



19 GIUGNO 2019

Le incertezze dell'*Italexit* tra regole  
costituzionali interne e diritto  
dell'Unione europea

di Alberto Miglio

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea  
Università degli Studi di Torino



# Le incertezze dell'*Italexit* tra regole costituzionali interne e diritto dell'Unione europea \*

**di Alberto Miglio**

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea  
Università degli Studi di Torino

**Abstract:** In the wake of Brexit and the mounting Euroscepticism in mainstream political culture, the prospect of “Italexit” no longer appears unthinkable. It is therefore due time for legal scholars to discuss its feasibility and the relevant legal framework. From a legal standpoint, the prospect of leaving the EU or the Euro raises several problems that the Brexit precedent helps to address only to a limited extent. With regard to the most radical form of exit, i.e. withdrawal from the Union, whether and how a Member State may decide to leave is a matter left to the domestic law of the Member State concerned. Based on this premise, the article inquires whether the Italian Constitution would allow withdrawal from the EU and what procedure would have to be followed in order to take such decision. After discussing the legal regime of withdrawal in the light of domestic constitutional law of and the EU Treaties, the last part of the article turns to the question of whether a less comprehensive form of “Italexit”, i.e. withdrawal from the Euro, would be admissible.

**Sommario:** **1.** Introduzione. **2.** Il fenomeno del recesso fra diritto dell'Unione europea e diritto interno. **3.** L'art. 11 Cost. e l'ammissibilità del recesso. **4.** La determinazione della volontà di recedere: alcuni punti fermi. **5.** La necessità di una legge costituzionale. **6.** I limiti al ricorso al *referendum* popolare. **7.** La dimensione europea: la notifica al Consiglio europeo e l'esclusività della procedura prevista dall'art. 50 TUE. **8.** La revocabilità della notifica e l'incidenza delle norme costituzionali interne sulle modalità della revoca. **9.** Recesso dall'Unione e “uscita dall'euro”. **9.1.** La tesi dell'applicazione analogica delle deroghe. **9.2.** La tesi del “recesso parziale”. **9.3.** La tesi fondata sul principio *rebus sic stantibus*. **9.4.** La non configurabilità dell’“uscita dall'euro”, ancorché concordata, senza recesso dall'Unione europea o revisione dei trattati. **10.** Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

Il *referendum* del giugno 2016 sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea e il procedimento di recesso avviato da questo Stato membro nel marzo 2017, procedimento peraltro non ancora giunto a conclusione<sup>1</sup>, hanno mostrato che il fenomeno dell'integrazione europea non è affatto irreversibile e che

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Questo scritto riprende, ampliato e corredato delle note, il testo della relazione presentata al convegno “Settanta anni dopo. Diritto e diritti nell'anniversario della Costituzione repubblicana” (Cuneo, 27 novembre 2017). Si ringraziano Francesco Costamagna, Filippo Croci, Giovanni Boggero, Valeria Marcenò, Alessandro Rosanò, Giorgio Sobrino e Andrea Spagnolo, nonché i due revisori anonimi, per i preziosi commenti e gli stimolanti spunti di riflessione, senza i quali questo lavoro risulterebbe molto più povero. Tutti gli errori e le imprecisioni sono addebitabili al solo autore.

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 50, par. 3, TUE, il recesso si verifica alla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di accordo, dopo due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere. Come noto, prima della scadenza di tale termine il 29 marzo 2019, il Consiglio europeo, preso atto dell'*impasse* che ha finora impedito l'approvazione da parte del Parlamento britannico del progetto di accordo di recesso, ha concesso dapprima una proroga al 12

la spinta alla riappropriazione di spazi di sovranità può indurre uno Stato membro a rescindere il legame di appartenenza all'Unione. Malgrado la situazione del Regno Unito appaia, per ragioni storiche, del tutto peculiare<sup>2</sup>, essendosi la posizione di tale Stato sempre caratterizzata per la non completa condivisione degli obiettivi del progetto di integrazione<sup>3</sup>, e nonostante i forti disincentivi al recesso che i negoziati per la Brexit hanno portato alla luce<sup>4</sup>, in tempi di forte euroscetticismo non si può escludere che altri Stati membri possano essere tentati di seguire la stessa via, ovvero, per gli Stati dell'area dell'euro, di tentare di porre fine alla propria partecipazione alla moneta unica.

Per varie ragioni, queste prospettive appaiono oggi forse meno inverosimili in Italia che in altri Stati membri. La disillusione di segmenti crescenti dell'opinione pubblica rispetto al progetto europeo<sup>5</sup> e l'ostilità diffusa tra le forze politiche rappresentate in Parlamento ai vincoli derivanti dai trattati<sup>6</sup>, non

---

aprile 2019 (conclusioni del Consiglio europeo del 21 marzo 2019) e successivamente una seconda proroga della durata necessaria a permettere la ratifica dell'accordo, con termine ultimo il 31 ottobre 2019 (conclusioni del Consiglio europeo del 10 aprile 2019).

<sup>2</sup> Per una interessante ricostruzione delle radici storiche e culturali del fenomeno Brexit, v. F. O'TOOLE, *Heroic Failure: Brexit and the Politics of Pain*, Londra, 2018.

<sup>3</sup> È noto come la partecipazione del Regno Unito si sia sempre caratterizzata per una serie di riserve rispetto all'approfondimento dell'integrazione oltre il mercato interno. Tali resistenze hanno reso necessaria, in occasione delle successive revisioni dei trattati a partire dagli anni Novanta, la previsione di speciali meccanismi di esenzione del Regno Unito da talune politiche dell'Unione: basti pensare all'esenzione dell'obiettivo dell'integrazione monetaria introdotto con il trattato di Maastricht (oggi disciplinato dal protocollo n. 15 allegato ai trattati), oppure alle regole di *opt-out* relative all'*acquis* di Schengen (protocollo n. 19) e allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (protocollo n. 21). Le resistenze alle quali si è fatto cenno hanno trovato espressione anche sul piano simbolico. Ad esempio, la decisione adottata dai capi di Stato e di governo degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio europeo il 18 e 19 febbraio 2016, concernente una «nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea», oltre a prevedere ulteriori ipotesi di deroga all'*acquis* dell'Unione, conteneva l'impegno a precisare, in occasione della prossima revisione dei trattati, che «i riferimenti a una unione sempre più stretta non si applicano al Regno Unito». La decisione, la cui efficacia era subordinata all'esito del *referendum* sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione, non ha peraltro prodotto alcun effetto.

<sup>4</sup> La circostanza che l'ipotesi del *no deal*, oggi peraltro sempre più plausibile, costituisca l'esito naturale del procedimento di recesso in assenza di cooperazione tra le parti costituisce uno dei fattori di maggiore squilibrio nel negoziato (v. A. MIGLIO, *Brexit e il dilemma del prigioniero: sulla revocabilità della notifica del recesso prevista dall'art. 50 TUE*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 18/2016).

<sup>5</sup> Si vedano, ad esempio, i dati delle rilevazioni Eurobarometro condotte nel settembre 2018, accessibili dal sito *web* del Parlamento europeo ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)). Alcuni dati interessanti per una analisi di medio periodo si rinvencono in N. RIGHETTI, F. GIGLIETTO, G. MARINO, *L'Europa fra casa e gabbia. Tono, frame ed engagement delle notizie sulle istituzioni europee nei mesi precedenti le elezioni 2018*, in [Problemi dell'informazione](http://Problemi dell'informazione), 2019, n. 1, p. 88 ss.

<sup>6</sup> Per un verso, le vicende della legge di bilancio 2019, approvata *in extremis* all'esito di lunghe trattative con la Commissione, costituiscono la più recente manifestazione dell'insofferenza delle forze politiche di maggioranza rispetto ai vincoli europei alla spesa pubblica. Per altro verso, una più radicale manifestazione di avversione nei confronti del primato del diritto dell'Unione è rappresentata dalla proposta di legge costituzionale Meloni ed altri, «Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea» (Atto Camera 298), [attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati](http://attualmente.all'esame.della.Commissione.Affari.Costituzionali.della.Camera.dei.Deputati), il cui obiettivo è la rimozione dagli articoli citati dei riferimenti all'Unione europea e all'ordinamento internazionale (v. L. BARTOLUCCI, *Sugli effetti di una ipotizzata rimozione delle "clausole europee" dalla Costituzione*, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), n. 3/2018).

priva di ricadute sulla stessa formazione del Governo in carica<sup>7</sup>, hanno contribuito ad alimentare, specialmente nel corso della passata legislatura, il dibattito pubblico sul possibile recesso dall'Unione europea e sull'uscita dall'euro<sup>8</sup>. Se è vero che simili tentazioni paiono oggi almeno temporaneamente sopite, alla luce delle posizioni assunte dalle forze politiche di maggioranza a seguito della formazione del Governo Conte e nella campagna elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo<sup>9</sup>, orientate a promuovere un "cambiamento" dell'Unione dall'interno<sup>10</sup> o a forgiare nuove alleanze transnazionali<sup>11</sup> anziché a mettere in discussione la *membership* dell'UE o l'appartenenza all'eurozona, è evidente che il tema dell'impegno italiano nel processo di integrazione europea non ha più una risposta scontata. È del resto sufficiente ricercare su Google la parola "Italexit" per vedere comparire oltre 200.000 risultati. Tuttavia, se questa cifra può dare la misura della sua rilevanza nel dibattito pubblico, il tema rimane scarsamente esplorato dalla dottrina giuridica.

Eppure entrambi gli scenari evocati, non senza ambiguità, dal termine *Italexit* – recesso dall'Unione europea e uscita dall'euro – pongono questioni giuridiche delicate e complesse.

Prendendo in considerazione l'ipotesi più radicale consistente nel recesso dall'Unione *tout court*, ci si deve in primo luogo chiedere se l'Italia possa recedere dall'Unione o se invece il riconoscimento costituzionale dell'apertura dell'ordinamento italiano a forme di integrazione sovranazionale precluda in radice questa possibilità.

Se si ritiene il recesso ammissibile, sorge un secondo ordine di problemi, che riguarda la decisione di recedere: occorre cioè stabilire secondo quale procedura debba maturare la volontà dello Stato di uscire dall'Unione. In questa prospettiva, le due questioni più controverse consistono nell'accertare se la

---

<sup>7</sup> Come noto, le posizioni critiche nei confronti dell'Unione e dell'euro diffuse in ampi segmenti della maggioranza hanno rappresentato un ostacolo importante e solo faticosamente superato alla formazione del Governo Conte, stante il veto del Presidente della Repubblica alla nomina di un Ministro dell'Economia favorevole all'uscita dalla moneta unica (sulla vicenda e sulle sue implicazioni costituzionali v. V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), n. 1/2018; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in [Osservatorio costituzionale](http://Osservatorio costituzionale), n. 2/2018; M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in [Osservatorio costituzionale](http://Osservatorio costituzionale), n. 2/2018).

<sup>8</sup> Nel giugno 2015 il Movimento 5 Stelle [raccolse 200.000 firme](http://raccolse.200.000.firme) a sostegno di un referendum sulla moneta unica, a lungo un punto qualificante del programma del Movimento. Nel programma della Lega Nord per le elezioni politiche del 2018 si leggeva invece quanto segue: «Noi vogliamo restare all'interno dell'Unione Europea solo a condizione di ridiscutere tutti i Trattati che pongono vincoli all'esercizio della nostra piena e legittima sovranità, tornando di fatto alla Comunità Economia Europea precedente al Trattato di Maastrich» (*sic!*).

<sup>9</sup> Per una rassegna dei programmi delle principali forze politiche, v. *I programmi dei partiti italiani per le elezioni europee 2019*, in [Il Post](http://Il Post), 8 maggio 2019.

<sup>10</sup> Si veda, ad esempio, il sesto punto del programma presentato dal [Movimento 5 Stelle](http://Movimento 5 Stelle), ove si legge: «Cambiamo il mandato della BCE e inseriamo la crescita economica e la piena occupazione tra i suoi obiettivi».

<sup>11</sup> V. *Dalla Lega al M5s: la mappa di tutte le alleanze per le europee*, in [Il Sole 24 Ore](http://Il Sole 24 Ore), 21 febbraio 2019.

decisione di recedere possa essere assunta con legge ordinaria ovvero richieda una legge costituzionale, e se questa scelta possa costituire l'oggetto di un *referendum*.

