

UNA “CLAUSOLA DI SECESSIONE” PER L’UNIONE EUROPEA? L’ART. I-60 DEL TRATTATO COSTITUZIONALE*

di Federico Spagnoli **
(8 giugno 2018)

1. Introduzione. L’art. 50 TUE e i suoi immediati predecessori: il Trattato Costituzionale del 2004. L’ispirazione: tesi costituzionalista vs. tesi internazionalista

L’articolo 50 del Trattato sull’Unione Europea (introdotto dal Trattato di Lisbona del 2007 ed entrato in vigore nel 2009) disciplina espressamente la possibilità per uno Stato membro di uscire dall’Unione Europea, istituendo un procedimento al cui completamento è subordinata l’efficacia del recesso. La disposizione in questione, sin dal suo esordio, non ha mancato di suscitare alcuni dubbi e perplessità in dottrina, sia per certi caratteri difettosi della sua formulazione (accusata da più parti di eccessiva genericità, di scarsa chiarezza, di lasciare insomma ampie lacune da colmare in qualche modo)¹, sia per la sua presunta contrarietà allo spirito stesso dell’Unione. Non manca infatti chi ha affermato che essa costituirebbe una sorta di “tradimento” rispetto alle intenzioni originarie dei redattori dei Trattati, i quali hanno come scopo primario e caratterizzante quello di favorire ed approfondire l’integrazione sovranazionale fra i Paesi membri, sotto un profilo non solo socioeconomico ma ormai anche politico, muovendo progressivamente verso una maggiore uniformità ed interdipendenza in numerosi settori ed ambiti materiali.

In quest’ottica, il recesso dall’UE apparirebbe in notevole contrasto con questo *trend* pluridecennale e con lo spirito stesso della costruzione europea, configurandosi come il ritorno ad una logica incentrata esclusivamente sull’interesse nazionale, vista ormai come ampiamente superata dagli sviluppi dell’integrazione, in spregio ai valori di solidarietà e vicinanza fra Stati membri ed a quello spirito volto a perseguire “un’unione sempre più stretta fra i popoli europei”², che costituisce uno degli obiettivi fondamentali dell’azione dell’Unione. L’aver introdotto una previsione simile, insomma, apparirebbe ben lontano dall’essere “the EU’s greatest contribution to global constitutionalism”, rischiando piuttosto di risultare un incentivo verso comportamenti deleteri degli Stati membri, forniti di un’arma da sfruttare a scopi strategici e ricattatori per perseguire propri fini politici minacciando in caso contrario il proprio recesso³.

Ad ogni modo, e a prescindere dall’acceso dibattito attuale relativo a questa disposizione e ai suoi effetti, legato principalmente alla vicenda attuale della *Brexit*, che rappresenta il

*Scritto sottoposto a *referee*.

1 Si vedano a questo proposito gli aggettivi, del calibro di “poco chiara”, “imprecisa”, “incompleta”, “criptica”, “ambigua”, impiegati per qualificarla dagli autori citati da M. 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, 29 maggio 2016, p. 4, nota 11. Da parte sua A. ŁAZOWSKI, *Be Careful What You Wish for: Procedural Parameters of EU Withdrawal*, in C. CLOSA (Edited by), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge University Press, 2017, p. 238, osserva che l’art. 50 TUE “cannot be considered as the treaty drafters’ finest hour”, in quanto, “Not only does it lack precision but also, when combined with no relevant practice to rely on, leaves many questions unanswered”, cosa che ovviamente genera incertezza circa gli effetti specifici della previsione e della sua invocazione.

2 Preambolo del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (versione consolidata).

primo e sinora unico caso di sua invocazione ed applicazione nella realtà dei fatti⁴, lo scopo di questo articolo è quello di esplorare sinteticamente le origini dell'articolo 50 TUE, in particolare individuandone i diretti progenitori. Questi possono essere fatti risalire alle previsioni che sono state dedicate al tema del recesso nell'ambito dell'operazione di riforma dei Trattati che ha preceduto, anticipandone per molti versi tematiche e principi, quella effettuata più tardi a Lisbona, ovvero il "Trattato che adotta una costituzione per l'Europa" o Trattato Costituzionale del 2004, che nello specifico conteneva un articolo I-60 intitolato "Recesso dall'Unione"⁵. L'attenzione si appunterà soprattutto sul procedimento che ha condotto alla sua stesura, attraverso l'attività della Convenzione, e sui interesseremo ai lavori preparatori della stessa, per trarne informazioni circa le intenzioni dei redattori del Trattato ed i loro eventuali modelli di ispirazione.

In particolare, data l'apparente singolarità di una previsione come l'art. 50 (una disposizione, inserita a pieno titolo nella più importante fonte del diritto primario di un ordinamento sovranazionale profondamente sviluppato, quale quello UE, che detta esplicitamente le modalità per sottrarre uno Stato membro all'appartenenza a quell'ordinamento, a prima vista minandone la coerenza e la stabilità), non ci pare fuori luogo tracciare un paragone con le clausole, contenute in testi di rango costituzionale o equiparabile, che in certi Stati federali, passati o presenti (es. Unione Sovietica, Jugoslavia, Regno Unito, Etiopia)⁶, si propongono di disciplinare il tema della secessione, ammettendone la legittimità costituzionale. Non rientra nello scopo di questa indagine

3 Quest'idea è sostenuta da C. CLOSA, *Interpreting Article 50: exit and voice and...what about loyalty?*, in RSCAS 2016/71 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-246, disponibile in http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44487/RSCAS_2016_71.pdf?sequence=1, p. 17, riprendendo il pensiero di C. R. SUNSTEIN, 'Constitutionalism and Secession,' (1991) 58(2) *University of Chicago Law Review*, Article 9, <<http://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol58/iss2/9>>, accessed 5 June 2015, relativo all'inclusione di clausole di secessione nei testi costituzionali. Un'opinione contraria è ad esempio quelle di M. GATTI, *The Article 50 Procedure for Withdrawal from the EU: A Well-Designed Secession Clause*, Paper presented at the EU Studies Association (EUSA) Conference, Miami, 4-6 May 2017 Panel 3I – *Brexit: Impact upon European Law and Integration*, disponibile in <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/431>, p. 12, secondo il quale "Article 50 promotes an orderly 'secession' from the Union, since it ensures the EU's unity in withdrawal negotiations, limits the discretion of the departing State regarding the activation and termination of the withdrawal procedure, and stimulates it to reach a compromise with the Union", fungendo da "safety valve" che, consentendo il recesso ma al tempo stesso scoraggiandolo attraverso condizioni precise e rigorose da adempiere, assicurerebbe un suo esercizio tale da garantire comunque la stabilità dell'ordinamento UE: "when the pressure (of Euroscepticism) rises too high, the withdrawal of a Member State enables the Union to release some 'steam' in a controlled manner, thereby reducing the risk of 'explosions'". *Contra* anche C. HILLION, *This Way, Please! A Legal Appraisal of the EU Withdrawal Clause*, in C. CLOSA (Edited by), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, cit., p. 216, che addirittura sostiene come "Moreover, and somewhat paradoxically, the withdrawal procedure may contribute to the pursuit of an 'ever closer union among the peoples of Europe', precisely by making it possible for a state to step out of, rather than hold up, the integration process, and to participate in it in a different fashion".

4 Per maggiori dettagli in proposito si consultino, fra i tanti, C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in www.federalismi.it, n. 13/2016, 29 giugno 2016, P. EECKHOUT - E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TUE: A Constitutionalist Reading*, UCL Institute, dicembre 2016, p. 4, in <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/brexit-article-50.pdf>, A. MIGLIO, *Brexit e il dilemma del prigioniero: sulla revocabilità della notifica del recesso prevista dall'art. 50 TUE*, in www.federalismi.it, n. 18/2016, 21 settembre 2016, SYRPIS, P. A. J. (2016), *What next? An Analysis of the EU law questions surrounding Article 50 TEU*, University of Bristol - Explore Bristol Research, disponibile in https://research-information.bristol.ac.uk/files/79052041/What_next_FINAL_.pdf.

5 Si veda il testo in: https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_it.pdf.

svolgere uno studio approfondito di simili disposizioni⁷: piuttosto, quello che ci preme è appurare, attraverso un'analisi meticolosa dei lavori della Convenzione, se esse abbiano esercitato una qualche influenza sulle sue considerazioni e decisioni, e quindi sulla definitiva formulazione dell'articolo I-60 (e del suo erede attuale), oppure, in alternativa, se non sia riscontrabile chiaramente nessuna ispirazione di questo tipo.

Ciò rileverebbe ai fini del dibattito dottrinale circa la natura precisa dell'art. 50 TUE, secondo cui esso potrebbe considerarsi espressione di una tendenza maggiormente "costituzionale" o, al contrario, "internazionale", volta la prima a riconoscere natura sostanzialmente federale all'Unione, e quindi ad equiparare il recesso dalla stessa alla secessione di un'entità politico-territoriale autonoma da una federazione, la seconda a confermare la classica visione dell'UE come organizzazione di diritto internazionale, sia pure ampiamente *sui generis*, e quindi in linea di principio più aperta verso la possibilità di un recesso, dato che i membri non avrebbero perso la propria sovranità in maniera definitiva e potrebbero quindi sempre dissociarsi⁸. A questo scopo, non sarà inutile mettere in evidenza le somiglianze che la disposizione in discussione ha alla fine assunto (e che, per la maggior parte si sono poi trasmesse all'odierno art. 50), raffrontandole con le alternative avanzate dai componenti della Convenzione attraverso le proposte di emendamento al testo base, dalle quali si può cercare di intuire una preferenza dei redattori in un senso o nell'altro.

Procederemo a delineare con alcuni rapidi cenni il panorama politico ed istituzionale nel quale si inserì l'attività della Convenzione europea ed i motivi della sua creazione; passeremo ad esaminare nello specifico i lavori preparatori, concentrandosi sui vari stadi che essi hanno attraversato e sui mutamenti del testo dall'uno all'altro, per finire con l'art. I-60 del Trattato Costituzionale ed il suo epilogo fallimentare; infine ci occuperemo di trarre le conclusioni della ricerca.

2. L'Unione Europea ed il tentativo di costituzionalizzazione di inizio millennio. La Convenzione Europea ed il suo incarico (cenni)

Ripercorriamo quindi sinteticamente le vicende del Trattato Costituzionale, per inserire gli elementi nel giusto contesto storico, politico e culturale⁹. Agli inizi del XXI secolo l'Unione Europea, istituita col Trattato di Maastricht, era reduce da una serie di Conferenze Intergovernative che avevano condotto all'approvazione di modifiche del Trattato (Trattato di Amsterdam, 1997, Trattato di Nizza, 2000) volte a risolvere alcuni punti dolenti del testo

6 Senza dimenticare casi, come quello canadese e spagnolo, nei quali è stato il giudice costituzionale, attraverso un'interpretazione sistematica della Carta fondamentale ed un bilanciamento dei principi da essa espressi, ad indicare la strada per una secessione costituzionalmente legittima.

7 Per una trattazione esaustiva del quale è maggiormente opportuno rinviare ad es. a D. HALJAN, *Constitutionalising Secession*, 16C Worcester Place, Oxford, OX1 2JW, Hart Publishing LTD, 2014, M. JOVANOVIĆ, *Constitutionalizing secession in federalized states. A procedural approach*, Utrecht, Eleven International Publishing, 2007, oppure W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in Multinational State*, Oxford: Oxford University Press, 2006, i quali cercano di soppesare pro e contro di una simile scelta costituzionale e di delineare, basandosi anche su esempi reali, le caratteristiche che queste clausole dovrebbero presentare in concreto.

8 Si tratta di un conflitto fra concezioni che come ricorda BARTOLONI, *op. cit.*, pp. 2 ss., prima dell'introduzione dell'art. 50 ha contribuito a foggare i rapporti fra la Corte di Giustizia comunitaria (sostenitrice della prima tesi) e le Corti costituzionali nazionali, perlopiù fautrici della seconda prospettiva.

originario, ma i risultati non erano stati del tutto felici ed avevano evidenziato numerose problematiche del funzionamento politico ed istituzionale del sistema comunitario, suscettibili di essere ulteriormente aggravate dall'adesione prossima ventura di diversi altri Stati¹⁰. Pareva ormai inevitabile che l'UE si decidesse a compiere un salto di qualità sotto il profilo dell'unità e dell'integrazione, avanzando verso un nuovo paradigma, dai caratteri più affini a quelli di una federazione dotata di maggiori competenze rispetto ad un'organizzazione internazionale pura, ad esempio in materia di politica estera e di sicurezza comune. In particolare, emerse l'idea di colmare il divario fra l'UE ed uno Stato propriamente detto dando alla prima qualcosa fino ad allora appannaggio solo del secondo: una Costituzione. Ovviamente, ogni riferimento al concetto di Costituzione in ambito europeo era (ed è tutt'oggi) problematico, sia per i vari significati che tale nozione è suscettibile di assumere, (a seconda dell'accezione prescelta), si può affermare che l'UE sia già dotata o meno di una Costituzione¹¹, sia perché, nonostante le comprensibili aspirazioni, non si poteva con ogni evidenza arrivare a trasformare l'Unione in uno Stato federale con così poco ed in un così breve lasso di tempo.

Una tappa importante in questo senso fu segnata dalla Dichiarazione di Laeken del 2001¹², con la quale gli Stati membri, per replicare alle critiche sui loro metodi passati di negoziazione delle riforme ed affrontare le sfide che il futuro proponeva, lanciarono un ambizioso programma di riforme e miglioramenti, volto a rendere più efficiente e trasparente l'azione dell'UE, a conferirle maggiore legittimazione e ad avvicinarla maggiormente alle esigenze dei cittadini europei, rispondendo appieno alle aspettative di questi¹³. Per svolgere meglio questo compito, si decise di istituire un apposito organismo, "una Convenzione composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione" avente "il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili"¹⁴, un luogo di dibattito e di discussione dove rappresentanti degli Stati membri e delle diverse istituzioni dell'UE

9 Per una trattazione completa ed esaustiva del tentativo europeo di costituzionalizzazione si vedano, fra i molti, G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (editori), *Genèse et destinée de la Constitution européenne/Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2007, e G. G. FLORIDIA, *Il cantiere della Nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, il Mulino, 2003, opere dedicate interamente al *background* politico, ai lavori ed alle proposte della Convenzione ed alla sorte del Trattato Costituzionale.

10 Su questi passaggi si rimanda a G. MILTON, J. KELLER-NOËLLET, *The immediate origins of the European Constitution- From Nice to Laeken*, in P. VAN NUFFEL, "Appartenance" a l'Union, in AMATO, BRIBOSIA, DE WITTE *op. cit.*, pp. 27 ss.

11 Questo è ciò afferma FLORIDIA, *op. cit.*, che nella prima parte del suo libro (*Una costituzione per l'Europa: ma in che senso? Brevi premesse definitive*, pp. 1 ss.) si propone di rispondere a varie domande, analizzando tutte le possibili sfaccettature che il concetto in questione può presentare nei vari casi, la sua natura, le funzioni che può assolvere e le caratteristiche generali che deve presentare, per poi cercare di traslarle nel contesto comunitario, al fine di individuare eventuali elementi già esistenti di una costituzione europea. Pur ammettendo che sotto il profilo tecnico e delle materie interessate "il sistema comunitario va notevolmente al di là non solo rispetto ai trattati internazionali multilaterali, ma anche rispetto al modello tradizionale delle confederazioni" (p. 18), e che in esso "è ravvisabile, in questo senso, una costituzione in senso sostanziale, [...] dotata di forti contenuti assiologici e di principio" (p. 19), sia pur dispersa in varie fonti, l'autore procede ad individuare i principali elementi ancora mancanti per giungere ad una vera costituzionalizzazione dell'UE nella mancanza di un suo potere di revisione costituzionale (ancora legato al consenso unanime degli Stati membri) e nel carattere non strutturalmente unitario delle sue istituzioni (scrivendo ancora in un contesto, quello delineato a Maastricht, dove convivevano CE, EURATOM, PESC, GAI ed UE).

12 Per il testo: <http://european-convention.europa.eu/pdf/LKNIT.pdf>.

potessero incontrarsi e collaborare per pervenire attraverso i propri lavori ad elaborare proposte di riforma da presentare poi agli Stati come base di una successiva riforma dei Trattati¹⁵. Si disciplinavano dettagliatamente vari aspetti di questo nuovo e peculiare organismo (composizione, durata dei lavori, metodo di lavoro etc.), mentre quanto ai risultati del suo operato si prevede che “La Convenzione studierà le varie questioni. Redigerà un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, o raccomandazioni in caso di consenso. Unitamente al risultato dei dibattiti nazionali sul futuro dell’Unione, il documento finale costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa che prenderà le decisioni finali”¹⁶.

Forte di questo mandato, la Convenzione inaugurò i propri lavori il 28 febbraio 2002, suddividendosi poi in vari comitati interni, ognuno dei quali incaricato di studiare proposte con riferimento ad ambiti specifici sulla base delle linee generali tracciate dal *Praesidium*. Ovviamente non è nostra intenzione, né avremmo lo spazio per farlo, quella di riepilogare in modo anche solo minimamente esaustivo l’intero quadro dell’attività della Convenzione Europea, le cui proposte spaziavano dalle istituzioni alla politica estera, dalla difesa alle questioni sociali, ma di concentrarci solo sulle discussioni che hanno riguardato il tema del recesso. Prima di passare al fulcro dell’indagine, vale però la pena di sottolineare come il *background* politico e valoriale della Convenzione, e le alte aspirazioni che essa era chiamata a soddisfare, erano tali da far presagire una significativa trasformazione dell’Unione, con lo spostamento più o meno dichiarato verso modelli (simil)federali, cosa che avrebbe potuto giustificare il ricorso dichiarato a soluzioni tipiche di quei sistemi per la gestione delle problematiche dell’unità complessiva e del possibile distacco di componenti. Tuttavia, il risultato finale si sarebbe in parte distanziato da questi auspici.

3. La genesi dell’articolo I-60 del Trattato Costituzionale. Le proposte del *Praesidium* e le reazioni dei componenti della Convenzione: diverse concezioni della natura e del ruolo della clausola di recesso. Le principali categorie di emendamenti ed il testo definitivo.

Venendo al tema di nostro interesse, la prima menzione in proposito si rinviene nei lavori preparatori relativi al Titolo X della proposta di Costituzione UE, dedicato al tema dell’appartenenza all’UE. Già nel testo preliminare licenziato dal *Praesidium* della

13 Sulle caratteristiche della Dichiarazione e sull’ambiguità di certe sue formulazioni, interpretabili sia in senso favorevole ad uno sviluppo propriamente costituzionale dell’UE che a traguardi meno ambiziosi si vedano MILTON, KELLER-NOËLLET, *op. cit.*, pp. 40 ss.

14 *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione Europea*, par. III, “Convocazione di una Convenzione sull’avvenire dell’Europa”.

15 Osservano MILTON, KELLER-NOËLLET, *op. cit.*, pp. 30 s., che la scelta di ricorrere ad una Convenzione era stata ispirata dalla precedente positiva esperienza della Convenzione istituita dal Consiglio Europeo con il compito di redigere la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea poi adottata a Nizza. Fra le due Convenzioni si riscontrano forti somiglianze quanto a composizione (con la presenza di un *Praesidium* incaricato di redigere proposte) e metodi di lavoro (trasparenza, consultazione, ricerca del consenso al di là di votazioni formali), ma una profonda differenza data dal fine delle loro attività, poiché la prima Convenzione doveva occuparsi di redigere un testo politico, mentre la seconda di porre le premesse per i lavori di una successiva CIG.

16 *Dichiarazione di Laeken*, cit., par. III.

Convenzione e presentato dal Presidente nella seduta plenaria del 28 ottobre 2002 si prevedeva un articolo 46, che avrebbe menzionato “the possibility of establishing a procedure for voluntary withdrawal from the Union by decision of a Member State, and the institutional consequences of such withdrawal”¹⁷.

Come sottolineato poco *supra*, a prima vista tale innovazione potrebbe suscitare qualche dubbio di coerenza e compatibilità con la direzione generale del progetto¹⁸, in un contesto nel quale si pensava a rilanciare ed accrescere l'integrazione, ponendo persino l'accento sull'evoluzione in senso “costituzionale” che l'ordinamento europeo avrebbe così conosciuto, prevedendo la possibilità per ogni Stato di distaccarsi dall'UE, e quindi ripudiare il progetto comune? In fondo, è giusto ricordarlo, fino ad allora i Trattati vigenti non contenevano alcuna espressa previsione in tal senso, scatenando dibattiti tutt'altro che sopiti sulla legittimità di un eventuale recesso unilaterale di uno Stato membro¹⁹.

Peraltro nell'occasione la scelta di introdurre nella bozza di Costituzione una clausola espressa di recesso rispondeva anche a ragioni politiche. Si trattava, nello specifico, di una misura volta a conciliare i Paesi meno aperti al nuovo corso e più restii nei confronti della prospettiva di un ampliamento dei poteri dell'UE²⁰, ai quali si tentò così di assicurare che, in ogni caso, non avrebbero visto del tutto svuotati i propri poteri, non avrebbero rischiato di vedere la propria sovranità ridotta ad un semplice simulacro, ma avrebbero potuto, se lo avessero voluto, decidere di ritirarsi qualora non avessero più condiviso gli obiettivi dell'Unione²¹. Nelle intenzioni originarie dei suoi proponenti, essa rappresentava una sorta di clausola di salvaguardia²², una misura di compromesso tesa a controbilanciare i significativi progressi in termini di integrazione compiuti in altri settori, garantendo comunque la possibilità di una “via d'uscita” da un'Unione eventualmente vista come troppo invasiva delle prerogative nazionali²³. Infine, a giudizio del *Praesidium*, la previsione di cui all'art. 46 aveva la funzione di porre finalmente termine ad una lunga

17 CONV 369/02, p. 17, riportato nel sito <http://european-convention.europa.eu>, come tutti gli altri testi dei lavori preparatori della Convenzione ai quali si farà riferimento in seguito.

18 Oltre a presentare, come osserva R. J. FRIEL, *Secession from the European Union: Checking Out of the Proverbial “Cockroach Motel”*, in *Fordham International Law Journal*, Volume 27, Issue 2, 2003, Article 4, disponibile in <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol27/iss2/4/>, pp. 635 s., una formulazione decisamente ambigua, in quanto, stando alla lettera della proposta, l'articolo in questione si sarebbe limitato a menzionare la possibilità di istituire una simile procedura, anziché impiegare il più diretto “establishes”, come nelle precedenti disposizioni in tema di adesione e sospensione di uno Stato membro, lasciando quasi intendere che una clausola espressa di recesso non fosse altrettanto necessaria e rischiando così di procrastinare l'effettiva regolamentazione del fenomeno fino alla sua effettiva verifica, con un'incomprensibile lacuna normativa.

19 Per una sintetica panoramica delle varie opinioni della dottrina in proposito (tendenzialmente favorevole ad ammetterla, anche sulla base del referendum britannico del 1975, svoltosi senza alcuna obiezioni giuridica o politica da parte di CEE e Stati membri) si veda HILLION, *op. cit.*, p. 226 ss.

20 Per GATTI, *op. cit.*, p. 4, “This provision was first proposed by the European Convention Praesidium, reportedly to fight anti-EU media propaganda in the UK”.

21 FLORIDA, *op. cit.*, pp. 153 s. sottolinea come, nonostante le sue aspirazioni, “il Progetto sembr[i] subire l'influenza e il condizionamento di una logica ancora essenzialmente ‘contrattuale’”, mostrando appieno che i suoi redattori non si allontanavano in realtà dai lineamenti fondamentali di un'organizzazione internazionale, anziché federale: “dall'una infatti è giuridicamente possibile chiamarsi fuori, se non se ne condividono più finalità e principi, in nome dell'autodeterminazione garantita dal diritto internazionale, che la regola dall'esterno; mentre nell'altra non è lecito, in linea di principio, dissociarsi dalle regole comuni, dall'obbedienza all'autorità e dallo stesso vincolo reciproco, perché ciò integrerebbe una violazione del suo diritto costituzionale interno”.

controversia, chiarendo in maniera definitiva che esisteva un diritto di recesso degli Stati membri dall'UE e le modalità secondo le quali doveva essere esercitato, chiudendo la porta a speculazioni ed inviando "a political signal to anyone inclined to opine that the Union is a rigid entity which is impossible to leave"²⁴. La norma sul recesso, quindi, veniva immaginata come parte integrante del nuovo testo fondamentale, da riconciliare con i suoi principi, ma non per questo estranea alla nuova architettura costituzionale che si andava delineando per l'UE, e quindi da interpretarsi alla luce di essa²⁵.

Il 2 aprile 2003 fu trasmessa alla Convenzione una prima bozza del futuro Titolo X, comprendente una presentazione degli articoli, una prima versione del testo di questi ed una breve spiegazione del *Praesidium*²⁶. Nella presentazione, oltre a riconoscere l'assoluta novità della previsione, si affermava che "It explicitly recognises that any Member State may withdraw from the European Union if it so decides"²⁷, secondo una procedura che si dichiarava espressamente modellata su quella di cui alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, oltre a prevedere la stipulazione di un accordo fra l'Unione e lo Stato intenzionato a recedere "setting out the arrangements for its withdrawal and establishing the framework for their future relations"²⁸.

Il testo consisteva di tre paragrafi: il primo consentiva ad ogni Stato membro di ritirarsi dall'Unione Europea "in accordance with its constitutional requirements"²⁹; il secondo imponeva allo Stato di notificare la propria intenzione al Consiglio, dopodiché si sarebbero svolti i già citati negoziati per la conclusione di un accordo sull'uscita dello Stato e sulle

22 Di "a safety valve to reassure Member States who would always be allowed to leave, should they be uncomfortable with the integration path envisaged by the Constitutional Treaty- which the Treaty of Lisbon did not fundamentally alter" parla HILLION, *op. cit.*, p. 230, rifacendosi ad A. SHORTEN, "Constitutional Secession Rights, Exit Threats and Multinational Democracy", *Political Studies*, 62 (2014), p. 99.

23 Né era fuori luogo osservare, come fa FLORIDIA, *op. cit.*, pp. 154 s., uno stretto legame con il nuovo art. 45 (poi art. 7 TUE), che prevedeva la possibilità della possibilità di sospendere i diritti derivanti dall'appartenenza all'UE per lo Stato membro che commetta violazioni gravi e persistenti dei principi e valori fondativi dell'Unione, ad indicare un forte legame fra la condivisione effettiva di un certo nucleo di valori e l'appartenenza comunitaria, in cui il venir meno della prima era suscettibile di sfociare nel recesso o nella sospensione

24 Citato da CLOSA, *Interpreting Article 50: exit and voice and...what about loyalty?*, cit., p. 4.

25 Questo è quanto viene sostenuto da EECKHOUT – FRANTZIOU, *op. cit.*, p. 6, e che ovviamente si applica anche per l'interpretazione dell'odierno art. 50 TUE: "This historical context constitutes a first, immediate reason for adopting a constitutionalist reading. The fact that Article 50 enters the EU legal order at a constitutional moment is significant. It coincides with the point at which the Union attempted to draw up a constitutional framework of governance that went well beyond any other international treaty. [...] In this sense, Article 50 has an 'inherently specific' constitutional context, which sheds light on its interpretation". Peraltro, sotto questo punto di vista si può tracciare un parallelo con la secessione: come rammenta G. MARTINICO, *Il federalismo dei vinti. Appunti sul pensiero di John C. Calhoun*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 50- N. 195-196, 1°-2° trimestre 2017, pp. 99- 122, già Calhoun, negli USA pre-Guerra civile, partendo da una concezione pattizia della Costituzione federale, che attribuiva piena sovranità agli Stati, sosteneva che essa era qualcosa di esterno ma non estraneo all'ordinamento federale, uno strumento a disposizione di ogni Stato per reagire a mutamenti del *compact* originario condivisi dalle altre parti ma non graditi, sciogliendo i legami con la federazione in maniera comunque conforme ai presupposti pattizi della stessa.

26 Per il testo: CONV 648/03.

27 *Ibidem*, p. 2.

28 *Ibidem*.

29 *Ibidem*, p. 8.

sue future relazioni con l'Unione (in queste trattative l'Unione sarebbe stata rappresentata dal Consiglio, chiamato a decidere sull'accordo a maggioranza qualificata, una volta ottenuto l'assenso del Parlamento Europeo, e lo Stato recedente non poteva partecipare a tali decisioni e discussioni); infine, il terzo prevedeva che la Costituzione cessasse di applicarsi allo Stato in questione dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso, o, in mancanza, entro due anni dalla notificazione di cui al secondo paragrafo. Questa ossatura basilare del procedimento di recesso sarebbe stata mantenuta, almeno nelle linee generali, anche nelle versioni successive della disposizione, compresa quella attuale.

Ovviamente, com'era lecito attendersi, una previsione del genere suscitò immediatamente una viva attenzione da parte della Convenzione, i cui componenti presentarono un numero molto significativo di emendamenti al testo proposto dal *Praesidium*³⁰. Tuttavia, da questi ultimi non emergeva un'unica tendenza comune, ma anzi dall'esame delle proposte di modifica suggerite si può comprendere come in seno alla Convenzione le idee fossero tutt'altro che univoche sul punto, lasciando emergere l'esistenza di diversi orientamenti. In particolare, "il existait *grosso modo* trois tendances"³¹: quella maggioritaria, favorevole all'introduzione ed al mantenimento della disposizione; quella che, invece, tendeva a porre limiti alla facoltà di recesso, prevedendone l'esercizio soltanto in relazione a circostanze eccezionali, tendenzialmente legate ad un'indisponibilità dello Stato membro verso emendamenti dei Trattati in senso maggiormente integrativo; infine, coloro che predicavano la sostanziale superfluità della nuova norma, che si sarebbe limitata a ribadire quanto già si poteva desumere dall'ordinamento internazionale. Peraltro, oltre a questi filoni maggiori esistevano anche altre linee di pensiero, ed all'interno delle tendenze principali non si potevano rinvenire posizioni anche divergenti fra di loro.

Vale la pena, come preannunciato, di dedicare un breve sguardo riassuntivo agli emendamenti all'art. 46 suggeriti, per meglio illustrare i vari indirizzi citati e comprendere le successive modifiche apportate al testo. Tanto per cominciare, vari membri della Convenzione si opponevano decisamente all'inclusione nella futura Costituzione UE di una norma in tema di recesso; ecco così i numerosi emendamenti che chiedevano nientemeno che l'espunzione totale dell'art. 46³². I motivi alla base di questa opposizione, tuttavia, non erano univoci: difatti, accanto a coloro che lamentavano l'incompatibilità della nuova disposizione con gli impegni dagli Stati membri a percorrere il sentiero dell'integrazione abbracciando valori comuni, impegni che la prospettiva del ritiro unilaterale avrebbe rinnegato apertamente³³, c'erano, come accennato, anche coloro che

30 Per un elenco completo degli stessi, relativi all'intero testo o suddivisi per paragrafo, si veda CONV 672/03, pp. 10 ss.

31 P. VAN NUFFEL, "Appartenance" a l'Union, in G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (editori), *Genèse et destinée de la Constitution européenne/Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 281. Nello stesso senso si segnalano anche le considerazioni contenute nel resoconto sommario della sessione plenaria della Convenzione del 24/25 aprile 2003 (CONV 696/03, pp. 10 s.).

32 Ben 41, come riporta FLORIDIA, *op. cit.*, p. 272.

33 Di questa tendenza sono esempio l'emendamento di Brok et. al. (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46BROKEn.pdf>) e quello di de Vries e de Bruijn (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/art46vriesEN.pdf>). Questi ultimi sottolineavano come il governo olandese fosse fortemente contrario all'introduzione della clausola proprio perché convinto della sua incoerenza con l'obiettivo dell'integrazione europea espresso dal Preambolo del TUE mediante l'aspirazione all'"ever closer union among the

semplicemente ammettevano già la possibilità di un recesso basato sul diritto internazionale (in particolare sugli artt. 54 ss. della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, dedicati all'estinzione ed al recesso dai trattati) e quindi chiedevano la cancellazione di quella che a loro giudizio era una previsione superflua, che affermava l'ovvio³⁴.

D'altro canto, anche i fautori della clausola erano divisi con riguardo a vari temi, ad esempio i requisiti alla cui ricorrenza subordinare l'esercizio del ritiro. Problematico secondo alcuni dei redattori era il riferimento, nel primo paragrafo della bozza di articoli, ai "constitutional requirements" interni ai quali lo Stato membro avrebbe dovuto conformarsi nel decidere di recedere dall'UE: poiché infatti si tratta di parametri afferenti al diritto nazionale, oltretutto estremamente generici, c'era il rischio di strumentalizzazioni da parte delle istituzioni europee, che avrebbero potuto avvalersene per ingerirsi nelle decisioni sovrane dello Stato, attraverso valutazioni che spettavano legittimamente solo ad organi dello Stato, e quindi si chiedeva la cancellazione di tale richiamo³⁵ (dubbi che peraltro continuano a sussistere con riguardo all'attuale formulazione dell'art. 50, che ripete la previsione)³⁶.

Altri componenti della Convenzione accettavano il recesso ma premevano per l'introduzione di condizioni più stringenti rispetto a quelle emergenti dalla stesura iniziale, come la limitazione del ricorso alla clausola soltanto a situazioni eccezionali e particolari, quali la revisione del trattato costituzionale stesso³⁷. Si sarebbe così consentito di optare per l'uscita dall'UE soltanto agli Stati che si fossero rifiutati di ratificare importanti innovazioni dell'ordinamento UE approvate dagli altri membri, palesando così un contrasto di vedute riguardo ai temi fondamentali tale da giustificare l'abbandono, specie se peoples of Europe".

34 Si veda l'emendamento proposto da Farnleitner e Tusek (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art.46FarnleitnerEN.pdf>). Una posizione intermedia è abbracciata da Santer, Fayot e Schmit (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46SanterFR.pdf>), secondo i quali una clausola del genere "ne reflète pas l'engagement fondamental que prennent les Etats membres à travers leur adhésion à l'Union et aux valeurs qu'elle représente", ed inoltre "n'est juridiquement pas nécessaire car rien aujourd'hui empêcherait un Etat membre de décider de se retirer de l'Union", nonché da Lopes e Lobo Antunes (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46LopesEN.pdf>), anch'essi concordi sull'incompatibilità della clausola con la natura dell'Unione e sul contemporaneo diritto sovrano degli Stati a lasciare quella che, di fatto, rimane un'organizzazione internazionale. Da un altro punto di vista, Tiilikainen, Peltomäki, Korhonen (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/art46TiilikainenEN.pdf>) e Kiljunen e Vanhanen (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46KiljunenEN.pdf>), pur favorevoli all'espressa previsione di un diritto di recesso unilaterale, ritenevano che, derivando tale diritto dai principi basilari del diritto internazionale, questi dovessero ricevere un'esplicita menzione nel testo.

35 Duhamel e Paciotti ([http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46-1Duhamel\(ITFR\).pdf](http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46-1Duhamel(ITFR).pdf)) osservavano che "La frase "nel rispetto delle proprie norme costituzionali interne" è da un lato superflua e, dall'altro, dannosa: non può essere un problema dell'Unione valutare se il governo dello Stato membro che vuole abbandonare l'Unione rispetta la propria costituzione". Migas (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/art46MigasEN.pdf>) proponeva che tali requisiti includessero sempre un referendum nazionale, con l'evidente obiettivo di accertare che la scelta di ritirarsi godesse di un effettivo e maggioritario sostegno popolare. Similmente, Michel et al. (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46MichelFR.pdf>) proponevano che la decisione di recesso, sulla base dell'accordo raggiunto, doveva essere confermata dallo Stato in questione "selon la même procédure que celle qui est requise selon ses règles constitutionnelles pour une adhésion à l'Union".

36 Si veda HILLION, *op. cit.*, pp. 218 ss., secondo il quale costituirebbe un requisito implicito (sostanziale) anche la conformità della notifica ai valori fondamentali di cui all'art. 2 TUE.

certificato attraverso un procedimento estremamente formalizzato, garantito e solenne come quello di revisione dei Trattati³⁸.

Altri³⁹, invece, miravano a conferire un'impostazione differente alla procedura, trasformando quello che il *Praesidium* immaginava come il *diritto di recesso* di ogni singolo Stato, esercitabile sulla base di una decisione squisitamente unilaterale, in un *diritto a chiedere il recesso*, facendo pervenire all'istituzione UE competente la mera intenzione e non la decisione di recedere, dopodiché sarebbero seguite trattative al cui esito sarebbe stato subordinato il conseguimento dell'obiettivo, non più necessitato ed insindacabile. A questa categoria di emendamenti sono strettamente collegati quelli che riguardavano la previsione di un accordo UE-Stato recedente per disciplinare l'uscita e le sue conseguenze, accordo il cui mancato raggiungimento, secondo il testo del *Praesidium*, non impediva comunque l'efficacia del recesso decorso un certo periodo. Si proponeva perciò di rendere necessaria a questi fini la stipulazione dell'accordo, impedendo in caso contrario il perfezionamento del procedimento di ritiro⁴⁰ ed attribuendo così all'UE un ruolo decisivo ai fini della possibilità del recesso, che mutava completamente di natura diventando un istituto esclusivamente consensuale (la cui conformità all'ordinamento comunitario non era peraltro significativamente messa in dubbio già in precedenza).

Né mancavano le proposte rivolte ad intervenire su aspetti specifici della procedura e dei negoziati⁴¹, correggendo quelle che erano percepite come problematiche irrisolte o punti deboli del progetto: si suggeriva di imporre l'unanimità per la decisione del Consiglio

37 Ne sono un esempio gli emendamenti proposti da de Villepin (“[...] en cas de refus de ratification d'une révision du traité [...]”); <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46villepinFR.pdf>) e Lamassoure (“Lorsqu'un Etat membre n'approuve pas une réforme de la présente Constitution ou une modification de la composition de l'Union [...]”); <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/art46Lamassoure.pdf>).

38 Come scrive nella sua spiegazione alla proposta di emendamento Lamassoure, cit.: “Ces amendements ont pour but de durcir les conditions de retrait volontaire, pour insister sur le caractère tout à fait exceptionnel d'une telle éventualité”, specificando che il recesso deve essere giustificato da “un changement substantiel dans la composition de l'Union ou dans sa nature”. *Mutatis mutandis*, si tratta di una posizione assimilabile a quella sostenuta da Calhoun con riguardo alla sua teoria della secessione nell'ordinamento statunitense (nota 25), dove essa si qualificava come *extrema ratio* impiegabile da uno Stato membro opposto ad un cambiamento radicale della natura dell'Unione, ma scavalcato da un emendamento costituzionale che lo avesse visto in minoranza, per evitare di dover sottostare al nuovo patto.

39 Vedi ad es. de Villepin, cit., e Lamassoure, cit., ma anche Kauffman (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46KauffmannDE.pdf>).

40 Così ad esempio Haenel (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/art46haenelFR.pdf>) e Tiilikainen, Peltomäki, Korhonen, cit., per i quali al fine di tutelare in maniera adeguata i diritti delle persone fisiche e giuridiche coinvolte “withdrawal should always be based on an agreement containing the modalities related to the withdrawal and to the withdrawing state's relations with the Union”. Peculiare la proposta di Bandinter (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/art46bandinterFR.pdf>), il quale immaginava, per i casi nei quali non si pervenisse all'accordo entro due anni dalla notificazione, di attribuire alla Corte di Giustizia la competenza a risolvere la disputa con una propria decisione, oltre a conoscere “tous les litiges liés à l'interprétation et à l'exécution des accords de retrait”. Per FRIEL, *op. cit.*, p. 633, si tratta di una proposta politicamente realistica, in quanto “expressly recognizes the practical reality that secession would have a significant impact on the Union and that such a move by any Member State would require detailed negotiation and agreement”, cosicché “At all stages in the process, therefore, the sovereign right of the State to secede from the Union remains limited and controlled by the Union constitution, in sharp contrast to the State primacy model”.

41 O anche ad intervenire in maniera più radicale, come Migas, cit., che voleva lasciare la determinazione della procedura di ritiro ad una deliberazione *ad hoc* del Consiglio a maggioranza qualificata, ricevuto l'assenso del Parlamento Europeo, seppure “With a view to Article 1, Part I of the Constitutional Treaty”.

Europeo circa l'avvio del procedimento⁴² oppure per quella del Consiglio a conclusione dell'accordo di recesso⁴³; si voleva affidare la stipulazione dell'accordo agli stessi Stati membri, e non all'UE rappresentata dal Consiglio, scegliendo le forme del diritto internazionale anziché quelle dell'ordinamento europeo⁴⁴; si ipotizzava di diminuire il ruolo attribuito al Parlamento Europeo, richiedendone la consultazione anziché l'assenso⁴⁵, di regolare espressamente le conseguenze del recesso in caso di mancato accordo anziché lasciarle nell'incertezza⁴⁶, di chiarire le ambiguità circa la partecipazione dello Stato in questione al Consiglio in pendenza delle trattative⁴⁷. Qualcuno, infine, facendo leva sul fatto che nel testo non si prevedeva nulla per il caso nel quale uno Stato, a seguito del recesso, avesse mutato avviso e presentato una nuova richiesta di adesione, sosteneva la necessità di imporre in simili evenienze un periodo di attesa dalla durata variabile, decorso il quale l'ex membro avrebbe potuto domandare di essere riammesso⁴⁸, mentre altri suggerivano di riservare in ogni caso all'ex Stato membro uno *status* particolare di associazione con l'UE, in modo da non tagliare del tutto i legami economici, politici e commerciali in caso di mancato accordo sul recesso, con reciproco vantaggio per entrambe le parti⁴⁹.

42 De Villepin, cit.

43 Es. Demiralp (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art%2046DemiralpFR.pdf>), che giustificava la scelta richiamando per simmetria la decisione all'unanimità prevista per l'adesione di un nuovo Stato all'UE, oppure Tiilikainen, Peltomäki, Korhonen, cit.

44 Lekberg e Lennmarker (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46LekbergEN.pdf>), a giudizio dei quali la decisione in materia di appartenenza o meno all'UE non costituiva una competenza conferita all'UE, per cui rimaneva nelle mani degli Stati membri e richiedeva un loro intervento diretto. Secondo Borrell, Carnero, López Garrido (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46borrell.pdf>) occorreva invece distinguere fra negoziazione (affidata alla Commissione) e approvazione dell'accordo (di competenza del Consiglio, agente a maggioranza qualificata).

45 Queiró (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46n2Queir%C3%B3PT.pdf>), anch'egli rifacendosi alla procedura di adesione delineata dai Trattati e paventando che altrimenti “o Parlamento Europeu poderia ser tentado a colocar o Estado em causa numa posição de tudo-ou-nada quanto à integração europeia que dificultaria este exercício essencial de soberania”.

46 Lekberg e Lennmarker, cit., o Badinter, cit., che nello specifico proponeva di addossare allo Stato recedente la responsabilità per i danni eventualmente cagionati all'Unione mediante il ritiro.

47 Per esempio Kauffman, cit., voleva impedire ogni partecipazione dello Stato recedente alle discussioni del Consiglio a seguito della notifica, divieto riferito da Kirkhope e Stockton (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46kirkhope.pdf>) alle sole discussioni relative alla legislazione comunitaria destinata ad entrare in vigore due anni dopo la notifica, e, quindi, in ogni caso, dopo che il recesso fosse avvenuto. Quest'ultimaposizione non è stata accolta, e i dubbi persistono anche con riguardo all'attuale formulazione dell'art. 50 TUE.

48 Il periodo in questione variava dai 5 anni richiesti da Vastagh (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/art46vastagh.pdf>) agli addirittura 20 immaginati da Lamassoure, cit., per il quale “cette décision grave doit porter effet sur une longue période”, per scongiurare scelte poco meditate.

49 Così Duff et al. (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46bisDuffEN.pdf>) proponevano l'introduzione di un art. 46 *bis*, ai sensi del quale gli Stati che avessero cessato di far parte dell'Unione avrebbero potuto (così come gli Stati non-UE) notificare la propria intenzione di diventare “an associate member of the Union”, tenuto a collaborare strettamente con l'UE ed a rispettarne valori, principi ed obiettivi, sulla base di accordi specifici negoziati dall'Unione e conclusi a maggioranza qualificata dal Consiglio, con l'assenso del Parlamento Europeo. VAN NUFFEL, *op. cit.*, p. 284, ricorda che il c.d. progetto *Penelope*, presentato più o meno contemporaneamente dal Presidente della Commissione Europea Romano Prodi, “avait proposé que l'État membre qui quitte l'Union puisse rester partie

Questa nutrita schiera di emendamenti ricevette un'approfondita considerazione, molto maggiore di quella riservata alle altre disposizioni del Titolo X⁵⁰, nel successivo dibattito del 24-25 aprile⁵¹, il quale vide di gran lunga prevalere le opzioni favorevoli al mantenimento dell'articolo 46, sia pure con numerose richieste di irrigidimenti dei requisiti e della procedura di ritiro, secondo il tenore già esposto. Prendendo nota di ciò, il *Praesidium* tornò al lavoro e dopo alcune settimane fu in grado di presentare una nuova bozza di Costituzione⁵². In essa l'art. 46 del Trattato Costituzionale, rinumerato art. I-59, continuava a far parte del Titolo IX (già X), riguardante i principi e le norme in materia di appartenenza all'UE. Sebbene per la maggior parte le disposizioni della nuova versione combaciassero con quella precedente, si registravano alcune variazioni, soprattutto per quanto riguardava la fase delle trattative fra Stato e Unione e le conseguenze del recesso⁵³.

Innanzitutto, si respingeva nettamente l'impostazione di quei convenzionali che, per una ragione o per l'altra, chiedevano la cancellazione dell'intero articolo, mantenendo un'esplicita previsione in modo da eliminare dubbi sia sulla legittimità del recesso che sulle modalità da seguire. Se il primo paragrafo era identico in entrambe le versioni (non accogliendo gli emendamenti che suggerivano di eliminare la menzione dei requisiti costituzionali interni come parametro di necessaria conformità della decisione nazionale di recesso, di limitare l'esercizio della facoltà a casi eccezionali e ben definiti o di configurarla come mera facoltà di chiedere, anziché di decidere unilateralmente il ritiro), nel secondo si operava una sostituzione fra istituzioni, stabilendo che spettasse al Consiglio Europeo (anziché al Consiglio) ricevere ed esaminare la notifica dell'intenzione di recedere. Allo stesso si attribuiva poi il compito di dettare delle linee guida che avrebbero dovuto ispirare lo svolgimento dei successivi negoziati⁵⁴, nell'ambito dei quali la rappresentanza dell'UE continuava però ad essere affidata al Consiglio, tenuto ancora a concludere l'accordo agendo a maggioranza qualificata e con l'assenso del Parlamento Europeo, al contrario delle proposte che avrebbero preferito in quest'area l'intervento diretto degli Stati membri oppure il requisito dell'unanimità per le decisioni del Consiglio⁵⁵, nonché una minore vincolatività rispetto a quelle del Parlamento. Si estendeva l'interdizione alla partecipazione del rappresentante dello Stato recedente alle discussioni e decisioni del Consiglio Europeo, oltre che del Consiglio, quando queste vertessero su di esso (ma così

contractante de l'Accord su l'Espace économique européen", rispondendo ad una logica analoga.

50 FLORIDIA, *op. cit.*, p. 276.

51 Per il resoconto, con un riassunto delle varie posizioni sostenute dei convenzionali e di quelle preminenti, si veda CONV 696/03.

52 CONV 724/03.

53 Di "stunning turnaround" parla FRIEL, *op. cit.*, p. 636.

54 A giudizio di FLORIDIA, *op. cit.*, p. 312, nota 213, questo ed altri dettagli aggiunti in seguito costituiscono la prova che "Sono stati infatti recepiti i numerosi emendamenti diretti a irrigidire la procedura di ritiro".

55 Secondo VAN NUFFEL, *op. cit.*, p. 282, la previsione della decisione a maggioranza qualificata e non all'unanimità del Consiglio persegue il fine di "éviter un blocage sur cet accord, qui ne fixe que les modalités du retrait, alors que la décision de principe est de toute façon déjà prise", risparmiandosi così un ostruzionismo che comunque (complice anche il limite temporale dei due anni) non potrebbe impedire il verificarsi del recesso.

facendo si ripetevano le ambiguità relative a questa previsione, dalla quale non si comprendeva chiaramente se le discussioni e decisioni citate fossero soltanto quelle dedicate alla questione del recesso dello Stato, o in generale tutte quelle che interessassero quest'ultimo⁵⁶).

Nel terzo paragrafo si aggiungeva un'altra possibile data di perfezionamento del recesso dello Stato, alternativa all'entrata in vigore dell'apposito accordo o al decorso dei due anni dalla notifica iniziale, ovvero l'eventuale altra data, successiva a tale scadenza, fissata con decisione del Consiglio Europeo, previo assenso dello Stato interessato, confermandosi comunque che quello del biennio dalla notifica rimaneva il limite temporale ordinario, e ribadendo la piena legittimità di un recesso dello Stato anche in assenza di accordo con l'UE⁵⁷. Infine, veniva inserito un quarto ed ultimo paragrafo, il quale prendeva in considerazione la problematica, sollevata da alcuni degli emendamenti, della possibilità per uno Stato che si fosse ritirato dall'Unione di presentare in seguito una domanda di riammissione. La nuova versione dell'articolo rispondeva positivamente a tale domanda, ma imponeva che "that request shall be subject to the procedure referred to in Article I-57" (ovvero l'ordinario procedimento di ammissione di uno Stato terzo, negando così l'applicabilità di procedure alternative e possibilmente semplificate fondate sullo *status* di ex membro), pur non aderendo all'opinione delle citate proposte che suggerivano subordinavano l'accettabilità della richiesta di riammissione al trascorrere di un periodo di attesa obbligatoria.

La bozza di Costituzione fu sottoposta a sua volta alla Convenzione: anche in questo passaggio, la clausola di recesso suscitò notevole interesse da parte dei convenzionali, che presentarono un certo numero di emendamenti⁵⁸, sebbene in minor quantità rispetto ai precedenti, per i quali si può osservare, in generale, che perlopiù riflettevano quanto già suggerito anteriormente dagli stessi proponenti, senza significativi mutamenti di posizione, per cui non occorre soffermarsi specificatamente su di essi. Venendo all'ultimo testo costituzionale predisposto dal *Praesidium*⁵⁹, basti rilevare che, contrariamente ad altre parti dello stesso, specie per quanto riguardava la configurazione delle istituzioni UE, l'art. I-59 non era toccato in nessuna delle sue parti, permanendo identico alla versione

56 Dubbio questo che aveva indotto alcuni convenzionali, ad es. Fini (<http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/Art46finiIT.pdf>) a proporre formulazioni più chiare, come "Lo Stato che ha notificato l'intenzione di ritirarsi non partecipa alle deliberazioni del Consiglio di cui al presente paragrafo", al posto del sibillino "che lo riguardano".

57 A giudizio di FRIEL, *op. cit.*, pp. 636 ss., "This looks startlingly like an outright victory for the British proposal which offered unilateral secession from the Union", riferendosi alla proposta di Hain (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cvOO/00345en2.pdf>) che poneva fortemente l'accento sul diritto sovrano di recedere dello Stato membro, diritto il cui esercizio l'Unione sarebbe stata tenuta ad accettare, limitandosi solo ad adottare le conseguenti modifiche al Trattato. Tuttavia, la nuova versione mancava della chiarezza di quella prima proposta, immaginando "a system that is vague, uncertain and carelessly worded", foriero di successivi problemi (quale l'imposizione di un obbligo di negoziato di fatto superfluo, i dubbi sulla partecipazione dello Stato recedente alle attività decisionali dell'UE ecc.). Il risultato era una previsione che l'autore non esita a definire "embarrassing and overly generous to larger States for which withdrawal could be more readily and credibly used as a tactic to bully the Union".

58 L'elenco completo è reperibile in CONV 779/03.

59 CONV 797/03 e 797/1/03.

risultante dalle modifiche precedenti, ad indicare, nonostante un vivace dibattito, la totale mancanza di accoglimento dei nuovi emendamenti⁶⁰.

L'operato della Convenzione era così giunto al termine, almeno per quanto concerneva il mandato il cui espletamento le era stato affidato dalla Dichiarazione di Laeken, avendo redatto la bozza di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁶¹, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, ma mai entrato in vigore a causa della mancata ratifica da parte di Francia e nei Paesi Bassi. Nel nuovo trattato, come ricordato all'inizio, l'art. I-59 dell'ultima bozza approvata dalla Convenzione aveva assunto la sua veste definitiva, quella dell'art. I-60. Il testo uscito dalla CIG era pressoché identico al predecessore⁶², nonché a quello dell'odierno art. 50, rendendo sostanzialmente superflua un'analisi specifica del medesimo, tantomeno un confronto con l'attuale.

Giunti a questo punto, occorre piuttosto interrogarsi su quella che era la nostra domanda di ricerca iniziale: basandosi sui lavori preparatori della Convenzione Europea, è possibile reperire tracce di influenza del diritto costituzionale comparato (nella fattispecie di clausole costituzionali rivolte a disciplinare il fenomeno della secessione, riconducendolo in un quadro di conformità e legittimità costituzionale, presenti in un certo numero di ordinamenti) sulla redazione delle disposizioni che, prima dell'introduzione dell'art. 50 TUE, l'Unione Europea ha cercato di porre per affrontare il problema del recesso di un proprio Stato membro? Ammesso e non concesso che secessione e recesso possano considerarsi come sinonimi, o quantomeno come due *species* di un medesimo *genus*⁶³, gli ordinamenti in questione hanno cercato di affrontarli in modo simile, proponendo soluzioni accostabili? E se sì, c'è stato un esplicito riconoscimento da parte comunitaria di normative tratte dall'esperienza di altri Paesi come "buone pratiche" per gestire situazioni affini?

La soluzione, come esporremo nelle conclusioni, è tutt'altro che semplice.

5. Conclusioni. L'art. I-60 come clausola di secessione? Mancanza di richiami espliciti e comunanza di funzioni: una perdurante ambiguità fra impostazione internazionalista e costituzionalista

Che dire, dunque, della clausola di recesso del Trattato Costituzionale? Innanzitutto, si può affermare, senza timore di smentita, che alla sua base non c'è stato, almeno in modo espresso e consapevole, il richiamo ad esempi di normativa costituzionale in tema di

60 Tuttavia, nel resoconto sommario della sessione plenaria del 5 giugno 2003 (CONV 798/03, p. 3) si dava comunque conto di tali osservazioni, ed in particolare che "one Convention member spoke in favour of the establishment of a link between the right of voluntary withdrawal from the Union and the non-ratification by a Member State of an amendment to the Constitution", laddove "another member spoke against the establishment of such a link, holding that it would amount to the creation of an expulsion clause", ad indicare che erano tuttora vivi i tentativi di limitare un uso potenzialmente sregolato del nuovo diritto di recesso, così come i timori che quest'ultimo potesse essere strumentalizzato dall'UE per costringere gli Stati ad approvare, volenti o nolenti, cambiamenti di rotta sgraditi.

61 Per il testo finale si veda CONV 820/03. Si noti, come unica modifica al testo dell'art. I-59, peraltro di poco conto, la sostituzione dell'espressione "Consiglio" con la dizione di "Consiglio dei Ministri", in ossequio alla nuova architettura costituzionale immaginata per l'UE.

62 Le uniche differenze di qualche rilievo erano una diversa architettura della previsione (cinque articoli anziché quattro) ed alcune precisazioni relative alla disciplina dei negoziati (individuazione (individuazione dell'art. III-325, 3° par., come fonte della stessa) ed alla conclusione dell'accordo (con la definizione della maggioranza qualificata da raggiungersi in seno al Consiglio).

secessione, in un'ottica comparatistica. Quest'affermazione si fonda sulla semplice constatazione per la quale, negli stessi lavori preparatori che costituiscono l'esplicazione più diretta ed attendibile della *ratio* di ogni singola previsione e degli scopi perseguiti dai loro redattori, e sui quali si è basata in larga parte l'analisi testuale qui condotta, non ricorre alcuna menzione di disposizioni del genere, al meno non in forma chiara e diretta. Non c'è mai, sia per quanto riguarda le bozze degli articoli elaborate dal *Praesidium* che le proposte di emendamento avanzate dai convenzionali, un espresso riconoscimento di norme costituzionali in tema di secessione come esempi al quale rifarsi nella disciplina del recesso. Al più, ci si può imbattere, soprattutto nelle proposte di emendamento, in sporadici riferimenti a principi di diritto internazionale, specialmente quelli desumibili dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, richiamati perlopiù al fine di sostenere che essi erano già applicabili alla fattispecie del recesso di uno Stato dall'Unione, rendendo una previsione espressa in materia perfettamente accettabile e forse persino superflua⁶⁴. In altre parole, se ci si mantiene ad un livello di analisi simile, superficiale e letterale, non si riscontra un'esplicita e riconosciuta influenza delle riflessioni di diritto pubblico comparato in tema di secessione sulla disciplina europea del recesso, che a quanto pare non avrebbero direttamente ispirato i redattori dell'articolo in materia, poi confluito nel Trattato Costituzionale e quindi in quello di Lisbona⁶⁵. Scartata la possibilità di un'influenza diretta, per mancanza di espresso riconoscimento della stessa da parte di coloro che avevano partecipato in prima persona alla creazione della nuova disposizione, si può

63 La questione è ovviamente, affascinante e del massimo interesse, ma non è questa la sede per svilupparla a dovere. Rimanendo nell'ambito UE, ed alla qualificabilità come clausole di recesso dell'art. 50 TUE, R. SCARCIGLIA, *La "Costituzione" europea: dal patrimonio comune al quasi federalismo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Bari, Laterza, 2014, pp. 386 s., parla di "diritto di recesso volontario (o di secessione) riconosciuto dall'articolo I-60 del Trattato costituzionale, come anche nel Trattato di Lisbona", mostrando di non porsi neppure il dubbio. Allo stesso tempo, aggiunge che "Tuttavia, l'art. I-60 non consentiva di ritenere che nel Trattato costituzionale vi fosse stata una scelta decisa fra un modello federale o confederale, anche in considerazione del fatto che la procedura per la secessione, pur avviata dallo Stato membro, era negoziata e conclusa dall'Unione (art. I-60, c. 2)". MARTINICO, *op. cit.*, p. 118, sottolinea la straordinaria attualità della definizione di secessione data da Calhoun ("Secession is a withdrawal from the Union; a separation from partners, and, as far as depends on the members withdrawing, a dissolution of partnership. It presupposes an association; a union of several States or individuals for a common object [...]"), in J. C. CALHOUN, *To General Hamilton on the subject of State Interposition*, 28 agosto 1832), accostandola alla formulazione dell'art. 50 TUE per l'uso comune del termine "withdrawal", ad apparente sostegno delle "tesi sulla "comparabilità" del processo integrativo sovranazionale" con la formazione e lo sviluppo degli USA, e facendo emergere la necessità di non considerare la "secessione" (o il recesso) come una patologia nell'ambito UE. GATTI, *op. cit.*, p. 1, parla della "(quasi-)federal nature" dell'UE come di uno dei fattori che secondo alcuni autori rendono difficile, da un punto di vista teorico, giustificare il recesso unilaterale dall'Unione, osservando che ad ogni modo "The ideas of 'federalism' and 'federation' are of course polysemic". R. J. FRIEL, *Secession from the European Union: Checking Out of the Proverbial "Cockroach Motel"*, in *Fordham International Law Journal*, Volume 27, Issue 2, 2003, Article 4, disponibile in <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol27/iss2/4/>, pp. 592 ss., nota 7, scrive che mentre "withdrawal" indica un semplice ritiro da qualcosa, "secession" ha un profondo ed inequivocabile significato politico ("The use of "secession" therefore implies that the Union is a State, with all the relevant emotional and political baggage that it entails"), procedendo ad esporre sinteticamente le ragioni che a suo giudizio giustificano questa scelta terminologica: la personalità legale dell'Unione, ragionevolmente assimilabile soltanto a quella propria di uno Stato; il fatto che "the term "withdrawal" does not accurately reflect the seriousness or difficulty that the action would involve"; la constatazione che "the preference to use "withdrawal" is simply a refusal to deal with the issue as to whether the Union is in fact a State in the accepted sense of the word", dato che "Terminology on leaving is not that which defines whether the Union is a State or not but rather how, if at all, leaving is to be achieved", e "No prohibition on departure would indicate that the Union is not a State as we currently understand that concept; prohibited or limited departure would indicate it is far closer to a State than many recognize".

64 Vedi la nota 34 del presente elaborato.

escludere anche la sussistenza di qualsiasi forma di influsso indiretto sulla formulazione e sugli obiettivi perseguiti dall'articolo 1-60 prima dall'articolo 50 TUE poi? Cerchiamo di chiarire.

La scelta che emerge da una tale formulazione delle disposizioni in questione, senza dubbio, appare caratterizzata da una certa ambiguità, poiché all'attribuzione agli Stati membri di un diritto di recesso sostanzialmente unilaterale ed incondizionato, anche se non immediato⁶⁶, si accompagna alla previsione di un procedimento formalizzato al quale lo Stato che desideri recedere deve ricorrere necessariamente per effettuare il distacco in modo legittimo ai sensi del diritto UE, con l'esclusione di altre possibili vie, compresa quella del diritto internazionale dei trattati⁶⁷. La forte enfasi posta sull'importanza della procedura di recesso delineata dal Trattato, ed in particolare sul ruolo chiave di una fase negoziale che pure di per sé non è necessaria al perfezionamento del recesso, ci aiuta a capire come, in verità, le disposizioni europee alle quali ci interessiamo presentino un carattere meno unilaterale di quanto appaia a prima vista, e di come il recesso unilaterale e non concordato svolga "una funzione meramente residuale ed eventuale"⁶⁸.

In altre parole, la norma sarebbe rappresentata dalla stipulazione di un accordo che tenga conto degli interessi di tutte le parti più o meno direttamente coinvolte, dato che si sta parlando comunque di un ordinamento sovranazionale caratterizzato da un forte grado di integrazione fra i suoi membri, come quello comunitario, tale che le azioni di uno Stato sono suscettibili di avere ripercussioni anche sugli altri, legittimandoli ad avere un ruolo nella procedura di recesso, avvicinandosi molto alla situazione concreta di un sistema federale, e quindi fornendo argomenti a chi sostiene che, almeno in parte, la clausola di recesso spinga l'UE in una direzione costituzionale⁶⁹. Lo Stato stesso, pur conservando il suo diritto a ritirarsi da quella che è un'organizzazione internazionale particolare alla quale ha trasferito parte della propria sovranità (secondo la concezione classica fatta propria ad esempio dal Tribunale Costituzionale Federale tedesco nelle sentenze *Maastricht* e *Lisbona*), è incentivato a valutare attentamente le conseguenze delle proprie azioni,

65 Per quanto riguarda il processo che, dopo il fallimento dell'iniziativa del Trattato Costituzionale ha portato al Trattato di Lisbona ed alla sostanziale ripetizione di molte previsioni del primo da parte di quest'ultimo, risulta complicato ricostruire il ragionamento dietro al mantenimento anche in questa versione di una clausola di recesso dato che i lavori preparatori della CIG non sono stati resi pubblici. Da parte nostra, possiamo solo ipotizzare che, considerata anche la distanza temporale abbastanza ravvicinata fra le due sedi di discussione, i fautori della previsione siano stati mossi perlopiù da intenzione e motivazioni analoghe in entrambe le occasioni.

66 Queste sono le sue caratteristiche principali secondo CLOSA, *Interpreting Article 50: exit and voice and...what about loyalty?*, cit., p. 4.

67 Così HILLION, *op. cit.*, p. 216.

68 BARTOLONI, *op. cit.*, p. 8.

69 "La previsione di un accordo, in luogo di una decisione unilaterale, e dunque il ricorso ad uno strumento che attenui l'elemento unilateralistico della volontà statale, dimostrerebbe che il recesso deve essere esercitato non solo consensualmente, ma anche alla luce dei molteplici interessi, statali e sovranazionali, espressione del "patto costituzionale" alla base dello stesso vincolo. In questa ottica, l'inedito istituto del "recesso negoziato" non sarebbe altro che una manifestazione dell'approccio costituzionalista che riemerge nelle pieghe di una disciplina ispirata, nel suo complesso, a logiche internazionaliste" (*ibidem*).

basandosi sul presupposto che un recesso non negoziato, per la brusca rottura di numerosi legami che esso implica in linea di principio, sia un esito ad esso poco gradito⁷⁰. Se si prendono in esame queste caratteristiche, un parallelo con alcuni tipi di clausole di secessione costituzionalizzate diviene allora maggiormente sostenibile. Basti pensare a quanto avvenuto in Canada e Spagna, dove i giudici costituzionali, nelle loro decisioni che hanno portato di fatto alla costituzionalizzazione e procedimentalizzazione della secessione di un'unità territoriale dallo Stato, hanno fatto leva sullo strumento della revisione costituzionale, indicandolo come unico mezzo in grado di assicurare un adeguato temperamento fra la volontà democraticamente espressa da una parte della popolazione di un Paese di costituirsi in Stato indipendente ed altri valori e principi altrettanto meritevoli di tutela (es. il rispetto della legalità costituzionale, i diritti delle minoranze ecc.) e sottolineando particolarmente l'importanza del dibattito politico e del negoziato fra posizioni differenti ma non per questo inconciliabili⁷¹. Allo stesso tempo, più di un autore ha rilevato come, nella maggior parte dei casi, scopo delle clausole di secessione non è affatto quello di facilitare il distacco dalla federazione, bensì di disincentivarlo attraverso la richiesta di condizioni sostanziali e procedurali ben precise (es. lo svolgimento di una consultazione referendaria, con la richiesta di una maggioranza qualificata di voti a favore della secessione), e nello stesso tempo di responsabilizzare maggiormente gli aspiranti separatisti, scoraggiando un uso pretestuoso della minaccia secessionista e garantendo in tal modo la stabilità politica ed istituzionale dell'ordinamento⁷².

Se le cose stanno così, ci pare ammissibile concludere che, se non hanno la stessa natura, clausole comunitarie di recesso e clausole costituzionali di secessione svolgono almeno una funzione analoga: quella di delineare un meccanismo predeterminato e specifico di gestione di situazioni di crisi di un ordinamento composito multilivello, come uno Stato federale o un'organizzazione sovranazionale *sui generis* come l'UE, in una logica di responsabilizzazione politica e temperamento di principi ed interessi.

Data anche la stretta vicinanza fra i concetti di secessione e recesso⁷³, non è affatto singolare che, pur ammettendo alcune innegabili differenze fra di essi⁷⁴, sia gli Stati federali che l'Unione abbiano deciso di affrontare un problema simile secondo linee

70 In quest'ottica secondo GATTI, *op. cit.*, p. 12, "Unilateral withdrawal, rather than a right, appears as a *risk* for the departing State. By threatening a 'hard' withdrawal, Article 50 *de facto* compels the departing State to negotiate and compromise, thereby ensuring that the withdrawal process addresses the interests of the entire Union – and not only those of the departing State. The *risk* of unilateral withdrawal may thus paradoxically discourage the recourse to the *right* to unilateral withdrawal in the future".

71 Per maggiori informazioni si consultino ad esempio P. DUMBERRY, *The Secession Question in Quebec*, in *Processi di secessione e ordinamenti democratici dal punto di vista del diritto internazionale e comparato*, sezione monografica a cura di A. MASTROMARINO in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2015, e L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale Costituzionale spagnolo sulla Dichiarazione di Sovranità della Catalogna*, in www.federalismi.it, n. 10/2014, 14 maggio 2014.

72 In questo senso, ad esempio, NORMAN, *op. cit.*, e JOVANOVIĆ, *op. cit.*, che in più punti si dilungano sugli asseriti benefici della previsione di clausole del genere.

73 Sulle relative somiglianze e differenze e sulle loro possibili interferenze pratiche si rimanda a C. CLOSA, *Troubled Membership: Secession and Withdrawal*, in C. CLOSA (Edited by), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*, Cambridge University Press, 2017, che li considera entrambi espressione di uno stato di "traumatic belonging" ad un insieme istituzionale più ampio definibile come "troubled membership" (p. 2).

comuni, fondate sulla decisione di accettare il fatto che una propria componente non voglia più partecipare al progetto comune, offrendole una via d'uscita apposita e, nei limiti del possibile e dell'opportuno, facilitata. La *ratio* della previsione consiste in un calcolo che soppesa le eventuali conseguenze negative in termini di tenuta dello Stato e/o dell'Unione e di possibili condotte degli attori politici ed istituzioni (ad es. attraverso il potenziale di ricatto che questi possono esercitare attraverso un'invocazione non troppo scrupolosa della clausola) e dall'altra le compara con i potenziali benefici che la clausola di legittimazione del distacco è in grado di apportare, sotto forma di disincentivo rispetto a minacce infondate e di preparazione di un organico quadro normativo per la gestione dell'uscita e dei suoi effetti, preferibile rispetto a procedura *ad hoc* decise in maniera estemporanee in caso di crisi. Se i benefici risultano, almeno in teoria, preponderanti rispetto ai rischi, ecco che allora l'apertura ad un frazionamento (debitamente controllato) dell'ordinamento assume un altro significato, trasformandosi in strumento di preservazione, anziché di distruzione, dello stesso, lasciando che l'edificio costruito nel tempo attraverso un più o meno lungo processo di integrazione continui ad esistere. Evidenziando questi punti di contatto, risulta evidente come, sebbene altre esperienze costituzionali non siano state prese a apertamente modello dai redattori dei nuovi Trattati europei per occuparsi dello spinoso tema del recesso, non risulti del tutto erroneo qualificare sia l'attuale art. 50 TUE che il suo predecessore elaborato dalla Convenzione europea come clausole di secessione *sui generis*, peculiare come l'ordinamento cui esse riferimento, ancora a metà fra un'organizzazione internazionale comune ed una federazione propriamente detta, in bilico fra due visioni diverse del futuro dell'UE e per questo intrinsecamente ambigua.

** Dottore in giurisprudenza presso l'Università di Pisa e Allievo ordinario presso la Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa.

74 Ad esempio, la secessione viene concepita come atto incompatibile con l'ordinamento costituzionale se puramente unilaterale e che quindi necessita, per essere legittima, dell'accordo degli altri attori istituzionali espresso mediante revisione costituzionale, mentre il recesso dall'UE è fisiologicamente inserito nel quadro dei Trattati e non si concretizza necessariamente in via consensuale: si tratta di una differenza spiegabile, fra l'altro, con la constatazione che nel primo caso l'ente secessionista costituisce una semplice ripartizione autonoma di uno Stato federale dove la sovranità è allocata a livello centrale, mentre nell'ordinamento europeo, organizzato secondo una schema più o meno confederale, la sovranità ultima resta in capo agli Stati membri ("signori dei Trattati", come li ha definiti il giudice costituzionale tedesco).