

## L'Unione europea tra sovranità e ricattabilità Un contributo al dibattito relativo all'uscita o l'esclusione degli Stati membri come anche una "UE 2.0"

Lukas Harta, Matthias Kullas, Patrick Stockebrandt, Henning Vöpel, André Wolf



© shutterstock/danielo

L'UE sta lottando per la propria sovranità in politica estera nel bel mezzo di conflitti geopolitici. Questa però dipende in modo cruciale dalla sua capacità interna di agire. Ma le aspettative degli Stati membri sono molto diverse su questioni importanti come l'immigrazione, la difesa, ecc. Inoltre, i singoli governi portano il loro populismo a Bruxelles e sfruttano deliberatamente la *governance* orientata all'unanimità su importanti questioni di sovranità comune, bloccando le decisioni. La sovranità politica esterna entra così in conflitto con la *governance* istituzionale interna.

Oltre alle cosiddette libertà di mercato, ad esempio la libera circolazione di beni e servizi, gli Stati membri hanno concordato valori come la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e lo Stato di diritto [art. 2 TUE]. La garanzia di questi valori è un elemento fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'UE. Le recenti modifiche legislative in alcuni Stati membri (ad esempio Ungheria e Polonia) sono in contrasto con questi valori, creando numerose aree di conflitto. Ciò porta a dibattiti sull'uscita e/o sull'esclusione degli Stati membri dall'UE e sulla creazione di una "UE 2.0". Al fine di rendere più oggettivi tali dibattiti, questo testo esamina le questioni procedurali e legali relative al ritiro ed all'esclusione dall'UE e le sottopone ad un'analisi di *realpolitik*. Così va notato che:

- ▶ Uscita dall'UE: nonostante la retorica politica, è attualmente improbabile che Stati membri come l'Ungheria compiano un passo del genere di propria iniziativa. L'Ungheria, ad esempio, è il terzo maggior beneficiario del bilancio dell'UE ed è strettamente legata all'UE dal punto di vista economico.
- ▶ Esclusione dall'UE: è discutibile se sia legalmente possibile escludere uno Stato membro dall'UE. Nel migliore dei casi, ciò è concepibile sulla base del diritto internazionale consuetudinario se uno Stato membro si allontana dalla democrazia o continua a non rispettare il diritto dell'UE. Prima di un'esclusione, tuttavia, dovrebbe essere eseguita una procedura ai sensi dell'art. 7 TUE e dovrebbero essere imposte delle sanzioni.
- ▶ La creazione di una nuova "UE 2.0": essa sarebbe teoricamente pensabile, però si confronta con diverse problematiche. Tra l'altro il fatto che i Trattati internazionali, per esempio quelli di libero scambio e *assets* dell'UE, quali proprietà ed edifici non si trasferirebbero automaticamente su una "UE 2.0". Alla luce di tali ostacoli, anche la creazione di una "UE 2.0" praticamente non risulta fattibile.

## Indice

<b>1</b>	<b>Tra rapporti difficili e relazioni compromesse.....</b>	<b>3</b>
1.1	Aree di conflitto.....	3
1.2	Escalation nel discorso politico: discussioni su ritiro, esclusione e "UE 2.0".....	6
1.3	Obiettivo del contributo .....	7
<b>2</b>	<b>Recesso ed esclusione dall'UE: questioni procedurali e giuridiche.....</b>	<b>8</b>
2.1	Recesso .....	8
2.2	Esclusione.....	11
2.3	„EU 2.0“ .....	17
<b>3</b>	<b>Analisi di <i>realpolitik</i> delle opzioni di uscita e di esclusione e di una "UE 2.0" .....</b>	<b>18</b>
3.1	Recesso .....	18
3.2	Esclusione.....	21
3.3	Creazione di una „UE 2.0“ .....	21
<b>4</b>	<b>Conclusioni e prospettive .....</b>	<b>22</b>

## Elenco delle figure

Figura 1:	Sondaggio Eurobarometro - In generale, Lei ha un'immagine molto positiva, abbastanza positiva, neutra, abbastanza negativa o molto negativa dell'UE? (%) .....	20
Figura 2:	Sondaggio Eurobarometro - Lei in che misura tende a fidarsi di ciascuna delle seguenti istituzioni? .....	20

## 1 Tra rapporti difficili e relazioni compromesse

Oltre alle cosiddette libertà di mercato<sup>1</sup>, che rendono possibile un mercato interno europeo, gli Stati membri dell'UE hanno concordato anche valori quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani [art. 2 TUE]. La garanzia di questi valori è ora un elemento fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'UE<sup>2</sup>. Le singole violazioni non possono far traballare la comunità europea, ma devono essere considerate come un evento normale di qualsiasi ordinamento giuridico. Tuttavia, se in uno Stato membro si verificano violazioni ripetute e sistematiche della legge che non riescono ad essere risolte, può verificarsi una crisi di fiducia nella capacità di agire di tale comunità.<sup>3</sup>

Dal 2010, ad esempio, in Ungheria si possono individuare numerosi sviluppi giuridici<sup>4</sup> la cui compatibilità con i valori sopra citati è quantomeno discutibile. Per evitare una crisi di fiducia, il governo ungherese e soprattutto il Primo Ministro Viktor Orbán sono attualmente oggetto di forti critiche da parte della Commissione UE, del Parlamento UE e di numerosi Stati membri. Di seguito vengono presentate le principali aree di conflitto tra l'Ungheria e l'UE come un esempio, in parte trasferibile ad anche altri Stati membri.

### 1.1 Aree di conflitto

#### Area di conflitto: scarsa osservanza dei principi dello stato di diritto

La prima valutazione critica è che il governo ungherese viola i principi dello Stato di diritto, perché dalla sua elezione a primo ministro il 29 maggio 2010, Orbán ha ristrutturato notevolmente il sistema politico. Molti aspetti che, secondo gli standard dell'UE, appartengono alla democrazia ed allo Stato di diritto sono stati gradualmente smantellati. Tra le altre cose, l'UE critica:

- la scarsa indipendenza della magistratura,<sup>5</sup>
- la insufficiente trasparenza dei partiti e dei finanziamenti elettorali,<sup>6</sup>
- la mancanza di meccanismi di controllo per individuare la corruzione,<sup>7</sup>
- l'insufficiente indipendenza editoriale e finanziaria dei media esercitanti il servizio pubblico, nonché il controllo dei giornalisti investigativi,<sup>8</sup>
- l'ampio uso che il governo ungherese fa dei suoi poteri di emergenza,<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Oppure "libertà fondamentali", quali la libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali.

<sup>2</sup> Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), „Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht“, pag. 289.

<sup>3</sup> Di questa opinione Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), in „Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht“, pag. 289 s.

<sup>4</sup> Si veda anche Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), „Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht“, pag. 38-287.

<sup>5</sup> Si veda. European Commission (2022): Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Hungary, COM (2022) pag. 614, 9f.

<sup>6</sup> Commissione europea (2021): Rapporto sullo stato di diritto 2021 – Capitoli sugli Stati membri nella parte dedicata alla situazione relativa lo stato di diritto in Ungheria SWD(2021) 714, pag. 15.

<sup>7</sup> Commissione europea (2022): Rule of law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, pag. 15e s.

<sup>8</sup> Commissione europea (2022): Rule of law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, pag. 20 e s.

- l'inadeguata attuazione delle sentenze dei tribunali europei e nazionali in Ungheria,<sup>10</sup> e
- la scarsità di indagini e azioni penali su presunte attività criminali, nonché l'inadeguata organizzazione delle procure ungheresi.<sup>11</sup>

La precarietà dello stato di diritto ha già indotto la Commissione ed il Consiglio dell'UE a congelare i fondi europei destinati all'Ungheria. Si tratta di 22 miliardi di euro di fondi del Fondo di coesione. A questi si aggiungono 5,8 miliardi di euro di sovvenzioni e 6,6 miliardi di euro di prestiti agevolati dal cosiddetto Fondo per la ricostruzione.<sup>12</sup>

### Area di conflitto: rapporti con la Russia

In secondo luogo, l'UE critica l'atteggiamento del governo ungherese nei confronti della Russia. L'Ungheria, che non fornisce armi all'Ucraina<sup>13</sup>, con il suo comportamento rende più difficile per gli altri Stati sostenere l'Ucraina. Ad esempio, il Paese sta rendendo più difficile per l'UE finanziare le forniture di armi<sup>14</sup> e ha bloccato in sede di Consiglio il previsto aiuto finanziario dell'UE di 18 miliardi di euro all'Ucraina. Per poter ancora concedere gli aiuti finanziari, i restanti Stati membri hanno dovuto intraprendere un percorso speciale. Questo prevede che non sia il bilancio dell'UE a garantire il prestito, ma tutti i 26 Stati membri ad eccezione dell'Ungheria.<sup>15</sup>

Inoltre, a differenza della maggior parte degli altri Stati membri, l'Ungheria non ha ridotto la sua dipendenza dal gas russo. Al contrario: già nell'agosto del 2022, Gazprom ha iniziato a fornire all'Ungheria una quantità di gas ancora maggiore rispetto a quella concordata contrattualmente fino ad oggi, a seguito di negoziati con il governo ungherese.<sup>16</sup> Recentemente, in occasione di un incontro a Mosca, è stata concordata un'ulteriore espansione dei volumi di fornitura di gas naturale russo.<sup>17</sup> Anche nel quadro della sua adesione alla NATO, il Paese sta frenando i suoi sforzi per formare un fronte più forte contro la Russia. Così, sulla questione dell'adesione della Svezia alla NATO, il governo ungherese mostra comprensione per la posizione negativa della Turchia,<sup>18</sup> anche se ha ufficialmente sostenuto l'adesione stessa. Il Parlamento ungherese non ha ancora ratificato l'adesione della Svezia.<sup>19</sup>

L'Ungheria ha assunto una posizione diversa dal resto dell'UE anche in merito al mandato di arresto emesso contro Vladimir Putin dalla Corte penale internazionale dell'Aia. Il capo dello staff del Primo Ministro Orbán ha dichiarato in una conferenza stampa di non voler eseguire il mandato d'arresto -

<sup>9</sup> Commissione europea (2022): Rule of law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, pag. 25.

<sup>10</sup> Commissione europea (2022): Rule of law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, pag. 1.

<sup>11</sup> Commissione europea (2022): Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria, COM(2022) 485, Motivazione pag.5 e ss.

<sup>12</sup> Si veda in proposito Tamma, P. (2023), Hungary embarks on judicial reform hoping to unlock EU cash, <https://www.politico.eu/article/hungary-embarks-on-judicial-reform-hoping-to-unlock-eu-cash/#:~:text=The%20Hungarian%20parliament%20on%20Tuesday,low%20growth%20and%20high%20prices.> (08.05.2023).

<sup>13</sup> V. Euractive (2023). [Österreich und Ungarn liefern weiter keine Waffen in die Ukraine.](#)

<sup>14</sup> V. FAZ (2023). [Pistorius ist von Ungarn „enttäuscht“.](#)

<sup>15</sup> Europäisches Parlament (2022), Parlament stimmt angepasstem 18-Milliarden-Euro-Kredit für die Ukraine zu, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20221212IPR64529/parlament-stimmt-angepasstem-18-milliarden-euro-kredit-fur-die-ukraine-zu> (15.05.2023).

<sup>16</sup> ntv (2022). „Sichere Versorgung des Landes“ – Russland liefert Ungarn mehr Gas.

<sup>17</sup> Tagesschau (2023). [Ungarn setzt weiter auf russisches Erdgas.](#)

<sup>18</sup> Euronews (2023). [Ungarn sagt, Schweden soll sich "anders verhalten" wenn es der NATO beitreten will.](#)

<sup>19</sup> Handelsblatt (2023). [Ungarn lässt Schweden bei Nato-Norderweiterung warten – mit immer neuen Begründungen.](#)

ufficialmente perché non è ancorato alla legge ungherese.<sup>20</sup> Recentemente, il conflitto sulla banca ungherese OTP, che è su una lista nera di aziende che operano in Russia, ha portato l'Ungheria a bloccare ulteriori aiuti militari dell'UE all'Ucraina.<sup>21</sup>

### **Area di conflitto: politiche di asilo**

In terzo luogo, dopo la crisi dei rifugiati del 2015/2016, ci sono state ripetute controversie tra l'Ungheria e l'UE. La maggior parte di queste riguarda la gestione dei richiedenti asilo. Nel settembre 2015, ad esempio, il Consiglio ha emesso una decisione valida due anni per ricollocare 120.000 richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri. Ungheria e Slovacchia non hanno voluto accettare questa decisione e hanno fatto ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGE), ma - dal loro punto di vista - senza successo.<sup>22</sup> Successivamente, la Commissione UE ha avviato azioni contro l'Ungheria, la Polonia e la Repubblica Ceca per non aver rispettato gli obblighi di ricollocazione e per non aver accettato i richiedenti asilo provenienti dalla Grecia e dall'Italia. La Corte di giustizia europea ha accolto i ricorsi a questo proposito - in altre parole, la Commissione UE - dal suo punto di vista - ha avuto successo.<sup>23</sup> La CGUE ha riscontrato un'ulteriore violazione del diritto dell'UE consentendo all'Ungheria di dichiarare inammissibili le domande di asilo sulla base del fatto che il richiedente è entrato in Ungheria attraverso uno Stato in cui non è esposto a persecuzioni e in cui non rischia di subire danni gravi o in cui è garantito un livello di protezione adeguato.<sup>24</sup>

Un'altra controversia legale riguardava l'istituzione delle cosiddette zone di transito. L'Ungheria ha emanato una legge secondo la quale la domanda di asilo deve essere presentata di persona all'autorità competente ed esclusivamente in due zone di transito al confine con la Serbia. Allo stesso tempo, solo un numero limitato di persone è stato autorizzato a entrare in queste zone di transito. Durante l'intera procedura di asilo, alle persone non è stato permesso di lasciare la zona di transito (tranne che in direzione della Serbia, cioè per lasciare l'Ungheria). I cittadini di Paesi terzi che risiedevano illegalmente in Ungheria dovevano essere portati senza processo in una stretta striscia tra la recinzione di confine ungherese e il confine vero e proprio, dove non c'erano infrastrutture né la possibilità di entrare in altro territorio ungherese. La Corte di giustizia europea ha stabilito che l'Ungheria ha violato il diritto dell'UE.<sup>25</sup> Un anno dopo questa sentenza, la Commissione europea ha avviato un'azione legale, sostenendo che l'Ungheria non aveva attuato in modo sufficiente la sentenza<sup>26</sup>. Il procedimento è ancora in corso, quindi non c'è ancora una pronuncia di giudizio.

Anche per quanto riguarda l'accesso alle procedure di asilo, la Corte di giustizia europea ha riscontrato una violazione del diritto dell'UE. Una legge ungherese stabiliva che le persone che desideravano richiedere asilo in Ungheria dovevano prima presentare una dichiarazione di intenti presso l'ambasciata ungherese a Kiev o Belgrado. Solo dopo averla valutata positivamente e aver

---

<sup>20</sup> Tagesschau (2023). [Ungarn würde Putin nicht festnehmen](#).

<sup>21</sup> Deutsche Presse Agentur (dpa). (2023, Mai 17). 500 Millionen für Waffen: Ungarn blockiert Militärhilfe für Ukraine. ZDF Heute. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ungarn-militaerhilfe-ukraine-krieg-russland-100.htm>.

<sup>22</sup> CGE, Verb. Cause C-643/15 e C-647/17 (Slovacchia e Ungheria c. Consiglio), sentenza del 6 settembre 2017, ECLI:EU:C:2017:631, [ECLI:EU:C:2017:631](#).

<sup>23</sup> Cause C-715/17, C-718/17 e C-719/17 (Commissione/Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria), sentenza del 2 aprile 2020, ECLI:EU:C:2020:257, [ECLI:EU:C:2020:257](#).

<sup>24</sup> CGUE, causa C-564/18 [BevándorlásiésMenekültügyiHivatal (Tomp)], sentenza del 19 marzo 2020, ECLI:EU:C:2020:218; causa C-821/19 (Commissione contro Ungheria), sentenza del 16 novembre 2021, ECLI:EU:C:2021:930, [ECLI:EU:C:2021:930](#).

<sup>25</sup> Corte di giustizia europea, causa C-808/18 (Commissione contro Ungheria), sentenza del 17 dicembre 2020, ECLI:EU:C:2020:1029, [ECLI:EU:C:2020:1029](#).

<sup>26</sup> Corte di giustizia europea, causa [C-123/22](#) (Commissione contro Ungheria).

ricevuto un permesso d'ingresso, la persona poteva recarsi in Ungheria per richiedere asilo. La Corte di giustizia europea ha ritenuto che ciò costituisse una violazione della direttiva sulle procedure d'asilo.<sup>27</sup>

## Politiche LGBTIQ

In quarto luogo, l'Ungheria è anche in conflitto con l'UE per le sue politiche LGBTIQ. Nello specifico, si tratta di una legge che limita l'accesso a contenuti sull'omosessualità e sul cambiamento di sesso per i minori di 18 anni. Inoltre, limita l'accesso a contenuti riguardanti "identità diverse dal sesso assegnato alla nascita" per queste persone.<sup>28</sup> La legge è simile a una legge russa sulla propaganda anti-LGBTIQ.<sup>29</sup> La Commissione europea ritiene che questa legge violi il diritto dell'UE sotto diversi aspetti. Poiché l'Ungheria si è rifiutata di ritirare la legge, la Commissione europea ha portato l'Ungheria davanti alla Corte di giustizia europea. Alla causa si sono uniti 15 Stati membri e il Parlamento europeo.<sup>30</sup> Si tratta di un evento insolito. Attualmente la causa è ancora in corso, quindi non c'è ancora una sentenza.

### 1.2 Escalation nel discorso politico: discussioni su ritiro, esclusione e "UE 2.0"

Tutti questi conflitti tra l'Ungheria e l'UE hanno contribuito a far sì che Orbán accennasse al ritiro dell'Ungheria dall'UE nel suo discorso sullo Stato della Nazione del febbraio 2022.<sup>31</sup> In questo discorso, pronunciato anche sullo sfondo delle elezioni parlamentari del 3 aprile 2022<sup>32</sup> e l'allora pendente sentenza della Corte di giustizia europea sul meccanismo dello Stato di diritto.<sup>33</sup> Orbán ha affermato che l'UE sta conducendo "una guerra santa, una jihad" sotto lo slogan dello Stato di diritto e ha aggiunto: "Per loro [l'UE], lo Stato di diritto è un mezzo con cui vogliono trasformarci in qualcosa che assomigli a loro"<sup>34</sup>. Ha inoltre affermato che l'Ungheria non vuole diventare come l'Europa occidentale. Al contrario, il Paese non si aspetta che gli altri Stati dell'UE adottino le politiche ungheresi in materia di asilo o di famiglia. L'Ungheria vuole tenere unita l'UE "nonostante la crescente alienazione culturale", ha affermato. Per questo motivo, ha affermato, il governo ungherese ha già fatto "offerte di tolleranza" al Parlamento europeo e al governo tedesco in diverse occasioni. "Non c'è altra soluzione, solo la tolleranza. È l'unico modo per trovare un percorso

<sup>27</sup> Corte di giustizia europea, causa C-823/21 (Commissione contro Ungheria), sentenza del 22 giugno 2023, ECLI:EU:C:2023:504, [ECLI:EU:C:2023:504](https://eur-lex.europa.eu/eli/cej/2023/504).

<sup>28</sup> V. Europäische Kommission (2021): Grundwerte der EU: Kommission leitet rechtliche Schritte gegen Ungarn und Polen wegen Verletzung der Grundrechte von LGBTIQ-Personen ein, Pressemitteilung vom 15. Juli 2021.

<sup>29</sup> V. Europäisches Parlament (2021): Ungarn: Europaabgeordnete verurteilen Anti-LGBTIQ-Gesetz aufs Schärfste, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210701IPR07502/ungarn-europaabgeordnete-verurteilen-anti-lgbtq-gesetz-aufs-scharfste>.

<sup>30</sup> V. Euronews (2023): Ungarns Anti-LGBT-Gesetz provoziert Klage von 15 EU-Ländern, online unter: <https://de.euronews.com/my-europe/2023/04/07/ungarns-anti-lgbt-gesetz-provoziert-klage-von-15-eu-landern>.

<sup>31</sup> V. Zeit (2022): Viktor Orbán droht mit EU-Austritt, Artikel vom 12. Februar 2022, online unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/ungarn-victor-orban-eu-austritt-androhung>.

<sup>32</sup> Il partito di governo Fidesz del Primo Ministro Viktor Orbán ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti in un'alleanza elettorale con il KDNP cristiano-democratico e si è assicurato ancora una volta una maggioranza di due terzi in Parlamento.

<sup>33</sup> La Corte ha respinto i ricorsi dell'Ungheria e della Polonia contro il meccanismo di condizionalità. La Corte ha respinto i ricorsi dell'Ungheria e della Polonia contro il meccanismo di condizionalità. V. a riguardo: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028de.pdf>. Sul "meccanismo dello Stato di diritto" si veda anche *infrapar.* II.1.

<sup>34</sup> V. Zeit (2022): Viktor Orbán droht mit EU-Austritt, Artikel vom 12. Februar 2022, online unter: [https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/ungarn-victor-orban-eu-austritt-androhung?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/ungarn-victor-orban-eu-austritt-androhung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).

comune", ha proseguito Orbán. Altrimenti, non sarebbe possibile proseguire su un percorso comune. In seguito, il governo ungherese ha smentito che Orbán stesse pensando di lasciare l'UE.<sup>35</sup>

I conflitti tra l'UE e l'Ungheria hanno recentemente portato il Parlamento europeo a votare per privare l'Ungheria della presidenza del Consiglio nel 2024.<sup>36</sup> Inoltre, si sono levate voci che discutono di un'esclusione dell'Ungheria dall'UE.<sup>37</sup> L'idea di una "UE 2.0", cioè di un ritiro della maggioranza degli Stati membri e della fondazione di una nuova unione, è discussa anche a livello politico.<sup>38</sup>

### 1.3 Obiettivo del contributo

Lo scopo di questo documento è quello di contribuire all'oggettivazione del discorso sul recesso e sull'esclusione dall'UE. Poiché si discute sia del recesso e dell'esclusione che dell'"UE 2.0", nel seguito della tesi (Capitolo 2) verranno prese in considerazione le questioni procedurali e giuridiche del recesso, dell'esclusione e dell'"UE 2.0", prima di sottoporre gli scenari a un'analisi di realpolitik (Capitolo 3). La tesi si conclude con una sintesi dei risultati e una prospettiva per il futuro (Capitolo 4).

A questo punto è opportuno sottolineare che gli autori di questo studio non ritengono auspicabile né il ritiro né l'esclusione di uno Stato membro. Piuttosto, tutti gli attori e le istituzioni dovrebbero esaurire tutte le possibilità per ristabilire un "terreno comune" per l'UE e i suoi Stati membri e per garantire il rispetto dei valori europei e delle regole comuni. Solo su questa base, infatti, è possibile rafforzare la propria sovranità all'esterno.

---

<sup>35</sup> V. Euractiv (2022): Ungarische Regierung leugnet Orbans Andeutungen über EU-Austritt Ungarns, online in: <https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/regierung-leugnet-orbans-andeutungen-ueber-eu-austritt-ungarns/>. Si noti che il politico ungherese János Volner ha annunciato nel maggio 2022 che avrebbe rinominato il suo "Partito Volner" (un partito unipersonale) in "Partito Huxit", s. <https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/ex-konservativer-gruendet-huxit-partei-um-eu-austritt-ungarns-voranzutreiben/>. L'obiettivo del partito è il ritiro dell'Ungheria dall'UE. Attualmente, il partito non è rappresentato nel Parlamento ungherese. Volner è stato nominato addetto al commercio estero presso l'ambasciata ungherese a Singapore dal governo ungherese nel dicembre 2022, s. [https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%A1nos\\_Volner](https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%A1nos_Volner).

<sup>36</sup> V. Süddeutsche Zeitung (2023). [EU-Parlament will Ungarn die Ratspräsidentenschaft nehmen](https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-parlament-will-ungarn-die-ratspraesidentschaft-nehmen).

<sup>37</sup> V. Moos Christian (2023). [Ungarn muss raus aus der EU](https://www.zeitung.de/politik/ungarn-muss-raus-aus-der-eu), Die Zeit (2023). [Ein ernstes Problem](https://www.euronews.com/it/2023/01/12/ungarn-muss-raus-aus-der-eu-ist-er-rechtlich-moeglich) nonché Euronews (2022). [Ein Rauswurf aus der EU - ist er rechtlich möglich?](https://www.euronews.com/it/2023/01/12/ungarn-muss-raus-aus-der-eu-ist-er-rechtlich-moeglich).

<sup>38</sup> V. ad es. Theuns, T. (2020), [Could we found a new EU without Hungary and Poland?](https://euobserver.com/opinion/149470), <https://euobserver.com/opinion/149470>, che fa riferimento a un'osservazione del primo ministro olandese Mark Rutte che punta in questa direzione, nonché Moos, C. (2023): [Ungarn muss raus aus der EU](https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/opinion/ungarn-muss-raus-aus-der-eu/), <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/opinion/ungarn-muss-raus-aus-der-eu/>.

## 2 Recesso ed esclusione dall'UE: questioni procedurali e giuridiche

### 2.1 Recesso

#### La procedura dell'art. 50 del TUE e il precedente della "Brexit"

Dal Trattato di Lisbona, il diritto primario dell'UE contiene una disposizione sul recesso di uno Stato membro dall'UE all'art. 50 TUE.<sup>39</sup> Finora la procedura è stata utilizzata solo una volta - per il ritiro del Regno Unito, la cosiddetta "Brexit".<sup>40</sup> Questo precedente ha plasmato la comprensione di questa disposizione.<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 50 par. 1 TUE, ogni Stato membro ha il diritto unilaterale - in conformità alla propria costituzione nazionale - di recedere dall'UE ("diritto di recesso").<sup>42</sup> La procedura è vincolante<sup>43</sup> e conclusiva in Art. 50 par. 2-4 TUE<sup>44</sup>. Secondo l'art. 50 par. 2 frase 1 TUE, inizia con la notifica dell'intenzione di recedere ("dichiarazione di recesso") da parte dello Stato membro interessato al Consiglio europeo.<sup>45 46</sup>

#### Dichiarazione di recesso: requisiti e revoca

La dichiarazione di recesso non è soggetta ad alcuna condizione ai sensi del diritto europeo; in particolare, lo Stato membro interessato non è tenuto a motivare il recesso - si tratta quindi di un diritto di recesso "libero".<sup>47</sup> Lo Stato membro interessato è libero di scegliere la data della dichiarazione di recesso.<sup>48</sup> Anche dopo la dichiarazione di recesso, lo Stato membro interessato rimane uno Stato membro dell'UE fino alla conclusione della procedura - con tutti i diritti e gli obblighi.<sup>49</sup> La dichiarazione di recesso può essere revocata unilateralmente dallo Stato membro

<sup>39</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 1.

<sup>40</sup> La "Brexit" ha caratterizzato il dibattito politico europeo degli anni 2016-2019. Tra la dichiarazione di recesso (29.03.2017) e la data effettiva del recesso (01.02.2020) sono passati quasi tre anni. È stato concordato un periodo di transizione tra il 01.02.2020 e il 31.12.2020. Dal 1° gennaio 2021, il Regno Unito - dopo quasi 50 anni di appartenenza - è un Paese terzo; si vedano gli articoli 126 e 127 dell'[Accordo di recesso UE-Regno Unito](#). Sulla tempistica della "Brexit", si veda anche Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn.53 ff. sowie Hermann C. / Abel. P (2022), in: Krenzler, G. / Hermann, C. / Niestedt, M. / Abel. P (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 20. EL, 132c EU27-Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Rn. 1.

<sup>41</sup> Significato della procedura che ha accompagnato il recesso del Regno Unito dichiarato il 29 marzo 2017. Il ritiro della Groenlandia nel 1985 è un caso particolare e non un "ritiro". Si veda Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 2 und 7 sowie Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 3.

<sup>42</sup> Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 3, 17 s.; Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 4.

<sup>43</sup> Tuttavia, rimangono questioni individuali. Ad esempio, l'art. 50 TUE non disciplina la possibilità per uno Stato membro di revocare la propria dichiarazione di recesso.

<sup>44</sup> La nuova adesione - art. 50 par. 5 TUE - non viene presa in considerazione in questa sede. Si veda Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 26 und 52.

<sup>45</sup> Secondo l'art. 15 par. 2 TUE, lo Stato membro può revocare la sua dichiarazione di recesso. 15 par. 2 TUE, il Consiglio europeo è composto dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, dal Presidente del Consiglio europeo (attualmente: Charles Michel) e dal Presidente della Commissione (attualmente: Ursula von der Leyen). L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (attualmente: Josep Borrell) partecipa ai suoi lavori.

<sup>46</sup> In particolare, nei confronti del suo Presidente. Cfr. Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (a cura di), EUV/AEU, 6a ed., Art. 50 TUE, par. 7 e Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (a cura di), Das Recht der Europäischen Union, 70a EL, Art. 50 TUE, par. 27 e seguenti.

<sup>47</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 4; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 19.

<sup>48</sup> Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 20.

<sup>49</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 7; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 49.

interessato. Secondo la sentenza della Corte di giustizia europea nel caso *Wightman*,<sup>50</sup> la revoca deve essere inequivocabile e incondizionata. È possibile fino alla conclusione della procedura (efficacia dell'accordo di recesso o scadenza del periodo di recesso).<sup>51</sup>

### Negoziati e accordo di recesso

Sia l'UE che lo Stato membro interessato hanno l'obbligo, ai sensi del diritto europeo, di negoziare un accordo di recesso<sup>52</sup>, ma non di concluderlo.<sup>53</sup> In altre parole, il recesso non è subordinato alla conclusione di un accordo di recesso.<sup>54</sup> L'accordo di recesso deve anche tenere conto della prospettiva delle relazioni future, che nel caso precedente della "Brexit" è stata attuata sotto forma di una dichiarazione politica di intenti allegata all'accordo di recesso.<sup>55</sup>

I rappresentanti dello Stato membro interessato sono esclusi da tutte le deliberazioni e decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio relative al recesso (articolo 50, paragrafo 4, TUE).<sup>56</sup> Tuttavia, i rappresentanti dello Stato membro interessato al Parlamento europeo non sono esclusi e continuano ad avere diritto di voto.<sup>57</sup> Ciò è rilevante, tra l'altro, perché il Parlamento europeo deve approvare un accordo di recesso (art. 50, par. 2, TUE).

### Tempi e conseguenze giuridiche di un recesso

La data in cui il recesso diventa giuridicamente efficace è determinata ai sensi dell'art. 50, par. 3 TUE: in caso di accordo tra l'UE e lo Stato recedente sulla data concordata in un accordo di recesso, in assenza di accordo automaticamente due anni dopo la dichiarazione di recesso (la cosiddetta "clausola di caducità"; periodo di recesso).<sup>58</sup> Il periodo di recesso di due anni può essere prorogato con l'accordo del Consiglio europeo e dello Stato recedente (art. 50, par. 3, TUE). Tale proroga è decisa all'unanimità dal Consiglio europeo. Può anche essere prorogato più volte, come è accaduto tre volte nel caso precedente della "Brexit".<sup>59</sup>

---

<sup>50</sup> CGUE, causa C-621/18 (*Wightman e altri*), sentenza del 10 dicembre 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](#), Nr. 74.

<sup>51</sup> In alcuni testi si sostiene che per revocare una dichiarazione di recesso debbano esistere almeno circostanze particolari, perché altrimenti questa potrebbe essere utilizzata come mezzo per rinegoziare le condizioni di adesione. Nelle sue conclusioni sul caso *Wightman*, l'Avvocato generale Sánchez-Bordona ha sostenuto che l'art. 50 TUE consente la revoca unilaterale, ma che questa è soggetta alla condizione che non vi sia abuso di diritto. Sebbene la Corte di giustizia europea sia stata ampiamente d'accordo con il parere, si è discostata da questo punto essenziale e non ha accettato questa condizione. Questa decisione è considerata una decisione molto politica. V. su tutto Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 8-14 sowie Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 23.

<sup>52</sup> Finora solo per il precedente della "Brexit". Per i dettagli sull'accordo di recesso UE-Regno Unito, v. Hermann C. / Abel. P (2022), in: Krenzler, G. / Hermann, C. / Niestedt, M. / Abel. P (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 20. EL, 132c EU27-Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland.

<sup>53</sup> Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 5 und 16; Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 20 und 30.

<sup>54</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 25. In particolare nel caso precedente della "Brexit", i negoziati hanno incontrato sconvolgimenti politici interni nel Regno Unito, che hanno bloccato la conclusione dell'accordo per molti mesi. V. anche Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 7.

<sup>55</sup> V. anche Art. 50 par. 2 frase 2 TUE sowie Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 22.

<sup>56</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 20.

<sup>57</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 20.

<sup>58</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 24 s.; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 22 und 40 s.

<sup>59</sup> L'accordo di recesso sulla "Brexit" collega esplicitamente i due momenti, in quanto l'art. 185, par. 2, dell'[accordo di recesso UE-Regno Unito](#) lega l'entrata in vigore dell'accordo alla scadenza del periodo di proroga ai sensi dell'art. 50, par.

La conseguenza giuridica del recesso è che lo Stato recedente non è più vincolato dal diritto europeo, compreso il diritto derivato, ad esempio regolamenti e direttive. Inoltre, non è più soggetto alla giurisdizione della Corte di giustizia europea.<sup>60</sup> Tuttavia, le leggi nazionali dello Stato recedente che servivano a implementare le direttive europee rimangono in vigore come diritto nazionale. Tuttavia, possono essere adattate o abolite a piacimento dal legislatore nazionale.<sup>61</sup>

### Negoziazione delle relazioni future

Una volta che lo Stato in questione ha effettivamente lasciato l'UE, le relazioni future vengono negoziate<sup>62</sup> alla luce di una dichiarazione politica.<sup>63</sup> In linea di principio, sono ipotizzabili diverse forme di relazioni future

- una zona di libero scambio bilaterale ("soluzione canadese")<sup>64</sup>;
- integrazione in una zona di libero scambio multilaterale, lo Spazio economico europeo (SEE) ("soluzione norvegese")<sup>65</sup>;
- integrazione in una zona di libero scambio multilaterale integrata da accordi bilaterali ("soluzione EFTA+" o "soluzione svizzera")<sup>66</sup>;
- un'unione doganale<sup>67</sup>; oppure
- relazioni basate sul diritto dell'OMC<sup>68</sup>.

---

3, comma 2, del TUE. V. Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 23; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 22 e 40, 42 e 43.

<sup>60</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 39; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 45.

<sup>61</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 42; Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 51.

<sup>62</sup> Almeno questo è stato il caso del precedente della "Brexit". Le istituzioni dell'UE avevano deciso fin dall'inizio che un accordo formale sulle relazioni future avrebbe potuto essere concluso solo dopo l'entrata in vigore del recesso, cioè quando l'ex Stato membro sarebbe stato un "Paese terzo". Pertanto, all'accordo di recesso è stata allegata solo una "dichiarazione politica" ("tesi di separazione"); v. Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 70. EL, Art. 50 EUV, Rn. 35.

<sup>63</sup> Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 31.

<sup>64</sup> Strutturato attraverso un accordo economico e commerciale - rispetto a un mercato unico, un accordo bilaterale di libero scambio è molto meno integrato dal punto di vista economico e istituzionale. V. Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 33.

<sup>65</sup> Non ha formato un'unione doganale e richiede controlli alle frontiere. Lo SEE è una piattaforma di collegamento tra l'UE e l'Associazione europea di libero scambio (EFTA) con istituzioni comuni. V. Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 34.

<sup>66</sup> Lo Stato membro che si ritira potrebbe aderire all'EFTA, ma non allo SEE. Il collegamento con l'UE verrebbe assicurato attraverso la conclusione di numerosi trattati bilaterali. Lo Stato non fa quindi parte dell'unione doganale europea e può concludere i propri accordi di libero scambio. Questo percorso - si vedano, ad esempio, gli anni di negoziati tra l'UE e la Svizzera - è caratterizzato da tempi e costi amministrativi elevati. V. Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 35. Si veda anche euractiv.com (2023), [Schweiz will zu EU-Gesprächen zurückkehren](#).

<sup>67</sup> Un'unione doganale è solitamente concepita come una "fase preliminare" all'adesione all'UE. Il suo scopo è quello di spingere all'eliminazione delle tariffe doganali a livello intergovernativo e di promuovere la libera circolazione delle merci. V. C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 36.

<sup>68</sup> Anche dopo l'uscita dall'UE, viene mantenuto lo status di membro dell'OMC. V. Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEU, 6. Ed., Art. 50 EUV, Rn. 38.

## 2.2 Esclusione

### Il diritto dell'UE non prevede alcuna procedura formale di esclusione

I Trattati dell'UE non prevedono l'esclusione di uno Stato membro. Tuttavia, l'idea di escludere uno Stato membro non è nuova, ma è già nata negli anni '60, quando la Francia bloccò per qualche tempo le decisioni del Consiglio.<sup>69</sup>

### Ricorso al diritto internazionale

Al massimo, una possibilità di esclusione può derivare dal diritto internazionale generale, in particolare dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>70</sup>. Le possibili disposizioni della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati su cui potrebbe basarsi l'esclusione di uno Stato membro sono l'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (risoluzione o sospensione di un trattato a causa di una violazione) e l'art. 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (cambiamento fondamentale delle circostanze):<sup>71</sup>

- L'art. 60 cpv. 2 lett. a della Convenzione stabilisce che una violazione sostanziale di un trattato multilaterale da parte di una parte contraente autorizza le altre parti contraenti a sospendere il trattato in tutto o in parte o a risolverlo di comune accordo. Possono farlo sia tra tutte le parti del trattato sia, cosa interessante ai fini del presente contributo, tra di esse e lo Stato contravventore. Ai sensi dell'art. 60, comma 3, della Convenzione, una violazione materiale è in particolare una violazione di una disposizione essenziale per il raggiungimento dell'oggetto o dello scopo del trattato.
- Un cambiamento sostanziale delle circostanze al momento della stipula del contratto autorizza a sua volta la risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 62 c.1 della Convenzione se<sup>72</sup>:
  - non era prevista dalle parti contraenti,
  - l'esistenza di tali circostanze costituiva una base essenziale per l'accordo delle parti di essere vincolate dal contratto, e
  - il mutamento delle circostanze modificerebbe profondamente la portata delle obbligazioni che restano da adempiere in base al trattato..

### Discussione

Nonostante queste disposizioni, molti autori<sup>73</sup> ritengono inammissibile l'esclusione di uno Stato membro. La loro argomentazione principale è che i Trattati dell'UE regolano in modo definitivo come

---

<sup>69</sup> Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), Völker- und Europarecht, p. 145-165 (147).

<sup>70</sup> Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, [UNTS, Bd. 1155, p. 331](#).

<sup>71</sup> Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag, p. 871-898 (p. 888) nega la possibilità di un'esclusione di per sé basata sull'art. 62 della Convenzione di Vienna, perché questa disposizione consente solo l'adeguamento o la risoluzione del contratto, ma non la continuazione del contratto senza il membro escluso.

<sup>72</sup> Il par. 2 elenca i casi di contratti che non sono rilevanti in questa sede e che non possono essere risolti invocando l'art. 62 della Convenzione.

<sup>73</sup> Z.B. Kokott, J. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Ed., Art. 356 AEUV, Rn. 6; Jaeckel, L. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 71. EL, Art. 356 EUV, Rn. 19; Schmalenbach, K.

procedere se uno Stato membro viola i Trattati dell'UE: attraverso procedure di infrazione e la procedura di cui all'art. 7 TUE. Quest'ultimo prevede che i diritti - ad esempio il diritto di voto in Consiglio - di uno Stato membro che viola in modo grave e persistente i valori dell'UE - rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani - possano essere sospesi. Questa argomentazione è sostenuta dalla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia europea, secondo la quale gli Stati membri non hanno il diritto di "adottare unilateralmente misure correttive o difensive per contrastare l'eventuale mancato rispetto del diritto comunitario da parte di un altro Stato membro".<sup>74</sup> Una sentenza più vecchia va nella stessa direzione, secondo cui il diritto dell'UE "stabilisce un nuovo ordinamento giuridico che determina i poteri, i diritti e gli obblighi delle persone giuridiche, nonché le procedure necessarie per accertare e punire eventuali violazioni della legge, cosicché agli Stati membri è vietato procurarsi da soli la propria legge".<sup>75</sup> Come obiezione a ciò, si sostiene ancora una volta che questa giurisprudenza proibisce agli Stati membri solo di intraprendere azioni unilaterali al di fuori del diritto dell'UE contro le violazioni di un altro Stato membro, ma non di agire congiuntamente.<sup>76</sup>

Altri autori sostengono che un'esclusione pregiudicherebbe in modo massiccio i diritti individuali dei cittadini dello Stato escluso,<sup>77</sup> che un'esclusione sarebbe eccessiva<sup>78</sup> rispetto a una sospensione dei diritti di adesione<sup>79</sup> e che gli Stati membri avevano deciso di non includere un diritto di esclusione

---

(2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 356 AEUV, Rn. 3; Hofstätter, B. (2015), in: von der Groeben, H. / Schwarze, J. / Hatje, A. (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl, Art. 153 EUV, Rn. 5.; Booß, D. (2012), in: Lenz, C. O. / Borchardt, K.-D. (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, Art. 7 EUV, Rn. 7; Schorkopf, F. (2017), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 61. EL, Art. 7 EUV, Rn. 54; Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 34 ff; Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 25; Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Art. 356 AEUV, Rn. 8; Götting, F. (2000), Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, p. 158; Pache, E. / Rösch, F. (2008), Der Vertrag von Lissabon, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Vol. 27, p. 473-480 (p. 479); Terhechte, J. P. (2019), Elemente und Wandlungen der Mitgliedschaftsverfassung der EU – Beitritt, flexible Integration, Austritt, Ausschluss, JuristenZeitung, Vol. 74, p. 105-114 (p. 111); Nicolaysen, G. (2002), Europarecht I, 2. Ed., p. 157 s. Schlichtweg festhaltend, dass die Verträge den Ausschluss eines Mitgliedstaats nicht vorsähen und daher von einem Verbleib Polens und Ungarns in der EU auszugehen sei, Blanke, H.-J. / Sander, A. (2023), Die europäische Rechtsstaatlichkeit und ihre Widersacher – Anmerkungen zur Situation in Polen mit einem Seitenblick auf Ungarn, Europarecht, Vol. 58, p. 54-84 (p. 83); considera inammissibile l'esclusione basata sulla Convenzione di Vienna a causa delle disposizioni dei Trattati UE, ma ritiene ammissibile l'esclusione basata sul diritto d'emergenza Schwarze, J. (1983), Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, Europarecht, Vol. 18, p. 1-39 (p. 30 ff).

<sup>74</sup> CGCE, causa 232/78 (Commissione/Francia), sentenza del 25 settembre 1979, [ECLI:EU:C:1979:215](#), Nr. 9; Caso C-5/94 (Hedley Lomas), sentenza del 23 maggio 1996, [ECLI:EU:C:1996:205](#), Nr. 20; Caso C-11/95 (Commissione contro Belgio), sentenza del 10 settembre 1996, [ECLI:EU:C:1996:316](#), Nr. 37; Caso C-14/96 (Denuit), sentenza del 29 maggio 1997, [ECLI:EU:C:1997:260](#), Nr. 35.

<sup>75</sup> CGCE, Verb. Causa 90/63 e 91/63 (Commissione contro Lussemburgo e Belgio), sentenza del 13 novembre 1964., [ECLI:EU:C:1964:80](#).

<sup>76</sup> Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag, p. 871-898 (p. 890).

<sup>77</sup> Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 33 f.

<sup>78</sup> Ehlermann, C.-D. (1984), Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Europarecht, Vol. 19, p. 113-125 (p. 121); Frowein, J.A. (1983), Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozeß, Europarecht, Vol. 18, p. 301-317 (p. 315).

<sup>79</sup> Inteso come una sospensione sulla base dell'art. 60 della Convenzione e non come una sospensione sulla base della procedura dell'art. 7 del TUE, che non esisteva ancora quando *Ehlermann* e *Peukert* scrissero i loro rispettivi contributi.

durante la stesura del testo dei trattati.<sup>80</sup> Quest'ultimo punto è confermato anche dalla Corte di Giustizia europea, senza però fare riferimento alla questione dell'ammissibilità di un'esclusione.<sup>81</sup> Anche se non si seguono i punti di vista sopra esposti, che si oppongono a un diritto di esclusione di diritto internazionale, gli artt. 60 e 62 della Convenzione di Vienna non sono in alcun modo direttamente applicabili ai Trattati dell'UE. Questo perché Francia e Romania non hanno ratificato il TUE.<sup>82</sup> Anche l'UCCT non sarebbe applicabile ai Trattati UE se Francia e Romania li ratificassero. Questo perché, secondo l'art. 4 della Convenzione di Vienna, quest'ultima è applicabile solo ai trattati conclusi dagli Stati dopo che la Convenzione è entrata in vigore per loro.

Tuttavia, i contenuti degli artt. 60 e 62 della Convenzione potrebbero costituire diritto internazionale consuetudinario e, in quanto tali, essere vincolanti anche per gli Stati che non hanno ratificato la Convenzione. La Corte internazionale di giustizia lo ha affermato sia per l'art. 60<sup>83</sup> che per l'art. 62<sup>84</sup> della Convenzione, così come la Corte di giustizia europea per quanto riguarda l'art. 62 della Convenzione.<sup>85</sup> Mentre questo è sostenuto anche nella letteratura per quanto riguarda l'art. 62 della Convenzione,<sup>86</sup> alcuni autori<sup>87</sup> hanno una visione diversa per quanto riguarda l'art. 60 della Convenzione.

Inoltre, la CGUE sottolinea con forza l'indipendenza del diritto dell'UE dal diritto internazionale.<sup>88</sup> A differenza dei trattati internazionali ordinari, i Trattati UE hanno creato un nuovo ordinamento giuridico autonomo rispetto al diritto internazionale.<sup>89</sup> Di conseguenza, la Corte di giustizia europea non utilizza quasi mai la Convenzione di Vienna per interpretare i Trattati dell'UE. Per quanto si può

---

<sup>80</sup> Schorkopf, F. (2000), *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Rn. 321; Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 32.

<sup>81</sup> Causa C-621/18 (Wightman e altri), sentenza del 10 dicembre 2018., [ECLI:EU:C:2018:999](#), Nr.68.

<sup>82</sup> Vedi la lista degli Stati contraenti in United Nations Treaty Collection (o.J.), [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=en) (17.04.2023).

<sup>83</sup> IGH, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16 (p. 46 s): „The rules laid down by the Vienna Convention on the Law of Treaties concerning termination of a treaty relationship on account of breach [...] may in many respects be considered as a codification of existing customary law on the subject.“

<sup>84</sup> Götting, F. (2000), *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, p. 9 con ulteriori note.

<sup>85</sup> CGCE, causa 162/96 (Racke), sentenza del 16 giugno 1998, [ECLI:EU:C:1998:293](#), Nr. 24.

<sup>86</sup> Shaw, M. N. / Fournet, C. (2011), in: Corten, O. / Klein, P. (Hrsg.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Art. 62 Convention of 1969, Rn. 15; Villiger, M. (2009), *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 62, Rn. 30; Jakob, C. T. (1988), *Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG)*, p. 189; Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6. Ed., Rn. 202.

<sup>87</sup> Villiger, M. (2009), *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 60, Rn. 29; Simma, B. (1977), *Zum Rücktrittsrecht wegen Vertragsverletzung nach der Wiener Konvention von 1969*, in: Kipp, H. / Mayer, F. / Steinkamm, A. (Hrsg.), *Um Recht und Freiheit*, p. 615-630 (618); Id. (1970), *Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Background in General International Law*, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Vol. 20, p. 5-83 (p. 65 s) in Bezug auf den hier interessierenden Fall der Kündigung eines multilateralen Vertrags durch die anderen Vertragsparteien; Hanschel, D. (2012), *Der Rechtsrahmen für den Beitritt, Austritt und Ausschluss zu bzw. aus der Europäischen Union und Währungsunion*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 31, p. 995-1001 (p. 999 s); a.A. Jakob, C. T. (1988), *Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG)*, p. 173 s; Schmahl, p. (2000), *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett – Eine europa- und völkerrechtliche Analyse –*, *Europarecht*, Vol. 1, p. 819-835 (829); Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 12 s; wohl auch Sinclair, I. M. (1973), *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, p. 103; Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6. Ed., Rn. 202.

<sup>88</sup> Così anche Terhechte, J. P. (2019), *Elemente und Wandlungen der Mitgliedschaftsverfassung der EU – Beitritt, flexible Integration, Austritt, Ausschluss*, *JuristenZeitung*, Vol. 74, p. 105-114 (p. 111).

<sup>89</sup> Ad es. CGCE, causa 6/64 (Costa/E.N.E.L.), sentenza del 15 luglio 1964, [ECLI:EU:C:1964:66](#); Causa C-621/18 (Wightman e altri), sentenza del 10 dicembre 2018., [ECLI:EU:C:2018:999](#), Nr.44 ss.

vedere, lo ha fatto solo una volta: nel caso *Wightman*,<sup>90</sup> un caso che ruotava intorno alla questione se il Regno Unito potesse ritirare unilateralmente la sua dichiarazione di recesso. Anche in questo caso, la CGUE ha utilizzato la Convenzione solo per confermare il risultato ottenuto dall'interpretazione del TUE.

### Possibili motivi di esclusione

Nonostante queste obiezioni, numerosi autori considerano ammissibile in linea di principio l'esclusione di uno Stato membro sulla base del diritto internazionale generale. La maggior parte di essi cita l'art. 60 della Convenzione di Vienna come base giuridica.<sup>91</sup> Altri non menzionano una base giuridica,<sup>92</sup> non specificano se l'art. 60 o l'art. 62 debba essere la base giuridica,<sup>93</sup> o vedono una possibile base giuridica in entrambe le disposizioni.<sup>94</sup>

La letteratura elenca vari scenari in cui l'esclusione dovrebbe essere consentita. Per l'esclusione ai sensi dell'art. 60 della Convenzione di Vienna si citano i seguenti casi:

- La violazione da parte dello Stato membro da escludere equivale a un rifiuto definitivo dei Trattati e non può più essere trattata con le procedure previste dai Trattati (art. 7 TUE).<sup>95</sup>
- Lo Stato membro continua a violare palesemente e persistentemente la legge anche dopo la procedura di infrazione e la procedura di cui all'articolo 7 del TUE.<sup>96</sup>
- Lo Stato membro continua a ignorare le richieste della Corte di giustizia europea di conformarsi al trattato o abbandona completamente la democrazia, lo Stato di diritto o il rispetto dei diritti umani.<sup>97</sup>

<sup>90</sup> Causa C-621/18 (*Wightman e altri*), sentenza del 10 dicembre 2018., [ECLI:EU:C:2018:999](#), Nr. 70 ss.

<sup>91</sup> Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 70. EL, Art. 53 EUV, Rn. 6; Schmahl, p. (2000), *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett - Eine europa- und völkerrechtliche Analyse -*, *Europarecht*, Vol. 1, p. 819-835 (829); ebenso auf der Grundlage des Verfassungsvertrags Puttler, A. (2004), *Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren“ der EU? - Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages der Regierungskonferenz*, *Europarecht*, Vol. 5, p. 669-690(679); Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), *EUV/AEU*, 3. Ed., Art. 49 EUV, Rn. 18; Id. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), *EUV/AEU*, 3. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 23; Id. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21; Ruffert, M. (2022), in: Callies, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), *EUV/AEU*, 6. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 34; Geiger, R. (2010), in: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M. *EUV/AEU*, Art. 53 EUV, Rn. 4; Zuleeg, M. (1981), *Der Bestand der Europäischen Gemeinschaft*, in: Bieber, R. et al. (Hrsg.), *Das Europa der zweiten Generation*, p. 55-72 (p. 63 s); Volz, H.-P. (2001), *Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union*, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), *Völker- und Europarecht*, p. 145-165 (163 s); Haratsch, A. / Koenig, C. / Pechstein, M. (2020), *Europarecht*, 12. Ed., Rn. 116; Geiger, R. (2010), in: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M. *EUV/AEU*, Art. 53 EUV, Rn. 4; Stein, T. (1998), *Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat*, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), *Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag*, p. 871-898 (p. 888 s).

<sup>92</sup> Becker, U. (2012), in: Schwarze, J. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 3. Ed., Art. 356 AEU, Rn. 7.

<sup>93</sup> Streinz, R. (2023), *Europarecht*, 12. Ed., Rn. 112 s.

<sup>94</sup> Blagoev, B. (2011), *Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality?* *Tilburg Law Review*, Vol. 16, p. 191-237 (p. 231 s); Jakob, C. T. (1988), *Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG)*, p. 190 s.

<sup>95</sup> Geiger, R. (2010), in: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M. *EUV/AEU*, Art. 53 EUV, Rn. 4.

<sup>96</sup> Hanschel, D. (2012), *Der Rechtsrahmen für den Beitritt, Austritt und Ausschluss zu bzw. aus der Europäischen Union und Währungsunion*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 31, p. 995-1001 (p. 999). L'autore cita questo caso solo in via ipotetica, poiché nega l'applicabilità dell'art. 60 UCCR - anche come diritto internazionale consuetudinario.

<sup>97</sup> Stein, T. (1998), *Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedstaat*, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), *Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag*, p. 871-898 (p. 888 s).

- Lo Stato membro si comporta in modo persistente in contrasto con il Trattato, ma questo comportamento contrario al Trattato non è un caso di cui all'art. 7 TUE e non può essere risolto con una procedura di infrazione.<sup>98</sup>
- In caso di gravi e persistenti violazioni dei valori dell'UE, lo Stato membro non è influenzato da una decisione del Consiglio europeo che accerti la violazione o da sanzioni concrete e insiste nell'adesione all'UE nonostante la sospensione permanente di tutti i diritti.<sup>99</sup>
- Lo Stato membro commette violazioni particolarmente gravi della legge contro l'UE dopo la sospensione dei suoi diritti nella procedura dell'art. 7 TUE.<sup>100</sup>
- Lo Stato membro resiste ostinatamente alle richieste confermate o pronunciate dalla Corte di giustizia europea di comportarsi in conformità con il Trattato o volta le spalle alla democrazia.<sup>101</sup>
- Lo Stato membro instaura un regime dittatoriale nonostante la sospensione dei diritti di adesione.<sup>102</sup>
- Lo Stato membro viola in modo grave e persistente i valori fondamentali dell'UE e non sarà dissuaso dal farlo nemmeno con la sospensione dei diritti di adesione.<sup>103</sup>
- Lo Stato membro persiste nella sua violazione del Trattato e tutte le possibili sanzioni legali e politiche sono state esaurite.<sup>104</sup>
- La procedura di cui all'articolo 7 del TUE si rivela inadeguata e si verificano condizioni intollerabili.<sup>105</sup>
- Lo Stato membro viola in modo persistente ed eccezionalmente grave i Trattati dell'UE senza violare i valori fondamentali dell'UE.<sup>106</sup>
- Lo Stato membro viola in modo persistente e grave i diritti umani fondamentali o non attua o non applica parti essenziali del diritto dell'UE per un lungo periodo di tempo. Inoltre, il ricorso all'art. 60 della Convenzione di Vienna dovrebbe essere limitato ai casi di assoluta necessità, ad esempio quando l'esistenza di uno Stato è minacciata.<sup>107</sup>

Per quanto riguarda l'esclusione ai sensi dell'articolo 62 della Convenzione di Vienna, ci sono molte meno dichiarazioni su quando potrebbe sussistere un motivo di esclusione. Nella letteratura più risalente<sup>108</sup> - prima dell'introduzione del catalogo dei valori dell'UE e della procedura dell'articolo 7 del TUE - si trova l'allontanamento dalla democrazia come esempio di un possibile motivo di esclusione. Tuttavia, la sospensione dei diritti di adesione<sup>109</sup> è preferibile all'esclusione come rimedio

<sup>98</sup> Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Ed., Art. 49 EUV, Rn. 18; ders. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, § 15, Rn. 21.

<sup>99</sup> Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 34.

<sup>100</sup> Becker, U. (2012), in: Schwarze, J. (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Ed., Art. 356 AEUV, Rn. 7.

<sup>101</sup> Zuleeg, M. (1981), Der Bestand der Europäischen Gemeinschaft, in: Bieber, R. et al. (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, p. 55-72 (p. 63 s).

<sup>102</sup> Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 23.

<sup>103</sup> Püttler, A. (2004), Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren“ der EU? - Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages der Regierungskonferenz, Europarecht, Vol. 5, p. 669-690(679).

<sup>104</sup> Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), Völker- und Europarecht, p. 145-165 (163 s.).

<sup>105</sup> Streinz, R. (2023), Europarecht, 12. Ed., Rn. 112 s.

<sup>106</sup> Haratsch, A. / Koenig, C. / Pechstein, M. (2020), Europarecht, 12. Ed., Rn. 116.

<sup>107</sup> Blagoev, B. (2011), Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality? Tilburg Law Review, Vol. 16, p. 191-237 (p. 231). L'autore non spiega in che modo la violazione dei diritti umani o del diritto dell'UE possa minacciare l'esistenza di uno Stato.

<sup>108</sup> Jakob, C. T. (1988), Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG), p. 190 s.

<sup>109</sup> Anche in questo caso, ovviamente, si deve intendere come basato sull'art. 60 della Convenzione di Vienna e non sull'art. 7 TUE - che non esisteva ancora al momento della pubblicazione.

più mite. In questo senso, dopo il colpo di Stato militare in Grecia nel 1967, la Commissione UE ha sospeso le relazioni nell'ambito dell'Accordo di associazione con la Grecia, ma ha ritenuto inammissibile una risoluzione dell'accordo. Se, invece, il cambiamento fondamentale delle circostanze fosse dovuto a una violazione dei Trattati UE, l'esclusione non potrebbe basarsi sull'art. 62, ma al massimo sull'art. 60 della Convenzione. Inoltre, l'introduzione di un'economia pianificata da parte di uno Stato membro può essere considerata un esempio di ragione che porterebbe all'esclusione sulla base dell'art. 62 della Convenzione.<sup>110</sup> In ogni caso, l'art. 62 deve essere interpretato con cautela. A quanto risulta, nessun tribunale internazionale ha mai affermato l'esistenza di un caso di applicazione dell'art. 62 della Convenzione,<sup>111</sup> nemmeno a causa del drammatico deterioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Iran in seguito alla Rivoluzione islamica del 1979.<sup>112</sup>

È rimasta isolata l'opinione secondo cui, se una violazione del trattato è così grave da mettere a rischio l'esistenza dell'UE se il comportamento continua, potrebbe dare diritto all'espulsione dello Stato membro interessato come ritorsione.<sup>113</sup> A titolo di esempio, si cita la Francia, che negli anni '60 ha bloccato per qualche tempo il processo decisionale in seno al Consiglio con la sua "politica della sedia vuota".<sup>114</sup>

L'opinione<sup>115</sup> secondo cui un'esclusione sarebbe inammissibile sulla base degli artt. 60 e 62 della Convenzione, ma invece ammissibile sulla base del diritto di "azione d'emergenza", è rimasta altrettanto isolata. Tale emergenza sussiste nel caso di violazioni gravi e durature del trattato, in particolare l'inosservanza permanente delle sentenze della Corte di giustizia europea o l'abbandono definitivo dei principi fondamentali dello Stato di diritto e della democrazia riconosciuti dalla comunità.

#### **Art.7-Procedura TUE probabilmente condizione necessaria per l'esclusione**

Nonostante le divergenze di opinione, tra gli autori che ritengono l'esclusione possibile in linea di principio, è indiscutibile che l'esclusione sia possibile solo attraverso un'azione congiunta di tutti gli altri Stati membri. Non c'è unanimità sulla questione se la procedura di cui all'art. 7 TUE debba essere eseguita prima di un'esclusione, ma spesso si risponde in modo affermativo. Pertanto, la procedura ai sensi dell'art. 7 TUE viene presentata di seguito.

La procedura di cui all'art. 7 TUE viene avviata quando un terzo degli Stati membri, il Parlamento dell'UE o la Commissione dell'UE propongono al Consiglio l'esistenza di un chiaro pericolo di grave violazione dei valori dell'UE da parte di uno Stato membro. Il Consiglio può prendere questa decisione solo con il consenso dei quattro quinti dei suoi membri, escluso lo Stato membro interessato. Prima di ciò, il Parlamento dell'UE deve dare il suo consenso con i due terzi dei voti

---

<sup>110</sup> Blagoev, B. (2011), *Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality?* *Tilburg Law Review*, Vol. 16, p. 191-237 (p. 232).

<sup>111</sup> Kolb, R. (2016), *The Law of Treaties*, p. 229; Helfer, L. R. (2005), *Exiting Treaties*, *Virginia Law Review*, Vol. 91, p. 1579-1648 (p. 1643).

<sup>112</sup> Kolb, R. (2016), *The Law of Treaties*, p. 234.

<sup>113</sup> Una ritorsione, secondo Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6. Ed., Rn. 992, è „la reazione a un comportamento lecito ma scortese con un altro comportamento scortese ma altrettanto lecito“.

<sup>114</sup> Meier, G. (1974), *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft*, *Neue Juristische Wochenschrift*, Vol. 27, p. 391-394 (p.393).

<sup>115</sup> Schwarze, J. (1983), *Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen*, *Europarecht*, Vol. 18, p. 1-39 (p. 30 ff).

espressi e la maggioranza dei suoi membri, e il Consiglio deve ascoltare lo Stato membro interessato.<sup>116</sup> Il Consiglio deve verificare regolarmente se le ragioni che hanno portato alla sua decisione sono ancora valide.

Il Consiglio europeo - indipendentemente dal fatto che il Consiglio abbia precedentemente stabilito che esiste un rischio di violazione dei valori dell'UE<sup>117</sup> - può stabilire, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione UE, che lo Stato membro sta violando in modo grave e persistente i valori dell'UE. Anche in questo caso è necessaria l'approvazione del Parlamento europeo con i due terzi dei voti espressi e la maggioranza dei suoi membri e l'audizione dello Stato membro interessato. A differenza dell'accertamento del rischio di violazione da parte del Consiglio, l'accertamento della violazione da parte del Consiglio europeo richiede l'unanimità (anche in questo caso, ovviamente, senza lo Stato membro interessato) - in altre parole, ogni altro Stato membro ha un "diritto di veto". In caso di accertamento da parte del Consiglio europeo, il Consiglio può decidere a maggioranza qualificata di sospendere alcuni diritti dello Stato membro interessato derivanti dall'appartenenza all'UE, in particolare il diritto di voto in seno al Consiglio. Se la situazione che ha portato alla loro imposizione è cambiata, queste misure possono essere modificate o revocate a maggioranza qualificata.

Quali altre misure si possano adottare, oltre alla revoca del diritto di voto in Consiglio, è oggetto di dibattito. Ciò che è chiaro, tuttavia, è che si deve esercitare una certa moderazione. L'articolo 7 (3) del TUE stabilisce che il Consiglio può decidere di sospendere "alcuni" diritti. Non può quindi sospendere tutti i diritti in blocco, in modo che lo Stato sanzionato sia trattato come uno Stato terzo. Allo stesso modo, l'articolo 7, paragrafo 3, del TUE richiede che, nell'imporre le misure, si tenga conto "dei possibili effetti di tale sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche".

L'articolo 7 TUE non prevede limiti di tempo. La durata della procedura dipende quindi dalla volontà delle istituzioni coinvolte. Per quanto riguarda la Polonia, la Commissione UE ha chiesto al Consiglio nel dicembre 2017 di determinare il rischio evidente di una grave violazione dei valori dell'UE,<sup>118</sup> e per quanto riguarda l'Ungheria, al Parlamento UE nel settembre 2018.<sup>119</sup> Finora, il Consiglio non ha effettuato tale determinazione, anche se - come dimostrato - non sarebbe necessaria l'unanimità per questo passo. Finora non sono mai state prese misure per stabilire una violazione grave e persistente dei valori dell'UE.

### 2.3 „EU 2.0“

In teoria, sarebbe possibile per tutti gli (altri) Stati membri lasciare l'UE e creare una nuova organizzazione ("UE 2.0") senza alcun clamore, che assumerebbe tutti i compiti che l'UE ha avuto

---

<sup>116</sup> Per le modalità di voto, si veda l'articolo 354 del TFUE.

<sup>117</sup> Ruffert, M. (2022), in: Callies, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 16; Schorkopf, F. (2017), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 61. EL, Art. 7 EUV, Rn. 48; Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 10.

<sup>118</sup> Commissione Europea (2017), Proposta del 20 dicembre 2017 [COM\(2017\) 835](#) per una decisione sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia

<sup>119</sup> Parlamento europeo (2018), Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta che invita il Consiglio a dichiarare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, che esiste un rischio evidente di grave violazione da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione, [P8\\_TA\(2018\)0340](#).

finora. Idee simili esistevano già nel 1992, dopo il rifiuto del Trattato di Maastricht in Danimarca.<sup>120</sup> Da un punto di vista giuridico, a volte si sostiene che una simile procedura costituirebbe una violazione del trattato nei confronti dello Stato membro interessato.<sup>121</sup> L'opinione prevalente, tuttavia, ritiene che tale procedura sia legalmente ammissibile.<sup>122</sup>

### 3 Analisi di *realpolitik* delle opzioni di uscita e di esclusione e di una "UE 2.0"

Il dibattito politico su come l'UE dovrebbe affrontare gli Stati membri "problematici" assume oggi tre forme: 1) il recesso dall'UE, 2) l'esclusione dall'UE e 3) la creazione di una "UE 2.0". In questo capitolo, l'esempio dell'Ungheria viene utilizzato per esaminare come gli scenari possano essere classificati in termini di *realpolitik*.

#### 3.1 Recesso

Il recesso dall'UE deve essere dichiarato dallo Stato membro che si ritira.<sup>123</sup> Al momento, ciò non è un'ipotesi prevedibile, soprattutto per ragioni economiche ma anche politiche. Dal punto di vista economico, l'uscita dell'Ungheria dall'UE sarebbe molto costosa, perché l'Ungheria perderebbe l'accesso al mercato unico, con il quale l'economia ungherese è strettamente intrecciata: il 71% delle esportazioni ungheresi è destinato all'UE. I principali Paesi di destinazione delle esportazioni ungheresi sono Germania (25%), Italia (6%), Romania, Slovacchia e Austria (5% ciascuno). I principali mercati di esportazione al di fuori dell'UE sono gli Stati Uniti (4%), il Regno Unito (3%) e la Cina (2%).<sup>124</sup> L'UE rappresenta il 68% delle importazioni ungheresi, in particolare Germania (21%), Austria (7%), Slovacchia (7%), Polonia (6%), Paesi Bassi e Repubblica Ceca (entrambi 5%). Gli importatori extra UE provengono in particolare da Cina (7%), Russia (6%) e Corea del Sud (4%).<sup>125</sup>

In caso di recesso, il commercio con l'UE subirebbe molto probabilmente un crollo massiccio. È infatti difficilmente concepibile che l'UE sia disposta a stipulare un accordo di libero scambio globale con l'Ungheria. Le aree di conflitto tra l'Ungheria e l'UE descritte in precedenza continuerebbero ad esistere ed è difficile immaginare che l'UE possa concludere un accordo di libero scambio globale in queste circostanze. Inoltre, l'UE non vuole incoraggiare altri Stati membri ad andarsene e, poiché l'Ungheria è quasi esclusivamente circondata da Stati membri, avrebbe difficoltà a sostituire i partner commerciali dell'UE. Gli stretti legami dell'economia ungherese con l'UE si riflettono anche negli investimenti diretti nel Paese. I principali Paesi di provenienza degli investimenti diretti esteri sono la Germania (quota dello stock totale nel 2020: 19,2%), i Paesi Bassi (18,8%), l'Austria (12,1%) e il

<sup>120</sup> V. Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21; Volz, H.-P. (2001), *Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union*, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), *Völker- und Europarecht*, p. 145-165 (147).

<sup>121</sup> Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21

<sup>122</sup> Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Art. 356 AEUV, Rn. 8; Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 26 che, tuttavia, evidenzia il problema che il Consiglio dovrebbe concludere un accordo di ritiro, il che sarebbe problematico nel caso di un "ritiro di massa"; Blagoev, B. (2011), *Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality?* *Tilburg Law Review*, Vol. 16, p. 191-237 (p. 227).

<sup>123</sup> V. a riguardo par. 2.1.

<sup>124</sup> V. <https://tradingeconomics.com/hungary/exports-by-country>.

<sup>125</sup> V. <https://tradingeconomics.com/hungary/imports-by-country>.

Lussemburgo (7,8%).<sup>126</sup> Nel 2021 e 2022, la Corea del Sud è stata il principale investitore in Ungheria.<sup>127</sup> Anche questi investimenti diretti crollerebbero se l'Ungheria non avesse più accesso al mercato nazionale.

Un altro argomento contro l'uscita dell'Ungheria è che il Paese è il terzo maggior beneficiario del bilancio dell'UE.<sup>128</sup> Nel 2021, il Paese ha ricevuto dal bilancio dell'UE 4,3 miliardi di euro in più di quanto vi abbia contribuito. Ciò corrisponde al 2,5% del PIL ungherese, denaro di cui l'Ungheria dovrebbe fare a meno se lasciasse l'UE.

I vantaggi dell'adesione si riducono se l'UE impone sanzioni in base alla procedura dell'articolo 7 del TUE. Quali siano le sanzioni possibili in questo caso, tuttavia, non è stato chiarito in modo definitivo, poiché l'articolo 7 del TUE non contiene un elenco esaustivo, ma parla di "sospensione da parte del Consiglio di alcuni diritti derivanti dall'applicazione dei trattati allo Stato membro interessato". L'unico esempio concreto fornito è il diritto di voto in seno al Consiglio. Per quanto si può vedere, la letteratura accademica concorda solo sulla possibilità di sospendere il diritto di parola e di partecipazione alle riunioni.<sup>129</sup> È indiscutibilmente vietato privare dei loro diritti il Commissario UE dello Stato membro sanzionato o i membri del Parlamento UE dello Stato membro sanzionato o negare ai loro cittadini e ai loro tribunali l'accesso alla CGUE.<sup>130</sup>

Dal punto di vista politico, l'uscita dell'Ungheria non è al momento probabile. L'Ungheria si sta attualmente avvicinando all'UE nell'ambito dello Stato di diritto per poter ricevere i fondi UE congelati. Inoltre, prima di una dichiarazione di recesso sarebbe probabilmente necessario un referendum, analogamente all'adesione dell'Ungheria all'UE.<sup>131</sup> È discutibile se la maggioranza voterebbe a favore del recesso. Nell'ultimo sondaggio Eurobarometer, il 39% degli ungheresi ha dichiarato che l'UE ha una connotazione positiva per loro.<sup>132</sup> Al contrario, solo il 19% ha dichiarato che l'UE evoca un'immagine negativa per loro (cfr. Figura 1). La percentuale di ungheresi che hanno un'immagine negativa dell'UE è quindi ancora significativamente inferiore alla percentuale di abitanti del Regno Unito al momento del voto sulla "Brexit". Tuttavia, l'immagine dell'UE in Ungheria è notevolmente peggiorata negli ultimi anni. Non è ancora prevedibile se si tratti di una tendenza negativa a lungo termine.

<sup>126</sup> V. [https://www.gtai.de/resource/blob/15002/0a931ae98ce1135cccae11e83029256f/GTAI-Wirtschaftsdaten\\_November\\_2022%20Ungarn.pdf](https://www.gtai.de/resource/blob/15002/0a931ae98ce1135cccae11e83029256f/GTAI-Wirtschaftsdaten_November_2022%20Ungarn.pdf).

<sup>127</sup> V. <https://hipa.hu/news/fdi-inflow-to-hungary-hits-new-high/>.

<sup>128</sup> V. „Wer finanziert die EU“, online in [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report\\_2022-Wer-finanziert-die-EU.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report_2022-Wer-finanziert-die-EU.pdf), p. 15.

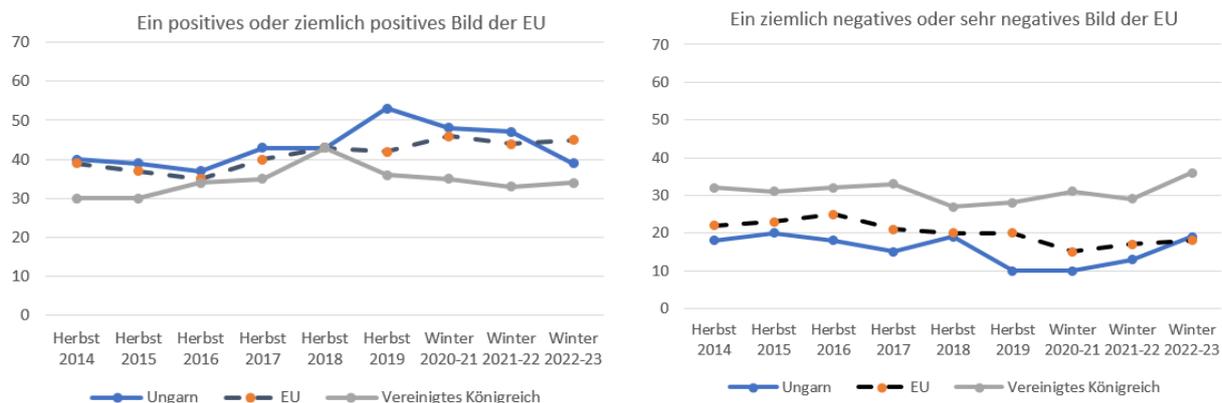
<sup>129</sup> Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 28 s.; Schorkopf, F. (2000), Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Rn. 298 ff; ders., (2017), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 61. EL, Art. 7 EUV, Rn. 43; Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 19; LeyrerLeifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, p. 308; Voet van Vormizeele, P. (2015), in: von der Groeben, H. / Schwarze, J. / Hatje, A. (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl, Art. 7 EUV, Rn. 13.

<sup>130</sup> Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 28; Schorkopf, F. (2000), Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Rn. 308 ff; ; Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Ed., Art. 7 EUV, Rn. 19.

<sup>131</sup> Business Leaders (2023): Ungarn Huxit - Europäische Union (EU)? Die Wahrheit zur Meldung, online unter: <https://www.business-leaders.net/ungarn-huxit-europaeische-union-eu-die-wahrheit-zur-meldung/>.

<sup>132</sup> V. Standard-Eurobarometer 98 – Winter 2022-2023, online in: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=86416>, p. 12.

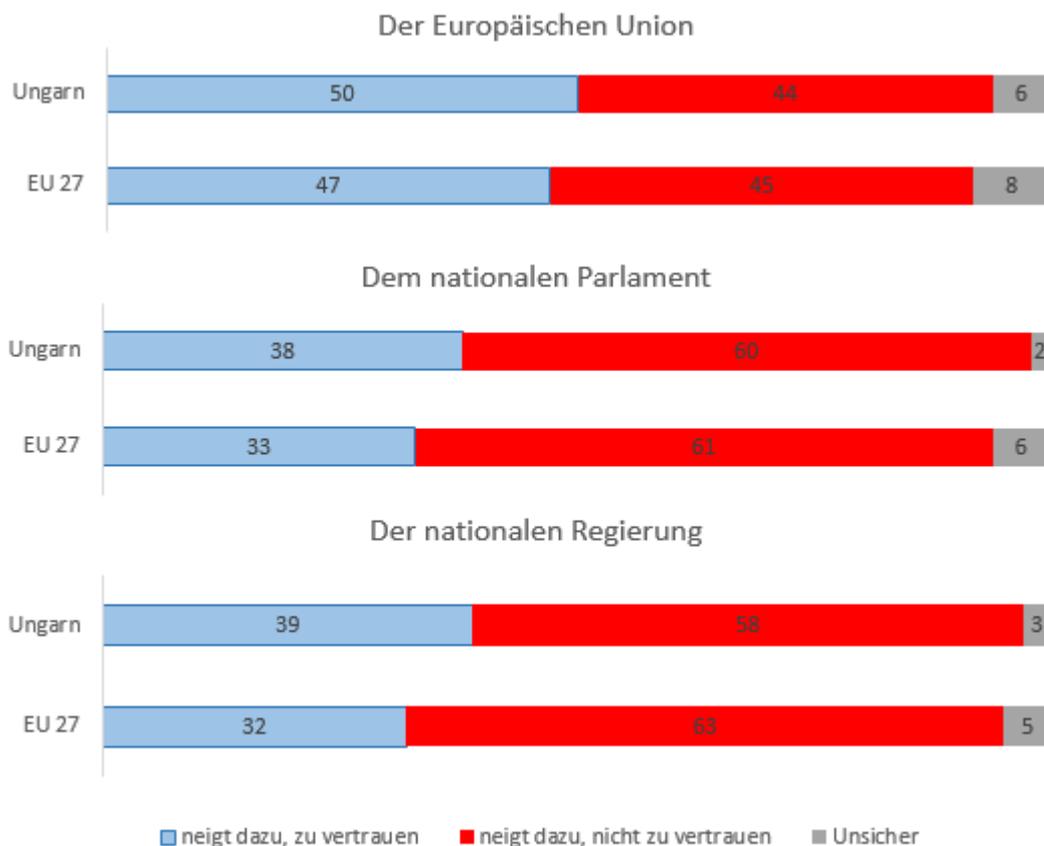
**Figura 1: Sondaggio Eurobarometro - In generale, Lei ha un'immagine molto positiva, abbastanza positiva, neutra, abbastanza negativa o molto negativa dell'UE? (%)**



Fonte: Standard Eurobarometer.

Un altro argomento contro l'uscita è che la popolazione ungherese si fida di più dell'UE che del parlamento e del governo ungheresi (cfr. Figura 2).

**Figura 2: Sondaggio Eurobarometro - Lei in che misura tende a fidarsi di ciascuna delle seguenti istituzioni?**



Fonte: Standard Eurobarometer 98 - Inverno 2022-2023 - Country Factsheets Hungary.

### 3.2 Esclusione

La possibilità di escludere uno Stato membro dall'UE è giuridicamente incerta.<sup>133</sup> La Corte di giustizia europea non si è pronunciata in merito e i pareri in letteratura sono discordanti. Se si segue il punto di vista secondo cui l'esclusione è possibile in casi estremi, la rinuncia alla democrazia e la costante violazione del diritto dell'UE sono scenari ipotizzabili - soprattutto nonostante le sentenze della Corte di giustizia europea che affermano il contrario.

Un avvicinamento più deciso dell'Ungheria alla Russia non sarebbe di per sé una ragione sufficiente per l'esclusione. Affinché l'esclusione appaia come un'opzione concepibile, l'Ungheria dovrebbe orientarsi politicamente ed economicamente più verso la Russia, abolire la democrazia e ignorare costantemente il diritto dell'UE. Questa eventualità non può essere esclusa, ma al momento è del tutto improbabile.

In ogni caso, spesso viene richiesto che un'esclusione possa essere effettuata solo se l'imposizione di sanzioni nella procedura ai sensi dell'art. 7 TUE non porta ad alcun cambiamento nella situazione di fatto. Si tratterebbe solo di un ultimatum. L'entità delle sanzioni imposte ai sensi dell'art. 7 TUE è controversa.

A questo proposito, va notato che una conclusione di questa procedura e l'adozione di sanzioni severe (ad esempio il ritiro dei voti) è difficile da immaginare, almeno al momento, a causa dei rapporti di maggioranza necessari in seno al Consiglio e al Consiglio europeo.<sup>134</sup> La Polonia sta attualmente ponendo il veto alle sanzioni ai sensi dell'articolo 7 del TUE.

È molto probabile che la Polonia non solo sostenga la procedura ai sensi dell'articolo 7 del TUE - nonostante il pericolo di essere sanzionata nella propria procedura ai sensi dell'articolo 7 del TUE<sup>135</sup> - ma anche l'esclusione dell'Ungheria, se ci sarà un cambio di governo in Polonia con un notevole riposizionamento della Polonia o se l'Ungheria si schiererà completamente con la Russia, dal momento che la Polonia è uno degli Stati membri più critici nei confronti della Russia.

### 3.3 Creazione di una „UE 2.0“

In teoria, sarebbe possibile per tutti gli (altri) Stati membri lasciare l'UE senza alcun clamore e creare una nuova organizzazione ("UE 2.0"), che assumerebbe tutti i compiti che l'UE ha avuto finora. Idee simili esistevano già nel 1992, dopo il rifiuto del Trattato di Maastricht in Danimarca.<sup>136</sup> Da un punto di vista giuridico, a volte si sostiene che una simile procedura costituirebbe una violazione del

---

<sup>133</sup> V.a riguardo par. 2.2.

<sup>134</sup> Il "meccanismo dello Stato di diritto" - più precisamente il regolamento sulla condizionalità, cfr. cap. II.1 - è, tra l'altro, una reazione al fatto che le procedure dell'articolo 7 del TUE erano "bloccate" a causa delle maggioranze richieste. V. in linea di principio anche il contributo di Barley, K. (2020), [Wert\(e\)loses europäisches Geld](#): „...come con la cosiddetta procedura dell'articolo 7. Ciò significa che il diritto di voto in seno al Consiglio può già essere revocato in caso di violazione dei valori fondamentali, ma non è possibile perché tutti gli Stati membri, tranne quello colpito, devono essere d'accordo prima che la sanzione abbia effetto. I procedimenti in corso contro Ungheria e Polonia sono quindi bloccati.“.

<sup>135</sup> Poiché l'Ungheria probabilmente in cambio farebbe venire meno il suo sostegno.

<sup>136</sup> V. Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21; Volz, H.-P. (2001), *Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union*, in: Ginther, K. et al. (Hrsg.), *Völker- und Europarecht*, p. 145-165 (147).

contratto nei confronti dello Stato membro interessato.<sup>137</sup> L'opinione prevalente, tuttavia, ritiene che tale procedura sia legalmente ammissibile.<sup>138</sup>

La quasi esclusione degli Stati membri "problematici" attraverso la fondazione di una "UE 2.0" sarebbe tuttavia associata a serie difficoltà.<sup>139</sup> Infatti, l'"UE 2.0" non sarebbe il successore legale dell'UE. Ciò significa, tra l'altro, che l'"UE 2.0" non sarebbe parte di tutti gli accordi di diritto internazionale - ad esempio gli accordi di libero scambio - che attualmente si applicano all'UE. Tutti i lavoratori e i dipendenti pubblici dell'UE rimarrebbero tali e non passerebbero automaticamente all'"UE 2.0". Tutte le istituzioni dell'UE dovrebbero essere ricostituite e dotate di nuovo personale. I beni dell'UE, come i terreni e gli edifici, non verrebbero trasferiti all'"UE 2.0". Alla luce di questi e numerosi altri ostacoli pratici, tale approccio è difficilmente concepibile.

## 4 Conclusioni e prospettive

### Conclusioni

Attualmente, i singoli governi degli Stati membri agiscono in contraddizione con la politica dell'UE in alcune aree politiche chiave. Le principali aree di conflitto sono: Stato di diritto, politica dei rifugiati, relazioni con la Russia e politica LGBTIQ. In questo contesto, sono state prese in considerazione le questioni procedurali e legali del ritiro e dell'esclusione di uno Stato membro dall'UE, prima di sottoporre i due scenari e l'idea di una "UE 2.0" a un'analisi di *realpolitik*.

Innanzitutto, va notato che, ai sensi dell'art. 50 del TUE, ogni Stato membro ha il diritto unilaterale - in conformità alla propria costituzione nazionale - di recedere dall'UE. La data in cui il recesso diventa legalmente efficace è determinata, in caso di accordo tra l'UE e lo Stato recedente, alla data concordata reciprocamente in un accordo di recesso, in assenza di un accordo automaticamente due anni dopo la dichiarazione di recesso. Una volta che lo Stato in questione si è effettivamente ritirato dall'UE, vengono negoziate le relazioni future. Non esistono requisiti giuridici europei in merito. Sono ipotizzabili diverse forme di relazioni future. Al momento, nonostante tutta la retorica politica, è improbabile che Stati membri come l'Ungheria compiano un passo del genere di propria iniziativa. L'Ungheria è il terzo maggior beneficiario del bilancio dell'UE e ha stretti legami economici con l'Unione.

Va inoltre notato che è discutibile se l'esclusione di uno Stato membro dall'UE sia legalmente possibile. Secondo un'opinione rappresentata in letteratura, in casi estremi può essere basata sull'art. 60 del Trattato costituzionale. I motivi potrebbero essere, in particolare, l'allontanamento di uno Stato membro dalla democrazia o la persistente - e nonostante le sentenze della Corte di giustizia europea - inosservanza del diritto dell'UE. Tuttavia, l'esclusione può essere considerata solo come ultima risorsa. Prima di ciò, devono essere stati esauriti tutti gli altri mezzi disponibili. In

<sup>137</sup> Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21.

<sup>138</sup> Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Art. 356 AEUV, Rn. 8; Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 26, che, tuttavia, evidenzia il problema che il Consiglio dovrebbe concludere un accordo di ritiro, il che sarebbe problematico nel caso di un "ritiro di massa"; Blagoev, B. (2011), *Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threator Legal Reality?* *Tilburg Law Review*, Vol. 16, p. 191-237 (p. 227).

<sup>139</sup> Così anche Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 37 s.

particolare, secondo l'opinione più diffusa, le misure devono essere state imposte nella procedura di cui all'art. 7 TUE, senza riuscire a indurre lo Stato membro a modificare il proprio comportamento. Inoltre, è necessaria l'unanimità degli altri Stati membri. Il fatto che l'Ungheria, ad esempio, si allontani dalla democrazia o continui a non rispettare il diritto dell'UE, non sarebbe probabilmente sufficiente per l'esclusione da un punto di vista procedurale. Attualmente, la Polonia infatti impedisce l'applicazione di sanzioni contro l'Ungheria nella procedura dell'articolo 7 del TUE e, in cambio, l'Ungheria impedisce l'applicazione di sanzioni contro la Polonia nella procedura dell'articolo 7 del TUE.

La quasi-esclusione degli Stati membri "problematici" attraverso la creazione di una "UE 2.0" comporterebbe serie difficoltà, perché la "UE 2.0" non diverrebbe automaticamente il successore legale dell'UE. Ciò significa, tra l'altro, che non sarebbe parte di tutti gli accordi di diritto internazionale - ad esempio gli accordi di libero scambio - che attualmente si applicano all'UE. Tutti i lavoratori e i dipendenti pubblici dell'UE rimarrebbero tali e non passerebbero automaticamente all'"UE 2.0". Tutte le istituzioni dell'UE dovrebbero essere ricostituite e dotate di nuovo personale. I beni dell'UE, come i terreni e gli edifici, non verrebbero trasferiti all'"UE 2.0". Alla luce di questi e numerosi altri ostacoli pratici, un simile approccio è difficilmente concepibile in termini di *realpolitik*.

### Prospettive

La situazione non è affatto semplice. I meccanismi sopra descritti (esclusione e ritiro) e la creazione di una "UE 2.0" sono strumenti di "ultima ratio". L'esistenza di meccanismi di "ultima ratio" e l'applicazione efficiente di altri meccanismi (procedure di infrazione, ecc.) sono una condizione necessaria ma non ancora sufficiente per tenere insieme un'UE con 27 (e potenzialmente più) Stati membri in parte molto diversi.

Inoltre, è necessario comunicare chiaramente che le regole comuni - il canone di valori come la libertà, la democrazia e lo Stato di diritto - si applicano a tutti gli Stati membri che hanno scelto volontariamente un'UE con i valori dell'art. 2 del TUE. Tuttavia, questi valori sono difficili da delineare nei dettagli. Affinché si crei (di nuovo) una comprensione comune, un "*common ground*", gli Stati membri in particolare - indipendentemente dalle istituzioni dell'UE - devono intensificare il dialogo e diventare attivi come i "signori dei trattati" quali sono. Una critica giustificata può infatti promuovere il dibattito necessario<sup>140</sup> per sostenere la tenuta di una comunità politica così complessa.

La credibilità nei confronti dei propri valori è essenziale per l'UE, anche e soprattutto nei confronti di terzi. D'altra parte, fa parte dell'immagine politica dell'UE (e della sua stabilità istituzionale) negoziare posizioni comuni al di là delle legittime differenze tra gli Stati membri. Tuttavia, c'è un limite naturale a questo equilibrio, ossia quando la procedura istituzionale entra in conflitto con la credibilità politica. E questo è sempre più il caso dell'Ungheria e della Polonia.

---

<sup>140</sup> Questo è fondamentalmente anche il caso di Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, p. 362, che da questo riporta soprattutto il maggior ricorso alla procedura di infrazione avviata da uno Stato membro (art. 259 TFUE).

**Autori:**

**Prof. Dr. Henning Vöpel**, Direttore Centrum für Europäische Politik

[voepel@cep.eu](mailto:voepel@cep.eu)

**Dr. Lukas Harta**, Analista per il mercato interno e la concorrenza

[harta@cep.eu](mailto:harta@cep.eu)

**Dr. Matthias Kullas**, responsabile settore per il mercato interno e la concorrenza

[kullas@cep.eu](mailto:kullas@cep.eu)

**Dr. Patrick Stockebrandt**, responsabile settore salute e consumatori

[stockebrandt@cep.eu](mailto:stockebrandt@cep.eu)

**Dr. André Wolf**, responsabile settore innovazione tecnologica, infrastrutture e sviluppo industriale

[wolf@cep.eu](mailto:wolf@cep.eu)

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Räume4205/06 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0



**Traduzione** (dalla versione originale in lingua tedesca):

**Dott. Stefano Milia**, direttore esecutivo

[milia@cep.eu](mailto:milia@cep.eu)

**Prof. Andrea De Petris**, direttore scientifico

[depetris@cep.eu](mailto:depetris@cep.eu)

**Centro Politiche Europee** ROMA

Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma

Tel. +390684388433

[cepitalia@cep.eu](mailto:cepitalia@cep.eu)

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,

**Centre de Politique Européenne** PARIS

**Centro Politiche Europee** ROMA

costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Gli istituti della rete CEP sono specializzati nell'analisi e nella valutazione degli atti promossi dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di loro competenza e nel quadro d'insieme del processo di integrazione. Il lavoro scientifico, riflesso in particolare nelle proprie pubblicazioni, viene portato avanti indipendentemente da qualsiasi interesse di parte e in favore di una Unione europea che rispetti lo stato di diritto ed i principi dell'economia sociale di mercato.