Un terzo ordine di questioni attiene al procedimento di recesso che prende avvio una volta assunta la determinazione di recedere. Da un lato, ci si potrebbe chiedere se il procedimento attraverso il quale si compie il recesso debba necessariamente seguire la via prevista dall'art. 50 TUE, ovvero se sia possibile giungere allo stesso esito per altra via, ad esempio mediante l'abrogazione della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati europei. Dall'altro, è opportuno soffermarsi sulla reversibilità del procedimento di recesso e chiarire se e a quali condizioni possa essere arrestato dopo essere stato intrapreso.

Infine, un ulteriore problema riguarda l'ambiguità del termine *Italexit*, che può essere impiegato per indicare sia il recesso dall'Unione europea sia l'uscita dall'euro. In effetti, è soprattutto la seconda a essere oggetto di dibattito, ma parlare di "uscita dall'euro" ha un senso soltanto a condizione che uno Stato membro possa abbandonare la moneta unica senza al contempo recedere dall'Unione. Sebbene questa possa apparire una questione propedeutica rispetto agli altri problemi sollevati<sup>12</sup>, sarà trattata nell'ultima parte di questo contributo, sia perché molte delle considerazioni svolte sul recesso dall'Unione sarebbero applicabili anche all'uscita dall'euro, qualora fosse considerata ammissibile, sia perché non è possibile rispondere al quesito circa la legittimità dell'uscita dall'euro senza prendere in considerazione la disciplina del recesso dall'Unione.

## **2. Il fenomeno del recesso tra diritto dell'Unione e diritto interno**

Gli interrogativi ai quali si è accennato si situano al confine tra diritto dell'Unione europea e diritto costituzionale. A grandi linee, mentre quelli che attengono all'ammissibilità del recesso e alle modalità secondo le quali deve essere presa la decisione di recedere sono principalmente problemi di diritto interno, la risposta agli ulteriori quesiti dipende essenzialmente dal diritto dell'Unione. Come si avrà modo di constatare, la separazione tra dimensione interna e dimensione europea non è però assoluta, per effetto del gioco di rimandi tra fonti dei diversi ordinamenti.

Vi è una indubbia affinità, da questo punto di vista, tra la procedura di recesso e le procedure di revisione dei trattati. Entrambi i fenomeni sono disciplinati dal trattato sull'Unione europea, ma entrambi hanno anche una dimensione interna. Nel caso della revisione, la dimensione nazionale consiste nella ratifica da parte di ciascuno Stato membro, «conformemente alle rispettive norme costituzionali», necessaria

---

<sup>12</sup> In tal senso, ad esempio, v. R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in [Quaderni costituzionali](#), 2018, p. 814.

affinché le modifiche approvate possano entrare in vigore<sup>13</sup>. Basterà ricordare le vicende del fallimento del cosiddetto trattato costituzionale e della faticosa ratifica del trattato di Lisbona per rendersi conto che il ricorso alle procedure interne di ratifica può comportare conseguenze per l'Unione nel suo insieme e che dimensione interna e dimensione internazionale sono strettamente intrecciate<sup>14</sup>.

Un intreccio simile si presenta anche in relazione al fenomeno del recesso. Ne dà la misura l'art. 50 TUE, che stabilisce una scansione temporale ben definita per la procedura di recesso, assumendo come momento decisivo per la produzione di conseguenze giuridiche nell'ordinamento dell'Unione la notifica al Consiglio europeo, da parte dello Stato membro interessato, dell'intenzione di recedere dall'Unione. La notifica produce diversi effetti, espressamente previsti dall'art. 50 TUE: l'esclusione dello Stato interessato dalle deliberazioni e dal voto sulle questioni che attengono al recesso, l'apertura del negoziato finalizzato a definire l'accordo di recesso e, soprattutto, la decorrenza del termine biennale entro il quale, in difetto di accordo e salva proroga, il recesso si consuma comunque.

Affinché si possa giungere alla notifica, è però necessario che sia maturata l'intenzione dello Stato membro di recedere dai trattati, secondo le modalità previste dalle regole costituzionali interne<sup>15</sup>. È quindi il diritto costituzionale dello Stato interessato a stabilire come e secondo quali procedure tale volontà debba formarsi. Ciò comporta alcune conseguenze. La prima, piuttosto banale, è che l'esperienza della Brexit costituisce un precedente soltanto in parte utile per comprendere come possa avvenire il recesso di uno Stato membro dall'Unione: poiché l'ordinamento di ciascuno Stato membro provvede a regolare

---

<sup>13</sup> Art. 48, par. 4 (in relazione alla procedura di revisione ordinaria) e 6 (in relazione alla procedura semplificata per la modifica di disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione).

<sup>14</sup> V. B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 39 ss.

<sup>15</sup> Sulla scorta del riferimento alle norme costituzionali dello Stato membro interessato, una parte della dottrina ipotizza che mediante tale richiamo si verifichi una "europeizzazione" della fase prodromica alla notifica, con conseguente sindacato del Consiglio europeo e della Corte di giustizia sul rispetto delle norme costituzionali interne (v. C. HILLION, *Accession and Withdrawal in the Law of the European Union*, in D. CHALMERS – A. ARNULL (a cura di), *Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015, p. 137; E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e "resistenze" internazionaliste*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 6). Da questo assunto muove chi ritiene che l'art. 50, par. 1, TUE possa essere interpretato nel senso di richiedere un *referendum* sulla scelta di recedere (R. BIN, *Italexit?*, cit., p. 824). Sebbene la Corte di giustizia non si sia pronunciata espressamente sul punto, la qualificazione della decisione di recedere come una scelta sovrana dello Stato membro interessato (v. sentenza del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, punto 50; ordinanza del 19 marzo 2019, causa C-755/18 P, *Shindler e altri c. Consiglio*) sembrerebbe escludere una simile verifica o per lo meno presupporre un sindacato molto limitato. In modo più esplicito si è espresso il Tribunale, affermando che «sebbene l'articolo 50, paragrafo 1, TUE disponga che la decisione con cui uno Stato membro decide di recedere dall'Unione è adottata conformemente alle proprie norme costituzionali, ciò non significa che la decisione di recesso comporti, da parte delle istituzioni dell'Unione, una decisione di accettazione con cui tali istituzioni verifichino l'osservanza delle citate norme da parte dello Stato interessato» (sentenza del Tribunale del 16 novembre 2018, causa T-458/17, *Shindler e altri c. Consiglio*, punto 58).

i rapporti con l'Unione europea in modo almeno parzialmente diverso dagli altri, anche le modalità di formazione della volontà di recedere sono suscettibili di variare grandemente da uno Stato all'altro.

In secondo luogo, la stessa possibilità di invocare il diritto di recesso previsto dall'art. 50 TUE dipende dal diritto costituzionale dello Stato membro interessato. Il rinvio alle norme costituzionali interne effettuato dall'art. 50, par. 1, TUE comporta infatti che il recesso dall'Unione sia configurabile soltanto se questa opzione è anche ammessa dal diritto interno di quello Stato. Ebbene, le norme costituzionali interne ben potrebbero configurare la partecipazione dello Stato all'integrazione europea come necessaria e irrinunciabile, escludendo l'opzione del recesso<sup>16</sup>.

### 3. L'art. 11 Cost. e l'ammissibilità del recesso

Se si esamina il problema muovendo dalla prospettiva del diritto costituzionale italiano, entrambe le tesi – sia quella che ammette il recesso sia quella che lo esclude – appaiono sostenibili. La soluzione dipende dall'interpretazione dell'art. 11 Cost., nel quale, come è noto, la Corte costituzionale ha da tempo rinvenuto il «sicuro fondamento» delle limitazioni di sovranità in favore dell'Unione europea<sup>17</sup>.

Se si ritiene che l'art. 11 Cost. si limiti ad *autorizzare* l'Italia a partecipare all'integrazione europea, esso potrà incidere sulla fonte idonea a determinare la volontà di recedere<sup>18</sup>, ma non sulla facoltà di recesso *tout court*. Se invece si fa derivare dall'art. 11 Cost. un obbligo di appartenenza all'Unione, dal momento che tale disposizione rientra tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, si può ritenere che neppure una legge costituzionale possa autorizzare l'avvio dell'*iter* di recesso<sup>19</sup>.

Dalla giurisprudenza costituzionale non è possibile ricavare una risposta chiara in un senso o nell'altro. Da un lato, la Corte costituzionale ha da tempo superato la ricostruzione dell'art. 11 Cost. come norma meramente «permissiva»<sup>20</sup>, la cui funzione si esaurirebbe nell'autorizzare limitazioni di sovranità per

---

<sup>16</sup> È interessante osservare come questo problema, che ci accinge a esaminare alla luce del diritto costituzionale italiano, si ponga anche in altri ordinamenti. Con riferimento al caso tedesco, v. T. GROß, *Erlaubt das Grundgesetz einen Austritt aus der EU?*, in *Europarecht*, 2018, p. 387 ss.

<sup>17</sup> Come è noto, la Corte ha impiegato questa espressione per la prima volta nella sentenza n. 183 del 1973, richiamandola ripetutamente in successive pronunce.

<sup>18</sup> V. *infra*, par. 5.

<sup>19</sup> Nel senso che dall'art. 11 Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale, deriverebbe il divieto di recedere, v. A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" dell'integrazione intersistemica?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 1593-1594; più recentemente, F. FABBRINI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2018, p. 290. È appena il caso di rilevare che un eventuale divieto di recedere potrebbe desumersi dall'art. 11 Cost., ma certamente non dal richiamo ai vincoli europei contenuto nell'art. 117 Cost., in quanto il limite della conformità al diritto dell'Unione vale soltanto in tanto in quanto l'Italia sia parte ai trattati europei e partecipi al processo di integrazione.

<sup>20</sup> La Corte definì l'art. 11 Cost. «norma permissiva» nella sentenza n. 14 del 1964.

mezzo dello strumento della legge ordinaria<sup>21</sup>. In quest'ottica, dovendosi derivare dall'art. 11 Cost. non soltanto implicazioni di carattere procedurale, ma anche un vincolo in capo al Parlamento e al Governo al perseguimento di un valore costituzionale di apertura dell'ordinamento verso l'esterno<sup>22</sup>, si potrebbe argomentare che l'art. 11 Cost. *impone* la partecipazione dell'Italia all'integrazione europea, eventualmente fino ad autorizzare un ipotetico «suicidio della Costituzione»<sup>23</sup>, e che ad essa non è più possibile rinunciare, essendo il diritto sovranazionale nel frattempo divenuto «parte integrante della costituzione materiale dell'ordinamento»<sup>24</sup>.

Dall'altro lato, a questa lettura dell'art. 11 Cost. se ne potrebbe opporre una più cauta, secondo la quale tale disposizione, pur esprimendo un principio di apertura dell'ordinamento verso forme di integrazione sovranazionale, non presupporrebbe necessariamente l'irretrattabilità della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea nelle forme in cui essa si è storicamente realizzata<sup>25</sup>. Questa seconda prospettiva potrebbe forse trovare conforto nel principio della sovranità popolare sancito dall'art. 1 Cost., che potrebbe risultare ingiustificatamente compresso da una interpretazione “massimalista” dell'art. 11 Cost.<sup>26</sup>.

A ben vedere, l'opposizione tra le due tesi prospettate è probabilmente meno netta di quanto possa apparire. Anche l'interpretazione “massimalista” dell'art. 11 Cost. ammette infatti che il recesso dovrebbe ritenersi consentito – se non addirittura doveroso – nell'ipotesi in cui si ritenga che l'Unione non risponda più alle finalità sostanziali predicate dalla norma costituzionale (creazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni) oppure venga meno la condizione di «parità con gli altri Stati»<sup>27</sup>. Se così è, allora il baricentro del problema si sposta dalla configurabilità astratta del recesso alla definizione

---

<sup>21</sup> Come è noto, questa giurisprudenza nasceva dall'esigenza di legittimare la prassi parlamentare consistente nel ricorso alla legge ordinaria per autorizzare la ratifica dei trattati istitutivi delle Comunità e per darvi esecuzione (v. G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 258).

