

**BREXIT (1): LE RECENTI SENTENZE DEL TRIBUNALE E DELLA CORTE  
SULL'INTERPRETAZIONE DELL'ARTICOLO 50 TUE  
APRONO NUOVI SCENARI RELATIVI ALLA REVOCA DELLA DECISIONE DI  
RITIRO DA PARTE DEL REGNO UNITO**

*Prof. Avv. Carlo Forte*

La fatidica data del 29 marzo 2019 si avvicina, ma il quadro di come sarà gestita la Brexit ancora non è chiaro. È noto che un accordo transitorio è stato sottoscritto dal governo del Regno Unito (RU), da una parte, e dal Consiglio Europeo, a nome dell'Unione Europea (UE) e dai 27 Stati Membri, dall'altra. Ciononostante, non sembra che il Parlamento britannico sia intenzionato a ratificare tale accordo, con il rischio di un'uscita del RU senza accordo. Se, dunque, in via generale si può affermare che sono almeno due gli scenari possibili nell'immediato futuro (accordo transitorio, ovvero non accordo), gli scenari politici possono ancora riservare sorprese, aperte anche dalla possibilità per il Regno Unito di ritirare l'uscita dalla Unione e ciò anche in virtù della sentenza della Corte di Giustizia della UE del 10 dicembre 2018 (causa C-621/18), pubblicata su questo numero del bollettino insieme alla quasi contemporanea sentenza del Tribunale del 26 novembre 2018 nella causa T-458/17, promossa da alcuni cittadini britannici (tra cui il signor Harry Shindler, residente in Italia) contro la decisione del Consiglio dell'UE di aprire i negoziati con il RU per la Brexit. In riferimento a quest'ultima sentenza promossa dai cittadini UK residenti in Stati membri diversi, il Tribunale ha dichiarato la causa irricevibile, essenzialmente per carenza di legittimazione e perché la decisione del Consiglio è un atto propedeutico, che ha come effetti solo l'autorizzare la Commissione ad aprire il negoziato. Seppur con esito scontato, il Tribunale ha evidenziato come gli argomenti dei cittadini europei fossero almeno degni di analisi sia pure nel quadro della mera ricevibilità. Essi hanno sostenuto che la loro legittimazione ad agire discende dal fatto che in quanto cittadini del RU e dell'UE residenti da più di 15 anni in uno Stato membro diverso da quello di origine, siano stati privati, in forza di una norma interna del RU, del diritto di voto al referendum del 23 giugno 2016 e in occasione delle elezioni generali del 7 maggio 2015 che hanno portato alla designazione dei parlamentari che hanno «confermato» il referendum mediante l'adozione della legge del 2017 sull'Unione europea (notifica di recesso). In altri termini, i ricorrenti hanno attaccato l'accettazione implicita del procedimento di recesso da parte del Consiglio senza considerare che la norma interna che non gli ha consentito di votare implicasse una violazione dei loro diritti di cittadini dell'Unione, tra cui il diritto di voto alle elezioni europee e comunali (NDR: in questo caso si trattava tuttavia di referendum e di elezioni del Parlamento), il loro diritto al rispetto della vita privata e familiare, la loro libertà di circolare, soggiornare e lavorare, il loro diritto di proprietà e i loro diritti alle prestazioni sociali, la difesa dei principi democratici e della tutela giurisdizionale effettiva.

Il Tribunale si sofferma in primo luogo sull'analisi della ineluttabilità della decisione in forza del combinato disposto dell'articolo 50 TUE e dell'articolo 218, paragrafo 3 del TFUE. Quest'ultima norma, richiamata espressamente dalla prima, si limita a definire la procedura dell'apertura di un negoziato internazionale, che è autorizzata con decisione del Consiglio. Ma la disposizione centrale è naturalmente l'articolo 50 TUE che prevede che:

«1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.

2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo.



3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine».

Il Tribunale conclude, dunque, che la decisione adottata dal Consiglio in forza dell'articolo 288 TFUE produce effetti giuridici nei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri nonché tra le istituzioni dell'Unione (richiamando costante giurisprudenza), escludendo che essa possa produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti.

Tuttavia, il Tribunale coglie l'occasione di interpretare l'articolo 50 TUE, cosa sinora mai fatta sinora. In primo luogo, si afferma che va distinta la decisione del Consiglio di autorizzare l'avvio dei negoziati (articolo 50, paragrafo 2, TUE) da quella del RU di recedere dall'Unione (articolo 50, paragrafo 1, TUE) e dall'atto di notifica del RU del 29 marzo 2017, evidenziando come solo quest'ultimo atto (la notifica, dunque) avvii la procedura di recesso innescando il termine di 2 anni, scaduti i quali, in mancanza di accordo sul recesso, i trattati cessano di essere applicabili allo Stato membro interessato ed ai loro cittadini. Tuttavia, il Tribunale specifica che tale ineluttabilità possa essere rinviata solo se «...il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine» (Articolo 50, par. 3, TUE). Se al punto punto 56 e 57 dei motivi il Tribunale conferma che la possibilità per uno Stato membro di recedere dall'Unione poggia su una decisione unilaterale adottata conformemente alle proprie norme costituzionali, non è chiara l'interpretazione del 3° paragrafo dell'articolo 50 TUE, perché se è acquisito che l'atto unilaterale sia revocabile dal singolo Stato membro notificante, quest'ultima disposizione da un lato conferma che la possibilità di recedere dall'Unione senza autorizzazione da parte delle istituzioni dell'UE, dall'altra, sembra affermare che il recesso comporti un procedimento che, coinvolgendo l'UE ed i suoi Stati membri, acquisti una natura di atto negoziale, il cui effetto in caso di non accordo sia differibile solo con una decisione di tutte le parti in causa.

