



Chi di secessione ferisce...: la brexit e il Regno (dis)Unito

di Giammaria Milani

Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università di Siena

Questo breve commento prende spunto dalla lettura del volume di Federico Savastano intitolato *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*¹. Il libro, che si inserisce nell'abbondante letteratura dedicata alle cause e alle conseguenze della c.d. Brexit, costituisce senz'altro un'opera coraggiosa e ottimista.

Coraggiosa per la scelta, necessaria ma tutt'altro che facile, di fotografare un fenomeno che è ancora in movimento, scegliendo, come momento per scattare l'istantanea, quello della fine dei negoziati culminati con il raggiungimento degli accordi di recesso.

Ottimista per il tentativo, costante in tutta l'opera, di proporre una visione della Brexit non soltanto come uno dei momenti più traumatici per la storia dell'integrazione europea, ma anche come opportunità per l'Unione, come una scommessa costituzionale per il processo di integrazione. Se la Brexit finalmente avverrà, essa potrà rappresentare una prova importante della tenuta dell'ordinamento europeo a fronte di eventi di portata rivoluzionaria; se la Brexit si arresterà, fallirà, non dovesse realizzarsi, sarà invece dimostrato il carattere di fatto irreversibile del processo di integrazione europea.

Pur condividendo l'idea (o la speranza) che la più grande crisi dell'Unione europea dalla sua fondazione possa trasformarsi in un'opportunità per il rilancio del processo di integrazione politica, d'altro canto è doveroso riflettere sulle preoccupanti problematiche sollevate dal fenomeno della Brexit: in particolare, se è pur vero che l'Unione europea potrà uscire rafforzata, se non nel breve, almeno nel medio-lungo periodo², pare arduo riservare lo stesso ottimismo nei confronti della situazione britannica e degli effetti che il recesso dai Trattati costitutivi potrà avere sulla tenuta del Paese.

Anche in questo caso, ai prevedibili effetti di breve periodo, legati soprattutto al probabile indebolimento della posizione economica e finanziaria del Regno Unito, si sommano conseguenze in grado di esplicare effetti di lungo, anzi di lunghissimo periodo.

¹ F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019.

² Anche se molte altre minacce e sfide la aspettano, specie quelle derivanti dall'emergere delle *illiberal democracies* nel contesto dell'Unione europea.

Mi riferisco, in particolare, a ciò che potrà accadere all’assetto territoriale del Regno Unito e, segnatamente, alla posizione della Scozia e dell’Irlanda del Nord. Il libro sopra citato dedica, opportunamente, un intero capitolo al problema³, che è cruciale per comprendere gli esiti della Brexit e che potrà costituire nel futuro una vera spina nel fianco per il Regno Unito.

La situazione scozzese e quella nordirlandese presentano, in realtà, importanti punti in comune ma anche rilevanti differenze, ciò che rende utile, al fine di provare a immaginare lo sviluppo di possibili scenari, evidenziare peculiarità e analogie tra le due esperienze.

Partendo proprio dalle analogie, ciò che accomuna in maniera più evidente e immediata i due casi è il favore espresso nettamente, dalle popolazioni di entrambe le nazioni, per il *remain*, ossia per la permanenza nell’Unione europea⁴. In Scozia la percentuale a favore del *remain* è stata del 62%, in Irlanda del Nord ha raggiunto il 56%⁵. Ciò che più colpisce non è soltanto la chiara maggioranza “anti Brexit” che si è manifestata nelle due nazioni, ma il fatto che delle dodici macroaree che compongono il Regno, la Scozia e l’Irlanda del Nord sono le uniche due, insieme all’area di Londra, ad aver sperimentato la vittoria del *remain*⁶. Si è parlato, in tal senso, di una “West Lothian Question”⁷ alla rovescia, riferendosi al fatto che, qualora la Brexit si concretizzasse, i sudditi di Inghilterra (e Galles) avranno sostanzialmente deciso che la Scozia e l’Irlanda del Nord dovranno lasciare l’Unione europea contro la volontà degli scozzesi e dei nordirlandesi⁸.

