DIRITTI COMPARATI
Comparare i diritti fondamentali in Europa

# VERSO UN SECONDO REFERENDUM PER L'INDIPENDENZA DELLA SCOZIA?

*Posted on 15 Marzo 2017 by Gabriele Conti*

Per la seconda volta nel giro di appena un lustro, il popolo scozzese potrebbe essere chiamato alle urne per decidere nuovamente del proprio destino politico. Il 13 marzo 2017, la leader dello *Scottish National Party*, Nicola Sturgeon, ha annunciato infatti che richiederà al Parlamento di *Holyrood* – dove i nazionalisti scozzesi godono di una maggioranza relativa di 63 seggi sui 129 totali – l'autorizzazione per procedere ad un negoziato con il Governo britannico mediante il quale stabilire i dettagli di un "*30 Section Order*", ovvero di avviare la procedura con la quale autorizzare il Parlamento scozzese, tramite lo strumento dello *Order in Council*, a legiferare in materia di referendum. L'intenzione della *First Minister* di Scozia è quella di indire, entro i prossimi due anni, una consultazione popolare per decidere sull'indipendenza della Scozia dal Regno Unito. Si tratterebbe, ancora una volta, di un referendum "consultivo", posto il principio della sovranità parlamentare, la quale permane comunque in capo a Westminster (Caravale). Lo stesso principio della sovranità parlamentare è stato d'altro canto riaffermato con forza dalla *Supreme Court* britannica, che con la sentenza del 24 gennaio scorso sulle modalità di attivazione delle procedure ex art. 50 TUE, ha di fatto "*respinto la teoria della sovranità popolare non mediata dagli organi rappresentativi*" (Lanchester).

Tuttavia, Sturgeon ha aggiunto che l'attivazione del negoziato col Governo di Londra, che riaprirebbe il processo indipendentista scozzese conclusosi sfavorevolmente con la vittoria del "No" al referendum del 18 ottobre 2014, è subordinato alla eventuale possibilità che il Primo Ministro britannico Theresa May offra concessioni dell'ultimo minuto ai desiderata scozzesi nell'ambito del delicato processo di fuoriuscita del Regno Unito dell'Unione Europea. L'annuncio della *First Minister* di Scozia è stato dato infatti dopo l'ennesimo rifiuto della May di considerare la possibilità per la Scozia di procedere con uno "*special deal*" con l'Unione Europea nell'ambito della *Brexit* (Carrell).

Già immediatamente dopo il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea dello scorso 23 giugno, la stessa Sturgeon aveva annunciato la possibilità di indire un nuovo referendum sull'indipendenza scozzese, proprio al fine di mantenere la Scozia all'interno dell'Unione Europea. Nella *Consultation on a Draft Referendum Bill* di ottobre, Sturgeon aveva poi sostenuto che "*the Scottish Parliament should have the right to hold an independence referendum if there was a significant and material change in the circumstances that prevailed in 2014, such as Scotland being taken out of the EU against our will*". Il risultato referendario del 23 giugno vedeva infatti in territorio scozzese il 62% dei voti favorevoli al "*Remain*".

La vittoria del "*Leave*" ha dunque rivitalizzato le istanze indipendentiste dello SNP e, paradossalmente, è proprio in ambito euro-unitario che l'indipendenza scozzese potrebbe trovare nuovo terreno fertile, quantomeno sul piano politico, sebbene dal punto di vista giuridico manchino le premesse per poter sperare in un mantenimento della Scozia nell'UE nell'ambito dei negoziati per la *Brexit*.

Gli indipendentisti scozzesi avevano invero sempre sostenuto di voler mantenere la Scozia all'interno dell'Unione Europea, come è possibile rilevare chiaramente dai numerosi *white paper* confezionati dal Governo scozzese di Alex Salmond nel periodo pre-referendum 2014, intitolati "*Choosing Scotland's Future: A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World*" ed "*Your Scotland, Your Voice: A National*

*Conversation*", e pubblicati rispettivamente nel 2007 e nel 2009. Tuttavia, nella fase pre-referendaria del 2014, secondo l'allora Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso, la Scozia non avrebbe potuto accedere direttamente all'Unione Europea come nuovo Membro in caso di secessione dal Regno Unito, ma avrebbe dovuto seguire l'iter definito nell'art. 49 TUE. Nelle parole di Barroso si poteva ravvisare una certa ostilità all'ipotesi di una secessione scozzese, non solo per l'incertezza che un evento di tale portata implicava sul piano politico e soprattutto sul piano economico, ma anche per una sorta di incompatibilità dell'istituto della secessione con lo stesso processo di integrazione.

Alcuni studiosi (Tierney) avevano sottolineato poi che non esisteva alcun precedente in materia di secessione di una porzione di uno Stato Membro dell'Unione Europea (le eccezioni di Groenlandia e Algeria non erano paragonabili al caso scozzese, posto che la Scozia intendeva rimanere nell'UE) e che molto difficilmente si poteva procedere con un accesso "diretto" della Scozia all'UE in caso di vittoria del "*Sì*" al referendum del 2014. In particolare, Tierney aveva messo in luce che la separazione della Scozia avrebbe implicato una serie di questioni maggiormente attinenti "all'adesione" anziché alla "successione di Stati", ed in particolare: "*on what terms would Scotland find itself a member of the EU? Would it be required to adopt the euro or not? Would it 'succeed' with or without existing UK Treaty opt-outs? How many seats in the European parliament would it have, how many votes in the Council, etc.?*" (Tierney, 385).

Le considerazioni di Tierney, che rifiutava l'ipotesi di una "*dual succession*", partivano però dal presupposto che la Scozia si sarebbe separata da un Regno Unito che manteneva comunque lo status di Membro dell'UE. David Edward ha invece sottolineato che in base allo "spirito dei trattati", si può ragionevolmente ritenere che se l'art. 50 TUE impone che in caso di "*withdrawal*" le parti interessate debbano procedere attraverso un negoziato preventivo, allo stesso modo si dovrebbe procedere anche in caso di "*separation*". Secondo Edward, un negoziato preventivo, precedente alla separazione della Scozia dal resto del Regno Unito, non avrebbe potuto evitare un periodo di "limbo" per la Scozia in riferimento alle sue relazioni con l'UE, ma avrebbe comunque eluso le complicazioni

di una "*dual succession*", ripiegando su una revisione dei Trattati esistenti (Edward).

Tuttavia, nell'ambito della *Brexit*, è difficile ritenere che la permanenza scozzese nell'UE passi attraverso lo schema dei negoziati preventivi individuata da Edward, posto che il destino della Scozia è legato a doppio filo a quello del Regno Unito. In caso di successo della *Brexit*, per essere riammessa appieno nell'UE la Scozia dovrebbe infatti accedere prima all'indipendenza dal Regno Unito e poi procedere all'adesione secondo le procedure dell'art. 49 TUE. Il comma 2 dell'art. 50 TUE lascia aperta alle parti la definizione delle modalità di recesso, recitando appunto che "*Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione*". Tuttavia appare irrealistico, sia dal punto di vista politico che dal punto di vista giuridico, un accordo tra Regno Unito e UE che preveda il mantenimento della sola Scozia nell'UE, poiché questo implicherebbe per il Regno Unito il riconoscimento del diritto euro-unitario in una porzione del proprio territorio, ipotesi dunque in contraddizione con la *ratio* del recesso.

La stessa *Supreme Court*, nella sentenza poc'anzi citata, ha messo in evidenza che le relazioni tra Regno Unito ed Unione Europea permangono in capo al Parlamento di Westminster e non anche alle assemblee devolute che non hanno in materia di politica estera un potere paritario con quello di Londra. Le autorità scozzesi sembrano dunque non avere voce in capitolo nel processo della *Brexit* neanche dal punto di vista del diritto interno e ciò non potrebbe essere altrimenti, data la natura della *devolution* (Bogdanor).

La *Supreme Court* non esclude tuttavia la possibilità che si possa procedere per via politica, in base ai principi che ispirano la *Sewel Convention*, ovvero quella convenzione costituzionale che implicherebbe l'assenso delle assemblee devolute per autorizzare il Parlamento di Londra a legiferare su materie oggetto di devoluzione. In altre parole, "*la Corte afferma la mancanza in capo al Parlamento scozzese di un diritto di veto riconosciuto per legge, ma ciò facendo non esclude in termini assoluti*

*l'opportunità politica di consultare proprio in forza della convenzione che costituisce il fondamento di un rapporto armonioso tra parlamento centrale e* " (Parolari).

Va sottolineato però che manca la volontà politica da parte del Governo di Londra di concedere alle assemblee devolute una tale possibilità. Il Governo di Theresa May appare ostile ad una nuova consultazione popolare indipendentista, in perfetta linea con la tradizione conservatrice britannica, generalmente ostile anche agli stessi processi di *devolution* (Jeffery, Lodge & Schmuecker). Per tali motivi, il referendum sull'indipendenza si pone quale ipotesi di *last resort* per la Scozia per poter sperare di poter accedere nuovamente e pienamente all'UE, indipendentemente dalle sorti della *Brexit*. Tuttavia, come sottolineato da Jim Gallagher, *Brexit* appare foriera di un nuovo processo di devoluzione favorevole alla Scozia, posto che la fuoriuscita del Regno Unito dall'UE comporterà necessariamente un trasferimento pressoché diretto di alcune competenze ora in capo alle autorità europee a favore del Parlamento di Edimburgo, in particolare quelle relative all'agricoltura, alla pesca e alla protezione ambientale (Gallagher). Si tratta di materie "protette", per così dire, dalla *Sewel Convention*, convenzione che di fatto ha assunto in parte valore giuridico in seguito all'adozione dello *Scotland Act 2016* che modifica lo Scotland Act 1998 con il quale si era dato vita alle istituzioni devolute scozzesi.

*Brexit* si pone così come un ulteriore passo in avanti nell'ormai ventennale processo di *devolution*, ponendo in essere un'opportunità unica per le autorità scozzesi, le quali potranno godere di un ampliamento delle proprie competenze senza necessariamente doverne fare richiesta al Parlamento di Londra. Le autorità scozzesi, dal canto loro, pur al di fuori dell'Unione Europea, avrebbero comunque la possibilità di stipulare accordi internazionali con quest'ultima limitatamente alle materie devolute, anche se a tal fine sarà necessaria una modifica degli *Acts* costitutivi della *devolution* scozzese nella parte relativa alle *reserved matters*.

Al di là delle complicazioni derivanti dalla norma dello *Scotland Act 2016*

che alla *section 1* afferma che "*it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not* normally *legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament*" (enfasi aggiunta), e tenendo conto che è possibile, in linea teorica, ritenere il processo di fuoriuscita del Regno Unito dalla UE come una situazione che si pone al di "fuori dal normale" e dunque potenzialmente sottratta alla disciplina del suddetto *Act*, *Brexit* pone ad ogni modo una questione cruciale sul futuro assetto costituzionale e territoriale del Regno Unito, ed in particolare sul futuro della Scozia, questione alla quale il Governo di Londra non potrà sottrarsi.

## Riferimenti bibliografici


194. Bogdanor (1998). *Devolution: Decentralisation or Disintegration*, in The Political Quarterly, vol. 70(2):185-194.
195. Caravale (2015). *Il referendum sull'indipendenza scozzese: quali scenari futuri per la devolution britannica?*, in federalismi.it, n. 1/2015.
196. Carrell (2017). *Scottish independence: Nicola Sturgeon fires starting gun on referendum*, in The Guardian, 13.03.2017.
197. Edward (2012). *Scotland and the European Union*, in Scottish Constitutional Futures Forum, 17.12.2012.
198. Gallagher (2016). *Jim Gallagher: The Brexit Referendum: a Cautionary Tale and an Unexpected Opportunity*, in Scottish Constitutional Futures Forum, 10.10.2016.
199. Jeffery, G. Lodge, K. Schmuecker (2010). *The Devolution Paradox*, in G. Lodge, K. Schmuecker (eds), *Devolution in Practice 2010: Public Policy differences in the United Kingdom*, London: IPPR.
200. Lanchester (2017). *Brexit per via parlamentare*, in *la Rivista* Il Mulino, 27.1.2017.
201. Parolari (2017). *La pronuncia della Supreme Court del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 20.2.2017.
202. Tierney (2013). *Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland*, in European Constitutional Law Review, 9, pp. 359-390, doi:10.1017/S1574019612001216.


## Documentazione

"*Choosing Scotland's Future: A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World*"
http://www.gov.scot/Resource/Doc/194791/0052321.pdf
"*Your Scotland, Your Voice: A National Conversation*"
http://www.gov.scot/Resource/Doc/293639/0090721.pdf