Ad ogni modo, il Tribunale conclude che la decisione impugnata non modifica la situazione giuridica dei ricorrenti, non creando dunque alcun presupposto di legittimazione, e che l'eventuale accoglimento e, quindi, annullamento della stessa non inciderebbe sui diritti specifici che i ricorrenti ritengono essere stati violati dalla Brexit.

In ultimo, è interessante lo spunto relativo all'argomento dei ricorrenti che rilevano che il loro ricorso sia l'unico rimedio giurisdizionale effettivo dinanzi al giudice dell'Unione prima dell'ineluttabile perdita della loro qualità di cittadini dell'Unione, che avverrà il 29 marzo 2019, in forza della decisione impugnata. Il Tribunale ribadisce che l'eventuale perdita della qualità di cittadini dell'Unione da parte dei cittadini del RU non è legata alla decisione impugnata, la quale, nei confronti dei ricorrenti, rappresenta solo un atto preparatorio, aprendo la possibilità implicita ad un ricorso contro un atto finale, come ad esempio la decisione con cui il Consiglio ha approvato l'accordo transitorio (novembre 2018). In tal senso, non è da escludere che altri ricorsi possano essere introdotti nelle prossime settimane.

Venendo alla sentenza del 10 dicembre 2018 nella causa C-621/18, va rilevato che anche in questo caso la Corte si esprime in modo inequivocabile sulla natura unilaterale del recesso, evidenziando come il RU sia libero di revocare unilateralmente la notifica della propria intenzione di recedere dall'Unione europea. La causa è stata promossa il 19 dicembre 2017 da parte di alcuni parlamentari europei, del RU e della Scozia dinanzi alla Court of Session (ovvero, la Corte Suprema civile) per accertare appunto la natura unilaterale della revoca della decisione dell'uscita dalla UE da parte del RU. Il 3 ottobre 2018 la Suprema Corte ha sottoposto la questione in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia della UE, specificando che l'interpretazione potrebbe essere funzionale ai diversi scenari che la Camera dei Comuni potrà valutare. Come si diceva sopra, gli scenari sono almeno due, ovvero il recesso dall'Unione senza accordo, ed il recesso dall'Unione con un accordo; in più, l'interpretazione della Corte potrebbe determinare un terzo scenario che contempla la revoca della notifica.

Su richiesta della Court of Session, la causa è stata trattata dalla Corte in urgenza che, in seduta plenaria, ha dichiarato che quando uno Stato membro ha notificato al Consiglio europeo la propria intenzione di



recedere dall'Unione europea, tale Stato membro è libero di revocare unilateralmente detta notifica finché non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra l'Unione e lo Stato membro interessato o, in mancanza di un simile accordo, finché non sia scaduto il termine di due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione europea, eventualmente prorogato. La Corte ha precisato che la revoca dev'essere decisa all'esito di un processo democratico nel rispetto delle norme costituzionali nazionali. Essa deve essere univoca e incondizionata, e comunicata per iscritto al Consiglio europeo e deve confermare l'appartenenza dello Stato membro in questione all'Unione europea a termini invariati quanto al suo status di Stato membro e pone fine alla procedura di recesso. Dunque, a differenza del rinvio del termine ex articolo 50, 3° paragrafo, TUE – che prevede che, in assenza di accordo di recesso, esso è soggetto all'approvazione dello Stato membro uscente e del Consiglio dell'UE – la Corte rileva che in realtà l'articolo 50 TUE non affronta in maniera esplicita questa problematica (non la vieta né l'autorizza espressamente) ma, posto che esso prevede il diritto sovrano di uno Stato membro di recedere dall'Unione e, contestualmente, disciplina la relativa procedura, il carattere sovrano del diritto di recesso appartiene allo Stato membro interessato. La Corte specifica che tale diritto è esercitabile finché non sia entrato in vigore un accordo di recesso o, in mancanza, finché non sia scaduto il termine di due anni, ed anche sino all'eventuale ulteriore termine deciso eventualmente ex articolo 50, 3° paragrafo, TUE.

Va rilevato come sia il Consiglio che la Commissione si erano espressi in linea con quanto previsto per la proroga del termine, ovvero suggerendo un'interpretazione analoga della parte specifica dell'articolo 50, 3° paragrafo, TUE, contemplando che il diritto di revoca fosse soggetto all'approvazione da parte del Consiglio europeo, con voto all'unanimità. In proposito, la Corte ha rilevato che una tale interpretazione renderebbe il diritto sovrano del singolo Stato 'condizionato'; inoltre, si creerebbe la possibilità che il Consiglio, con un voto sull'articolo 50 TUE, possa prevedere l'uscita forzata di uno Stato membro, contrariamente allo spirito dei Trattati.

A questo punto, dopo due anni di duro negoziato, nonostante le notevoli risorse impegnate nella Brexit, si apre la possibilità che le Autorità del RU possano revocare la notifica Brexit anche alla vigilia dello scadere dei due anni, a condizione della non ratifica dell'accordo concluso nel novembre scorso. A tal proposito, va evidenziato che in realtà un accordo (transitorio) è stato comunque raggiunto dal RU e dal Consiglio dell'UE, ma lo stesso non è stato ancora ratificato, in particolare dal RU.

È chiaro che l'interpretazione della Corte apre un nuovo scenario relativo alla Brexit (il terzo, come si diceva sopra); è altrettanto chiaro che la valutazione della Corte ha solide radici nell'ambito del diritto internazionale dei trattati e, nel contempo, del diritto dell'UE. Ci si chiede, tuttavia, se una tale interpretazione non apra ad un possibile utilizzo strumentale del recesso (non tanto da parte del RU), prefigurando eventualmente un abuso di diritto, che potrebbe essere oggetto di ulteriore verifica da parte della stessa Corte.