

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata)

26 novembre 2018 (*)

«Ricorso di annullamento – Diritto delle istituzioni – Recesso del Regno Unito dall’Unione – Accordo volto a definire le modalità del recesso – Articolo 50 TUE – Decisione del Consiglio che autorizza l’avvio dei negoziati con il Regno Unito per concludere tale accordo – Cittadini del Regno Unito che risiedono in un altro Stato membro dell’Unione – Atto preparatorio – Atto non impugnabile – Insussistenza di un’incidenza diretta – Irricevibilità»

Nella causa T-458/17,

Harry Shindler, residente in Porto d’Ascoli (Italia), e le altre parti ricorrenti i cui nominativi figurano in allegato (1), rappresentati da J. Fouchet, avvocato,

ricorrenti,

contro

Consiglio dell’Unione europea, rappresentato da M. Bauer e R. Meyer, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto la domanda fondata sull’articolo 263 TFUE e diretta all’annullamento della decisione (UE, Euratom) del Consiglio del 22 maggio 2017, che autorizza l’avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per concludere un accordo volto a definire le modalità del suo recesso dall’Unione europea (documento XT 21016/17), ivi compreso l’allegato di tale decisione, che stabilisce le direttive per negoziare detto accordo (documento XT 21016/17 ADD 1 REV 2),

IL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata),

composto da S. Gervasoni (relatore), presidente, L. Madise, R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk e C. Mac Eochaidh, giudici,

cancelliere: M. Marescaux, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 5 luglio 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Il 23 giugno 2016 i cittadini del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord si sono pronunciati mediante un referendum a favore del recesso del loro paese dall’Unione europea.

2 Il 13 marzo 2017 il parlamento del Regno Unito ha emanato lo European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [legge del 2017 sull'Unione europea (Notificazione di recesso)], che autorizzava il Primo ministro a notificare l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione in applicazione dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE.

3 Il 29 marzo 2017 il Primo ministro del Regno Unito ha notificato al Consiglio l'intenzione di tale Stato membro di recedere dall'Unione e dalla Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) (in prosieguo: l'«atto di notifica dell'intenzione di recedere»).

4 Con una dichiarazione in pari data, il Consiglio europeo ha informato di aver ricevuto l'atto di notifica dell'intenzione di recedere.

5 Il 29 aprile 2017 il Consiglio europeo ha adottato taluni orientamenti che definivano il contesto dei negoziati previsti dall'articolo 50 TUE e fissavano le posizioni e i principi generali che l'Unione avrebbe sostenuto nel corso dei negoziati.

6 Il 22 maggio 2017 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, sul fondamento delle disposizioni dell'articolo 50 TUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 3, TFUE e su raccomandazione del 3 maggio 2017 della Commissione europea, la decisione che autorizza quest'ultima ad avviare i negoziati con il Regno Unito per concludere un accordo volto a definire le modalità del recesso di tale Stato membro dall'Unione e dall'Euratom (in prosieguo, da una parte: l'«accordo volto a definire le modalità del recesso» o l'«accordo di recesso» e, dall'altra: la «decisione impugnata»).

7 La decisione impugnata designa la Commissione quale negoziatore dell'Unione (articolo 1) e precisa che i negoziati saranno condotti alla luce degli orientamenti adottati dal Consiglio europeo e in conformità alle direttive per negoziare accluse alla citata decisione (articolo 2).

8 L'allegato della decisione impugnata (documento XT 21016/17 ADD 1 REV 2) contiene direttive per negoziare, destinate alla prima fase dei negoziati, per quanto riguarda, segnatamente, i diritti dei cittadini, una liquidazione finanziaria *à tantum*, la situazione delle merci immesse sul mercato e l'esito delle procedure fondate sul diritto dell'Unione, le altre questioni amministrative connesse al funzionamento dell'Unione nonché la governance dell'accordo volto a definire le modalità del recesso.

Procedimento e conclusioni delle parti

9 Con atto introduttivo depositato il 21 luglio 2017, i ricorrenti, sig. Harry Shindler e le altre parti ricorrenti i cui nominativi figurano in allegato, hanno presentato il presente ricorso.

10 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale il 16 ottobre 2017, il Consiglio ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale.

11 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 20 ottobre 2017, la Commissione ha chiesto al Tribunale di autorizzarla ad intervenire nella presente controversia a sostegno delle conclusioni del Consiglio, a norma dell'articolo 143 del regolamento di procedura.

12 Il 30 novembre 2017 i ricorrenti hanno depositato presso la cancelleria del Tribunale le loro osservazioni in merito all'eccezione di irricevibilità.

13 Su proposta della Nona Sezione, il Tribunale ha deciso la rimessione della causa dinanzi a un collegio giudicante ampliato, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura.

14 Su proposta del giudice del relatore, il Tribunale (Nona Sezione ampliata) ha deciso, ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 6, del regolamento di procedura, di passare alla fase orale del procedimento, limitata alla ricevibilità del ricorso.

15 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 5 luglio 2018.

16 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata, ivi comprese le direttive per negoziare ad essa accluse;
- condannare il Consiglio alle spese, ivi incluse le spese per il patrocinio legale nella misura di EUR 5 000.

