

INIZIATIVE SECESSIONISTE, STATO COSTITUZIONALE DI DIRITTO E ACCESSO-RECESSO DALL'UNIONE EUROPEA*

1. Verso un “nuovo” referendum d’indipendenza in Scozia?

Lo scorso 28 marzo 2017, il Parlamento di Edimburgo, su proposta del Primo Ministro scozzese Nicola Sturgeon, ha approvato la mozione n° S5M-04710 nella quale, affermatosi il diritto sovrano del popolo scozzese a determinare la forma di governo più adatta al soddisfacimento dei suoi interessi, il Governo è stato abilitato ad avviare delle discussioni col Regno Unito al fine di ottenere che il Parlamento (scozzese) possa indire, preferibilmente nell’autunno del 2018, un referendum sul futuro della Scozia anche, e soprattutto, alla luce della “*Brexit*”.

Il giorno successivo, il Primo Ministro di S.M. Theresa May, in conformità agli esiti favorevoli al “*leave*” del referendum sulla permanenza dello U.K. nell’Unione tenutosi il 23 giugno 2016, ha ufficialmente **attivato**, in base a quanto previsto dallo *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, la clausola di recesso contemplata dall’art. 50 del *Trattato sull’Unione europea* (di seguito: TUE).

Se, come non pare improbabile, la nuova consultazione scozzese ipotizzata dalla mozione parlamentare avrà ad oggetto l’indipendenza della Scozia dal Regno Unito al fine di non subire le conseguenze derivanti della fuoriuscita di quest’ultimo dall’Unione europea, i termini giuridici della questione relativa all’accesso all’Unione europea della Scozia, una volta che questa si sia eventualmente resa indipendente da Londra, sono destinati a riproporsi – come si cercherà di mettere in rilievo anche in termini in parte diversi dal passato – dopo che erano già ampiamente emersi in occasione del precedente referendum d’indipendenza svoltosi, con esito negativo, il 18 settembre 2014.

2. Secessione interna ad uno Stato membro ed accesso del nuovo Stato all’Unione europea

Come noto, i trattati europei non contengono disposizioni che regolino lo *status* di una nuova entità statutale sorta all’esito di un processo di secessione interna ad uno Stato membro dell’Unione.

Nel silenzio delle norme europee, soccorre, allora, il diritto internazionale, e più in particolare l’art. 29 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* del 1969 in base al quale lo Stato da cui la secessione è avvenuta, qualora continui ad esistere senza mutare la propria personalità internazionale in base dell’ampiezza territoriale e alla numerosità di popolazione residua, rimane vincolato dai rapporti internazionali in precedenza contratti.

Per lo Stato sorto dal distacco, invece, vale l'opposto principio della c.d. "*tabula rasa*" a meno che risulti applicabile l'art. 34 della *Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati rispetto ai trattati* del 1978 secondo il quale, in presenza di una successione di Stati per separazione territoriale, i trattati già in vigore sul territorio dello Stato dal quale è avvenuto il distacco continuano a valere anche nei confronti dello Stato di nuova formazione.

Se, dunque, lo Stato sorto per secessione interna allo Stato membro dell'U.E. non può far valere l'automatica applicazione sul suo territorio dei trattati europei a suo tempo ratificati dallo Stato dal quale si è separato – come sarebbe, in effetti, per la Scozia indipendente posto che il Regno Unito ha ratificato la Convenzione di Vienna del 1969 ma non quella del 1978 –, tale nuovo Stato, al fine di poter entrare in Europa, deve avanzare un'autonoma e apposita istanza di accesso ai sensi dell'art. 49 TUE.

Non appare, in effetti, convincente riferirsi al diverso procedimento di revisione dei trattati europei stabilito dall'art. 48 TUE al fine di adeguare l'ordinamento dell'Unione all'emersione del "nuovo" Stato indicandone il relativo territorio come ambito spaziale di applicazione del diritto europeo all'art. 52 TUE e adeguando le altre norme dei trattati relative alla composizione delle istituzioni europee basata sugli Stati membri alla presenza della nuova entità statale formatasi.

