza, che essi pur conservano, in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale<sup>25</sup>. È infatti noto che la cittadinanza dell'Unione deriva e dipende dalla sussistenza di una corrispondente cittadinanza naziona-

---

<sup>22</sup> Cit.

<sup>23</sup> La prima pronuncia che ha riconosciuto il carattere fondamentale dello *status* di cittadinanza europea – costantemente riaffermato in tutta la giurisprudenza successiva – è la sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, in *Racc.*, p. I-6193. In argomento, cfr. S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo 'inattivo'*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 59 ss.

<sup>24</sup> Nel parere 2/13 del 18 dicembre 2014 sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Corte ha qualificato la cittadinanza europea come una previsione che rientra in "una serie di disposizioni fondamentali" (par. 172).

<sup>25</sup> V., in particolare, Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*. La Corte ha chiaramente indicato che "la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro" (par. 39). "Tuttavia, il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo" (par. 41).

le<sup>26</sup>. La Corte ha quindi indicato, in virtù del legame intrinseco tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea, che l'eventuale decisione di revoca della cittadinanza nazionale, in quanto idonea a ledere "i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione" può "essere sottopost[a] a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione"<sup>27</sup>; controllo che può anche condurre alla conclusione che la revoca viola "il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione"<sup>28</sup>. Ed è chiaro che il generico riferimento ad un controllo da effettuarsi alla luce del diritto dell'Unione ha l'effetto di interferire sulla competenza che gli Stati conservano, in via esclusiva, in materia di determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza.

La lettura congiunta di questi filoni giurisprudenziali – che sembrano indicare come la "specialità" dell'ordinamento giuridico dell'Unione derivi anche dalla centralità che, nel suo ambito, assume l'individuo, cittadino dell'Unione – prospetta, allora, la difficoltà di conciliare la previsione del recesso, soprattutto nella sua declinazione unilaterale, con il carattere speciale dell'UE. Se il cittadino dell'Unione è soggetto dell'ordinamento UE al pari degli Stati membri, la cessazione del vincolo pattizio da parte dello Stato di cui questi possieda la nazionalità non dovrebbe, proprio alla luce della base soggettiva complessa dell'ordinamento UE, comportargli la perdita dello *status* di cittadinanza europea. Il recesso, in altre parole, se idoneo a determinare l'interruzione del rapporto tra Stato e Unione, non dovrebbe produrre il medesimo effetto per il cittadino, stante la loro reciproca autonomia soggettiva sul piano dell'ordinamento dell'UE.

Al momento, è tuttavia difficile ipotizzare una siffatta conclusione: le attuali categorie concettuali, pur inadeguate a spiegare la specialità dell'ordinamento dell'Unione, non consentono di svincolare la cittadinanza europea alla sussistenza di una corrispondente cittadinanza nazionale e, di conseguenza, la posizione dei cittadini rispetto a quella dei rispettivi Stati di appartenenza<sup>29</sup>. Questa difficoltà – e la conseguente asimmetria che ne deriva, riguardo al recesso, per le posizioni giuridiche statali ed individuali – riflette chiaramente, una

---

<sup>26</sup> V. l'art. 20, primo par., TFUE ai sensi del quale "[è] istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima".

<sup>27</sup> Par. 48, sentenza *Rottmann*, cit.

<sup>28</sup> Par. 55, *ibidem*. La Corte ha inoltre indicato il test che il giudice deve effettuare: "[p]ertanto, vista l'importanza che il diritto primario annette allo status di cittadino dell'Unione, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine" (par. 56).

<sup>29</sup> È stato peraltro osservato, riguardo al rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea che "the true meaning of 'additionality' or 'complementarity' or 'existing alongside' [delineates] a degree of relative autonomy and, by no means, [implies] that A and B cannot function apart" (D. KOSTAKOPOULOU, *European Union Citizenship and Member State Nationality: Updating or Upgrading the Link?*, in EUDO CITIZENSHIP, <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/254-has-the-european-court-of-justice-challenged-member-state-sovereignty-in-nationality-law?showall=&start=5>).

volta ancora, la tensione fra dimensione internazionalista e costituzionalista del complessivo processo di integrazione europea: i Trattati istitutivi costituiscono una fonte di diritti e di obblighi per gli Stati membri, regolati dal diritto internazionale. Essi, peraltro, si sono affermati in via di fatto come il fattore costitutivo di un nuovo ordinamento, complesso sia nella sua dimensione strutturale che soggettiva.

Peraltro, una attenuazione della tensione tra queste due ineliminabili componenti potrebbe essere rinvenuta, in relazione alle conseguenze che determina il recesso per i cittadini europei, nella giurisprudenza *Rottmann*<sup>30</sup>. Se esigenze legate allo *status* di cittadino europeo possono, in principio, impedire agli Stati membri di adottare una decisione di revoca della cittadinanza nazionale in conseguenza degli effetti che essa può determinare “sulla situazione dell’interessato in rapporto al diritto dell’Unione”<sup>31</sup>, non appare irragionevole ipotizzare che queste stesse esigenze impongano allo Stato che intenda recedere di esercitare il suo diritto tenendo in debita considerazione le conseguenze che un eventuale recesso può determinare sulla sfera giuridica dei propri cittadini. Il recesso, infatti, al pari di una decisione di revoca della cittadinanza nazionale, produce l’automatico effetto della perdita dello *status* di cittadinanza europea in capo ai cittadini nazionali<sup>32</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive

Il formale ingresso dell’istituto del recesso nei Trattati non sembra essere in grado di superare la tensione di fondo tra la vocazione costituzionalista del sistema e le sue altrettanto forti resistenze internazionalistiche. Il recesso ai sensi dell’art. 50 TUE, per le sue ambiguità e per le conseguenze che ne derivano per i cittadini dell’Unione, sembra, piuttosto, pienamente confermare che proprio nel dilemma ordinamentale risieda l’essenza del processo di integrazione europea.

Questo risultato sarebbe essenzialmente ascrivibile all’implicito (e forse inevitabile) “compromesso” alla base della sua disciplina: quello di coniugare, e non piuttosto di eliminare, la tensione tra le due opposte anime, per definizione inconciliabili, che caratterizzano l’ordinamento giuridico dell’Unione.

Questi, sinteticamente, gli esiti, più evidenti del compromesso.

Da una parte, il recesso, pur collocandosi nell’alveo di un approccio che non potrebbe che essere internazionalista, si discosta, per la singolare disciplina che lo caratterizza, dal corrispondente istituto di diritto internazionale e si avvicina ad uno strumento di matrice diversa. La previsione di una specifica procedura di cui la Corte di giustizia è chiamata a verificare l’osservanza, il *favor* nei confronti di un accordo, in luogo di una decisione unilaterale di recesso, il mantenimento del diritto di voto da parte dello Stato recedente in seno al Consi-

---

<sup>30</sup> Cit. Si consenta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell’Unione europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 423 ss.

<sup>31</sup> Par. 55, sentenza *Rottmann*, cit.

<sup>32</sup> Sul punto, v. C.M. RIEDER, *The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: between Disintegration and Integration*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 171.

glio europeo e al Consiglio sarebbero, tutti, il riflesso della dimensione costituzionalista del processo d'integrazione, di quel "patto costituzionale" che, pur mortificato dal formale ingresso del recesso nei Trattati, non può essere del tutto eliminato. Esso, infatti, riemerge e si innesta nelle pieghe della sua disciplina.

Dall'altra, però, il recesso – pur adattato, come si è appena osservato, alle esigenze specifiche del sistema giuridico dell'UE – continua a rimanere uno strumento proprio dell'ordinamento internazionale, che risponde alla primaria esigenza di consentire agli Stati di svincolarsi dagli accordi di cui sono parte. In tal modo, ancorché inserito con i necessari temperamenti del caso nel Trattato UE, il recesso non può che conservare la natura di strumento di carattere internazionale, inadatto ad essere innestato in un ordinamento che è costituito non solo da Stati, ma anche da individui.

Alla luce di queste considerazioni, non stupisce allora che la disciplina del recesso, proprio perché reca con sé entrambe le anime del processo d'integrazione, non solo non riesca a risolvere il dilemma ordinamentale in cui si dibatte l'ordinamento dell'UE, ma, addirittura, ne intensifichi la portata.

In quest'ottica, il recesso rappresenterebbe una delle manifestazioni più vistose della difficoltà di costruire una teoria in grado di dar conto di un fenomeno complesso come quello dell'integrazione europea, fenomeno che, più che mai, sembra sfuggire ad ogni tentativo di penetrarne l'essenza giuridica.