17 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto manifestamente irricevibile;
- condannare i ricorrenti alle spese.

18 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 settembre 2018, i ricorrenti hanno prodotto una prova nuova, ai sensi dell'articolo 85 del regolamento di procedura, sulla quale il Consiglio è stato posto in condizione di presentare osservazioni.

In diritto

19 Il Consiglio sostiene che il ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE è manifestamente irricevibile, in quanto la decisione impugnata non è impugnabile da una persona fisica o giuridica e i ricorrenti non hanno né interesse ad agire, né legittimazione ad agire contro la decisione impugnata.

20 I ricorrenti contestano gli argomenti del Consiglio e ritengono che il loro ricorso sia ricevibile.

Sulla ricevibilità del ricorso

21 Il Tribunale ritiene opportuno pronunciarsi in merito all'impugnabilità della decisione impugnata e alla legittimazione ad agire dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e valutare, in proposito, se la decisione impugnata riguardi direttamente i ricorrenti. Più precisamente, occorre esaminare se la decisione impugnata produca direttamente effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti.

22 Il Consiglio sostiene che la decisione impugnata non può formare oggetto di un ricorso di annullamento, poiché si tratta, nei confronti dei ricorrenti, di un provvedimento preliminare o di natura preparatoria, finalizzato a predisporre l'accordo volto a stabilire le modalità di recesso previsto dall'articolo 50 TUE. Il fatto di autorizzare la Commissione ad avviare negoziati in nome dell'Unione e a condurli alla luce degli orientamenti adottati dal Consiglio europeo e conformemente alle allegate direttive per negoziare, a suo modo di vedere, non incide sulla

situazione giuridica dei ricorrenti, che rimane la stessa prima e dopo l'adozione della decisione impugnata.

23 Il Consiglio afferma inoltre che i ricorrenti non possiedono la legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in quanto, segnatamente, la decisione impugnata non li riguarda direttamente. In particolare, a suo avviso, la decisione impugnata non produce alcun effetto sulla situazione giuridica dei ricorrenti. In primo luogo, non sarebbe tanto la decisione impugnata ad aver innescato la procedura di cui all'articolo 50 TUE, bensì piuttosto l'atto di notifica dell'intenzione di recedere. Se il Consiglio non avesse adottato la decisione impugnata, la procedura di cui all'articolo 50 TUE avrebbe seguito il proprio corso e, due anni dopo l'atto di notifica dell'intenzione di recedere, il Regno Unito avrebbe lasciato l'Unione senza accordo che stabilisca le modalità di recesso. In secondo luogo, la decisione impugnata non avrebbe neppure «convalidato» l'atto di notifica dell'intenzione di recedere e si sarebbe limitata a trarre le conseguenze da tale decisione nazionale, senza produrre alcun effetto sui diritti dei ricorrenti. A prescindere dall'adozione della decisione impugnata, il Regno Unito continuerebbe ad essere membro dell'Unione fino alla data del suo recesso e i ricorrenti continuerebbero a godere dei diritti che traggono dai trattati a tale titolo. Solo al termine della procedura dell'articolo 50 TUE i diritti dei ricorrenti potrebbero essere colpiti, in una misura che, peraltro, non è possibile prevedere.

24 I ricorrenti sostengono che la decisione impugnata può formare oggetto di un ricorso di annullamento. Essi dichiarano inoltre che la loro legittimazione ad agire discende dal fatto che essi sono cittadini del Regno Unito espatriati e cittadini dell'Unione, che essi risiedono in un altro Stato membro dell'Unione e che sono stati privati, in forza della regola denominata «15 years rule» (regola dei 15 anni), del diritto di voto al referendum del 23 giugno 2016 e in occasione delle elezioni generali del 7 maggio 2015 che hanno portato alla designazione dei parlamentari che hanno «confermato» il referendum mediante l'adozione della legge del 2017 sull'Unione europea (Notifica di recesso).

25 I ricorrenti asseriscono, in primo luogo, che la decisione impugnata implica conseguenze dirette sui diritti che essi traggono dai trattati, in particolare per quanto riguarda la loro qualità di cittadini dell'Unione e il loro diritto di voto alle elezioni europee e comunali, il loro diritto al rispetto della vita privata e familiare, la loro libertà di circolare, soggiornare e lavorare, il loro diritto di proprietà e i loro diritti alle prestazioni sociali.

26 I ricorrenti spiegano, in secondo luogo, che la decisione impugnata non costituisce una mera misura intermedia prima del recesso del Regno Unito dall'Unione, dato che essa comporta, oltre ad un atto esplicito di avvio dei negoziati, un atto implicito tramite il quale il Consiglio avrebbe accettato l'atto di notifica dell'intenzione di recedere. La decisione impugnata avrebbe ratificato l'«uscita» irreversibile del Regno Unito dall'Unione il 29 marzo 2019.

27 I ricorrenti rilevano, in terzo luogo, che la decisione impugnata, e in particolare le sue direttive per negoziare dotate di effetti giuridici, non contempla l'obiettivo di garantire il mantenimento della qualità di cittadini dell'Unione in capo ai cittadini del Regno Unito che l'abbiano acquisita prima del 29 marzo 2019. Che sopravvenga un accordo o meno, non sussisterebbe alcun dubbio quanto al fatto che, a breve o lungo termine, i cittadini del Regno Unito perdano i diritti e le libertà conferiti dal diritto dell'Unione, segnatamente per quanto riguarda la cittadinanza dell'Unione.

28 I ricorrenti dichiarano, in quarto luogo, che il Consiglio avrebbe dovuto rifiutare o sospendere l'avvio dei negoziati. Essi spiegano che il processo di recesso è nullo qualora manchi un'autorizzazione costituzionale certa e fondata sul voto di tutti i cittadini del Regno Unito, i quali

sono altresì cittadini dell'Unione. Essi rimarcano che il Consiglio e il Regno Unito avrebbero dovuto richiedere che l'atto di notifica dell'intenzione di recedere fosse sottoposto ad un esame giurisdizionale di costituzionalità in forza del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE e che il Consiglio avrebbe dovuto richiedere alla Corte un parere sul fatto che la privazione del diritto di voto dei cittadini del Regno Unito espatriati e la loro rappresentanza indiretta da parte dei parlamentari siano compatibili con i trattati, a norma dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE. Aggiungono che respingere per irricevibilità il presente ricorso violerebbe il principio di democrazia.

29 In quinto luogo, i ricorrenti affermano che il presente ricorso è l'unico mezzo giurisdizionale effettivo dinanzi al giudice dell'Unione prima dell'ineluttabile perdita della loro qualità di cittadini dell'Unione, che si verificherà il 29 marzo 2019, a causa della decisione impugnata

30 Al riguardo, per costante giurisprudenza, il ricorso d'annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni il quale, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, miri a produrre effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9, e del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 51).

31 Inoltre, qualora, come nel caso di specie, un ricorso di annullamento sia proposto da un ricorrente non privilegiato avverso un atto di cui esso non è destinatario, il requisito secondo cui gli effetti giuridici vincolanti del provvedimento impugnato devono essere idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, si sovrappone alle condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE (sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 38).

32 Dalle disposizioni dell'articolo 263, quarto comma, TFUE risulta che la legittimazione di una persona fisica o giuridica ad agire per proporre un ricorso contro un atto di cui non è destinataria presuppone, quantomeno, che tale atto, a prescindere dal fatto che sia regolamentare o no, la riguardi direttamente. La condizione per cui l'atto oggetto del ricorso deve riguardare direttamente la persona fisica o giuridica richiede, di per sé, che il provvedimento contestato produca effetti direttamente sulla situazione giuridica della parte ricorrente (v., in questo senso, sentenze del 5 maggio 1998, Dreyfus/Commissione, C-386/96 P, EU:C:1998:193, punto 43 e giurisprudenza citata, e del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 66).

33 Pertanto, sia il requisito che gli effetti giuridici vincolanti del provvedimento impugnato siano idonei a incidere sugli interessi della parte ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, sia la condizione che l'atto oggetto del ricorso riguardi direttamente una persona fisica o giuridica, come previsto dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, presuppongono che la decisione impugnata nel presente ricorso produca direttamente effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti.

34 Ebbene, nel caso di specie la decisione impugnata non produce direttamente tali effetti.

35 La decisione impugnata è stata emanata dal Consiglio sul fondamento delle disposizioni dell'articolo 50, paragrafo 2, terza frase, TUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 3, TFUE.

36 Ai sensi dell'articolo 50, paragrafi da 1 a 3, TUE:

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

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

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

37 A norma dell'articolo 218, paragrafo 3, TFUE, cui l'articolo 50, paragrafo 2, TUE rinvia:

«3. La Commissione (...) presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione».

38 In forza dell'articolo 288 TFUE, la decisione impugnata è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Tale decisione autorizza la Commissione ad avviare negoziati a nome dell'Unione per concludere un accordo con il Regno Unito volto a definire le modalità del suo recesso dall'Unione e dall'Euratom e designa la Commissione quale negoziatore dell'Unione (articolo 1 della decisione impugnata). La decisione impugnata precisa che i negoziati sono condotti alla luce degli orientamenti adottati dal Consiglio europeo e nel rispetto delle direttive di negoziato allegate (articolo 2 della decisione impugnata).

39 La Corte ha statuito che una decisione adottata sul fondamento dell'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE produceva effetti giuridici nei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri nonché tra le istituzioni dell'Unione (v., in questo senso, sentenze del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 40, e del 16 luglio 2015, Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 28).

40 Occorre constatare che la decisione impugnata produce effetti giuridici nei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri nonché tra le istituzioni dell'Unione, in particolare nei confronti della Commissione. In effetti, in forza di tale decisione, la Commissione viene autorizzata ad avviare i negoziati per un accordo con il Regno Unito, alla luce degli orientamenti adottati dal Consiglio europeo e nel rispetto delle direttive per negoziare adottate dal Consiglio.

41 Per contro, la decisione impugnata non produce direttamente effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti.

42 Anzitutto, la decisione impugnata, con cui il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con il Regno Unito in applicazione dell'articolo 50, paragrafo 2, TUE, non va confusa con la decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione, come disciplinata dall'articolo 50, paragrafo 1, TUE.