La procedura di revisione, infatti, sarebbe applicabile solo ammettendo che lo Stato scaturito dalla secessione costituisca già parte integrante dell'Unione europea all'atto stesso della sua formazione quale entità sovrana: ciò che, però, per le ragioni anzidette, è da escludersi, quantomeno nel caso della Scozia.

D'altro canto, a chi voglia osservare, non senza una qualche buona ragione, che la procedura stabilita per l'adesione risulta assai ridondante qualora applicata a uno Stato formatosi su un territorio e in relazione a una comunità su cui, sino al momento della separazione dallo Stato membro, il diritto europeo era vigente, si può rispondere che l'art. 50, sez. 2, TUE stabilisce che in caso di eventuale "ripensamento" dello Stato che ha receduto dall'Unione, quest'ultimo deve sottoporsi nuovamente alla procedura di ammissione. E se tale regola vale per uno Stato che, sino al momento del recesso, era già membro dell'Unione, non si vede perché la medesima regola non debba valere anche per uno Stato "nuovo" sorto da separazione di uno Stato membro posto che, tanto nell'una quanto nell'altra fattispecie, il territorio e la comunità di riferimento sono stati soggetti in precedenza al diritto europeo.

Come noto, la disciplina per l'accesso all'Unione europea stabilita dall'art. 49 TUE prevede che ogni Stato "europeo" che rispetti i valori di cui all'art. 2 TUE e s'impegni a promuoverli e che soddisfi, altresì, i criteri di ammissibilità fissati dal Consiglio, può avanzare domanda di adesione al Consiglio stesso, il quale si pronuncia all'unanimità dopo che è stata consultata la Commissione e dopo che il Parlamento europeo, a maggioranza, si è espresso in senso favorevole.

Le specifiche condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati europei necessari ad adeguare l'ordinamento unionale all'ingresso del nuovo Stato formano, infine, oggetto di un accordo aperto alla ratifica di tutti gli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.

In base a quanto limpidamente sancisce l'art. 2 TUE, è pacifico che fra i valori europei rientri, *inter alia*, lo "Stato di diritto".

Stato di diritto il quale comprende anche l'ordinamento politico-istituzionale e la struttura costituzionale di uno Stato membro in base a quanto la Commissione europea ha precisato nella *Comunicazione: Un nuovo quadro dell'U.E. per rafforzare lo Stato di diritto* dell'11 marzo 2014.

D'altra parte, il rispetto della struttura fondamentale politica e costituzionale di uno Stato membro, ivi compreso il suo sistema di autonomia regionale e locale, costituisce anche il contenuto di uno specifico obbligo in capo all'Unione europea ai sensi dell'art. 4, sez. 2, TUE.

Al di là di ogni valutazione di carattere squisitamente politico che può essere compiuta sull'ingresso del nuovo Stato, in modo particolare da parte dello Stato che ha subito la secessione, è dunque sullo stesso piano giuridico che si può ritenere non consentito l'avvio di una procedura di adesione nei confronti di uno Stato che sia sorto all'esito di una secessione irrispettosa della legalità costituzionale di uno Stato membro.

In caso contrario, infatti, l'Unione finirebbe, in buona sostanza, per avallare una secessione determinatasi in modo antitetico sia rispetto ai principi sui quali si fonda e di cui richiede il rispetto al nuovo Stato al fine di ammetterlo al suo interno, sia degli obblighi che essa stessa ha assunto nei confronti di tutti Stati membri – compreso quello che ha patito la secessione lesiva del suo ordinamento costituzionale – conformemente al combinato disposto degli artt. 2, 4, sez. 2, e 49 TUE.

Senza contare, inoltre, che se lo stesso art. 49 TUE richiede a tutti gli Stati contraenti di ratificare l'accordo di adesione con lo Stato richiedente secondo le loro rispettive norme costituzionali, sarebbe ben arduo che lo Stato dal quale la secessione si è consumata in aperto contrasto con le sue norme costituzionali possa poi procedere ad una ratifica dell'accordo sulla base di quelle stesse norme così radicalmente violate.

Anche da questo punto di vista, dunque, la via verso l'ingresso in Europa di un nuovo Stato che sia nato travolgendo la struttura costituzionale di uno Stato membro appare quantomeno impervia, quando non sbarrata.