<sup>22</sup> V., *ex multis*, E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, 1991, p. 312 ss.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, spec. p. 249; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, p. 229 ss.

<sup>23</sup> Per questa espressione v. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 442, nonché, più recentemente e in termini molto critici, A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, p. 82.

<sup>24</sup> A. RUGGERI, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 20 giugno 2018, p. 4.

<sup>25</sup> In termini generali, ci sembra del tutto condivisibile l'osservazione per cui il divieto di recedere da una organizzazione che contribuisce al perseguimento dei valori sostanziali indicati dalla norma costituzionale in discorso «è configurabile solo nel caso di una organizzazione internazionale che sia realmente “necessaria” per il perseguimento delle finalità dell'art. 11 Cost.» (E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, cit., p. 304 nt. 58).

<sup>26</sup> V. F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 207.

<sup>27</sup> V. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Volume primo. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, p. 134.

del margine di discrezionalità politica accordato agli organi costituzionali competenti all'esercizio del potere estero in ordine alla valutazione circa il carattere "necessario" dell'appartenenza dell'Italia all'Unione al fine del soddisfacimento degli obiettivi proclamati dall'art. 11 Cost.<sup>28</sup> e, specularmente, all'intensità dello scrutinio che la Corte costituzionale potrebbe essere chiamata a effettuare in sede di sindacato sulla legge – ordinaria o costituzionale – che pretendesse di dare avvio al procedimento di recesso.

#### **4. La determinazione della volontà di recedere: alcuni punti fermi**

Se si assume che la Costituzione consenta il recesso dall'Unione europea, eventualmente subordinandolo a un onere di motivazione sulle circostanze che renderebbero la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione non più «necessaria» a realizzare un ordinamento internazionale orientato al perseguimento della pace e della giustizia, occorre chiedersi quale sia il procedimento corretto affinché sia assunta la decisione di recedere. Al riguardo, sembra possibile identificare due punti fermi.

Il primo è l'impossibilità svincolarsi dai trattati europei mediante un *referendum* abrogativo avente per oggetto le relative leggi di esecuzione. A tacere del fatto che l'eventuale esito positivo del *referendum* non determinerebbe in realtà affatto il recesso dall'Unione – effetto che presuppone l'esperimento della procedura a tal fine prevista dal trattato stesso<sup>29</sup> – questa eventualità è in ogni caso esclusa dall'art. 75, secondo comma, Cost., che sancisce l'inaammissibilità di *referendum* abrogativi aventi ad oggetto le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Il secondo punto fermo dovrebbe consistere nella necessità di una deliberazione parlamentare, la decisione di recedere dall'Unione non potendo essere presa dal solo Governo. A dire il vero, si tratta di un punto che alla luce dell'esperienza comparata potrebbe apparire molto meno fermo del precedente: basti pensare che nel Regno Unito la necessità di autorizzazione parlamentare è stata aspramente contestata e ha dovuto essere accertata per via giudiziaria<sup>30</sup>.

Una soluzione diversa, che attribuisse all'esecutivo il potere di decidere in via autonoma sul recesso, sarebbe difficilmente accettabile anche nel nostro ordinamento, alla luce delle enormi implicazioni politiche e sociali che questa decisione comporterebbe. Il modo probabilmente più lineare per giustificare

---

<sup>28</sup> V. F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970, p. 100, secondo cui l'art. 11 Cost. avrebbe sì natura imperativa, ma il Governo e il Parlamento disporrebbero di discrezionalità nel determinare, sia anteriormente sia successivamente all'adesione, se una determinata organizzazione risponda alle finalità previste dalla norma costituzionale; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, cit., p. 111 nt. 28.

<sup>29</sup> V. *infra*, par. 7.

<sup>30</sup> R (*on the application of Miller and another*) (*Respondents*) v *Secretary of State for Exiting the European Union* (*Appellant*) [2017] UKSC 5. V. F. SGRÒ, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 5/2017.

la necessità di una autorizzazione parlamentare è una interpretazione analogica dell'art. 80 Cost., il quale richiede l'autorizzazione del Parlamento per la ratifica dei trattati internazionali di natura politica, che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o importano variazioni del territorio o oneri alle finanze o modificazioni di leggi. È vero che ratifica e recesso sono due momenti ben distinti, in un certo senso opposti, della partecipazione di uno Stato alla vita di un trattato. Eppure la stessa *ratio* – il controllo del Parlamento sull'attività di politica estera del Governo – che giustifica la necessità di autorizzazione parlamentare alla ratifica si applica egualmente al fenomeno del recesso: in un caso si tratta di impedire che il Governo assuma obblighi internazionali che vincolerebbero successivamente il legislatore e rischierebbero di esporre lo Stato a responsabilità internazionale; nell'altro di prevenire il recesso, senza il consenso del Parlamento, da impegni internazionali ai quali quest'ultimo ha voluto vincolarsi. Sulla base di questa analogia, si potrebbe concludere che l'autorizzazione parlamentare è condizione necessaria non soltanto per la ratifica, ma anche per il recesso dagli accordi che possiedono le caratteristiche indicate nell'art. 80 Cost.<sup>31</sup>, tra i quali rientrano i trattati europei.

## 5. La necessità di una legge costituzionale

Se la reversibilità in astratto della partecipazione dell'Italia all'Unione europea e la necessità di una decisione parlamentare sembrano potersi dare per assodate, più complesso è stabilire secondo quale procedura debba manifestarsi l'intenzione di recedere. Potrebbe il Parlamento prevedere il recesso dall'Unione con una legge ordinaria, approvata a maggioranza semplice? O è invece necessario seguire la procedura di revisione costituzionale, ben più gravosa, prevista dall'art. 138 Cost.?

Poiché il fenomeno del recesso è in un certo senso speculare all'istituzione dell'organizzazione o al conferimento a questa di ulteriori poteri, si potrebbe concludere che il procedimento corretto per autorizzare il recesso debba essere analogo a quello seguito per autorizzare la ratifica del trattato istitutivo e dei trattati modificativi.

Come noto, all'autorizzazione alla ratifica e all'adattamento dei trattati europei si è sempre proceduto con legge ordinaria. In un primo tempo, la correttezza di questa soluzione è stata dibattuta. La dottrina si divideva tra quanti ritenevano che le cessioni di sovranità a favore di enti sovranazionali, in quanto suscettibili di incidere sull'assetto costituzionale, potessero essere autorizzate soltanto da una legge

---

<sup>31</sup> V. A. CASSESE, *Art. 80*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979, pp. 169-170; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 683; *contra*, F. GHERA, *Art. 80*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1573.

costituzionale<sup>32</sup>, e l'orientamento secondo il quale sarebbe stato sufficiente lo strumento della legge ordinaria<sup>33</sup>. Con la sentenza n. 14 del 1964<sup>34</sup>, la Corte costituzionale avallò la prassi parlamentare, affermando che in forza dell'art. 11 Cost. «è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria». Anche la citata sentenza n. 183 del 1973, con la quale la Corte superò la ricostruzione dei rapporti tra fonti interne e fonti comunitarie accolta nella pronuncia del 1964, rinvenendo nell'art. 11 Cost. una norma idonea a dare copertura costituzionale al processo di integrazione europea, ha confermato la piena validità della scelta di dare esecuzione ai trattati con legge ordinaria<sup>35</sup>, né questa soluzione è stata da allora in poi messa in discussione dalla giurisprudenza costituzionale o superata nella prassi<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> G. VEDOVATO, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. 97; A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 584.

<sup>33</sup> T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, 1952, p. 11; N. CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Foro it.*, 1964, I, p. 468; A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964, p. 132; G.L. TOSATO, *I regolamenti delle Comunità europee*, Milano, 1965, pp. 308-309; F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., p. 93.

<sup>34</sup> Si tratta della pronuncia della Corte costituzionale nell'ambito della medesima vicenda che a distanza di pochi mesi, su rinvio pregiudiziale proposto dallo stesso giudice conciliatore di Milano investito della controversia, diede origine alla celeberrima sentenza *Costa c. ENEL* nella quale la Corte di giustizia affermò il primato del diritto comunitario sul diritto interno (sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64). Per una ricostruzione della vicenda, v. B. NASCIMBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte Costituzionale e Corte di Giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015.

<sup>35</sup> La Corte costituzionale affermò, al punto 6 del considerato in diritto, che «la disposizione dell'art. 11 della Costituzione significa che, quando ne ricorrano i presupposti, è possibile stipulare trattati i quali comportino limitazione della sovranità, ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria. La disposizione risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo, se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'art. 11 dovesse farsi luogo ad una legge costituzionale. È invece evidente che essa ha un valore non soltanto sostanziale ma anche procedimentale, nel senso che permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale».

<sup>36</sup> Si è anzi osservato, criticamente, che la giurisprudenza costituzionale avrebbe contribuito a deresponsabilizzare il legislatore in ordine all'opportunità di provvedere all'adattamento mediante legge costituzionale (P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in [Consulta online](#), 2007). Del resto, a differenza delle carte costituzionali della maggior parte degli altri Stati membri (si pensi, ad esempio, all'art. 23 della Legge fondamentale tedesca o all'art. 88-1 della Costituzione francese), la Costituzione italiana non dispone di una espressa «clausola europea» che disciplini in modo specifico la partecipazione dello Stato al processo di integrazione europea, prevedendo particolari procedure per ulteriori cessioni di sovranità in favore dell'Unione. L'introduzione di una disposizione costituzionale siffatta è stata propugnata dalla dottrina soprattutto negli anni Novanta (v. A. LA PERGOLA, *Quale Europa-Artikel per l'Italia?*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 1998, p. 537 ss., spec. p. 541; M. CARTABIA – L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 304-305) in coincidenza con la fase di cosiddetta revisione «semipermanente» dei trattati (v. B. DE WITTE, *Il processo semipermanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 499 ss.) e accolta dalla Commissione bicamerale per le riforme (art. 114 del progetto, su cui v. C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della bicamerale*, Milano, 1998), ma mai più ripresa a seguito del fallimento delle proposte elaborate in tale sede.

Se dunque si segue l'analogia tra il momento costitutivo e il momento del recesso, ossia si ritiene che la volontà dello Stato di ritirarsi dall'organizzazione debba formarsi nello stesso modo in cui si determina la volontà di istituirla, di aderirvi o di modificare il trattato istitutivo per conferirle nuovi poteri e competenze, si dovrebbe concludere che la decisione di recedere dall'Unione europea possa essere presa dal Parlamento con legge ordinaria<sup>37</sup>.

Vi sono tuttavia svariate ragioni che inducono a rigettare questa tesi.

L'ostacolo centrale è costituito, ancora una volta, dall'art. 11 Cost.<sup>38</sup>. Poiché in questa norma la Corte costituzionale ha rinvenuto la «chiave di volta»<sup>39</sup> dei rapporti fra gli ordinamenti, idonea ad assicurare il primato del diritto dell'Unione sulla legge interna e perfino a giustificare deroghe ad altre norme costituzionali<sup>40</sup>, con la sola eccezione dei principi supremi<sup>41</sup>, allora è giocoforza concludere che la scelta di porre termine alla partecipazione dell'Italia all'Unione non possa rientrare nella disponibilità del legislatore ordinario. Come è stato scritto, «se il costituente ha annesso tanta importanza al perseguimento dei fini della pace e della giustizia, al punto di autorizzare al riguardo “limitazioni di sovranità”, è logico dedurre che il costituente stesso non ha voluto che il legislatore ordinario ponga in essere norme che in qualche modo pregiudichino quei fini»<sup>42</sup>. Questo pregiudizio si produrrebbe non soltanto nelle ipotesi di abrogazione delle norme di adattamento ai trattati o in caso di adozione di disposizioni normative con essi contrastanti – che potranno infatti essere dichiarate illegittime, per violazione degli artt. 11 e 117 Cost., qualora non siano meramente disapplicabili dal giudice comune in quanto confliggenti con norme dell'Unione provviste di efficacia diretta – ma altresì in conseguenza della decisione con la quale si dà avvio al procedimento di recesso. Tale atto è infatti inteso a sottrarre lo Stato italiano al complesso degli obblighi che trovano copertura nell'art. 11 Cost., e sarebbe singolare che si vietasse al legislatore di derogare puntualmente a quegli obblighi ma gli si consentisse di liberarsene *in toto*.

Un ulteriore argomento che induce a ritenere possibile conseguire un tale risultato soltanto mediante legge costituzionale può essere ricavato da una recente pronuncia nella quale la Corte costituzionale ha

---

<sup>37</sup> In questo senso v. G.L. TOSATO, *Italexit: basta una maggioranza semplice per lasciare l'Ue?*, in [Affarinternazionali](#), 20 settembre 2018. L'Autore si esprime peraltro in senso critico rispetto all'opportunità che una decisione di tale significato quale il recesso dall'Unione possa essere assunta dalle Camere a maggioranza semplice e sollecita l'introduzione nella Costituzione di opportune garanzie procedurali, sul modello dell'*iter* deliberativo previsto per la revisione costituzionale. A favore della tesi secondo cui per autorizzare il recesso sarebbe sufficiente una legge ordinaria v. anche, precedentemente alla revisione costituzionale del 2001, G. BISCOTTINI, *Questioni vecchie e nuove in tema di ordine di esecuzione dei trattati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 229; G. STROZZI, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 71.

<sup>38</sup> V. M. CARTABIA – L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 266; A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, cit., p. 81.

<sup>39</sup> La metafora ricorre nell'ordinanza n. 24 del 2017, punto 6.

<sup>40</sup> V. le sentenze nn. 126 del 1996, 93 del 1997, 398 del 2006.

<sup>41</sup> V. le sentenze nn. 183 del 1973, 170 del 1984, 232 del 1989, nonché ancora l'ordinanza n. 24 del 2017.

<sup>42</sup> A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 585.

riconosciuto – pur derivandone conseguenze processuali discutibili<sup>43</sup> – «impronta tipicamente costituzionale» a talune norme dell’ordinamento dell’Unione, segnatamente quelle contenute nella Carta dei diritti fondamentali<sup>44</sup>. Poiché – secondo le parole della Corte – «[i] principi e i diritti enunciati dalla Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione»<sup>45</sup>, non pare accettabile lasciare nelle mani del legislatore ordinario la scelta di sottrarre l’Italia all’applicazione di quelle norme, privando i cittadini italiani e gli stranieri residenti in Italia del godimento dei diritti derivanti dalla Carta e più latamente dal diritto dell’Unione<sup>46</sup>.

Le considerazioni finora svolte conducono a escludere, sulla base dell’art. 11 Cost., che il recesso dall’Unione europea possa essere autorizzato con legge ordinaria<sup>47</sup>. Tuttavia, se anche si ritenesse all’opposto che dall’art. 11 Cost. non si possa ricavare un vincolo a procedere con legge costituzionale, questo requisito sarebbe nondimeno desumibile dall’art. 117, primo comma, Cost., e forse dalle altre disposizioni costituzionali che fanno riferimento all’integrazione europea, imponendo al legislatore al rispetto del diritto dell’Unione.

Pur non disciplinando le modalità di partecipazione dell’Italia al processo di integrazione, l’art. 117, primo comma, Cost., quale modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001, vincola infatti l’esercizio della potestà legislativa al «rispetto [...] dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario» (oggi, dell’Unione europea). È vero che questa disposizione, nell’interpretazione datane dalla Corte costituzionale, ha finito per vedersi riconosciuta scarsa portata innovativa, dal momento che l’art. 11 Cost. è rimasto il perno dei rapporti tra

---

<sup>43</sup> V. L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter “creativi” (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell’Unione europea*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 3/2018; EAD., *Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 16/2018; A. RUGGERI, *Corte di giustizia e Corte costituzionale alla ricerca di un nuovo, seppur precario, equilibrio: i punti (relativamente) fermi, le questioni aperte e un paio di proposte per un ragionevole compromesso*, in [Freedom, Security & Justice: European Legal Studies](http://Freedom, Security & Justice: European Legal Studies), n. 1/2018, p. 7 ss.

<sup>44</sup> Sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2 del considerato in diritto.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Un analogo argomento potrebbe essere ricavato a partire dall’istituto della cittadinanza europea. Non è un caso che il problema della sorte dei diritti dei cittadini europei dopo il recesso di uno Stato membro sia stato, proprio per le sue implicazioni *lato sensu* “costituzionali”, tra quelli più discussi in relazione alla Brexit e abbia avuto un peso centrale nei negoziati. V., tra i molti lavori in argomento, D. KOSTAKOPOULOU, *Scala Civium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union’s Duty to Protect EU Citizens*, in *Journal of Common Market Studies*, 2018, p. 854 ss.; G. MARRERO GONZÁLEZ, *Brexit, Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 796 ss.; P. MINDUS, *European Citizenship After Brexit: Freedom of Movement and Rights of Citizenship*, Basingstoke, 2017; F. STRUMIA, *From Alternative Triggers to Shifting Links: Social Integration and Protection of Supranational Citizenship in the Context of Brexit and Beyond*, in [European Papers](http://European Papers), 2018, p. 733 ss. Più in generale, sulle implicazioni costituzionali della cittadinanza europea e dei diritti a questa collegati, v. i contributi raccolti in D. KOCHENOV (a cura di), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*. Cambridge, 2017.

<sup>47</sup> Se questa tesi è corretta, ne discende che l’eventuale approvazione del progetto di legge costituzionale Meloni ed altri (*supra*, nt. 7) non avrebbe alcuna incidenza sull’accertamento della facoltà di recesso e sulle modalità di formazione della volontà di recedere.

ordinamento dell'Unione e ordinamento interno<sup>48</sup> e che la Corte ha letto nell'art. 117 una mera conferma di alcuni degli effetti già collegati all'art. 11 Cost.<sup>49</sup>. Nondimeno, ciò non autorizza né a ritenere che si tratti di una disposizione priva di effetti né, soprattutto, a ignorare il dato testuale per cui i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione trovano oggi un espresso riconoscimento a livello costituzionale. Una delle conseguenze che questo richiamo produce sembra pertanto consistere nella garanzia costituzionale dell'appartenenza dell'Italia all'Unione, che non potrebbe quindi essere messa in discussione con legge ordinaria<sup>50</sup> anche nell'ipotesi in cui analogo vincolo non potesse essere derivato dall'art. 11 Cost.

Contro questa tesi è stato argomentato che il riferimento agli obblighi europei presente nel testo dell'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe troppo generico e suscettibile di applicarsi anche agli accordi conclusi tra l'Italia e l'Unione europea all'esito dei negoziati previsti dall'art. 50 TUE, con la conseguenza che non se ne potrebbe desumere la necessità di una legge costituzionale<sup>51</sup>. Questa obiezione non è però convincente. In primo luogo, l'accordo di recesso e ulteriori accordi destinati a regolare le relazioni future tra l'Unione e lo Stato receduto costituiscono – come ben dimostra l'incertezza che tuttora regna sui rapporti tra Regno Unito e Unione europea dopo la Brexit – un esito soltanto eventuale dell'attivazione della procedura di uscita, sicché un vincolo pattizio successivo al recesso potrebbe non sussistere affatto. In secondo luogo, quand'anche uno o più accordi fossero conclusi ed entrassero in vigore, gli obblighi che ne discenderebbero vincolerebbero lo Stato receduto a titolo di diritto internazionale, ma non potrebbero più qualificarsi come «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», ordinamento al quale quello Stato non parteciperebbe più a seguito del recesso<sup>52</sup>. In terzo luogo, la tesi della genericità del

---

<sup>48</sup> V., da ultimo, R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, n. 3, p. 5 ss.

<sup>49</sup> V. in particolare la sentenza n. 227 del 2010, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che «[l']art. 117, primo comma, Cost. ha [...] confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che, complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora “sicuro fondamento” nell'art. 11 Cost.».

<sup>50</sup> Cfr. L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1211; G. GRECO, *Rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale*, in M.P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, tomo II, p. 861. In termini dubitativi, I. NICOTRA, *Il diritto di recesso e il Trattato che istituisce la Costituzione europea*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2003, pp. 453-454.

<sup>51</sup> R. BIN, *Italexit?*, cit., p. 822. Lo stesso Autore, peraltro, aveva in precedenza sostenuto la tesi opposta, affermando che con la riforma del titolo V «i trattati europei hanno [...] ottenuto una “copertura” costituzionale e solo con legge costituzionale la si può rimuovere abrogando la disposizione introdotta nel 2001» (R. BIN, *Italexit, ma si potrebbe fare?*, in [lacostituzione.info](http://lacostituzione.info), 8 dicembre 2016).

<sup>52</sup> Per una ricostruzione sintetica ed efficace dei vincoli che derivano dall'appartenenza di uno Stato all'Unione e dalla differenza rispetto ad altri vincoli internazionali v., per tutti, L. AZOULAI, *Appartenir à l'Union. Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre Etats membres*, in F. BERROD – J. GERKRATH – R. KOVAR

riferimento contenuto nell'art. 117 Cost. può essere oggi agevolmente superata mediante una lettura sistematica dei richiami che la Costituzione effettua ai vincoli europei. Oltre che nel testo degli artt. 117, 120 e 122, quali risultanti dalla riforma del 2001, riferimenti all'Unione europea compaiono anche, per effetto delle revisioni apportate della l. cost. n. 1 del 2012, agli artt. 97 e 119 Cost. Richiamando espressamente gli impegni assunti in sede europea e vincolando la pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.) e le Regioni e le autonomie locali (art. 119, primo comma, Cost.) a rispettarli, queste norme declinano in maniera puntuale, sotto il profilo dei vincoli «economici e finanziari»<sup>53</sup>, alcuni degli obblighi che discendono dalla partecipazione dell'Italia all'Unione e che l'art. 117, primo comma, Cost. evoca in termini più generali<sup>54</sup>.

Non vale a escludere la necessità di una legge costituzionale neppure un ulteriore argomento basato sulla equiparazione che il testo dell'art. 117, primo comma, Cost. sembra compiere tra diritto dell'Unione e diritto internazionale. Si potrebbe argomentare che volendo rinvenire in questa disposizione una garanzia costituzionale della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea si perverrebbe all'assurdo di dovere ritenere necessaria una revisione costituzionale anche per recedere da qualsiasi altro

---

– C. MESTRE – V. MICHEL (a cura di), *Europe(s), droit(s) européen(s): une passion d'universitaire. Liber Amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, 2015, p. 23 ss.

<sup>53</sup> Ai sensi dell'art. 119, primo comma, Cost., «[i] Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Anche il vincolo di «coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea» enunciato in termini apparentemente più generici all'art. 97, primo comma, Cost. va riferito specificamente, dato l'oggetto della norma, all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico.

<sup>54</sup> Sui rapporti tra la nuova disciplina dell'equilibrio di bilancio introdotta dalla l. cost. n. 1 del 2012 e la *governance* economica europea v. R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. BIFULCO – O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, p. 139 ss., spec. p. 140; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013; T.F. GIUPPONI, *Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra Corti?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014; G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 5 ss. È peraltro opportuno precisare che con la locuzione “*governance* economica europea” ci si riferisce a un complesso di misure non interamente riconducibili all'ordinamento dell'Unione in senso proprio. In particolare, il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria (cosiddetto *Fiscal Compact*), pur in larga misura riproduttivo di norme contenute nei trattati europei o in atti di diritto derivato, è un accordo fra Stati membri formalmente esterno a tale ordinamento. Sui rapporti tra le fonti che concorrono a disegnare il panorama della *governance* economica nell'Unione europea v. L.S. ROSSI, “*Fiscal Compact*” e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 293 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss.; J. ZILLER, *Il quadro costituzionale della governance economica europea*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento interno e ricadute nell'ordinamento internazionale*, Napoli, 2015, p. 13 ss.; B. DE WITTE – T. MARTINELLI, *Treaties between Member States as Quasi-Instruments of EU Law*, in M. CREMONA – C. KILPATRICK (a cura di), *EU Legal Acts: Challenges and Transformations*, Oxford, 2018, p. 157 ss., spec. p. 170 ss.

trattato internazionale, dal momento che l'art. 117, primo comma, Cost. pone sullo stesso piano i vincoli derivanti dal diritto internazionale pattizio e quelli discendenti dall'ordinamento dell'Unione europea. In realtà, così non è: sebbene vi sia innegabilmente una assimilazione tra obblighi internazionali e vincoli europei, nel senso che entrambi pongono limiti di carattere generale all'attività legislativa, il legislatore costituzionale ha menzionato espressamente i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione, distinguendoli dalla generalità degli obblighi internazionali assunti dall'Italia. La differenza emerge con evidenza se si pensa al fenomeno del recesso: mentre la denuncia di un trattato bilaterale o il recesso da questo o quel trattato multilaterale non fa venire meno la partecipazione dell'Italia alla vita di relazione della comunità internazionale, il recesso dai trattati istitutivi pone termine alla partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e all'ordinamento dell'Unione. A questo argomento testuale si aggiunge poi quello basato sulla natura del tutto speciale dei rapporti tra ordinamento interno e diritto dell'Unione, incardinati sull'art. 11 Cost. Come ha chiarito la Corte costituzionale, le due tipologie di vincoli menzionate all'art. 117, primo comma, Cost. non sono assimilabili poiché tra di esse sussiste «una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale»<sup>55</sup>. I trattati europei si distinguono infatti dagli altri accordi internazionali – secondo la Corte – per avere dato origine a «un “ordinamento” più ampio, di natura sopranazionale», al quale gli Stati membri hanno ceduto parte della propria sovranità<sup>56</sup>. Quanto finora osservato consente di sgombrare il campo anche da un'altra possibile obiezione alla tesi che qui si propone. Stante la ricostruzione operata dalla Corte costituzionale secondo la quale l'art. 117 confermerebbe quanto già desumibile dall'art. 11 Cost., ci si potrebbe domandare come, anche a voler negare che sia l'art. 11 Cost. a imporre il ricorso alla legge costituzionale, un tale effetto possa essere fatto derivare dall'art. 117 Cost. La risposta dipende dalla diversa funzione assolta dalle due norme costituzionali e dalla diversa collocazione che assumono in rapporto alla partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea. L'unica via per escludere che il vincolo discenda dall'art. 11 Cost. consiste nell'ascrivere a tale norma una valenza unicamente «permissiva», che si esaurirebbe nell'autorizzare la partecipazione italiana al fenomeno dell'integrazione europea. Questa ricostruzione non potrebbe tuttavia essere riferita anche all'art. 117, primo comma, Cost., il quale si colloca necessariamente molto più a valle: tale norma, infatti, non autorizza e non disciplina la partecipazione italiana all'Unione, bensì la *presuppone*. Pertanto, se si vuole porvi fine, occorrerà farlo con un atto idoneo a rimuovere questo presupposto: una legge di revisione costituzionale che espunga dal testo costituzionale il riferimento agli obblighi europei o una legge costituzionale che disponga della forza sufficiente a derogarvi.

---

<sup>55</sup> Sentenza n. 348 del 2007, punto 3.3 del considerato in diritto.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

Infine, quanto osservato in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. dovrebbe altresì valere con riguardo ai già citati artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., che condizionando l'attività di taluni organi al rispetto di norme europee in tema di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico egualmente presuppongono la partecipazione dell'Italia all'ordinamento dell'Unione.

In conclusione, è da ritenere che l'eventuale recesso dall'Unione possa ammettersi soltanto se autorizzato da una legge costituzionale. Questa soluzione sembra innanzitutto imposta dall'art. 11 Cost. Tuttavia, anche optando per una lettura "minimalista" di tale disposizione, si dovrebbe giungere alla stessa conclusione a partire dall'art. 117 Cost. e dalle altre norme costituzionali che contengono riferimenti al diritto dell'Unione europea.

## 6. I limiti al ricorso al *referendum* popolare

Se la tesi proposta è corretta, per assumere la decisione di recedere dall'Unione è indispensabile seguire il procedimento prescritto dall'art. 138 Cost. È probabile che questa scelta sarebbe sottoposta a *referendum* popolare nei termini previsti dall'art. 138, secondo comma, Cost. Per un verso, a causa del suo carattere fortemente divisivo, sembra difficile immaginare che la decisione di recedere possa ottenere in entrambe le Camere la maggioranza dei due terzi che porrebbe la legge costituzionale al riparo dal *referendum*. Per altro verso, è prevedibile che la minoranza – se non addirittura la stessa maggioranza, per ottenere una conferma plebiscitaria della decisione parlamentare – non esiterebbe a invocare il ricorso allo strumento referendario.

Nel dibattito pubblico, tuttavia, quando si prospetta l'eventualità del recesso dall'Unione europea o dall'euro si assume per lo più che l'appello al corpo elettorale debba *precedere* il voto parlamentare per indirizzarlo anziché farvi seguito per confermare l'efficacia della decisione assunta dalle Camere. Tale modo di procedere sarebbe in linea con il richiamo che le suggestioni della democrazia diretta esercitano sulle forze politiche di maggioranza, quale recentemente manifestatosi, in particolare, in una proposta di revisione costituzionale mirante all'introduzione di una iniziativa popolare propositiva<sup>57</sup>. Non è però

---

<sup>57</sup> Proposta di legge costituzionale D'Uva ed altri, "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare" (A.C. 1173), approvata dalla Camera di Deputati in prima lettura e attualmente in corso di esame da parte della 1<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. 1089). Sulla proposta, in generale, v. A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 23/2018; M. MALVICINI, *Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 3/2019; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 6/2019; I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 10/2019; S. CECCANTI, *Il «referendum» propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale 2019, p. 131 ss. Sui rapporti tra la proposta di revisione dell'art. 71 Cost. e i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» di cui all'art. 117, primo comma, Cost., v. C. CURTI GIALDINO, *Vincoli europei ed obblighi internazionali nell'iniziativa legislativa popolare indiretta*, in [Eurojus.it](http://Eurojus.it), 28 febbraio 2019.

scontato che sia possibile indire un *referendum*, seppure non vincolante, sulla permanenza dell'Italia nell'Unione, e tanto meno che ciò si possa fare con legge ordinaria.

Esclusa, per la ragione che già si è ricordata, la sottoposizione a *referendum* abrogativo delle leggi di adattamento dei trattati<sup>58</sup>, più delicato è stabilire se la scelta di recedere possa essere oggetto di un *referendum* consultivo o di indirizzo<sup>59</sup>. La difficoltà principale consiste nel carattere atipico di questa forma referendaria, non prevista dalla Costituzione. Nel silenzio della Carta costituzionale, l'unico possibile precedente è costituito dal *referendum* sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo indetto con legge costituzionale n. 2 del 1989<sup>60</sup>. Si tratta, per il vero, di un caso molto singolare, non soltanto per l'atipicità e per il forte connotato plebiscitario della consultazione popolare, voluta da tutte le forze politiche, ma anche per l'oggetto del quesito referendario. Si chiedeva infatti all'elettorato di esprimersi sulla desiderabilità della trasformazione delle Comunità europee in senso federale su impulso del Parlamento europeo, che avrebbe dovuto assumere un ruolo costituente. Poiché però gli elettori italiani certamente non potevano definire i compiti di una istituzione appartenente a un diverso ordinamento e tanto meno impegnare il voto dei parlamentari europei eletti in Italia, privi di vincolo di mandato, il quesito referendario finiva per risolversi al più in una mera esortazione<sup>61</sup>.

Vi è chi ritiene che il *referendum* del 1989 possa costituire un precedente rilevante per un eventuale pronunciamento popolare sul recesso dall'Unione europea<sup>62</sup>. Questa analogia solleva tuttavia due problemi.

In primo luogo, occorre ricordare che quel *referendum* fu indetto con legge costituzionale, sul presupposto – con ogni probabilità corretto<sup>63</sup> – dell'inidoneità della legge ordinaria a legittimare il ricorso a una forma referendaria atipica, che una parte della dottrina non esitò a descrivere come un caso di scuola di «rottura della Costituzione»<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> V. *supra*, par. 4.

<sup>59</sup> In senso affermativo, A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2016, spec. p. 9. Suggestiva è la terza via R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, cit., pp. 825-826: il Parlamento potrebbe approvare una legge per autorizzare l'avvio della procedura di recesso dall'Unione, salva la sua eventuale sottoposizione a *referendum* abrogativo prima che il recesso si sia consumato.

<sup>60</sup> L. cost. 3 aprile 1989, n. 2, Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989 (G.U. Serie Generale n. 80 del 6 aprile 1989).

<sup>61</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 256; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, 1997, p. 517.

<sup>62</sup> V. A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, cit.

<sup>63</sup> B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo*, in *Politica del diritto*, 1989, p. 324; A. BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 257; R. BIN, *Italexit?*, cit., p. 826; A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, cit., p. 11.

<sup>64</sup> B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo*, cit., p. 322; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., p. 517.

È però evidente, se si ammette la necessità di procedere all'indizione del *referendum* con legge costituzionale, che la necessità di seguire l'*iter* procedimentale prescritto dall'art. 138 Cost. rischia di condurre a conseguenze paradossali. L'indizione di un *referendum* con legge costituzionale può infatti funzionare se la scelta di fare appello al corpo elettorale è largamente condivisa dalle forze politiche rappresentate in Parlamento, come fu per il precedente del 1989. Viceversa, qualora il *referendum* abbia per oggetto una scelta fortemente avversata dalla minoranza o da segmenti importanti della società civile e in difetto della maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di ogni Camera in seconda lettura, non è affatto improbabile che la legge costituzionale sia sottoposta a *referendum*. Ciò comporterebbe tuttavia un esito circolare piuttosto bizzarro, poiché il corpo elettorale sarebbe chiamato a esprimersi con un *referendum*... sull'indizione di un altro *referendum*<sup>65</sup>.

In secondo luogo, l'atipicità del *referendum* consultivo solleva ulteriori perplessità in relazione a una decisione che debba essere adottata con legge costituzionale. In tale ipotesi, se si ammettesse una consultazione popolare preventiva si finirebbe infatti per alterare il procedimento di formazione delle leggi costituzionali disegnato dal costituente, nel quale l'appello al corpo elettorale ha una funzione di garanzia e non di propulsione<sup>66</sup>. Ebbene, se questa distorsione è suscettibile di incidere – come affermato dalla Corte costituzionale – sulle stesse «linee portanti del disegno costituzionale»<sup>67</sup>, non si vede come si possa dare luogo, ancorché provvedendovi nelle forme stabilite dall'art. 138 Cost., a un *referendum* consultivo propedeutico all'adozione di una legge costituzionale.

Poiché, come si è cercato di dimostrare nel paragrafo che precede, il recesso dell'Italia dall'Unione europea richiederebbe un intervento del legislatore costituzionale, anche qualora si decidesse di correre il

---

<sup>65</sup> Cfr. R. BIN, *Italexit?*, cit., p. 826, nonché B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo*, cit., p. 323, il quale evoca l'«evidente effetto caricaturale» di un simile esito.

<sup>66</sup> V. la sentenza n. 496 del 2000, con la quale la Corte costituzionale dichiarò illegittima una legge regionale veneta che indiceva un referendum consultivo propedeutico alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia. Vale la pena riportare testualmente un passo della pronuncia: «All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene [...] solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici. Se ne possono desumere due fondamentali proposizioni: la prima di esse è che il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale. La seconda è che l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti» (punto 4.2 del considerato in diritto).

A conclusioni simili, sebbene con motivazione più stringata, la Corte era già giunta nella sentenza n. 470 del 1992. Questa ricostruzione è stata successivamente confermata dalle sentenze nn. 365 del 2007 e 118 del 2015. In quest'ultima pronuncia, in particolare, la Corte costituzionale ha rammentato che «i *referendum* popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituiti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa» (punto 5 del considerato in diritto).

<sup>67</sup> Sentenza n. 496 del 2000, punto 5 del considerato in diritto.

rischio di un paradossale *referendum* sul *referendum* sembrerebbe quindi doversi escludere la percorribilità di questa via.

## **7. La dimensione europea: la notifica al Consiglio europeo e l'esclusività della procedura prevista dall'art. 50 TUE**

Una volta determinatasi la volontà dello Stato di recedere, affinché produca effetti nei confronti dell'Unione essa deve essere notificata al Consiglio europeo<sup>68</sup>. L'atto di notifica è tuttavia soltanto il punto di inizio di un procedimento lungo e relativamente complesso, finalizzato alla conclusione di un accordo che permetta un recesso ordinato. Il recesso non si consuma quindi subito, ma è differito in funzione di due fattori. Il primo fattore è la rapidità dei negoziati e delle procedure necessarie all'approvazione, da parte dell'Unione e dello Stato membro recedente, dell'accordo: se l'accordo è concluso e approvato da entrambe le parti in un termine inferiore a due anni dalla notifica, il momento del recesso coincide con l'entrata in vigore dell'accordo. Il secondo fattore è dato dal decorso oggettivo del tempo: se nessun accordo è stato concluso, il recesso si consuma allo scadere dei due anni dalla notifica, a meno che il Consiglio europeo, all'unanimità e su richiesta dello Stato recedente, decida di prorogare questo termine. Fino alla scadenza – o all'eventuale data di entrata in vigore dell'accesso di recesso, se precedente – lo Stato recedente rimane uno Stato membro, al quale il diritto dell'Unione si applica integralmente<sup>69</sup>.

Vale la pena osservare che il procedimento definito dall'art. 50 TUE costituisce la sola modalità di recesso dall'Unione europea ammessa dal trattato. Sciogliendo in senso affermativo il dilemma circa l'esistenza di un diritto di recesso dall'Unione, il trattato definisce al contempo la procedura per il suo esercizio, che in quanto disciplina speciale si applica in luogo del diverso regime eventualmente desumibile dal diritto consuetudinario<sup>70</sup>. Non sarebbe dunque possibile, per lo Stato che desiderasse recidere subito ogni rapporto con l'Unione, svincolarsi da questo legame e dall'applicazione del diritto dell'Unione con effetto immediato, in deroga alla procedura prevista dall'art. 50 TUE. L'atto con il quale uno Stato pretendesse di recedere senza impegnarsi in un negoziato con l'Unione o senza attendere il decorso dei due anni dalla notifica – una soluzione invocata da esponenti dello United Kingdom Independence Party dopo il

---

<sup>68</sup> Art. 50, par. 2, TUE.

<sup>69</sup> V. Corte di giustizia, sentenza del 19 settembre 2018, causa C-327/18 PPU, RO, punto 45.

<sup>70</sup> Come è noto, la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati contiene alcune disposizioni (artt. 65-68) che disciplinano la procedura da seguire «in materia di invalidità, estinzione, recesso di una parte o sospensione della applicazione di un trattato». La corrispondenza di tali disposizioni al diritto consuetudinario è tuttavia discussa (sul punto, anche per ulteriori riferimenti, v. H. KRIEGER, *Invalidity, Termination and Suspension of the Operation of Treaties*, in O. DÖRR – K. SCHMALENBACH (a cura di), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Berlin-Heidelberg, 2012, pp. 1213-1214).

*referendum* sulla Brexit<sup>71</sup> – non comporterebbe in realtà alcun recesso e integrerebbe solamente, tanto per il diritto dell’Unione quanto per il diritto internazionale, un comportamento illecito.

## **8. La revocabilità della notifica e l’incidenza delle norme costituzionali interne sulle modalità della revoca**

Poiché il trattato configura il recesso come l’esito di un procedimento articolato e complesso, variabile a seconda del contenuto dell’eventuale accordo tra l’Unione e lo Stato recedente, si è posto il problema di stabilire se l’intenzione di recedere, una volta notificata al Consiglio europeo, possa essere rimessa in discussione. Come dimostrano le vicende relative al recesso del Regno Unito, l’avvio del procedimento può condurre a esiti tra loro profondamente diversi, non facilmente prevedibili al momento in cui l’intenzione di recedere è notificata. La determinazione del complessivo assetto dei rapporti tra lo Stato uscente e l’Unione a seguito del recesso non può infatti che seguire la decisione di recedere, e mentre questa è una scelta unilaterale e incondizionata, la seconda è l’esito di un negoziato. Nella fase negoziale, i rapporti di forza tra le parti risultano peraltro fortemente sbilanciati a favore dell’Unione, poiché un eventuale recesso senza accordo, che costituisce la soluzione predefinita qualora le parti non siano riuscite a raggiungere una intesa, comporta verosimilmente conseguenze molto più drastiche per lo Stato membro recedente che per l’Unione. L’intero assetto dei rapporti futuri, l’intensità e le modalità con le quali lo Stato interessato potrà continuare a partecipare all’*acquis* dell’Unione e gli effetti sociali ed economici del recesso non sono quindi stimabili nel momento in cui la scelta di recedere matura e neppure nel momento in cui questa scelta è già stata compiuta e assume rilevanza esterna mediante la notifica. Ebbene, siccome l’esercizio della facoltà di recesso costituisce un “salto nel buio”, non è escluso che gli organi costituzionali competenti ad assumere questa decisione possano essere indotti a un ripensamento, specialmente qualora appaia probabile la prospettiva di un recesso senza accordo.

Nel dicembre 2018, la Corte di giustizia ha chiarito nella sentenza *Wightman* che i trattati non escludono questa eventualità<sup>72</sup>. Non sarebbe certo possibile tornare indietro rispetto alla scelta compiuta una volta che il recesso abbia avuto effetto, perché a quel punto lo Stato interessato avrebbe perduto la qualità di membro dell’organizzazione e l’unico modo per riacquistarla sarebbe l’adesione *ex novo*, secondo la procedura prevista dall’art. 49 TUE<sup>73</sup>. Viceversa, nell’intervallo temporale tra la notifica e il momento in cui dovrebbe consumarsi l’uscita, lo Stato membro interessato rimane libero di porre termine al procedimento di recesso. La Corte è giunta a questa conclusione sulla scorta di diversi argomenti. Per un

<sup>71</sup> V. *Ukip to push for instant Brexit without triggering article 50*, in [The Guardian](#), 29 novembre 2016.

<sup>72</sup> Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, cit.

<sup>73</sup> Così dispone l’art. 50, par. 5, TUE.

verso, riconoscendo che l'art. 50 TUE risponde al duplice obiettivo di permettere l'esercizio di un diritto sovrano – la facoltà di recedere dall'Unione o viceversa di conservare lo *status* di membro – e di prevedere le regole necessarie ad assicurare un recesso ordinato, ha giudicato la revoca della notifica dell'intenzione di recedere rispondente alla prima di queste finalità e quindi soggetta allo stesso regime: come la decisione di recedere è unilaterale e incondizionata, purché assunta in conformità alle norme costituzionali interne, così lo è la decisione di revocare la notifica<sup>74</sup>. Per altro verso, ha ricavato un argomento a sostegno dell'esistenza di una facoltà unilaterale di revoca dal carattere volontario dell'appartenenza all'Unione, quale emerge in particolare dalla centralità dei valori condivisi dagli Stati membri<sup>75</sup>, e dagli effetti pregiudizievoli che il recesso di uno Stato membro produrrebbe sui diritti dei cittadini europei<sup>76</sup>.

La scelta di recedere potrebbe dunque essere oggetto di un ripensamento, senza che l'efficacia della decisione di tornare indietro possa essere condizionata all'approvazione degli altri Stati membri o delle istituzioni europee. Si tratta di una libera facoltà dello Stato, ma al pari della decisione di recedere, alla quale è speculare, anche la decisione di revocare la notifica deve essere assunta in conformità alle norme costituzionali interne<sup>77</sup>. È quindi ragionevole pensare che debba esservi almeno tendenziale corrispondenza tra la procedura posta in essere per la determinazione della volontà di recedere e quella da seguire per invertire la rotta rispetto a tale decisione. Nel caso italiano, se si ammette che l'avvio del procedimento di recesso richieda una legge costituzionale, anche la decisione di tornare indietro dovrebbe necessariamente assumere la stessa forma. Il procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost. consentirebbe peraltro di ridurre il rischio di un ricorso abusivo a notifiche e revoche ripetute al solo scopo di prendere tempo o di strappare condizioni di recesso più vantaggiose<sup>78</sup>. Come osservato

---

<sup>74</sup> Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, cit., punti 57-59.

<sup>75</sup> *Ibid.*, punti 62-63.

<sup>76</sup> *Ibid.*, punto 64. La Corte cita la celeberrima formula secondo la quale «lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri» (sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, punto 31), come a rimarcare il salto qualitativo compiuto dal processo di integrazione con l'introduzione dell'istituto della cittadinanza europea.

<sup>77</sup> Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, cit., punto 58.

<sup>78</sup> Il timore di abusi è stato uno degli argomenti più frequentemente invocati per contestare la sussistenza di un diritto di revoca unilaterale (v. 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 *SidiBlog*, 9 dicembre 2016; S. WEATHERILL, *Why the withdrawal notification under Article 50 TEU is not unilaterally revocable*, in *EU Law Analysis*, 16 gennaio 2018). Secondo l'Avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, sarebbe stato peraltro possibile, anche ammettendo la revocabilità unilaterale della notifica, ricostruire un limite generale al diritto di revoca sulla base dei principi di buona fede e di leale cooperazione, diretto precisamente a evitare simili abusi (conclusioni presentate il 4 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman e a.*, punti 148 e 153). Poiché viceversa la sentenza non vi fa cenno, vi è chi ritiene che la Corte di giustizia abbia aperto la via a un uso strumentale del meccanismo di recesso (v. G. MARTINICO, *Scelte sovrane e doveri nella sentenza Wightman*, in *Diritti Comparati*, 15 dicembre 2018; R. MCCREA, *Brexit II? The legal issues of revoking the notification to leave the EU but then notifying to leave again*, in *EU Law Analysis*, 16 dicembre 2018; v. anche S. CRESPI, *Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte di giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di*

dall'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona nelle sue conclusioni relative al caso *Wightman*, il vincolo rappresentato dalle norme costituzionali interne «costituisce [...] un filtro dissuasivo per impedire l'abuso della procedura di recesso»<sup>79</sup>. Da questo punto di vista, più è gravosa la procedura richiesta dal diritto interno per l'avvio del procedimento di recesso – e specularmente per fermare il procedimento già avviato – più solide sono le garanzie che la decisione di recedere non venga presa a cuor leggero.

Infine, sempre nell'ottica della riduzione del rischio di abusi, la Corte di giustizia si è brevemente soffermata sulle caratteristiche che l'atto di revoca propriamente inteso deve possedere per potere produrre effetti nei confronti dell'Unione: oltre a soddisfare minimi requisiti di forma – avere forma scritta ed essere indirizzata al Consiglio europeo – la revoca deve essere inequivoca e incondizionata e mirare a confermare la *membership* nei termini previsti dai trattati<sup>80</sup>. Non sarebbe dunque possibile per lo Stato membro interessato condizionare l'esercizio della revoca né alla concessione di qualche vantaggio né all'impegno da parte degli altri Stati membri a una rinegoziazione dei trattati o della Commissione a presentare determinate proposte legislative<sup>81</sup>.

## 9. Recesso dall'Unione e “uscita dall'euro”

Se si guarda al dibattito pubblico in Italia, anche in tempi di forte ripiegamento nazionalistico, più che l'ipotesi del recesso dall'Unione *tout court* sembra essere la prospettiva di uscita dall'area dell'euro a esercitare una certa attrattiva su segmenti rilevanti dell'opinione pubblica.

È pacifico che uno Stato membro possa uscire dall'eurozona e riacquistare competenza in materia monetaria in due modi. Il primo è costituito dal recesso dall'Unione, il cui effetto principale consiste nella circostanza che «i trattati cess[er]no di essere applicabili allo Stato interessato»<sup>82</sup>, inclusa evidentemente la disciplina dell'unione monetaria e salvo che l'eventuale accordo di recesso preveda l'ulteriore partecipazione dello Stato receduto a tale porzione dell'*acquis*. La seconda modalità consiste nella revisione dei trattati. Attraverso una modifica del diritto primario è infatti possibile attribuire a uno Stato membro un diritto di regresso da parti dell'*acquis* – ipotesi già verificatasi con la previsione della facoltà

---

*recesso dall'Unione europea*, in [Eurojus.it](http://Eurojus.it), n. 1/2019, p. 10, che tuttavia opportunamente rileva come la complessità del negoziato funga da «deterrente naturale» all'avvio del procedimento).

<sup>79</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, *Wightman e a.*, cit., punto 156.

<sup>80</sup> Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, cit., punto 75.

<sup>81</sup> Nel caso della Brexit, l'eventuale revoca della notifica non potrebbe quindi comportare la reviviscenza dell'“intesa” del febbraio 2016 o essere condizionata ad analoghe concessioni.

<sup>82</sup> Art. 50, par. 3, TUE.

di *block opt-out* del Regno Unito rispetto alle misure adottate nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale<sup>83</sup> – o addirittura ridurre le competenze dell’Unione<sup>84</sup>.

Tuttavia, quando si ragiona di “uscita dall’euro” si intende per lo più un fenomeno differente, ossia la facoltà di uno Stato membro di abbandonare la moneta unica – unilateralmente o con il consenso degli altri Stati membri – senza recedere dall’Unione e a trattati invariati. A sostegno di questa tesi sono stati addotti, oltre ad alcune considerazioni di ordine pratico<sup>85</sup>, tre argomenti di carattere giuridico. Sebbene essi siano spesso confusi e sovrapposti<sup>86</sup>, è opportuno esaminarli in modo analitico.

### 9.1. La tesi dell’applicazione analogica delle deroghe

Il primo argomento poggia sull’analogia tra la posizione degli Stati membri con deroga e la condizione di quegli Stati membri che, una volta adottata la moneta unica, non rispettino più le condizioni alle quali è stata subordinata l’abrogazione della deroga. Poiché uno Stato membro, per poter adottare l’euro, deve soddisfare taluni requisiti – di carattere sia giuridico sia economico – stabiliti dai trattati e dal protocollo sui criteri di convergenza<sup>87</sup>, il venir meno in un momento successivo di tali condizioni giustificerebbe, secondo una parte della dottrina, l’uscita dello Stato membro interessato dall’area dell’euro<sup>88</sup>.

Questa tesi non è tuttavia sostenibile per varie ragioni di ordine letterale, teleologico e sistematico. Occorre innanzitutto considerare che la partecipazione all’integrazione monetaria, una volta abrogata la deroga, è chiaramente configurata come irreversibile. Lo si desume, in particolare, dall’art. 140, par. 3, TFUE, secondo il quale il Consiglio «fissa *irrevocabilmente* il tasso al quale l’euro subentra alla moneta dello Stato membro in questione»<sup>89</sup>. A questa conclusione taluni obiettano che un conto sarebbe l’*irrevocabilità* dei tassi di cambio, altra cosa l’*irreversibilità* dell’adesione all’euro<sup>90</sup>. Si tratta tuttavia di un argomento formalistico che non coglie nel segno, perché l’irrevocabilità dei tassi di cambio è precisamente funzionale

---

<sup>83</sup> Art. 10, par. 4, del protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie, introdotto dal trattato di Lisbona.

<sup>84</sup> Art. 48, par. 2, TUE.

<sup>85</sup> In particolare, la durata della procedura dettata dall’art. 50 TUE, suscettibile di aggravare la posizione dello Stato recedente, che rischierebbe di trovarsi in una condizione di prolungata impossibilità di accedere ai mercati finanziari (v. G. PERONI, *Il recesso dall’euro: una via percorribile, ma non auspicabile*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2015, p. 85 ss.).

<sup>86</sup> V., ad esempio, L. GALLINO, *Come (e perché) uscire dall’euro ma non dall’Unione europea*, Roma-Bari, 2016, pp. 185-188.

<sup>87</sup> V. l’art. 140, par. 1, TFUE e il protocollo (n. 13) sui criteri di convergenza.

<sup>88</sup> Così J.C. DAMMANN, *The Right to Leave the Eurozone*, in *Texas International Law Journal*, 2013, p. 125 ss., spec. p. 130.

<sup>89</sup> Corsivo aggiunto. La fissazione irrevocabile dei tassi di cambio delle monete degli Stati con deroga rispetto all’euro è altresì richiamata dall’art. 46.3 del protocollo (n. 4) sullo Statuto del sistema europeo di Banche centrali e della Banca centrale europea.

<sup>90</sup> V. A. GUAZZAROTTI, *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell’euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 401.

ad assicurare la stabilità dell'unione monetaria<sup>91</sup>, concepita fin dall'origine come un passo irreversibile<sup>92</sup>. Ciò è vero addirittura per gli Stati membri – Regno Unito e Danimarca – che godono di una esenzione dall'obiettivo dell'integrazione monetaria, espressamente prevista dal diritto primario<sup>93</sup>: l'eventuale rinuncia a tale *status* speciale comporterebbe infatti l'applicazione della procedura prevista dall'art. 140 TFUE<sup>94</sup>, con l'effetto che anche nei loro confronti l'eventuale ingresso nell'euro avrebbe carattere irreversibile.

È pertanto evidente che deroghe ed esenzioni sono tassative e che non sarebbe possibile, salva revisione dei trattati, riconoscere a uno Stato membro che abbia aderito alla moneta unica la facoltà di uscirne<sup>95</sup>. Una simile ricostruzione si scontrerebbe con il principio che vieta agli Stati membri di derogare all'*acquis* dell'Unione, a meno che sia il diritto primario a contemplare una tale ipotesi di regresso<sup>96</sup>.

A ciò si aggiunga che il trattato espressamente riconnette alla violazione dei parametri di convergenza in una fase successiva all'abrogazione della deroga conseguenze del tutto diverse e difficilmente compatibili con il riconoscimento della facoltà di sottrarsi alla partecipazione alla moneta unica, consistenti nell'attivazione di meccanismi di controllo ed eventualmente sanzionatori<sup>97</sup>.

Infine, pretendere di applicare analogicamente agli Stati membri dell'eurozona il regime proprio degli Stati membri con deroga, per derivarne una facoltà di uscire dall'euro, equivarrebbe a trasformare, per così dire, l'inadempimento in una causa di estinzione dell'obbligazione, ossia ad ammettere che uno Stato membro possa liberamente sottrarsi agli obblighi che ritenga di non potere – o semplicemente non intenda – rispettare<sup>98</sup>.

---

<sup>91</sup> V. C. HERRMANN, *Griechische Tragödie – die währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2010, p. 417.

<sup>92</sup> In particolare, il protocollo sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria allegato al trattato di Maastricht ne affermava «il carattere irreversibile».

<sup>93</sup> V., rispettivamente il protocollo (n. 15) su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e il protocollo (n. 16) su talune disposizioni relative alla Danimarca.

<sup>94</sup> V. il par. 9 del protocollo n. 15 e il par. 2 del protocollo n. 16.

<sup>95</sup> Cfr., *ex multis*, R.M. LASTRA – J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects*, in *Yearbook of European Law*, 2013, p. 72; P. ATHANASSIOU, *Withdrawal and Expulsion from the EU and the EMU. Some Reflections*, [ECB Legal Working Paper Series no. 10](#), dicembre 2009, p. 28.

<sup>96</sup> Sulla persistente rilevanza di tale nozione anche a seguito della modifica dell'art. 3 TUE effettuata dal trattato di Lisbona e sui limiti al regresso rispetto all'*acquis*, v. C. AMALFITANO, *L'acquis comunitario: da esperienza giuridica a fattore di integrazione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 789 ss.

<sup>97</sup> Ad esempio, l'attivazione della procedura di controllo sui disavanzi pubblici eccessivi di cui all'art. 126 TFUE.

<sup>98</sup> Il confronto con qualsiasi altro obbligo imposto dal diritto dell'Unione fa immediatamente emergere l'illogicità di questa ricostruzione. Se si ritiene che il venir meno delle condizioni alle quali è stato subordinato l'ingresso nella terza fase dell'unione economica e monetaria giustifichi l'uscita dall'euro, allora bisognerebbe anche ammettere, ad esempio, che l'Italia abbia titolo a essere esentata dall'applicazione della legislazione dell'Unione in tema di gestione dei rifiuti in ragione della conclamata incapacità dello Stato italiano di garantirne l'osservanza nel proprio territorio (v., a titolo esemplificativo, Corte di giustizia, sentenza del 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*; sentenza del 21 marzo 2019, causa C-498/17, *Commissione c. Italia*).

## 9.2. La tesi del “recesso parziale”

Di fronte all'impossibilità di ricavare una facoltà di uscita dall'euro a partire dall'interpretazione delle norme che regolano l'instaurazione dell'unione economica e monetaria, una parte della dottrina ha tentato di percorrere una via alternativa, qualificando l'uscita dall'euro come una ipotesi di recesso parziale dai trattati europei<sup>99</sup>. A sostegno di questa tesi si invoca l'argomento *a maiore ad minus*, secondo cui, se è consentito il recesso dall'integralità degli obblighi stabiliti dai trattati, dovrebbe ammettersi anche il recesso parziale.

Questa impostazione non può tuttavia essere accolta, sia perché è incompatibile con la disciplina che l'art. 50 TUE stabilisce per il recesso dall'Unione sia perché non sembra configurabile l'ipotesi di un recesso parziale da una organizzazione internazionale.

Poiché i trattati non contemplano un regresso rispetto alla piena partecipazione di uno Stato all'unione economica e monetaria, l'unico meccanismo che consente di porre fine legittimamente agli obblighi che ne discendono consiste nella procedura disciplinata dall'art. 50 TUE. Se è vero che recedere dall'Unione è un diritto libero e incondizionato di ogni Stato membro, il trattato ne disciplina tuttavia gli effetti, collegando all'avvenuto recesso la conseguenza per cui i trattati «cessano di essere applicabili allo Stato interessato»<sup>100</sup>. Da una lettura piana della disposizione si ricava che questo effetto può prodursi soltanto rispetto alla totalità degli obblighi previsti dai trattati e che non si può quindi verificare alcun recesso parziale<sup>101</sup>. Dal momento che la procedura definita dall'art. 50 TUE rappresenta la sola via mediante la quale uno Stato membro possa sottrarsi agli obblighi derivanti dalla *membership* dell'Unione<sup>102</sup> e poiché questa sottrazione non può che avere carattere globale, l'atto con il quale uno Stato membro puntasse a porre fine unilateralmente alla propria partecipazione alla moneta unica determinerebbe quindi non un ipotetico recesso parziale, bensì soltanto una violazione del trattato.

Tanto basterebbe a scartare la ricostruzione che ammette la facoltà di recesso parziale dai trattati europei. Ma se anche l'argomento ricavato dall'art. 50 TUE fosse superabile, difficilmente potrebbe ammettersi l'ipotesi di un recesso parziale dal trattato istitutivo di una organizzazione internazionale. L'effetto tipico

---

<sup>99</sup> V. G. PERONI, *Il recesso dall'euro*, cit., p. 89 ss.; A. ESTELLA, *Legal Foundations of EU Economic Governance*, Cambridge, 2018, pp. 52-60. Nello stesso senso, apparentemente, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 354-355 («il recesso dall'unione monetaria è da ritenersi sempre e comunque consentito, perché *a fortiori*, ai sensi e per gli effetti della seconda proposizione dell'art. 11 Cost. e dell'art. 50 TUE, lo è quello dall'Unione europea»).

<sup>100</sup> Art. 50, par. 3, TUE.

<sup>101</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 49; A. WYROZUMSKA, *Article 50*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU) - A Commentary*, Berlin-Heidelberg, 2013, p. 1409; v. inoltre, ampiamente, H. HOFMEISTER, *Goodbye Euro? Legal Aspects of Withdrawal for the Eurozone*, in *Columbia Journal of European Law*, 2011, p. 111 ss., spec. pp. 126-134.

<sup>102</sup> V. *supra*, par. 7.

del recesso consiste infatti in questo caso nella perdita dello *status* di membro dell'organizzazione<sup>103</sup>. Ebbene, è difficile immaginare come questo effetto possa prodursi solo in parte. In realtà, ciò che si vorrebbe legittimare mediante la tesi del recesso parziale non è affatto una ipotesi di recesso, bensì di scioglimento unilaterale da una parte degli obblighi disciplinati dall'accordo. Una simile condotta dello Stato, in realtà, lungi dal dare luogo al recesso dall'organizzazione, costituirebbe semplicemente un fatto illecito.

### 9.3. La tesi fondata sul principio *rebus sic stantibus*

Vi è infine un orientamento che rinuncia a ricercare una soluzione all'interno dell'ordinamento dell'Unione e la rinviene al di fuori del sistema, ricorrendo al principio di diritto internazionale generale *rebus sic stantibus*<sup>104</sup>. Stando a questa ricostruzione, uno Stato membro potrebbe legittimamente uscire dall'euro – *rectius*, potrebbe ottenere la *sospensione* dell'applicazione delle norme che ne disciplinano la partecipazione alla moneta unica – in presenza di un mutamento fondamentale delle circostanze rispetto a quelle esistenti al momento della conclusione del trattato<sup>105</sup>. Anche questa tesi, sebbene non altrettanto implausibile quanto le precedenti, deve tuttavia essere rigettata. In primo luogo, in virtù dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto al diritto internazionale<sup>106</sup>, è fortemente dubbio che nei rapporti tra l'Unione e gli Stati membri possano essere invocati principi di diritto internazionale generale<sup>107</sup>. Se è vero che il diritto consuetudinario, incluso il principio *rebus sic stantibus*, fa parte dell'ordinamento dell'Unione e ne vincola le istituzioni<sup>108</sup>, ciò vale nei rapporti fra l'Unione e Stati terzi o altre organizzazioni internazionali. Di contro, la Corte di giustizia ha generalmente escluso l'applicabilità del diritto consuetudinario ai rapporti tra Stati membri in relazione a fattispecie disciplinate dal diritto dell'Unione<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> V., per tutti, U. VILLANI, *Recesso (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 50.

<sup>104</sup> V. G. PERONI, *Il recesso dall'euro*, cit., pp. 102-104; G.L. TOSATO, *Se e come sia legalmente possibile uscire dall'euro*, in *ApertaContrada*, 28 giugno 2017.

<sup>105</sup> V. l'art. 62 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, che è ritenuto corrispondere al diritto consuetudinario (v. Corte internazionale di giustizia, sentenza del 2 febbraio 1973, *Competenza in materia di zone di pesca*, Regno Unito c. Islanda, par. 36).

<sup>106</sup> V. K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, *Post AISDUE*, n. 1/2019, pp. 2-3

<sup>107</sup> V., per tutti, L. GRADONI, *Regime failure nel diritto internazionale*, Padova, 2009.

<sup>108</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke*.

<sup>109</sup> Fin dalla prima metà degli anni Sessanta la giurisprudenza ha escluso l'applicabilità nei rapporti tra Stati membri del principio *inadimplenti non est adimplendum* (sent. 13 novembre 1964, cause riunite 90/63 e 91/63, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*). Più recentemente e in termini più generali, in un passo del parere 2/13 relativo all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte ha affermato che «gli Stati membri, in virtù della loro appartenenza all'Unione, hanno accettato che i loro reciproci rapporti, relativamente alle materie costituenti l'oggetto del trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione stessa, fossero disciplinati dal diritto di quest'ultima, con esclusione, se così prescritto da tale diritto, di qualsiasi altro diritto» (punto 193). Una eccezione a questa regola sembra essere costituita dalle ipotesi nelle quali sono le stesse norme dell'Unione a contemplare la possibilità di deroghe, i cui presupposti potrebbero eventualmente essere integrati dall'applicazione

Questa soluzione trova altresì conforto nella recente e già più volte citata sentenza *Wightman*. La Corte avrebbe potuto desumere la revocabilità unilaterale dell'intenzione di recedere notificata al Consiglio europeo sia da argomenti di diritto internazionale sia da principi propri all'ordinamento dell'Unione<sup>110</sup>. È significativo che i Giudici di Lussemburgo abbiano optato per questa seconda via<sup>111</sup>, senza invocare invece direttamente il diritto internazionale generale<sup>112</sup>.

Peraltro, anche a voler ritenere che la natura dell'Unione e il principio di autonomia non impediscano il ricorso alla clausola *rebus sic stantibus*, la sua applicazione sarebbe comunque preclusa dall'esistenza di una regola speciale nel diritto interno dell'organizzazione<sup>113</sup>. Questa regola è data dall'art. 50 TUE, che offre agli Stati membri il mezzo per sottrarsi agli obblighi imposti dal diritto dell'Unione ai quali non siano più in grado di sottostare. Lo strumento per ottenere questo risultato è, come già ricordato, l'esercizio di un diritto di recesso libero e incondizionato dall'organizzazione, concepito dunque in termini più liberali rispetto a quanto ammetta il diritto internazionale generale.

Se poi si ritenesse superabile anche questo secondo argomento, non sarebbero in ogni caso soddisfatte le condizioni per l'invocazione del principio *rebus sic stantibus*. Per un verso, si tratta di una norma soggetta a interpretazione restrittiva<sup>114</sup> in quanto esprime l'«antitesi della norma *pacta sunt servanda*»<sup>115</sup>. Per altro

---

di regole di diritto internazionale: si veda in proposito la sentenza del 16 ottobre 2012, causa C-364/10, *Ungheria c. Repubblica slovacca*, nella quale la Corte di giustizia ha riconosciuto che «[l]o status di capo di Stato presenta [...] una specificità, derivante dal fatto di essere regolato dal diritto internazionale, [...] idonea a distinguere la persona che gode di tale status da tutti gli altri cittadini dell'Unione» e pertanto «a giustificare una limitazione [...] all'esercizio del diritto di circolazione che l'articolo 21 TFUE [le] conferisce» (punti 49-51).

<sup>110</sup> Per questa duplicità di prospettive, v. A. MIGLIO, *Brexit e il dilemma del prigioniero*, cit., p. 6 ss.

<sup>111</sup> V. E. CANNIZZARO, *Extra Unionem Nulla Salus? The UK Withdrawal and the European Constitutional Moment*, in *European Papers*, 2018, p. 1041.

<sup>112</sup> La sentenza non cita mai il diritto internazionale consuetudinario e si limita a notare brevemente che la soluzione raggiunta dalla Corte sulla base di una interpretazione sistematica di principi e obiettivi propri dell'ordinamento dell'Unione «è corroborata dalle disposizioni della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, di cui si è tenuto conto nei lavori preparatori del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa» (Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, cit., punto 70).

<sup>113</sup> V. C. CALLIESS, *Art. 50 EUV*, in C. CALLIESS – M. RUFFERT (a cura di), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, München, 2011, p. 468; J.C. DAMMANN, *The Right to Leave the Eurozone*, cit. p. 134.

<sup>114</sup> Un utile termine di confronto è offerto dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia nella controversia relativa al progetto della diga Gabčíkovo-Nagymaros sul Danubio: la Corte giudicò che né i rivolgimenti politici intervenuti nell'Europa orientale dopo la caduta del muro di Berlino, né la diminuita redditività economica del progetto, né il progresso della conoscenza scientifica o l'evoluzione del diritto in materia ambientale potessero giustificare la pretesa dell'Ungheria all'estinzione del relativo trattato (Corte internazionale di giustizia, sentenza del 25 settembre 1997, *Progetto Gabčíkovo-Nagymaros*, Ungheria c. Slovacchia, par. 104).

<sup>115</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2010, p. 237.

verso, essa non può essere invocata se il mutamento delle circostanze deriva dalla violazione, ad opera della parte che la invoca, di un obbligo previsto dal trattato<sup>116</sup>.

#### **9.4. La non configurabilità dell’“uscita dall’euro”, ancorché concordata, senza recesso dall’Unione europea o revisione dei trattati**

Quanto finora osservato in ordine all’assenza di una facoltà di uscire dall’euro, comunque qualificata, vale certamente per l’ipotesi in cui uno Stato membro intenda porre termine unilateralmente alla propria partecipazione alla moneta unica<sup>117</sup>. Probabilmente la stessa conclusione dovrebbe però valere anche per il caso in cui l’uscita di uno Stato membro dall’eurozona avvenisse con il consenso degli altri Stati membri e delle istituzioni europee. Come è noto, una delle caratteristiche fondamentali dell’ordinamento dell’Unione è la rigidità dei trattati istitutivi, che possono essere modificati soltanto secondo le procedure di revisione ivi stabilite e ai quali non è possibile derogare mediante un accordo tra gli Stati membri al di fuori di tali procedure<sup>118</sup>. Ebbene, poiché i trattati prevedono che il processo di creazione dell’unità monetaria europea sia irreversibile, l’unico modo legittimo per consentire a uno o più Stati membri di abbandonare la moneta unica senza recedere dall’Unione consiste in una revisione dei trattati stessi. Ragionando diversamente e supponendo che gli Stati membri possano di comune accordo, ma al di fuori delle procedure di revisione, introdurre esenzioni rispetto a obblighi imposti da norme dell’Unione – e tanto più da norme di diritto primario – si finirebbe per aggirare il divieto di apposizione di riserve ai trattati europei e sarebbe di conseguenza compromessa l’autonomia dell’ordinamento giuridico dell’Unione.

Per chiudere il cerchio, conviene infine riprendere nuovamente la prospettiva “interna” e considerare le implicazioni di quanto finora osservato per l’ordinamento italiano. Dal momento che l’eventuale uscita – unilaterale, ma ad avviso di chi scrive non soltanto – dall’euro costituirebbe una violazione del diritto dell’Unione, essa è anche proibita dalla Costituzione. Se il Parlamento adottasse una legge finalizzata a far uscire l’Italia dall’eurozona, adotterebbe infatti un atto non soltanto contrario ai trattati, ma per questo stesso motivo anche contrastante con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che al diritto dell’Unione danno copertura costituzionale. Inoltre, stante l’inevitabile incidenza di questa decisione sul rispetto dei

---

<sup>116</sup> Art. 62, par. 1, lett. b), della Convenzione di Vienna. Ben difficilmente questa condizione potrebbe dirsi soddisfatta dallo Stato che avesse persistentemente condotto una politica economica e di bilancio poco attenta alla sostenibilità di lungo periodo (cfr. J.C. DAMMANN, *The Right to Leave the Eurozone*, cit., p. 136).

<sup>117</sup> Come si è detto, lo Stato resta tuttavia libero di conseguire questo risultato attivando la procedura di recesso dall’Unione.

<sup>118</sup> V. Corte di giustizia, sentenza dell’8 aprile 1976, causa 34/75, *Defrenne*, punto 58.

vincoli europei in materia economica e finanziaria, vi sarebbero probabilmente profili di contrasto con gli artt. 97 e 119 Cost., nonché forse con l'art. 81 Cost.

## 10. Considerazioni conclusive

Se il processo di integrazione europea è stato efficacemente riassunto nella metafora dell'“Europa difficile”<sup>119</sup>, le vicende della Brexit evocano l'immagine di una disintegrazione altrettanto ardua. Non soltanto le prevedibili conseguenze politiche, economiche e sociali del recesso dall'Unione o dell'uscita dall'euro, ma anche il complesso regime giuridico del recesso, sia nella sua dimensione interna sia in quella europea, contribuiscono a questa percezione. Se si guarda al fenomeno dal punto di vista dell'ordinamento italiano, anche l'*Italexit*, qualunque cosa si voglia intendere con questo termine, si presenta come un percorso irto di ostacoli.

Si potrebbe dire che poco importa, dal momento che molte delle questioni qui esaminate sono prima di tutto questioni politiche<sup>120</sup>, di fronte alle quali il diritto rischia di passare in secondo piano o di essere travolto dalla “forza normativa del fatto”. Ma forse proprio per questo è quanto mai opportuno studiare le norme giuridiche che disciplinano il modo in cui uno Stato membro può svincolarsi dagli obblighi assunti partecipando al processo di integrazione europea. Da un lato, l'accertamento e la conoscenza di queste regole è una condizione necessaria affinché il dibattito pubblico sull'Europa, del quale da più parti si avverte il bisogno, sia sufficientemente informato e prelude a scelte democratiche consapevoli. Dall'altro, il rispetto delle regole è strumento di garanzia delle minoranze rispetto a scelte politiche radicali, che produrrebbero conseguenze di vastissima portata e potrebbero mettere in gioco principi fondamentali del nostro ordinamento<sup>121</sup>. È quindi interesse prima di tutto di chi quelle trasformazioni osteggia conoscere le regole per poterne eventualmente invocare l'osservanza.

---

<sup>119</sup> V. B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2001.

<sup>120</sup> R. BIN, *Italexit?*, cit., p. 816.

<sup>121</sup> Si è osservato che «la scelta dell'uscita di uno Stato dall'Unione europea ha il rango di una scelta di revisione costituzionale totale» (B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 13/2016, p. 6).