43 La decisione impugnata deve parimenti essere distinta dall'atto del 29 marzo 2017, con cui il Primo ministro del Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo l'intenzione di tale paese di

recedere dall'Unione e dall'Euratom. È stato l'atto di notifica dell'intenzione di recedere, e non già la decisione impugnata, che ha avviato la procedura di recesso prevista all'articolo 50, paragrafi 2 e 3, TUE e che ha innescato il termine di 2 anni stabilito all'articolo 50, paragrafo 3, TUE, scaduto il quale, in mancanza di accordo sul recesso, i trattati cessano di essere applicabili allo Stato membro interessato, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

44 Inoltre, la decisione impugnata non modifica la situazione giuridica dei cittadini del Regno Unito che risiedono in uno degli Stati membri dell'Unione a 27 Stati membri (in prosieguo: l'«Unione a 27»), sia che si tratti della loro situazione alla data della decisione impugnata sia della loro situazione a decorrere dalla data di recesso del Regno Unito dall'Unione. In particolare, i ricorrenti sono nel torto quando affermano che la decisione impugnata li riguarda direttamente, soprattutto per quanto concerne la loro qualità di cittadini dell'Unione, il loro diritto di voto alle elezioni europee e comunali, il loro diritto al rispetto della loro vita privata e familiare, la loro libertà di circolare, soggiornare e di lavorare, il loro diritto di proprietà e i loro diritti alle prestazioni sociali.

45 La decisione impugnata non incide sui diritti dei ricorrenti, i quali, come rimarca il Consiglio, beneficiano degli stessi diritti prima e dopo la decisione impugnata. Quanto ai diritti dei cittadini del Regno Unito nell'Unione a 27 a decorrere dalla data di recesso, la decisione impugnata costituisce unicamente un atto preparatorio dell'accordo finale, la cui conclusione è solo eventuale e dovrebbe formare oggetto di un'ulteriore decisione del Consiglio, adottata a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo (v., per analogia, per quanto riguarda una decisione del Consiglio che autorizza la Commissione ad avviare negoziati per la conclusione di un accordo internazionale, sentenza del 10 maggio 2017, Efler e a./Commissione, T-754/14, EU:T:2017:323, punto 34).

46 L'eventuale annullamento della decisione impugnata risulterebbe quindi privo di effetti sulla situazione giuridica dei cittadini del Regno Unito, in particolare di quelli, come ricorrenti, che risiedono in un altro Stato membro dell'Unione e non hanno goduto del diritto di voto in occasione del referendum del 23 giugno 2016 e delle elezioni generali del Regno Unito. Tale annullamento non comporterebbe l'annullamento dell'atto di notifica dell'intenzione di recedere, né la sospensione del termine di due anni stabilito dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE. I diritti dei ricorrenti rimarrebbero immutati.

47 Sebbene la situazione giuridica dei ricorrenti possa subire un pregiudizio in occasione del recesso del Regno Unito dall'Unione, segnatamente per quel che riguarda la loro qualità di cittadini dell'Unione – e a prescindere dal fatto che un accordo di recesso possa o meno essere concluso – tale eventuale pregiudizio dei loro diritti, di cui del resto al momento non è possibile valutare la consistenza o la portata, non discende dalla decisione impugnata, come ha giustamente rilevato il Consiglio.

48 Ciò considerato, la decisione impugnata non produce direttamente effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti, sicché questi ultimi non possono presentare un ricorso di annullamento e, inoltre, sono sprovvisti della legittimazione ad agire in applicazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

49 Nessuno degli argomenti addotti dai ricorrenti consente di smentire questa analisi.

50 In primo luogo, i ricorrenti affermano che la decisione impugnata non costituisce una mera misura intermedia prima del recesso del Regno Unito dall'Unione, poiché essa contiene, oltre ad un

esplicito avvio dei negoziati, un atto implicito tramite il quale il Consiglio ha accettato l'atto di notifica dell'intenzione di recedere. La decisione impugnata avrebbe ratificato l'«uscita» irreversibile del Regno Unito dall'Unione il 29 marzo 2019.

51 Tale argomento non può essere accolto.

52 Effettivamente, laddove si applica ai rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri e tra le istituzioni dell'Unione, la decisione impugnata non rappresenta un mero provvedimento intermedio o un atto preparatorio prima del recesso del Regno Unito dall'Unione. Difatti, per gli Stati membri e per tali istituzioni, la decisione impugnata produce gli effetti giuridici descritti al precedente punto 40. Ciò non accade, invece, per quanto riguarda i ricorrenti, per i quali tale decisione deve essere considerata un atto preparatorio il quale, come dichiarato ai punti da 41 a 48 supra, non produce direttamente effetti giuridici.

53 Peraltro, i ricorrenti hanno torto quando asseriscono che la decisione impugnata implica un atto implicito di accettazione dell'atto di notifica dell'intenzione di recedere e che essa ha ratificato «l'uscita» del Regno Unito dall'Unione.

54 Come statuito ai punti 42 e 43 supra, la decisione impugnata non deve essere confusa né con la decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione, prevista dall'articolo 50, paragrafo 1, TUE, né con l'atto di notifica dell'intenzione di recedere.

55 Inoltre il Consiglio, con la decisione impugnata, non ha adottato una decisione implicita di accettazione dell'atto di notifica dell'intenzione di recedere.

56 Dalla formulazione dell'articolo 50 TUE si desume infatti che la possibilità per uno Stato membro di recedere dall'Unione poggia su una decisione unilaterale di quest'ultimo, presa conformemente alle proprie norme costituzionali. L'articolo 50, paragrafo 1, TUE dispone infatti che uno Stato membro può «decidere» di recedere dall'Unione. Anche l'articolo 50, paragrafo 2, TUE recita che lo Stato membro «decide» di recedere dall'Unione e procede alla notifica al Consiglio europeo della sua intenzione di recedere dall'Unione, e non a una domanda di recesso.

57 L'articolo 50, paragrafo 3, TUE conferma che la possibilità di cui dispone uno Stato membro di recedere dall'Unione non soggiace ad autorizzazione da parte delle istituzioni dell'Unione. Infatti, in forza dell'articolo 50, paragrafo 3, TUE, in mancanza di un accordo di recesso, i trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato due anni dopo la notifica da parte di tale Stato della sua intenzione di recedere dall'Unione, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

58 In proposito, sebbene l'articolo 50, paragrafo 1, TUE disponga che la decisione con cui uno Stato membro decide di recedere dall'Unione è adottata conformemente alle proprie norme costituzionali, ciò non significa che la decisione di recesso comporti, da parte delle istituzioni dell'Unione, una decisione di accettazione con cui tali istituzioni verificano l'osservanza delle citate norme da parte dello Stato interessato. In effetti, una siffatta decisione di accettazione da parte del Consiglio o di qualsiasi altra istituzione dell'Unione non è necessaria e non è prevista dall'articolo 50 TUE.

59 A norma dell'articolo 50 TUE, la decisione impugnata non contiene alcuna decisione che convalidi o accetti l'atto di notifica dell'intenzione di recedere. Peraltro, l'istituzione destinataria dell'atto di notifica dell'intenzione di recedere non era il Consiglio, bensì il Consiglio europeo, il quale, con una dichiarazione del 29 marzo 2017, ha indicato di aver ricevuto detta notifica. Allo

stesso modo, il Consiglio, con la decisione impugnata, non ha deciso che il Regno Unito «sarebbe uscito» dall'Unione il 29 marzo 2019. Per quanto il punto 4 della decisione impugnata proclami che i trattati cesseranno di applicarsi al Regno Unito a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con il Regno Unito, decida all'unanimità di prorogare tale termine, questa considerazione, che si limita a ricordare i termini stessi dell'articolo 50, paragrafo 3, TUE, non significa che il Consiglio abbia deciso che il recesso del Regno Unito avvenga il 29 marzo 2019.

60 I ricorrenti non possono quindi fondatamente sostenere che la decisione impugnata equivale a un atto implicito con cui il Consiglio abbia accettato l'atto di notifica dell'intenzione di recedere né che la decisione impugnata abbia ratificato l'«uscita» del Regno Unito dall'Unione il 29 marzo 2019.

61 In secondo luogo, i ricorrenti sostengono che la decisione impugnata, e in particolare le direttive per negoziare ad essa accluse e che produrrebbero effetti di diritto, non contempla l'obiettivo di garantire il mantenimento della qualità di cittadini dell'Unione dei cittadini del Regno Unito che l'hanno acquisita prima del 29 marzo 2019. Non sussisterebbero dubbi quanto alla perdita, a breve o medio termine, dei diritti e delle libertà conferiti dal diritto dell'Unione ai cittadini del Regno Unito. A loro avviso, se un accordo con il Consiglio dovesse essere stipulato, i negoziati in corso potrebbero unicamente definire la portata della perdita dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione da parte dei cittadini del Regno Unito espatriati. In mancanza di accordo, il Consiglio non avrebbe previsto, nella decisione impugnata e nelle sue direttive per negoziare, alcun obiettivo di preservare i diritti acquisiti dai cittadini del Regno Unito. Questa decisione, quindi, a loro detta non preserva la qualità di cittadini dell'Unione dei cittadini del Regno Unito e non apporta alcuna certezza sui diritti dei cittadini di tale Stato per il periodo successivo alla data di recesso.

62 Tuttavia la decisione impugnata, segnatamente laddove contiene le direttive per negoziare l'accordo di recesso, non costituisce un atto che stabilisce i diritti dei cittadini del Regno Unito che risiedono nell'Unione a 27 per il caso in cui sia concluso un accordo. Le direttive per negoziare si limitano a precisare, utilizzando peraltro, per lo meno nelle versioni in lingua francese ed inglese, il modo verbale condizionale piuttosto che termini imperativi, gli obiettivi dell'Unione nel contesto dei negoziati con il Regno Unito. Il punto 11 delle direttive per negoziare recita in particolare che salvaguardare lo status e i diritti dei cittadini dell'Unione a 27 e dei loro familiari nel Regno Unito costituisce la prima priorità dei negoziati. Il punto III.1 delle direttive per negoziare, dedicato ai diritti dei cittadini, prevede che l'accordo «dovrebbe» salvaguardare lo status e i diritti derivanti dal diritto dell'Unione alla data del recesso, compresi quelli il cui godimento interverrà in una data successiva, nonché i diritti in fase di ottenimento (articolo 20). Il punto III.1 prevede inoltre che l'accordo «dovrebbe» almeno vertere sulla determinazione delle persone interessate e che il suo ambito di applicazione personale «dovrebbe» corrispondere a quello della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77), e includere le persone contemplate dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU 2004, L 166, pag. 1) (articolo 21).