3. "Brexit" e futura ed eventuale adesione all'Unione europea della Scozia quale Stato membro

Alla luce delle considerazioni che precedono, il cammino politico-istituzionale che ha condotto al referendum d'indipendenza scozzese del 2014 appare essere stato sostanzialmente rispettoso del principio di legalità costituzionale.

Infatti, grazie alla particolare flessibilità costituzionale che caratterizza, in modo del tutto peculiare, l'ordinamento istituzionale del Regno Unito, la consultazione ha potuto svolgersi sulla base di una legge del Parlamento di Westminster nell'alveo della legalità costituzionale britannica.

Come si sa, la "costituzione" del Regno Unito è informata al principio-cardine della supremazia del Parlamento di Westminster e della conseguente mancata vincolatività delle decisioni assunte da un

Parlamento passato nei confronti di quello futuro.

È stato così possibile, da parte del Parlamento, approvare, senza fratture costituzionali, lo *Scottish Independence Referendum Act 2013* in base al quale si è tenuta la consultazione referendaria il cui esito – se fosse stato positivo – avrebbe potuto portare al superamento di quell'unione dei due Regni – Scozzese e Inglese – sancita dal *Act of Union 1707* deliberato dallo stesso Parlamento di Westminster tre secoli prima.

Diverso appare, invece, lo scenario attuale dal momento che, a fronte del pronunciamento del Parlamento scozzese dello scorso 28 marzo, il Governo di S.M. – peraltro successivamente dimissionario a séguito dell'approvazione, da parte della Camera dei Comuni, della mozione di sfiducia – ha espresso ferma e netta contrarietà anche se si tenga in Scozia un nuovo referendum.

Di conseguenza, se il nuovo Governo che si formerà dopo le elezioni del prossimo 8 giugno confermerà la posizione di netta preclusione nei confronti delle istanze scozzesi già espressa dal Governo May e se, nonostante ciò, il Parlamento di Edimburgo indirà ugualmente la consultazione referendaria contro le determinazioni di Westminster, una significativa e grave torsione della struttura costituzionale fondamentale si sarà determinata nel Regno Unito.

L'attuale ordinamento devolutivo, infatti, in mancanza di un'apposita legge, approvata dallo *U.K. Parliament* e sanzionata dalla Regina, che deroghi alle disposizioni degli *Scotland Act 1998-2015*, non abilita il potere legislativo scozzese ad indire un referendum che abbia per oggetto una scelta di autodeterminazione del popolo scozzese che arrivi sino a mettere in discussione l'unità stessa del Regno.

In questa ipotesi, perciò, un'eventuale separazione della Scozia dallo U.K. che facesse séguito all'esito positivo della consultazione referendaria indetta in contrapposizione a Londra, avverrebbe ledendo quella stessa struttura politico-costituzionale fondamentale della Gran Bretagna e quei principi dello Stato costituzionale di diritto di un Paese membro che l'Unione europea è chiamata a rispettare ai sensi degli artt. 2 e 4, sez. 2, TUE.

Di primo acchito, sembrerebbe, dunque, di potersi ritenere che una secessione di tal fatta, pur se suffragata da un esito democratico favorevole, sia destinata a costituire un ostacolo molto forte, all'apparenza insuperabile, all'eventuale ingresso di una Scozia indipendente nell'Unione europea in base all'art. 49 TUE.

Tuttavia, non va trascurato che, anche sulla base dello stesso crono-programma ipotizzato nella mozione approvata dal Parlamento Edimburgo, il referendum sul futuro della Scozia è destinato a svolgersi in un momento in cui la procedura di recesso del Regno Unito dall'Unione europea sarà già giunta in uno stadio assai avanzato, quando non addirittura del tutto conclusa.

Ora, è noto che in base all'art. 50 TUE, una volta che sia stata notificata l'intenzione di recesso da parte di uno Stato membro conformemente alle proprie norme costituzionali, si apre un periodo di due anni durante i quali, alla luce delle linee guida fornite dal Consiglio europeo, l'Unione negozia un

accordo, approvato dalla maggioranza qualificata del Consiglio e dal Parlamento europeo, che stabilisce le disposizioni per il ritiro dello Stato, tenendo conto anche del quadro per le future relazioni con l'Unione.

