



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seduta Plenaria)

10 dicembre 2018^{*i}

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 50 TUE – Notifica da parte di uno Stato membro della propria intenzione di recedere dall’Unione europea – Conseguenze della notifica – Diritto di revoca unilaterale della notifica – Presupposti»

Nella causa C-621/18,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Corte per le cause civili in formazione di appello, prima sezione (Scozia), Regno Unito], con decisione del 3 ottobre 2018, pervenuta in cancelleria alla medesima data, nel procedimento

Andy Wightman,

Ross Greer,

Alyn Smith,

David Martin,

Catherine Stihler,

Jolyon Maugham,

Joanna Cherry

contro

Secretary of State for Exiting the European Union,

con l’intervento di:

Chris Leslie,

Tom Brake,

LA CORTE (seduta plenaria),

* Lingua processuale: l’inglese.

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe e C. Lycourgos, presidenti di sezione, A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund (relatore), C. Vajda, S. Rodin, P.G. Xuereb, N. Piçarra e L.S. Rossi, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona,

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 novembre 2018,

considerate le osservazioni presentate:

- per A. Wightman, R. Greer, A. Smith, D. Martin, K. Stihler, J. Maugham e J. Cherry, da A. O'Neill, QC, M. Lester, QC, D. Welsh, advocate, P. Eeckhout, professore di diritto, ed E. Motion, solicitor;
- per C. Leslie e T. Brake, da M. Ross, QC, G. Facenna, QC, A. Howard, barrister, S. Donnelly, advocate, J. Jack e J. Halford, solicitors;
- per il governo del Regno Unito, da S. Brandon e C. Brodie, in qualità di agenti, assistiti dal R^t Hon. Lord Keen of Elie, QC, e da T. de la Mare, QC;
- per il Consiglio dell'Unione europea, da H. Legal, J.-B. Laignelot e J. Ciantar, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da L. Romero Requena, F. Erlbacher e K. Banks, in qualità di agenti;

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 dicembre 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 50 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di un procedimento che vede contrapposti, da un lato, i sigg. Andy Wightman, Ross Greer, Alyn Smith e David Martin, la sig.ra Catherine Stihler, il sig. Jolyon Maugham e la sig.ra Joanna Cherry e, dall'altro lato, il Secretary of State for Exiting the European Union (Ministro per l'uscita dall'Unione europea, Regno Unito), vertente sulla possibilità di revocare unilateralmente la notifica dell'intenzione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di recedere dall'Unione europea.

Contesto normativo

Diritto internazionale

- 3 La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 23 maggio 1969 (*Raccolta dei Trattati delle Nazioni Unite*, vol. 1155, pag. 331), prevede, agli articoli 65, 67 e 68, quanto segue:

«Articolo 65. Procedura da seguire in materia di nullità, estinzione, recesso di una parte o sospensione della applicazione di un trattato

1. La parte che, in base alle disposizioni della presente Convenzione, invoca sia un vizio del suo consenso ad essere vincolata ad un trattato, sia un motivo per contestarne la validità o per sostenere l'estinzione del trattato, il recesso da esso o la sospensione della sua applicazione, deve notificare la sua pretesa alle altre parti. La notifica deve indicare la misura proposta nei riguardi del trattato e le ragioni di essa.

2. Se, dopo un periodo che, salvo i casi di particolare urgenza, non sarà inferiore ai tre mesi a partire dal ricevimento della notifica, nessuna parte fa obiezioni, la parte che ha proceduto alla notifica può adottare, nelle forme previste dall'articolo 67, la misura proposta.

3. Se però è stata sollevata una obiezione da un'altra parte, le parti dovranno ricercare una soluzione attraverso i mezzi indicati dall'articolo 33 della Carta delle Nazioni Unite.

(...)

Articolo 67. Atti per dichiarare la nullità di un trattato, la sua estinzione, per realizzare il recesso o sospendere l'applicazione di un trattato

1. La notifica prevista dal paragrafo 1 dell'articolo 65 deve essere fatta per iscritto.

2. Qualsiasi atto che dichiari la nullità di un trattato, che vi ponga termine o realizzi il recesso o la sospensione della sua applicazione sulla base delle disposizioni del trattato medesimo o dei paragrafi 2 o 3 dell'articolo 65 deve essere contenuto in uno strumento comunicato alle altre parti. Se lo strumento non è sottoscritto dal capo dello Stato, dal capo del governo o dal ministro degli affari esteri, il rappresentante dello Stato che fa la comunicazione può essere invitato a esibire i suoi pieni poteri.

Articolo 68. Revoca delle notifiche e degli strumenti previsti dagli articoli 65 e 67

Una notifica o uno strumento previsti dagli articoli 65 e 67 possono essere revocati in ogni momento prima che abbiano avuto effetto».

Diritto dell'Unione

- 4 Ai sensi del suo articolo 1, secondo comma, il Trattato UE segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

5 L'articolo 2 TUE così dispone:

«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

6 A termini dell'articolo 50 TUE:

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

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

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

4. Ai fini dei paragrafi 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano.

Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b), [TFUE].

5. Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49».

Diritto del Regno Unito

7 Lo European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [legge del 2017 sull'Unione europea (notifica del recesso)] dispone quanto segue:

«(...)

1 Competenza a notificare il recesso dall'[Unione]:

- (1) Il Primo Ministro può notificare, conformemente all'articolo 50, paragrafo 2, TUE, l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'[Unione].
- (2) Il presente articolo produce effetti nonostante qualsiasi disposizione ai sensi dello European Communities Act 1972 [(legge del 1972 sulle Comunità europee)] o di qualsiasi altro atto legislativo.

(...)».

8 L'articolo 13 dello European Union (Withdrawal) Act 2018 [legge del 2018 sull'Unione europea (recesso)], promulgato il 26 giugno 2018, dispone quanto segue:

«(1) L'accordo di recesso può essere ratificato soltanto se:

- (a) un Ministro della Corona ha presentato dinanzi a ciascuna Camera del Parlamento
 - (i) una dichiarazione che è stato raggiunto un accordo politico;
 - (ii) una copia dell'accordo di recesso negoziato, e
 - (iii) una copia del quadro delle future relazioni;
 - (b) l'accordo di recesso negoziato e il quadro delle future relazioni sono stati approvati con una risoluzione della House of Commons [(Camera dei Comuni)] su mozione presentata da un Ministro della Corona;
 - (c) è stata presentata nella House of Lords [(Camera dei Lord)] da parte di un Ministro della Corona una mozione affinché detta Camera prenda nota dell'accordo di recesso negoziato e del quadro delle future relazioni, e
 - (i) la Camera dei Lord ha dibattuto la mozione, o
 - (ii) la Camera dei Lord non ha concluso il dibattito sulla mozione entro un periodo di cinque giorni di sessioni decorrente dal primo giorno di sessione successivo a quello in cui la Camera dei Comuni approva la risoluzione menzionata alla lettera (b),
- e
- (d) è stata approvata una legge del Parlamento contenente disposizioni per l'attuazione dell'accordo di recesso.

(2) Nella misura del possibile, un Ministro della Corona prende gli opportuni provvedimenti affinché la mozione menzionata al paragrafo (1), lettera (b), sia dibattuta e votata dalla Camera dei Comuni prima che il Parlamento europeo decida se approvare l'accordo di recesso concluso dal Consiglio a nome dell'[Unione] conformemente all'articolo 50, paragrafo 2, TUE.

(...)).».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

9 In esito al referendum svoltosi nel Regno Unito il 23 giugno 2016, la maggioranza si è pronunciata a favore dell'uscita di tale Stato membro dall'Unione. Autorizzato a tal fine dalla legge del 2017 sull'Unione europea (notifica del recesso), il Prime Minister (Primo Ministro, Regno Unito) ha notificato al Consiglio europeo, in data 29 marzo 2017, l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione in applicazione dell'articolo 50 TUE.

10 Il 19 dicembre 2017 è stato presentato alla Court of Session [Corte per le cause civili (Scozia), Regno Unito], da parte dei ricorrenti nel procedimento principale, tra i quali figurano un membro del Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Parlamento del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord; in prosieguo: il «Parlamento del Regno Unito»), due membri dello Scottish Parliament (Parlamento scozzese, Regno Unito) e tre membri del Parlamento europeo, un ricorso giurisdizionale (judicial review) diretto a ottenere una sentenza declaratoria (declarator) con cui si precisi se, quando e come detta notifica possa essere unilateralmente revocata. Tali ricorrenti, a sostegno dei quali sono intervenuti altri due membri del Parlamento del Regno Unito, chiedono se la notifica di cui all'articolo 50 TUE possa essere unilateralmente revocata prima della scadenza del periodo di due anni previsto in detta disposizione con la conseguenza che, laddove la notifica effettuata dal Regno Unito fosse

revocata, tale Stato membro rimarrebbe nell'Unione. Essi hanno invitato la Court of Session (Scotland) [Corte per le cause civili (Scozia)] a sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale al riguardo. Nel controricorso, il Ministro per l'uscita dall'Unione europea ha sostenuto che la questione era ipotetica e accademica, alla luce del fatto che la posizione dichiarata del governo del Regno Unito era che la notifica non sarebbe stata revocata.

- 11 Con decisione dell'8 giugno 2018 il Lord Ordinary (giudice di primo grado, Regno Unito) si è rifiutato di disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e ha respinto il ricorso giurisdizionale in base ai rilievi secondo cui, in primo luogo, la questione era ipotetica alla luce della posizione del Regno Unito e non potevano essere accertati i fatti in base ai quali si sarebbe chiesto alla Corte di pronunciarsi e, in secondo luogo, la materia sconfinava nella sovranità del Parlamento ed esulava dalla giurisdizione del giudice nazionale.
- 12 I ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto appello avverso la succitata sentenza dinanzi al giudice del rinvio.
- 13 Quest'ultimo sottolinea che, ai sensi dell'articolo 13 della legge del 2018 sull'Unione europea (recesso), deve essere richiesta l'approvazione da parte del Parlamento del Regno Unito in merito al risultato dei negoziati tra il Regno Unito e l'Unione europea ai sensi dell'articolo 50 TUE. In particolare, l'accordo di recesso può essere ratificato soltanto se esso e il quadro delle future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea sono stati approvati con una risoluzione della Camera dei Comuni e sono stati dibattuti nella Camera dei Lord. In mancanza di tale approvazione, il governo del Regno Unito deve dichiarare come propone di procedere. Qualora il Primo Ministro dichiari, prima del 21 gennaio 2019, che nessun accordo di principio può essere raggiunto, detto governo deve, ancora una volta, dichiarare come propone di procedere e deve portare tale proposta dinanzi ad entrambe le camere del Parlamento del Regno Unito.
- 14 Il giudice del rinvio espone che, qualora l'eventuale accordo tra il Regno Unito e l'Unione non sia approvato, e non accada null'altro, i Trattati cesseranno di applicarsi a tale Stato membro alla data del 29 marzo 2019 ed esso uscirà automaticamente dall'Unione alla medesima data.
- 15 Con ordinanza del 21 settembre 2018 il giudice del rinvio ha ammesso l'appello interposto contro la decisione del Lord Ordinary (giudice di primo grado) e ha accolto la richiesta dei ricorrenti nel procedimento principale di presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Il giudice del rinvio ritiene che non sia né accademico né prematuro chiedere alla Corte se sia giuridicamente possibile, per uno Stato membro, revocare unilateralmente la notifica effettuata ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE e rimanere nell'Unione. Detto giudice considera che la materia sia incerta e che la risposta della Corte avrà l'effetto di chiarire le opzioni disponibili per i membri della Camera dei Comuni al momento di pronunciarsi sull'eventuale accordo intervenuto tra il Regno Unito e l'Unione. In particolare, tale risposta consentirà loro di sapere se esistano non due, ma tre opzioni, vale a dire il recesso dall'Unione senza accordo, il recesso dall'Unione con l'accordo che sarà loro sottoposto, o la revoca della notifica dell'intenzione di recedere e la permanenza del Regno Unito nell'Unione.

- 16 In tali circostanze, la Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Corte per le cause civili in formazione di appello, prima sezione (Scozia), Regno Unito] ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Nel caso in cui uno Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo, ai sensi dell'articolo 50 TUE, la propria intenzione di recedere dall'Unione europea, se il diritto dell'Unione europea consenta che tale notifica sia revocata unilateralmente dallo Stato membro notificante e, qualora così fosse, a quali condizioni e con quale effetto nei confronti dello Stato membro che rimane nell'Unione europea».

- 17 Il governo del Regno Unito ha chiesto al giudice del rinvio l'autorizzazione a ricorrere in appello avverso l'ordinanza del 21 settembre 2018, menzionata al punto 15 della presente sentenza, e avverso l'ordinanza del 3 ottobre 2018 con cui detto giudice ha proposto la presente domanda di pronuncia pregiudiziale. Poiché tale richiesta è stata respinta con decisione dell'8 novembre 2018, detto governo ha chiesto alla Supreme Court of the United Kingdom (Corte suprema del Regno Unito) l'autorizzazione a ricorrere in appello avverso le due ordinanze citate. Tale autorizzazione gli è stata negata con ordinanza della Supreme Court of the United Kingdom (Corte suprema del Regno Unito) del 20 novembre 2018.

Procedimento dinanzi alla Corte

- 18 Il giudice del rinvio ha chiesto l'applicazione del procedimento accelerato previsto all'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte.
- 19 Con ordinanza del 19 ottobre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:851), il presidente della Corte ha accolto tale istanza.

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

- 20 Il governo del Regno Unito sostiene che la questione pregiudiziale è irricevibile, in quanto ipotetica. In particolare, detto governo osserva che non è stato adottato né previsto alcun progetto di atto di revoca della notifica dell'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione, che non esiste alcuna controversia principale e che la questione posta è diretta in realtà ad ottenere un parere consultivo su una questione di natura costituzionale, vale a dire la corretta interpretazione dell'articolo 50 TUE e degli atti adottati in base ad esso.
- 21 A parere di detto governo, non vi sarebbe alcuna controversia concreta, in quanto la questione pregiudiziale riguarderebbe fatti che non si sono verificati e il cui verificarsi è incerto. Il governo del Regno Unito espone che è sempre stata sua intenzione, come esso ha costantemente ripetuto, rispettare il risultato del referendum procedendo alla notifica di cui all'articolo 50 TUE e quindi al recesso dall'Unione, sia sulla base di un accordo, sia in mancanza dello stesso.

- 22 La questione verterebbe in realtà sulle implicazioni giuridiche di una situazione diversa da quella che si configura attualmente. Detta questione presupporrebbe, da un lato, che il Regno Unito, su iniziativa del suo Parlamento o in altro modo, tentasse di revocare la notifica e, dall'altro, che la Commissione europea o gli altri 27 Stati membri si opponessero a tale revoca, giacché soltanto un'opposizione siffatta sarebbe idonea a far sorgere una controversia.
- 23 Secondo il governo del Regno Unito, la proposizione del ricorso principale, corredato di una domanda di pronuncia pregiudiziale finalizzata ad ottenere un parere giuridico della Corte, costituirebbe un'elusione delle norme del Trattato FUE in materia di mezzi di ricorso, di legittimazione ad agire e di termini. Detto governo ricorda che la procedura di parere si svolge entro i limiti definiti dalle regole dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE ed è avviata soltanto nel caso in cui si ponga una questione relativa alla compatibilità con i Trattati di un progetto di accordo internazionale.
- 24 Gli unici mezzi di ricorso possibili sarebbero i ricorsi diretti, nel caso in cui il Regno Unito revocasse la propria notifica e provocasse una controversia con gli altri Stati membri e le istituzioni dell'Unione.
- 25 La Commissione ritiene del pari che la decisione che sarà adottata dal giudice del rinvio dopo avere ricevuto la risposta della Corte alla sua questione pregiudiziale non avrà alcun effetto vincolante sulle parti del procedimento principale, sicché tale questione sarebbe ipotetica. In udienza, tuttavia, essa ha riconosciuto che esiste una controversia principale.
- 26 A tale proposito, occorre ricordare che spetta soltanto al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità del caso di specie, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione di una norma giuridica dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire (sentenze del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 24, e del 7 febbraio 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punto 31).
- 27 Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione richiesta relativamente ad una norma dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte (sentenze del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 25, e del 7 febbraio 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punto 32).
- 28 Si deve inoltre ricordare che, conformemente a una giurisprudenza costante, la ratio del rinvio pregiudiziale non consiste nell'esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, ma risponde all'esigenza di dirimere concretamente una controversia (sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 194 e giurisprudenza citata; v. altresì, in tal senso, sentenze del 16 dicembre 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punto 18, e del 12 giugno 2008, Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, punto 26).

- 29 Nella fattispecie, si deve rilevare che il giudice del rinvio è stato adito con un appello avverso una decisione del giudice di primo grado resa nell'ambito di un ricorso diretto ad ottenere una sentenza declaratoria sulla questione se la notifica dell'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione, effettuata conformemente all'articolo 50 TUE, possa essere unilateralmente revocata prima della scadenza del periodo di due anni previsto da detta disposizione, con la conseguenza che, qualora la notifica fosse revocata, il Regno Unito rimarrebbe nell'Unione. A tale proposito, il giudice del rinvio afferma di dover risolvere tale questione di diritto, reale e attuale, che dà luogo a una controversia e riveste una notevole importanza pratica. Detto giudice rileva che spetta a uno dei ricorrenti e ai due intervenienti nel procedimento principale, che sono membri del Parlamento del Regno Unito, pronunciarsi sul recesso del Regno Unito dall'Unione e in particolare, conformemente all'articolo 13 della legge del 2018 sull'Unione europea (recesso), sulla ratifica dell'accordo negoziato tra il governo del Regno Unito e l'Unione, ai sensi dell'articolo 50 TUE. Il giudice del rinvio precisa che i menzionati membri del Parlamento del Regno Unito hanno un interesse a che si risponda a tale questione di diritto, giacché detta risposta consentirà di chiarire le opzioni di cui essi dispongono nell'esercizio del loro mandato parlamentare.
- 30 Orbene, non spetta alla Corte né rimettere in discussione la valutazione del giudice del rinvio relativa alla ricevibilità del ricorso principale, che rientra, nell'ambito del procedimento pregiudiziale, nella competenza del giudice nazionale, né verificare se la decisione di rinvio sia stata adottata conformemente alle norme nazionali disciplinanti l'organizzazione giudiziaria e le procedure giurisdizionali (v., in tal senso, sentenze del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 26, e del 7 febbraio 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punto 34). Nella fattispecie, il giudice del rinvio ha respinto le eccezioni di irricevibilità sollevate dinanzi ad esso dal governo del Regno Unito in riferimento al carattere ipotetico o accademico del ricorso principale. Ne consegue che gli argomenti del governo del Regno Unito e della Commissione, nella parte in cui mirano a rimettere in discussione la ricevibilità del ricorso, non hanno alcuna incidenza sulla valutazione della ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 33).
- 31 Inoltre, la circostanza che l'azione esperita nel caso di specie abbia carattere declaratorio non osta a che la Corte statuisca su una questione pregiudiziale se tale azione è consentita dal diritto nazionale e detta questione corrisponde ad un bisogno oggettivo ai fini della soluzione della controversia con cui esso è ritualmente adito (v., in tal senso, sentenze del 15 dicembre 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punto 65, e del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 28).
- 32 Pertanto, esiste effettivamente una controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio, e ciò anche se l'appellato nel procedimento principale ha scelto di non esprimersi nel merito della questione sollevata dai ricorrenti nel procedimento principale, limitandosi a sostenere che il loro ricorso è irricevibile (v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punti 11 e 15).
- 33 Per quanto attiene alla rilevanza della questione pregiudiziale, essa non susciterebbe alcun dubbio, dal momento che detta questione verte sull'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, nella fattispecie di diritto primario, e tale questione costituisce precisamente l'oggetto della controversia principale.

- 34 Non risulta, pertanto, in maniera manifesta che la questione sollevata, vertente sull'interpretazione dell'articolo 50 TUE, non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, o che riguardi un problema di natura ipotetica.
- 35 Per quanto concerne l'argomento menzionato al punto 23 della presente sentenza, secondo cui il giudice del rinvio tenterebbe di ottenere un parere della Corte, eludendo la procedura prevista all'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, occorre rilevare che il giudice del rinvio non chiede alla Corte di esprimere un parere sulla compatibilità con i Trattati di un accordo previsto dall'Unione, bensì la interroga sull'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione al fine di emettere la propria sentenza nel procedimento principale.
- 36 Ne consegue che la questione pregiudiziale è ricevibile.

Nel merito

- 37 I ricorrenti e gli intervenienti nel procedimento principale, pur prendendo atto della mancanza nell'articolo 50 TUE di una norma esplicita relativa alla revoca di una notifica dell'intenzione di recedere dall'Unione, sostengono che tale diritto esiste e ha carattere unilaterale. Tuttavia, esso potrebbe essere esercitato soltanto nel rispetto delle norme costituzionali dello Stato membro interessato, per analogia con l'esercizio del diritto di recesso previsto all'articolo 50, paragrafo 1, TUE. Secondo tali parti del procedimento principale, la procedura di recesso durerebbe quindi fintanto che lo Stato interessato intenda recedere dall'Unione, ma si concluderebbe qualora, prima della scadenza del termine di cui all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, detto Stato membro cambi parere e decida di non recedere più dall'Unione.
- 38 Il Consiglio e la Commissione, pur condividendo il punto di vista secondo cui uno Stato membro ha il diritto di revocare la notifica della propria intenzione di recedere prima che i Trattati abbiano cessato di essere applicabili nei suoi confronti, negano che tale diritto abbia carattere unilaterale.
- 39 Secondo dette istituzioni, il riconoscimento di un diritto di revoca unilaterale consentirebbe a uno Stato membro che abbia notificato la propria intenzione di recedere di eludere le regole stabilite dall'articolo 50, paragrafi 2 e 3, TUE, che mirano a permettere un recesso ordinato dall'Unione, ad aprire la strada ad abusi da parte dello Stato membro interessato, a detrimento dell'Unione e delle sue istituzioni.
- 40 Il Consiglio e la Commissione sostengono che lo Stato membro interessato potrebbe allora esercitare il proprio diritto di revoca poco prima della scadenza del termine di cui all'articolo 50, paragrafo 3, TUE e notificare una nuova intenzione di recedere subito dopo tale scadenza, avviando in tal modo un nuovo termine di negoziazione di due anni. In tal modo lo Stato membro interessato godrebbe, de facto, di un diritto illimitato nel tempo di negoziare il proprio recesso e priverebbe di effetto utile il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE.
- 41 Inoltre, secondo dette istituzioni, uno Stato membro potrebbe utilizzare in qualsiasi momento il proprio diritto di revoca come leva negoziale. Qualora i termini dell'accordo di recesso non fossero convenienti, esso potrebbe minacciare di revocare la propria notifica e in tal modo esercitare pressione sulle istituzioni dell'Unione al fine di migliorare a proprio vantaggio i termini dell'accordo.

- 42 Al fine di prevenire tali rischi, il Consiglio e la Commissione propongono quindi di interpretare l'articolo 50 TUE nel senso che esso consente la revoca, ma soltanto qualora il Consiglio europeo vi acconsenta all'unanimità.
- 43 Il governo del Regno Unito, dal canto suo, non ha preso posizione in merito al diritto di uno Stato membro di revocare la notifica della propria intenzione di recedere dall'Unione ai sensi dell'articolo 50 TUE.
- 44 A tale proposito, si deve ricordare che i trattati istitutivi, che costituiscono la carta costituzionale di base dell'Unione (sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23), hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi [parere 2/13 (*Adesione dell'Unione alla CEDU*), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 157 e giurisprudenza citata].
- 45 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale autonomia del diritto dell'Unione, rispetto tanto al diritto degli Stati membri quanto al diritto internazionale, si giustifica sulla base delle caratteristiche essenziali dell'Unione e del diritto dell'Unione, relative, in particolare, alla struttura costituzionale dell'Unione nonché alla natura stessa di tale diritto. Il diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per la circostanza di essere una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l'efficacia diretta di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche hanno dato luogo a una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano in modo reciproco gli Stati membri e l'Unione, nonché gli Stati membri tra di loro (sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 33 e giurisprudenza citata).
- 46 Occorre quindi esaminare la questione sottoposta alla luce dei Trattati complessivamente considerati.
- 47 A tale proposito, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima e degli obiettivi da essa perseguiti, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi pertinenti per la sua interpretazione (v., in tal senso, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 135; sentenze del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 50 e giurisprudenza citata, e del 17 marzo 2016, *Parlamento/Commissione*, C-286/14, EU:C:2016:183, punto 43).
- 48 Per quanto attiene alla formulazione dell'articolo 50 TUE, si deve constatare che tale disposizione non riguarda esplicitamente la questione della revoca. Esso non la vieta né l'autorizza espressamente.
- 49 Ciò posto, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 99 a 102 delle sue conclusioni, dal testo dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE risulta che uno Stato membro che decida di recedere deve notificare la sua «intenzione» al Consiglio europeo. Orbene, un'intenzione non è, per natura, né definitiva né irrevocabile.

- 50 Inoltre, l'articolo 50, paragrafo 1, TUE enuncia che ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. Ne consegue che lo Stato membro interessato non è tenuto a prendere la sua decisione di concerto con gli altri Stati membri o con le istituzioni dell'Unione. La decisione di recedere ricade esclusivamente nella sfera di volontà di tale Stato membro, nel rispetto delle sue norme costituzionali, e dipende quindi unicamente da una sua scelta sovrana.
- 51 L'articolo 50, paragrafi 2 e 3, TUE stabilisce poi la procedura da seguire in caso di decisione di recesso. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza del 19 settembre 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punto 46), tale procedura comprende, in primo luogo, la notifica al Consiglio europeo dell'intenzione di recedere, in secondo luogo, i negoziati e la conclusione di un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto delle future relazioni tra lo Stato interessato e l'Unione, e, in terzo luogo, il recesso propriamente detto dall'Unione alla data di entrata in vigore del menzionato accordo o, in sua mancanza, due anni dopo la notifica effettuata presso il Consiglio europeo, salvo che quest'ultimo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.
- 52 L'articolo 50, paragrafo 2, TUE fa riferimento all'articolo 218, paragrafo 3, TFUE, secondo cui la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.
- 53 L'articolo 50, paragrafo 2, TUE definisce quindi il ruolo delle diverse istituzioni nella procedura da seguire ai fini della negoziazione e della conclusione dell'accordo di recesso, conclusione che richiede un voto a maggioranza qualificata del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.
- 54 L'articolo 50 TUE stabilisce altresì, al paragrafo 3, il momento in cui produce effetti il recesso dello Stato membro interessato dall'Unione, disponendo che i Trattati cessano di essere applicabili a tale Stato membro a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica da parte di detto Stato membro della sua intenzione di recedere. Questo termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica si applica salvo che il Consiglio europeo decida, all'unanimità e d'intesa con lo Stato membro interessato, di prorogarlo.
- 55 Dopo il recesso dall'Unione, lo Stato membro interessato può nuovamente chiedere di aderirvi, secondo la procedura di cui all'articolo 49 TUE.
- 56 Ne consegue che l'articolo 50 TUE persegue un duplice obiettivo, vale a dire, da un lato, sancire il diritto sovrano degli Stati membri di recedere dall'Unione e, dall'altro, istituire una procedura intesa a consentire che tale recesso si svolga in modo ordinato.
- 57 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 94 e 95 delle sue conclusioni, il carattere sovrano del diritto di recesso sancito dall'articolo 50, paragrafo 1, TUE depone a favore dell'esistenza del diritto dello Stato membro interessato di revocare la notifica della sua intenzione di recedere dall'Unione fintanto che non sia entrato in vigore l'accordo di recesso concluso tra l'Unione e tale Stato membro o, in mancanza di tale accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, eventualmente prorogato ai sensi di detta disposizione.

- 58 In mancanza di un'espressa disposizione relativa alla revoca della notifica dell'intenzione di recedere, tale revoca è subordinata al rispetto delle regole previste all'articolo 50, paragrafo 1, TUE, per il recesso medesimo, cosicché essa può essere decisa unilateralmente, in conformità delle norme costituzionali dello Stato membro interessato.
- 59 La revoca da parte di uno Stato membro, prima di una delle scadenze menzionate al punto 57 della presente sentenza, della notifica della sua intenzione di recedere riflette la decisione sovrana di tale Stato di mantenere lo status di Stato membro dell'Unione, status che detta notifica non ha l'effetto di sospendere o di alterare (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punto 45), fatto salvo soltanto l'articolo 50, paragrafo 4, TUE.
- 60 Per tale motivo una simile revoca si distingue fundamentalmente da un'eventuale domanda con la quale lo Stato membro interessato miri ad ottenere che il Consiglio europeo proroghi il termine di due anni previsto all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, cosicché non può essere accolta l'analogia che il Consiglio e la Commissione tentano di stabilire tra detta revoca e una siffatta domanda di proroga.
- 61 Per quanto riguarda il contesto dell'articolo 50 TUE, occorre fare riferimento al tredicesimo considerando del preambolo del Trattato UE, al primo considerando del preambolo del Trattato FUE e all'articolo 1 TUE, da cui risulta che i Trattati hanno lo scopo di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, nonché al secondo considerando del preambolo del Trattato FUE, secondo cui l'Unione mira ad eliminare le barriere che dividono l'Europa.
- 62 Occorre inoltre sottolineare l'importanza dei valori di libertà e democrazia, enunciati nel secondo e nel quarto considerando del preambolo del Trattato UE, che rientrano tra i valori comuni menzionati all'articolo 2 di detto Trattato e nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e che in tal senso fanno parte dei fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punti 303 e 304).
- 63 Come risulta dall'articolo 49 TUE, secondo cui ogni Stato europeo può domandare di diventare membro dell'Unione e al quale corrisponde l'articolo 50 TUE sul diritto di recesso, l'Unione raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito a tali valori, sicché il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i suddetti valori [v., in tal senso, sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 35].
- 64 Occorre inoltre rilevare che, poiché lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31; del 19 ottobre 2004, Zhu e Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punto 25, e del 2 marzo 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 43), l'eventuale recesso di uno Stato membro dall'Unione può avere un'incidenza considerevole sui diritti di tutti i cittadini dell'Unione, compresi, in particolare, il diritto alla libera circolazione sia per i cittadini dello Stato membro interessato che per quelli degli altri Stati membri.
- 65 Pertanto, se uno Stato non può essere obbligato ad aderire all'Unione contro la sua volontà, esso non può nemmeno essere costretto a recedere dall'Unione contro la sua volontà.

- 66 Orbene, se la notifica dell'intenzione di recedere dovesse condurre ineluttabilmente al recesso dello Stato membro interessato al termine del periodo di cui all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, detto Stato membro potrebbe essere costretto ad uscire dall'Unione contro la sua volontà, espressa in esito a un processo democratico conforme alle sue norme costituzionali, di tornare sulla sua decisione di recedere dall'Unione e, pertanto, di continuare ad esserne membro.
- 67 È giocoforza constatare che siffatto risultato sarebbe contrario agli obiettivi e ai valori ricordati ai punti 61 e 62 della presente sentenza. In particolare, sarebbe contrario allo scopo dei Trattati consistente nel creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa obbligare a recedere uno Stato membro che, dopo avere notificato la propria intenzione di recedere dall'Unione conformemente alle proprie norme costituzionali e in esito a un processo democratico, decida di revocare la notifica di tale intenzione nel contesto di un processo siffatto.
- 68 La genesi dell'articolo 50 TUE milita del pari a favore di un'interpretazione di tale disposizione nel senso che uno Stato membro ha il diritto di revocare unilateralmente la notifica della propria intenzione di recedere dall'Unione. Infatti, si deve rilevare che i termini di detto articolo riprendono in gran parte quelli di una clausola di recesso dall'Unione che figurava, per la prima volta, nel progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Tuttavia, mentre in occasione della redazione di tale clausola erano stati proposti taluni emendamenti finalizzati a consentire l'espulsione di uno Stato membro, a evitare il rischio di abusi durante la procedura di recesso o a rendere più difficile la decisione di recesso, tali emendamenti erano stati tutti respinti per il motivo, espressamente formulato nei commenti al progetto, che occorreva mantenere il carattere volontario e unilaterale della decisione di recesso.
- 69 Da tali elementi risulta che la notifica da parte di uno Stato membro della sua intenzione di recedere non può condurre ineluttabilmente al recesso di tale Stato membro dall'Unione. Al contrario, uno Stato membro che sia tornato sulla propria decisione di recedere dall'Unione ha il diritto di revocare detta notifica fintanto che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso fra tale Stato membro e l'Unione o, in mancanza di siffatto accordo, fino a quando non sia scaduto il termine previsto all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, eventualmente prorogato in conformità di quest'ultima disposizione.
- 70 Tale conclusione 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.
- 71 Infatti, qualora un trattato consenta un recesso sulla base delle sue disposizioni, l'articolo 68 della menzionata Convenzione precisa in particolare, in termini chiari e incondizionati, che la notifica del recesso, quale prevista agli articoli 65 e 67 della medesima Convenzione, può essere revocata in qualsiasi momento, prima che abbia avuto effetto.
- 72 Per quanto riguarda la proposta del Consiglio e della Commissione di subordinare il diritto dello Stato membro interessato di revocare la notifica della sua intenzione di recedere a un'approvazione, all'unanimità, da parte del Consiglio europeo, tale condizione trasformerebbe un diritto unilaterale sovrano in un diritto subordinato soggetto a una procedura di approvazione. Orbene, siffatta procedura di approvazione sarebbe incompatibile con il principio, ricordato ai punti 65, 67 e 69 della presente sentenza, secondo cui uno Stato membro non può essere costretto a recedere dall'Unione contro la sua volontà.

- 73 Ne consegue, in primo luogo, che, fino a quando non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra l'Unione e lo Stato membro interessato o, in mancanza di tale accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE, eventualmente prorogato in conformità di tale disposizione, detto Stato membro, il quale dispone, fatto salvo l'articolo 50, paragrafo 4, TUE, di tutti i diritti e rimane soggetto a tutti gli obblighi previsti dai trattati, mantiene la facoltà di revocare unilateralmente la notifica della sua intenzione di recedere dall'Unione, conformemente alle proprie norme costituzionali.
- 74 In secondo luogo, occorre che la revoca della notifica dell'intenzione di recedere, da un lato, sia comunicata per iscritto al Consiglio europeo e, dall'altro, sia univoca e incondizionata, nel senso che sia diretta a confermare l'appartenenza all'Unione dello Stato membro interessato in termini immutati per quanto riguarda la sua condizione di Stato membro, e detta revoca pone fine alla procedura di recesso.
- 75 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 50 TUE deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui uno Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo, ai sensi di detta disposizione, la propria intenzione di recedere dall'Unione, la menzionata disposizione consente a tale Stato membro, fintanto che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra detto Stato membro e l'Unione o, in mancanza di siffatto accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto al paragrafo 3 del medesimo articolo, eventualmente prorogato in conformità di tale paragrafo, di revocare unilateralmente la notifica, in maniera univoca e incondizionata, mediante comunicazione scritta al Consiglio europeo, dopo che lo Stato membro interessato abbia assunto la decisione di revoca conformemente alle sue norme costituzionali. La revoca in parola è finalizzata a confermare l'appartenenza dello Stato membro di cui trattasi all'Unione in termini immutati per quanto riguarda il suo status di Stato membro e pone fine alla procedura di recesso.

Sulle spese

- 76 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (seduta plenaria) dichiara:

L'articolo 50 TUE deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui uno Stato membro abbia notificato al Consiglio europeo, ai sensi di detta disposizione, la propria intenzione di recedere dall'Unione europea, la menzionata disposizione consente a tale Stato membro, fintanto che non sia entrato in vigore un accordo di recesso concluso tra detto Stato membro e l'Unione europea o, in mancanza di siffatto accordo, fino a quando non sia scaduto il termine di due anni previsto al paragrafo 3 del medesimo articolo, eventualmente prorogato in conformità di tale paragrafo, di revocare unilateralmente la notifica, in maniera univoca e incondizionata, mediante comunicazione scritta al Consiglio europeo, dopo che lo Stato membro interessato abbia assunto la decisione di revoca conformemente alle sue norme costituzionali. La revoca in parola è finalizzata a confermare l'appartenenza dello Stato membro di cui trattasi all'Unione europea in termini immutati per quanto riguarda il suo status di Stato membro e pone fine alla procedura di recesso.

Firme

ⁱ — Il punto 45 del presente testo è stato oggetto di una modifica di ordine linguistico, successivamente alla sua pubblicazione iniziale.