63 Pertanto, le direttive per negoziare non possono produrre effetti giuridici nei confronti dei cittadini del Regno Unito residenti in uno Stato membro dell'Unione a 27. Anzitutto, esse non

precisano necessariamente le posizioni definitive dell'Unione nel contesto dei negoziati, poiché, come espressamente indicato dall'articolo 4 di dette direttive, esse potranno essere modificate e integrate secondo necessità per tutto l'arco dei negoziati, in particolare in conseguenza dell'evoluzione degli orientamenti del Consiglio europeo. Poi, è possibile che i negoziati non sfocino nella conclusione di un accordo. Inoltre, ammesso che i negoziati conducano alla conclusione di un accordo, i diritti dei cittadini del Regno Unito nell'Unione a 27 eventualmente definiti da tale accordo, per definizione, non saranno fissati unilateralmente dall'Unione, ma dipenderanno anche dalle posizioni del Regno Unito. Infine, le disposizioni sulla preservazione dello status e dei diritti dei cittadini del Regno Unito nell'Unione a 27 a decorrere dalla data di recesso, quali previste da un eventuale accordo, non rientrano nella sola competenza del Consiglio, poiché la decisione di concludere l'accordo di recesso è adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata, previa approvazione del Parlamento. Per tutti questi motivi, le direttive per negoziare non sono rivolte solo alla Commissione e non possono produrre l'effetto di definire i diritti dei cittadini del Regno Unito che risiedono nell'Unione a 27 a decorrere dalla data di recesso.

64 Peraltro, la circostanza, sottolineata dai ricorrenti, che le direttive per negoziare non contemplino l'obiettivo di garantire che i cittadini del Regno Unito che abbiano acquisito la qualità di cittadini dell'Unione prima del 29 marzo 2019 mantengano tale qualità, e in particolare il diritto di voto per le elezioni europee e comunali, non incide direttamente sulla loro situazione giuridica. In effetti, come è stato evidenziato, la decisione impugnata, ivi incluse le direttive per negoziare, è un mero atto preparatorio che non può anticipare il contenuto dell'eventuale accordo finale, segnatamente per quanto attiene all'ambito di applicazione personale delle eventuali disposizioni sulla preservazione dello status e dei diritti dei cittadini del Regno Unito nell'Unione a 27.

65 Inoltre la decisione impugnata, che concerne i negoziati tra l'Unione e il Regno Unito nell'ottica di un accordo che stabilisca le modalità di recesso, non mira a definire i diritti dei cittadini di tale Stato membro che risiedono nell'Unione a 27 a decorrere dalla data di recesso per l'ipotesi che non si pervenga ad un accordo. Di conseguenza, i ricorrenti non possono giovare del fatto che, nella decisione impugnata e nelle direttive per negoziare, il Consiglio non abbia previsto un obiettivo di preservazione dei diritti acquisiti dai cittadini del Regno Unito in mancanza di un accordo, né possono far valere che la decisione impugnata non fornisce alcuna certezza quanto ai diritti dei cittadini del Regno Unito espatriati a decorrere dalla data di recesso.

66 L'argomento dei ricorrenti relativo agli obiettivi della decisione impugnata e delle direttive per negoziare deve quindi essere respinto.

67 In terzo luogo, i ricorrenti affermano che il Consiglio avrebbe dovuto rifiutare o sospendere l'avvio dei negoziati. Essi sostengono che il processo di recesso è nullo in assenza di un'autorizzazione costituzionale certa, e fondata sul voto di tutti i cittadini del Regno Unito, che sono altresì cittadini dell'Unione, e che la decisione impugnata è probabilmente sprovvista di fatto generatore. I ricorrenti rilevano di essere stati privati del diritto di voto in occasione del referendum del 23 giugno 2016 nonché per l'elezione dei parlamentari che hanno adottato la legge del 2017 sull'Unione europea (Notificazione di recesso), a causa della «regola dei 15 anni» (15 years rule), che priva del diritto di voto i cittadini del Regno Unito che risiedono al di fuori di quest'ultimo da più di 15 anni. Peraltro, la legge del 2017 sull'Unione europea (Notificazione di recesso) a loro avviso non indica che il Regno Unito recede dall'Unione, bensì si limita ad autorizzare il Primo ministro a notificare all'Unione la decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione. I ricorrenti precisano che un'azione in giudizio è attualmente pendente dinanzi ad un tribunale del Regno Unito, che il Consiglio e il Regno Unito avrebbero dovuto richiedere il vaglio giurisdizionale della costituzionalità dell'atto di notifica dell'intenzione di recedere in forza del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE e che il Consiglio avrebbe altresì dovuto

richiedere l'opinione della Corte in merito alla compatibilità con i trattati della privazione del diritto di voto dei cittadini del Regno Unito espatriati e della loro rappresentanza indiretta da parte dei parlamentari, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, TFUE. Essi aggiungono che respingere per irricevibilità il presente ricorso violerebbe il principio di democrazia, in quanto la revoca della cittadinanza dell'Unione, nel marzo 2019, avverrà in condizioni illegali di privazione del diritto di voto dei cittadini dell'Unione.

68 Con questo argomento i ricorrenti sollevano motivi di merito che mirano in realtà a contestare la legittimità della decisione impugnata. In effetti, essi censurano quest'ultima perché non ha respinto o sospeso l'avvio dei negoziati alla luce delle condizioni in cui si sono svolti il referendum del 23 giugno 2016 e le elezioni generali nel Regno Unito e alla luce del contenuto della legge del 2017 sull'Unione europea (Notificazione di recesso). Essi criticano la decisione impugnata anche perché non è stata preceduta da procedure giurisdizionali intese a verificare la costituzionalità dell'atto di notifica dell'intenzione di recedere e la compatibilità con i trattati della mancanza di diritto di voto per i cittadini del Regno Unito espatriati.

69 Orbene, questi motivi di merito non incidono sulla ricevibilità del ricorso, in quanto non pongono in discussione l'assenza di effetti diretti prodotti dalla decisione impugnata sulla situazione giuridica dei ricorrenti. Anche ammettendo che il Consiglio fosse tenuto a rifiutare di avviare i negoziati o a verificare se la decisione con cui il Regno Unito aveva scelto di uscire dall'Unione fosse stata emanata conformemente alle sue norme costituzionali, resta il fatto che la decisione impugnata, che si limita ad autorizzare l'avvio dei negoziati con il Regno Unito e a fissare le direttive che consentono di condurre detti negoziati, non modifica la situazione giuridica dei ricorrenti. In particolare, la circostanza che il Consiglio, secondo i ricorrenti erroneamente, non si sia avvalso della facoltà, prevista dall'articolo 218, paragrafo 11, TFUE, di chiedere il parere della Corte sulla compatibilità con i trattati del previsto accordo, o abbia violato il principio di leale cooperazione, non può condurre ad escludere le condizioni di ricevibilità espressamente previste dall'articolo 263 TFUE (v., in questo senso, quanto al principio di leale cooperazione, sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 40), dato che la richiesta di un parere rappresenta comunque una facoltà e non un obbligo da parte del Consiglio.

70 Per quanto attiene alle censure relative alle lesioni del principio di democrazia, figurante in particolare nel preambolo del Trattato UE, all'articolo 2 TUE nonché nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non si può sostenere fondatamente che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile perché la decisione impugnata è stata emanata in violazione del principio di democrazia. Un ragionamento del genere, infatti, equivarrebbe ad inferire la ricevibilità di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE dall'eventuale illegittimità dell'atto impugnato. Orbene, dalla giurisprudenza risulta che la gravità dell'asserita violazione dell'istituzione di cui trattasi o la rilevanza del pregiudizio che ne deriverebbe riguardo al rispetto dei diritti fondamentali non consente di eludere l'applicazione delle eccezioni di irricevibilità di ordine pubblico previste dal Trattato FUE (v., in questo senso, ordinanza del 10 maggio 2001, FNAB e a./Consiglio, C-345/00 P, EU:C:2001:270, punto 40). Tale argomento è pertanto inconferente, poiché la decisione impugnata, di per sé, non apporta alcuna restrizione ai diritti dei ricorrenti.

71 L'argomento dei ricorrenti secondo cui il Consiglio avrebbe dovuto rifiutare o sospendere l'avvio dei negoziati, avuto riguardo, segnatamente, alla mancanza di un'autorizzazione costituzionale certa e fondata sul voto di tutti i cittadini del Regno Unito, deve quindi essere respinto.

72 In quarto luogo, e da ultimo, i ricorrenti asseriscono che il presente ricorso è l'unico rimedio giurisdizionale effettivo dinanzi al giudice dell'Unione prima dell'ineluttabile perdita della loro

qualità di cittadini dell'Unione, che avverrà il 29 marzo 2019, in forza della decisione impugnata. Né un procedimento d'urgenza, né, a maggior ragione, un'azione di responsabilità potranno impedire l'immediata privazione della cittadinanza dell'Unione in tale data. Il presente mezzo giurisdizionale dovrebbe essere preservato in forza del principio di un'Unione basata sul diritto, e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali.

73 Si constata tuttavia che il Consiglio, come statuito al punto 59 supra, con la decisione impugnata non ha deciso che il Regno Unito «sarebbe uscito» dall'Unione in data 29 marzo 2019. L'eventuale perdita della qualità di cittadini dell'Unione da parte dei cittadini del Regno Unito in data 29 marzo 2019 non costituirebbe quindi il risultato della decisione impugnata, la quale, nei confronti dei ricorrenti, rappresenta solo un atto preparatorio.

74 Peraltro, il controllo giurisdizionale del rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è garantito, come si evince dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, non soltanto dalla Corte, ma anche dagli organi giurisdizionali degli Stati membri (v. sentenza del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 45 e giurisprudenza citata). Nel caso di specie, come sottolinea il Consiglio, una delle principali censure sollevate dai ricorrenti è di non aver potuto votare né al referendum del 23 giugno 2016, né in occasione delle elezioni dei parlamentari che hanno adottato la legge del 2017 sull'Unione europea (Notificazione di recesso). Orbene, queste procedure di voto dei cittadini del Regno Unito, come del resto l'atto di notifica dell'intenzione di recesso, erano suscettibili di ricorso dinanzi al giudice del Regno Unito, il quale può, all'occorrenza, interpellare la Corte in merito all'interpretazione dei trattati, tramite questioni pregiudiziali, in forza dell'articolo 267 TFUE. In proposito, occorre constatare che il giudice del Regno Unito è stato ripetutamente adito quanto alla legittimità delle procedure e degli atti delle autorità del Regno Unito finalizzati ad attuare la procedura di recesso di cui all'articolo 50 TUE. Con una sentenza del 28 aprile 2016, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Alta Corte di giustizia (Inghilterra e Galles), divisione del Queen's Bench (sezione amministrativa) Regno Unito] si è pronunciata sul ricorso con cui il sig. H. Shindler e altre parti ricorrenti contestavano la regolarità del referendum del 23 giugno 2016, lamentando che i cittadini del Regno Unito residenti in un altro Stato membro dell'Unione da più di quindici anni erano privati del diritto di voto dalla «regola dei 15 anni» (15 years rule), in violazione del diritto dell'Unione. Come rimarcato in sede di udienza, il medesimo tribunale, con sentenza del 12 giugno 2018, ha respinto un ricorso con cui la sig.ra E. Webster e altre parti ricorrenti contestavano il comportamento tenuto dal Regno Unito nei negoziati per la conclusione d'un accordo di recesso, lamentando che mancava una decisione di recesso emanata in conformità alle norme costituzionali del Regno Unito.

75 Per corroborare il loro argomento basato sul fatto che il presente ricorso è l'unico idoneo a garantirgli una tutela giurisdizionale effettiva, i ricorrenti adducono infine che, dopo il 29 marzo 2019, in caso di contenzioso sull'eventuale accordo di recesso, il Regno Unito sarà uno Stato terzo rispetto all'Unione e potrà non considerarsi vincolato da una decisione del giudice dell'Unione. Dopo tale data, ad una decisione del giudice dell'Unione sull'eventuale accordo di recesso potrebbe non essere riconosciuto carattere esecutivo.

76 Tuttavia, l'irricevibilità del presente ricorso non deriva dalla possibilità per i ricorrenti di proporre un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione avverso la decisione di concludere un eventuale accordo di recesso, bensì dalla constatazione che nel caso di specie non ricorre la condizione secondo cui la decisione impugnata deve produrre direttamente effetti sulla situazione giuridica dei ricorrenti. Per quanto questa condizione di ricevibilità debba essere interpretata alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, essa non può essere disapplicata, salvo eccedere le competenze attribuite dal Trattato

FUE ai giudici dell'Unione (v., in questo senso, sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio punti 97 e 98). La valutazione della ricevibilità del presente ricorso, che è disciplinata dalle regole del Trattato FUE, non dipende neppure dalla circostanza che il Regno Unito si consideri o meno vincolato da una decisione del giudice dell'Unione nell'ipotesi di un contenzioso sull'eventuale accordo di recesso.

77 L'argomento relativo al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva deve quindi essere respinto.

78 Dal complesso delle considerazioni che precedono emerge che la decisione impugnata, che non produce effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi dei ricorrenti modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica, non può formare oggetto di un ricorso di annullamento. Inoltre i ricorrenti, che non sono direttamente interessati dalla decisione impugnata, non possiedono la legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto in toto in quanto irricevibile.

Sull'istanza di intervento

79 A norma dell'articolo 142, paragrafo 2, del regolamento di procedura, l'intervento è accessorio alla causa principale e rimane privo di oggetto, in particolare, quando il ricorso è dichiarato irricevibile.

80 Ciò premesso, non occorre statuire sull'istanza di intervento della Commissione a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sulle spese

81 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

82 Poiché i ricorrenti sono risultati soccombenti, devono essere condannati a sopportare le proprie spese e quelle del Consiglio, conformemente alle conclusioni di quest'ultimo.

83 In applicazione dell'articolo 144, paragrafo 10, del regolamento di procedura, poiché la causa principale si è conclusa prima della decisione sull'istanza di intervento, la Commissione sopporta le proprie spese relative all'istanza di intervento.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto in quanto irricevibile.**
- 2) **Non occorre più statuire sull'istanza di intervento della Commissione europea.**
- 3) **Il sig. Harry Shindler e le altre parti ricorrenti i cui nominativi figurano in allegato sopportano le proprie spese e quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.**
- 4) **La Commissione sopporta le proprie spese afferenti all'istanza d'intervento.**

Gervasoni
Kowalik-Bańczyk

Madise

da Silva Passos
Mac Eochaidh

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 novembre 2018.

Firme

* Lingua processuale: il francese.

1 L'elenco delle altre parti ricorrenti è allegato soltanto alla versione notificata alle parti.