Dalla data di entrata in vigore dell'accordo o, in assenza di tale accordo, una volta che siano decorsi due anni dalla notificazione dell'intenzione di recesso (salvo proroga concessa dal Consiglio europeo all'unanimità), i trattati europei cessano di avere applicazione nei confronti dello Stato interessato dal recesso.

Dunque, se fino a che il recesso del non si sarà completato, il Regno Unito resta membro dell'Unione europea (come il Consiglio europeo ha puntualizzato negli *Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 TUE* approvati il 29 aprile scorso), una volta che la "Brexit" sarà compiuta, ivi cesseranno gli obblighi previsti dall'art. 4, sez. 2, TUE di rispettare l'integrità territoriale e la struttura politico-costituzionale del Regno Unito da parte dell'Unione europea anche a fronte delle iniziative separatiste scozzesi.

Parimenti, l'ordine costituzionale britannico non avrà specifico rilievo ai fini della valutazione sul rispetto, da parte della Scozia, del valore dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE nell'interpretazione datane dalla Comunicazione della Commissione che fa riferimento alla legalità costituzionale di uno Stato membro dal momento che lo U.K. non farebbe più parte dell'Unione europea.

Né, d'altra parte, lo stesso Regno Unito potrebbe opporre il rispetto delle proprie norme costituzionali ex art. 49 TUE al fine di non ratificare l'accordo di adesione all'U.E. di una Scozia che si fosse resa indipendente in contrasto con tali norme in modo tale da far venir meno la richiesta unanimità degli Stati membri all'entrata in vigore dell'accordo concluso.

L'unanimità, infatti, sarebbe calcolata, a quel momento, sulla base dei 27 Stati membri restanti, escluso il Regno Unito che avrebbe oramai abbandonato l'Unione.

Vero è che si potrebbe ipotizzare una sorta di impegno dei Ventisette a non consentire, in futuro, l'ingresso della Scozia indipendente nell'U.E. senza il *placet* di Westminster quale elemento qualificante delle future relazioni fra Londra e Bruxelles nel cui quadro l'accordo di recesso deve essere negoziato in base a quanto stabilito, in via generale, dall'art. 50 TUE.

Tuttavia, si tratta di una clausola di assai complessa definizione, anche sul piano giuridico non meno che politico, dal momento che derogherebbe a quanto previsto dall'art. 49 TUE in materia di ammissione dei nuovi Stati europei che lo domandano.

Senza contare, poi, che di tale ipotesi non v'è traccia alcuna negli orientamenti sulla "Brexit" adottati dal Consiglio europeo lo scorso 29 aprile nei quali ci si limita a considerare, quanto ai territori attualmente nella sovranità del Regno Unito, solo casi di confine con altri Stati membri dell'Unione (l'Irlanda del Nord in relazione alla Repubblica d'Irlanda, Gibilterra nei confronti del Regno di Spagna e alcune porzioni dell'isola cipriota rispetto alla Repubblica di Cipro).

In definitiva, non pare quindi peregrino ipotizzare che la "Brexit" spieghi effetti giuridici di spiccato

rilievo non solamente sui rapporti fra il Regno Unito e l'Unione europea, com'è evidente, ma altresì fra una Scozia che si risolvesse in futuro per l'indipendenza, *volente o nolente* Londra, e che chiedesse poi di entrare a far parte dell'Unione europea, e un'Unione europea, oramai priva dell'Inghilterra, che si trovasse a dover valutare la richiesta di adesione della Scozia quale suo nuovo Stato membro.

** Il presente contributo riprende e rielabora, aggiornandole, alcune riflessioni svolte nella Parte I del saggio di F.G. Pizzetti, M. Orofino, Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea: il ruolo dei Parlamenti nazionali, in P. Bilancia (a cura di), Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, Wolters Kluwer-Cedam, Assago, 2016, spec. pp. 483-490, a cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.*

Pubblicato il: 14/05/2017

Autore: [Federico Gustavo Pizzetti](#)

Categorie: [60 anni di Unione Europea](#) , [articoli](#) ,

Tag: [adesione](#), [brexit](#), [recesso dall'Unione europea](#), [Regno Unito](#), [Scozia](#), [secessione](#), [Stato di diritto](#)

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato