



1 ° GIUGNO 2020

federalismi.it

Fascicolo n. 17/2020

A cura di:

Jacopo Alberti, Ilaria Anrò, Martina Buscemi, Benedetta Cappiello,
Luigi Crema, Loris Marotti, Giulia Vallar



ISSN 1826-3534

Numero 17, 2020

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura e delle conclusioni, sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Comitato di direzione: Prof. Luisa Casseti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Annamaria Poggi; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione: Prof. Federica Fabrizzi (Redattore Capo); Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott.ssa Federica Grandi; dott. Giovanni Piccirilli; dott. Massimo Rubechi; dott. Federico Savastano; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: dott. Federico Savastano (coordinatore); dott. Simone Barbareschi; dott. Paolo Bonini; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Elena Maioli Castriota Scanderbech; dott. Nicola Pettinari; dott. Michela Troisi.

E-mail: redazione@federalismi.it

La XV edizione dell'Incontro fra giovani cultori delle materie internazionalistiche, svoltasi a Milano il 1° aprile 2019, con il titolo "Exit! Il recesso dai trattati multilaterali" è stato finanziato dalla Cattedra Jean Monnet "Chi ha paura dell'Europa?" del Prof. Massimo Condinanzi

Con il contributo del dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano – dipartimento di eccellenza, progetto “diritto, giustizia e sviluppo sostenibili”



Qui a peur de l'Europe?

Who's afraid of Europe?

Cattedra Jean Monnet

Prof. Massimo Condinanzi



Sommario

EDITORIALE

- Exit! Il recesso dai trattati multilaterali. Crisi e nuovi slanci nella cooperazione internazionale ed europea, di *Jacopo Alberti e Martina Buscemi*iv

SEZIONE I - I RAPPORTI TRA LO STATO MEMBRO RECEDENTE E L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

- Il recesso, o la sua minaccia, come reazione dello Stato alle condotte sanzionatorie nei suoi confronti adottate da un'organizzazione internazionale, di *Alice Ollino*..... 1
- Il diritto a terminare unilateralmente la procedura di recesso dall'Unione europea: note a margine della sentenza *Wightman*, di *Mauro Gatti*..... 26
- I rapporti tra il recesso dall'Unione europea e l'obiettivo della 'ever closer union', di *Filippo Croci*..... 57
- L'art. 50 TUE e il recesso dall'euro: un'ipotesi percorribile?, di *Andrea Circolo* 81

SEZIONE II - IL RECESSO E IL RUOLO DELLE CORTI

- Recesso dall'Unione e soluzione delle controversie: il ruolo della Corte di giustizia dell'UE, di *Carlo Tovo* 98
- Le alternative informali al recesso dalla Convenzione europea dei diritti umani: la 'principled resistance' e le minacce di recesso dal sistema convenzionale, di *Elena Corcione*..... 129
- 'Judicializing Treaty Exit Powers Through Domestic Courts', di *Francesco Sorace* 150

CONCLUSIONI

- Il recesso dai trattati multilaterali e il regime speciale dell'art. 50 TUE: l'intersezione tra due istituti contigui, di *Roberto Baratta*..... 167



Exit! Il recesso dai trattati multilaterali. Crisi e nuovi slanci nella cooperazione internazionale ed europea*

di Jacopo Alberti

Professore associato di diritto
dell'Unione europea
Università degli Studi di Ferrara

e Martina Buscemi

Assegnista di ricerca di diritto
internazionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Il recesso dai trattati multilaterali: fattore di crisi o di rilancio della cooperazione? – 2. La rilevanza del recesso nella prassi corrente. 3. Le questioni sollevate dalla prospettiva, interconnessa, del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea. 4. L'incontro di studio e gli atti del convegno.

1. Il recesso dai trattati multilaterali: fattore di crisi o di rilancio della cooperazione?

Recentemente, il fenomeno del recesso degli Stati da trattati multilaterali si è registrato in diversi ambiti del diritto internazionale, inserendosi in una dinamica più ampia di “*disengagement*” degli Stati dalla cooperazione internazionale¹. Nel contesto europeo, la Brexit è certamente l'esempio più discusso²; ma le numerose iniziative di recesso promosse, su scala globale, dagli accordi in materia ambientale, penale, di protezione degli investimenti, fino a quelli sul disarmo nucleare, dimostrano l'attualità e la rilevanza del tema in esame³. E lo stesso è a dirsi per l'attuale emergenza sanitaria, ormai tragicamente estesa su scala globale, che dimostra una volta di più la relazione paradossale tra cooperazione e recesso. Da un lato, la comunità internazionale, per gestire un problema comune quale quello pandemico, ha bisogno di

* Il presente scritto riprende e rielabora le riflessioni compiute congiuntamente dal comitato organizzativo del XV incontro tra i giovani cultori delle materie internazionalistiche, composto da Jacopo Alberti, Ilaria Anrò, Martina Buscemi, Benedetta Cappelletto, Luigi Crema, Loris Marotti, Giulia Vallar, curatori del numero speciale.

¹ Tale dinamica è efficacemente descritta in J. CRAWFORD, *The Current Political Discourse Concerning International Law*, in *Modern Law Review*, 2018, p. 1 ss. Per quanto riguarda gli studi che si sono occupati, in particolare, della prassi recente dei recessi dai trattati, si segnalano, senza pretesa di esaustività, *Symposium on Treaty Exit at the Interface of Domestic and International Law*, in *American Journal of International Law Unbound*, 2017, pp. 425-466; *Exiting International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2018, pp. 243-410; *Riflessioni sul recesso da trattati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, pp. 937-1070.

² La bibliografia sul tema è ricchissima. Si vedano, per tutti, P. CRAIG, *Brexit: a drama in six acts*, in *European Law Review*, 2016, pp. 447-468; F. FABBRINI (a cura di), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford, 2017; A. BIONDI, M. KENDRICK, P. J. BIRKINSHAW (a cura di), *Brexit: The Legal Implications*, Alphen an den Rijn, 2018.

³ Per un panorama complessivo dei recessi dai trattati avvenuti nell'ultimo quindicennio sia consentito un rimando a M. BUSCEMI, L. MAROTTI, *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati: quale rilevanza della Convenzione di Vienna nella prassi recente?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, pp. 939-976, spec. pp. 940-943, mentre per l'esame della prassi precedente v. L. HELFER, *Exiting Treaties*, in *Virginia Law Review*, 2005, p. 1579 ss.

intensificare la propria reciproca collaborazione, tanto sul piano tecnico-scientifico, che politico. Dall'altro, diversi Stati hanno messo in discussione gli impegni internazionali sottoscritti – ancorché spesso solo sotto forme di deroghe e non veri e propri recessi – proprio per fare fronte alla situazione di crisi⁴.

Il recesso emerge dunque come un istituto giuridico ambivalente, di difficile inquadramento sia nel suo concreto verificarsi, sia nelle sue ragioni scatenanti, sia nelle conseguenze giuridiche e politiche che è capace di determinare.

Infatti, l'iniziativa di recesso si palesa in forme mutevoli e cangianti. Talvolta non si perfeziona, perché solo minacciata, mentre talaltre ritorna, perché ritirata e poi ripresentata. Inoltre, il recesso agisce sulla cooperazione denunciata in maniera ambigua e difficilmente comprensibile, almeno fino a quando gli interi eventi non si sono compiuti: esso è certamente negativo, in quanto segno di distacco, ma al tempo stesso almeno in parte anche benefico, in quanto potenzialmente foriero di nuovi slanci nell'integrazione. In particolare, quando il recesso si manifesta rispetto a trattati che istituiscono una forma di cooperazione avanzata, ad esempio in relazione agli accordi istitutivi di organizzazioni internazionali, l'azione unilaterale può innescare una reazione a catena con effetto potenzialmente destabilizzante per i membri appartenenti alla cooperazione denunciata; oppure, essa può attivare meccanismi “difensivi” volti a preservare e rafforzare l'unione tra la cerchia degli Stati contraenti.

2. La rilevanza del recesso nella prassi corrente

La prassi è ricca di esempi in ambo i casi.

Nel primo, le denunce degli Stati recedenti assumono un così forte valore politico da mettere infatti in discussione l'intero modello di cooperazione sottostante. In questo solco si collocano le numerose critiche rivolte alla Corte penale internazionale, molte delle quali culminate in formali denunce allo Statuto istitutivo della Corte e prodromiche all'avvio di modelli alternativi di cooperazione in materia penale⁵. E, potenzialmente, si potrebbe inserire in questo contesto anche un ipotetico recesso dall'Unione economica e monetaria che, al netto della sua discutibile legittimità e fattibilità giuridica, chiaramente solleverebbe rilevanti problemi politici sul futuro della moneta unica europea⁶.

⁴ Si rimanda alle diverse analisi pubblicate su *EJIL:Talk!*, *Sidi-Blog*, *Aisdue Post*, *ASIL-Inisgbts*, *Eurojus* nonché allo Special Focus on Covid19 del Forum di *European Papers*.

⁵ Si pensi alla strategia dell'Unione africana che ha promosso il ritiro degli Stati membri dalla Corte penale internazionale e la contestuale creazione di un meccanismo regionale alternativo attraverso il Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, adottato il 27 giugno 2014 e non ancora entrato in vigore.

⁶ Sul tema, la bibliografia è numerosa; si vedano, per tutti, H. SIEKMANN, *Exit, exclusion, and parallel currencies in the euro area*, in T. MASSART, A. MBOTAINGAR, *Liber amicorum en l'honneur du professeur Joël Monéger*, Parigi, 2017, p. 773-796; G. PERONI, *La crisi dell'euro. Limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012.

Nel secondo caso, invece, il recesso di Stati da sistemi di cooperazione integrata, pur scuotendone le fondamenta, non sembra segnare esclusivamente una crisi, costituendo un'occasione di riflessione sul sistema di cooperazione stesso. Paradigmatico, in tal senso, è il caso del recesso dall'Unione europea da parte del Regno Unito che, pur avendo costituito l'apice di una crisi politica del processo di integrazione europea, ha reso evidente la difficoltà di costruire modelli alternativi di cooperazione internazionale, la loro minor efficacia quantomeno sul piano della creazione del sempre auspicato *level playing field* per le imprese, nonché l'importanza, invisibile perché scontata, dei risultati raggiunti nel solco dell'esperienza "comunitaria".

Anche sul piano delle *motivazioni* addotte per i ritiri degli Stati dai vincoli pattizi, si possono poi distinguere diverse tipologie di recesso⁷, a ulteriore dimostrazione della sfaccettata natura dell'istituto giuridico ora in esame. La prima, e di gran lunga principale, è quella dei recessi scaturiti da motivazioni prettamente *politiche*. Essi sono senz'altro i più discussi, e ai nostri fini anche i più interessanti, in quanto, benché solitamente avviati sulla base di clausole che ammettono tale facoltà, sollevano numerose questioni giuridiche in merito sia alla validità della pretesa unilaterale fatta valere che ai suoi effetti. Il recesso britannico è un esempio paradigmatico in tal senso, poiché – al netto di inevitabili dissensi su aspetti specifici e di dettaglio della legislazione dell'Unione⁸ – l'uscita è stata decisa squisitamente sulla base di una diversa visione politica sul futuro dell'organizzazione e sull'opportunità di ulteriori cessioni di sovranità.

Altre volte, il recesso costituisce una reazione di natura politica a seguito di presunte condotte illegittime tenute dall'istituzione stabilita dal trattato denunciato⁹, assumendo il valore di protesta in relazione al perseguimento di certe politiche non gradite da parte dell'istituzione denunciata¹⁰. In questa medesima declinazione del recesso quale strumento "politico-strategico" si collocano anche le numerose contestazioni rivolte ai tribunali internazionali culminate in formali denunce di trattati che ne attribuiscono la giurisdizione. Tale fenomeno recentemente ha riguardato non solo la Corte

⁷ Per una classificazione della prassi alla luce delle motivazioni sottese ai recessi si veda M. BUSCEMI, L. MAROTTI, *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati*, op. cit., pp. 940-943.

⁸ Paradigmatica, in tal senso, è la battaglia legale intrapresa dal Regno Unito negli anni immediatamente precedenti al referendum sul recesso, volta a censurare dinanzi alla Corte di giustizia una serie di misure nel settore bancario e finanziario che, in breve, anteponevano gli interessi dei Paesi dell'Eurozona a quelli della *City*. Si vedano, sul punto, P. SCHAMMO, *Protecting the City of London? UK challenge to EU agency law*, in *Company Lawyer*, 2014, pp. 33-34 e M. RANDALL, L. LU, *Capping of Bankers' Bonuses? Case C-507/13 UK v. Parliament and Council*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 383 e ss.

⁹ Si pensi al caso del Venezuela che ha denunciato, nel 2012, la Convenzione americana dei diritti dell'uomo e, nel 2017, la Carta dell'Organizzazione degli Stati americani adducendo un'asserita ingerenza negli affari interni da parte delle istituzioni abbandonate (M. BUSCEMI, L. MAROTTI, *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati*, op. cit., pp. 942-943).

¹⁰ Tale è il ritiro di Israele e degli Stati Uniti dall'UNESCO, a seguito delle posizioni assunte nei confronti della Palestina (*ibidem*).

internazionale di giustizia, ma diversi tribunali in materia di diritti umani, di diritto penale internazionale e di diritto degli investimenti¹¹.

Altrettanto interessanti sono anche le iniziative di recesso solo “minacciate”, talora avviate e poi non perfezionate a seguito delle quali lo Stato recedente rientra nel regime multilaterale, alla luce di un ripensamento o per rispettare le procedure interne, spesso di fonte costituzionale, sulla competenza a denunciare. Il riferimento è alle diverse iniziative di recesso preannunciate dall’amministrazione statunitense di Trump, alcune delle quali portate a compimento solamente in una fase successiva¹², altre ritirate¹³, nonché alla revoca delle notifiche di recesso dallo Statuto di Roma¹⁴, anche a seguito del vaglio di legittimità operato dalle corti costituzionali¹⁵.

Per contro, nell’ambito del diritto internazionale privato si assiste ad una certa tenuta degli strumenti multilaterali che stabiliscono norme di diritto internazionale privato e processuale: si pensi al successo sempre crescente della Convenzione di New York del 1958, con 159 Stati parti, e di numerose convenzioni redatte in seno alla Conferenza dell’Aja di diritto internazionale privato. La stessa Conferenza dell’Aja non sembra andare incontro a fenomeni di allontanamento dei suoi Stati membri. Tuttavia, alcuni recenti casi di recesso da trattati multilaterali, tra cui la Brexit, pongono rilevanti questioni anche dal punto di vista del diritto internazionale privato¹⁶.

3. Le questioni sollevate dalla prospettiva, interconnessa, del diritto internazionale e del diritto dell’Unione europea

Di fronte a questo scenario, il diritto internazionale e dell’Unione europea, pur muovendosi secondo dinamiche autonome e peculiari in base alle caratteristiche proprie di ciascuno ordinamento, sollevano

¹¹ Su tale prassi v. C. MCLACHLAN, *The Assault on International Adjudication and the Limits of Withdrawal*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 499 ss. e J. PAUWELYN, R. HAMILTON, *Exit from International Tribunals*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2018, p. 679 ss.

¹² Ciò è avvenuto nel caso della denuncia dall’Accordo di Parigi sul cambiamento climatico del 2106. La volontà di recedere dall’Accordo è stata annunciata dagli Stati Uniti il 1° giugno 2017 ma è stata formalizzata solo il 4 novembre 2019 e avrà effetti a partire dal 4 novembre 2020, in base a quanto previsto dall’art. 28 dell’Accordo.

¹³ Ad esempio, la notifica di recesso presentata nel 2018 dagli Stati Uniti nei confronti dell’Unione postale è stata successivamente revocata grazie ad un nuovo accordo con l’Organizzazione, raggiunto a margine di un incontro tenutosi nel settembre 2019.

¹⁴ Il 10 febbraio 2017, il Gambia ha revocato la notifica di recesso dallo Statuto di Roma depositata il 10 novembre 2016. Allo stesso modo il Sud Africa, il 7 marzo 2017, ha revocato la notifica di recesso dallo Statuto depositata il 19 ottobre 2016.

¹⁵ In proposito si veda G. NESI, *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 977 ss.

¹⁶ *Ex multis*, A. DICKINSON, *Back to the future: the UK’s EU exit and the conflict of laws*, in *Journal of Private International Law*, 2016, p. 195; P. BERTOLI, *La «Brexit» e il diritto internazionale privato e processuale*, in *Rivista italiana di diritto internazionale privato e processuale*, 2017, p. 599; G. RÜHL, *Die Wahl englischen Rechts und englischer Gerichte nach dem Brexit*, in *Juristenzeitung*, 2017, p. 72; J. ALBERTI, *La (discutibile) reviviscenza delle Convenzioni di Bruxelles e Roma nei rapporti con il Regno Unito in seguito alla Brexit*, in *Eurojus*, 2019, p. 39.

un fascio di questioni comuni.

Un primo problema orizzontale e cruciale riguarda l'interazione tra la disciplina generale del recesso codificata dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e i singoli regimi convenzionali denunciati¹⁷. In proposito, la Convenzione di Vienna, nella misura in cui codifica il diritto internazionale generale, costituisce sempre una disciplina di sfondo, che supporta e “riemerge” allorché i regimi particolari non disciplinano integralmente tutte le fattispecie che possono occorrere durante una procedura così delicata. Pertanto, sebbene i singoli regimi convenzionali sovente dettino una disciplina specifica sulle modalità del recesso fino potenzialmente ad escludere l'applicazione della disciplina generale, in base al principio *lex specialis derogat generali*, attraverso la previsione di apposite e strutturate clausole sul recesso, è possibile che si registri una *ricaduta* nel modello generale. Si tratta dunque di valutare, nella prassi, quali sono i limiti e le potenzialità della struttura normativa multilivello data dalla disciplina generale codificata dalla Convenzione di Vienna, dal diritto internazionale generale ove si discosti da quest'ultima, nonché dai regimi particolari previsti nei singoli trattati, che, come nel caso dell'Unione europea, possono affidare ad un ulteriore fonte normativa la regolamentazione di alcuni aspetti specifici del recesso. L'interazione tra i diversi livelli di regimi normativi è palesemente emersa, ad esempio, con riguardo al problema della revoca della notifica di recesso¹⁸.

Un secondo problema comune in tema di recesso, rilevante sia nell'ordinamento internazionale che in quello dell'Unione europea, riguarda la questione degli *effetti* del recesso.

Si pensi, in primo luogo, alle conseguenze delle denunce sul contenzioso internazionale, in particolare alla possibilità di una perdurante giurisdizione del tribunale internazionale anche dopo il perfezionamento del recesso¹⁹. Il problema si pone e si è posto, per quanto riguarda l'Unione europea, in relazione alle clausole relative alla Corte di giustizia dell'Unione europea contenute nell'accordo di recesso²⁰, ma anche, nell'ordinamento internazionale, in relazione alle diverse denunce degli strumenti convenzionali istitutivi o attributivi di competenza a tribunali internazionali, tra cui la Corte internazionale di giustizia, che hanno fornito il banco di prova per testare l'applicazione nella prassi del principio generale di irretroattività codificato all'art. 70, par. 1, lett. b), della Convenzione di Vienna.

¹⁷ In proposito si vedano E. CANNIZZARO (a cura di), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011; E. CANNIZZARO, *The Law of Treaties Through the Interplay of Its Different Sources*, in C. TAMS, A. TZANAKOPOULOS, A. ZIMMERMANN (a cura di), *Research Handbook on the Law of Treaties*, Cheltenham, 2014, p. 16.

¹⁸ *Ex multis*, F. CASOLARI, *Il recesso dall'Unione europea: per una lettura dell'art. 50 TUE tra diritto sovranazionale e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 1032; A. MIGLIO, *Brexit e il dilemma del prigioniero: sulla revocabilità della notifica del recesso prevista dall'art. 50 TUE*, in *Federalismi.it*, 2016.

¹⁹ C. MCLACHLAN, *The Assault on International Adjudication*, op. cit.; J. PAUWELYN, R. HAMILTON, *Exit from International Tribunals*, op. cit.

²⁰ Si veda, sul punto, I. ANRÒ, *L'impatto della Brexit sulla composizione ed il funzionamento della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2019.

La questione degli effetti del recesso solleva l'ulteriore problema di esaminare le posizioni giuridiche «acquisite» da soggetti non parti dell'accordo, e in particolare da individui. Ciò è recentemente venuto in rilievo in relazione alla tutela delle legittime aspettative dell'investitore straniero nei casi di denunce degli accordi di investimento bilaterali e multilaterali; tuttavia, il problema, seppur in forme giuridiche del tutto distinte, finisce con il coinvolgere anche l'Unione europea, dove pure occorre valutare se, ad esempio in forza di un istituto specifico e rivoluzionario quale la cittadinanza europea, il recesso di uno Stato possa, di fatto, vedere almeno parzialmente ostacolati i propri effetti²¹.

Infine, la prospettiva comparata del diritto internazionale e dell'Unione europea offre spunti interessanti anche con riguardo al rapporto tra diritto internazionale e dell'Unione europea, da un lato, e diritto interno, dall'altro lato, con particolare riferimento al problema della competenza ad avanzare la pretesa di ritirarsi da un trattato internazionale, spesso stabilita da fonti di rango costituzionale²². Il tema si intreccia con il ricorso a *referenda* popolari quali strumenti di attivazione, anche senza formale vincolatività giuridica, dei procedimenti di recesso, nonché con il ruolo delle corti supreme degli Stati recedenti nel valutare la legittimità delle iniziative di recesso. Tanto nell'ordinamento internazionale che in quello dell'Unione europea massime sono, dunque, le tensioni per rendere tale *iter* decisionale più democratico possibile, nonché per garantire margini di tutela giurisdizionale alle corti supreme. Si pensi, ad esempio, alle note vicende britanniche, di cui alla sentenza *Miller* della Supreme Court del Regno Unito²³, ma anche al ruolo giocato dalla Corte di giustizia dell'UE durante la procedura di recesso, nonché infine al recesso del Sud Africa e delle Filippine dallo Statuto di Roma, con il coinvolgimento delle rispettive corti supreme. Il recesso, inoltre, può interessare la partecipazione di uno Stato ad un'organizzazione internazionale, ma anche limitarsi unicamente a talune forme di cooperazione raggiunte nella medesima. L'ordinamento dell'Unione europea, ormai sempre più connotato da forme di integrazione differenziata (e dall'utilizzo di trattati internazionali distinti e paralleli da quelli sull'Unione europea, ma aperti solo a Stati membri di quest'ultima e palesemente “serventi” le finalità di integrazione europea) offre numerosi esempi in tal senso: si pensi alla discussa possibilità di un recesso parziale dalla sola moneta unica²⁴, ma anche – e il tema è stato di particolare interesse proprio in relazione alla Brexit – dalla possibilità di recedere

²¹ Si veda, ad esempio, M. WAIBEL, *Brexit and Acquired Rights*, in *American Journal of International Law Unbound*, 2018, p. 440 ss.; G. MARRERO GONZÁLEZ, “Brexit”: *consequences for citizenship of the Union and residence rights*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, pp. 796-811. Secondo una prospettiva del tutto peculiare, si vedano anche le cause T-180/20 e T-184/20, *JE c. Corte di giustizia dell'Unione europea* e *JE c. Consiglio e Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres*, appena introdotte, dove lo status di *civis europaeus* viene invocato per impedire all'accordo di recesso di terminare il mandato dell'Avvocato generale britannico alla Corte di giustizia.

²² In proposito si veda G. NESI, *Diritto internazionale e diritto interno nel recesso unilaterale dai trattati*, op. cit.

²³ Si veda, sul punto, P. CRAIG, *Miller, structural constitutional review and the limits of prerogative power*, in *Public law. Brexit special extra issue*, 2017, pp. 48-72.

²⁴ V. *supra*, nota 9.

dall'Unione europea senza, per questo, interrompere la cooperazione giurisdizionale nel settore brevettuale, in particolare rimanendo parte dell'Accordo istitutivo del Tribunale Unificato dei Brevetti²⁵. E benché tali problematiche sorgano e si sviluppino essenzialmente nell'ordinamento dell'Unione europea, esse meritano di essere valutate secondo un'ottica interdisciplinare: sia perché la loro soluzione investe inevitabilmente le fonti di ambedue gli ordinamenti, sia perché sembrano foriere di innovazioni che potrebbero abbracciare in futuro anche altre forme di cooperazione internazionale, nonché sin da ora permettere una più ampia comprensione del fenomeno del recesso.

4. L'incontro di studio e gli atti del convegno

Alla luce della prassi emersa in tema di recesso degli Stati dai trattati multilaterali, tenuto conto delle numerose questioni di diritto internazionale e diritto dell'Unione europea che tale fenomeno solleva, la XV° edizione dell'Incontro di studio fra giovani cultori delle materie internazionalistiche, tenutasi presso l'Università degli Studi di Milano il 1° aprile 2019, è stata dedicata ad approfondirne le cause, le modalità e gli effetti, nonché a valutare se e in che misura si assiste oggi ad una sorta di disimpegno dal multilateralismo o, piuttosto, ad un rilancio ed emersione di nuovi metodi di cooperazione internazionale ed europea.

Il presente fascicolo, senza alcuna pretesa di esaustività, offre una selezione di riflessioni sulle questioni appena richiamate, dividendosi in due sezioni, che si intrecciano e arricchiscono nelle riflessioni conclusive di Roberto Baratta.

La prima è dedicata al recesso degli Stati da trattati istitutivi di organizzazioni internazionali e indaga i complessi rapporti tra lo Stato recedente e l'istituzione denunciata. Il contributo di Alice Ollino analizza nello specifico i recessi, o le loro minacce, conseguenti a condotte asseritamente illecite poste in essere dalle organizzazioni internazionali. In tali casi, il tema del recesso intercetta altresì quello della responsabilità internazionale; in taluni casi, la configurabilità della seconda emerge come ulteriore parametro di legittimità del primo. Mauro Gatti, invece, affronta il tema dell'impatto sull'organizzazione internazionale della revoca unilaterale dell'intenzione di recedere; il punto è trattato avendo specifico riguardo all'ordinamento dell'Unione europea, dove, come noto, la recente sentenza *Wightman* della Corte di giustizia ha legittimato tale eventualità, sottoponendola unicamente a poche, e poco incisive, condizioni²⁶. In tal caso, l'interazione tra norme pattizie (l'art. 50 TUE) e generali (la Convenzione di

²⁵ *Ex multis*, B. NASCIMBENE, *Brexit e Tribunale dei brevetti*, in *Eurojus*, 2019; C HONORATI, *L'accordo per il Tribunale unificato dei brevetti: quali prospettive dopo la ratifica italiana e la Brexit?*, in *European Papers*, 2016, p. 1127 ss.; T.JAEGER, *Reset and Go: The Unitary Patent System Post-Brexit*, in *IIC*, 2017, p. 254 ss.

²⁶ Corte di giustizia, 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Andy Wightman e a. c. Secretary of State for Exiting the European Union*, ECLI:EU:C:2018:999.

Vienna, *rectius* le regole consuetudinarie che la stessa codifica) ha attribuito un diritto piuttosto incisivo in capo allo Stato recedente; e benché, nel caso di specie, il Regno Unito non abbia inteso avvalersi di tale possibilità, Gatti argomenta come il principio di diritto così sancito abbia comunque prodotto effetti sulla natura dei trattati istitutivi dell'Unione europea.

Da una diversa prospettiva, anche Filippo Croci affronta il tema dell'impatto del recesso sulle fondamenta pattizie dell'Unione europea, interrogandosi in particolare su se, e come, il lungo e travagliato recesso britannico dall'Unione abbia modificato quel principio cardine del processo di integrazione europea, ovvero la circostanza per cui – come ricorda il preambolo al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, immutato sul punto sin dagli albori delle Comunità – i Trattati fondativi mirino a costituire un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa. Come si ricorderà, da questo principio il Regno Unito aveva comunque ottenuto un *opt-out* in un “accordo” (*rectius*, decisione *vincolante* per una nuova *sed* ancora *stipulanda* intesa...) ²⁷ ottenuto dall'allora Premier Cameron, che però sarebbe entrato in vigore unicamente in caso di permanenza britannica nell'Unione europea. Anche in tal caso, dunque, fu la mera minaccia di recesso a propiziare delle deroghe ai valori fondanti dell'ordinamento – ammesso e non concesso che tali deroghe si siano poi concretamente verificate, come argomentato da Filippo Croci nel proprio contributo. Infine, la prima sezione si chiude con il contributo di Andrea Circolo, dedicato ad un aspetto assai specifico del recesso di uno Stato da un'organizzazione internazionale: ovvero, la possibilità che tale *disengagement* non coinvolga la totalità di impegni inerenti a tale forma di cooperazione, ma unicamente ad un novero specifico di essi. L'Autore affronta la legittimità di un recesso “selettivo” con riguardo al caso specifico dato dalla moneta unica europea: è possibile rimanere membri dell'Unione europea, recedendo unicamente dalla terza fase dell'Unione economica e monetaria? Il tema, come si ricorderà fortemente dibattuto ai tempi della crisi finanziaria – e, si spera, di valore unicamente speculativo nella futura fase di ripresa economica post-pandemia – permette anch'esso di interrogarsi sulla natura più intima dei trattati dell'Unione europea, e sulla necessaria interazione tra norme internazionali generali e fonti pattizie per dirimere tale questione.

La seconda sezione di questo fascicolo è, invece, dedicata al ruolo delle corti rispetto alle iniziative di recesso.

Carlo Tovo dedica la propria analisi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che, come anticipato, con la sentenza *Wightman* ed il principio ivi sancito ha esercitato un'influenza fondamentale nella procedura di recesso – al di là della circostanza per cui il governo britannico non abbia, alla fine, deciso di esercitare il diritto di revoca unilaterale (*rectius*, *relativamente* unilaterale, nell'analisi dell'Autore) attribuitogli dai giudici del Kirchberg. In particolare, Tovo ricostruisce l'intero procedimento di recesso, mettendo in luce la sua

²⁷ Si veda, sul punto, J.-P. JACQUÉ, *Brexit: on passe enfin aux choses sérieuses?*, in *Eurojus*, 2016.



natura composta ed evidenziando il ruolo della Corte di giustizia nel garantire un perdurante controllo dei valori fondamentali dell'ordinamento durante l'intero *iter* – che, alla luce della qualificazione giuridica dell'accordo di recesso operata dall'Autore, deve intendersi come ricomprendente anche le controversie scaturenti dall'applicazione di quest'ultimo.

Il contributo di Elena Corcione analizza, invece, il ruolo delle corti non già in relazione alle procedure del recesso, bensì rispetto a sue minacce. L'analisi si sofferma, in particolare, sulla postura assunta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'atteggiamento di delegittimazione della propria autorità proveniente dagli Stati membri del Consiglio d'Europa. Infatti, sebbene ad oggi la Convenzione europea dei diritti umani non sia stata oggetto di denunce formali, il ricorso strumentale a minacce di recesso e la c.d. "*principled resistance*" da parte degli Stati contraenti hanno portato la Corte di Strasburgo a confrontarsi con le alternative "*soft*" all'istituto del recesso.

In relazione alle formali iniziative di recesso assunte dal potere esecutivo, un ruolo cruciale è poi svolto dalle corti costituzionali degli Stati recedenti. L'argomento è oggetto di esame nel contributo di Francesco Sorace, che analizza la prassi elaboratasi in materia alla luce dei più recenti sviluppi, con particolare riguardo all'adesione del Sud Africa ad un protocollo della Southern African Development Community (SADC).