A questa opinione pubblica relativamente europeista fa tuttavia da contraltare una situazione politica fluida⁹ che, negli ultimi anni, non ha permesso né alla Scozia né all’Irlanda del Nord di ergersi quali attori forti nel processo Brexit e come punti di riferimento per le istanze proprie dei *remainers*. In Scozia i risultati dei nazionalisti, che pur si confermano sempre come primo partito, sono altalenanti, come dimostrato

³ F. SAVASTANO, *Uscire dall’Unione europea*, cit., pp. 165-168.

⁴ F. SAVASTANO, *Uscire dall’Unione europea*, cit., p. 167.

⁵ Il referendum, che si è tenuto il 23 giugno 2016, ha visto una prevalenza del *leave* sul *remain*, i quali hanno ottenuto rispettivamente 51,89% e il 48,11% dei consensi. In Inghilterra il *leave* ha ottenuto il 53,38% dei voti, mentre in Galles il consenso per la fuoriuscita dall’Unione europea ha raggiunto il 52,53%.

⁶ Le aree sono South-East, London, North-West, East, South-West, West-Midlands, Yorkshire and the Humber, Scotland, East-Midlands, Wales, North-East, Northern Ireland.

⁷ Il riferimento è alla questione, espressamente sollevata nel 1977 nel corso di un dibattito alla Camera dei Comuni dal deputato laburista Tam Dalyell, relativa al diritto di voto dei parlamentari dei collegi non inglesi su argomenti relativi esclusivamente all’Inghilterra: «For how long will English constituencies and English Honourable members tolerate ... at least 119 Honourable Members from Scotland, Wales and Northern Ireland exercising an important, and probably often decisive, effect on English politics while they themselves have no say in the same matters in Scotland, Wales and Northern Ireland?».

⁸ J.O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del Regno Unito?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, p. 831.

⁹ G. CARVALE, *Scozia e Irlanda del Nord: la devolution dopo la Brexit*, in *Federalismi*, 2017, pp. 7-9.

dalla ottima performance recentemente registrata dal partito conservatore¹⁰; in Irlanda del Nord gli unionisti raccolgono un consenso maggiore dei nazionalisti e, d'altro canto, la crisi di governo iniziata nel 2017 non si è ancora conclusa¹¹. Tale fluidità non ha permesso che il consenso popolare della maggioranza degli scozzesi e dei nordirlandesi producesse effetti apprezzabili, né nella fase della consultazione né in quella dei negoziati¹².

Altro punto che accomuna le due esperienze riguarda le ripercussioni economiche che la fuoriuscita dall'Unione potrà procurare. Le nazioni celtiche del Regno Unito beneficiano in maniera importante di finanziamenti da parte dell'Unione europea, certamente in misura nettamente maggiore di quanto raccolga l'Inghilterra¹³. Sia la Scozia che l'Irlanda del Nord, ricettori netti nei confronti dell'Unione europea, si troveranno, nel caso in cui il recesso si concretizzasse, ad affrontare importanti problemi legati alla natura dei sistemi economici delle nazioni, che appaiono deboli e instabili se paragonati a quello dell'Inghilterra.

Un ulteriore punto in comune è legato al fatto che, in entrambi i casi, la comune appartenenza all'Unione europea è servita, a lungo, per nascondere o posporre alcuni problemi legati all'appartenenza delle nazioni al Regno Unito che il processo di *devolution* ha in qualche modo congelato ma, come dimostrano gli ultimi sviluppi, non del tutto superato¹⁴.

Questa considerazione ci fornisce lo spunto per passare dalle analogie alle differenze tra le due esperienze. I problemi cui adesso si faceva riferimento non sono, infatti, del tutto assimilabili. In Scozia l'appartenenza all'Unione europea ha funzionato da elemento di annacquamento della causa indipendentista che ha avuto il suo culmine nel referendum del 2014¹⁵; proprio in quell'occasione, i dubbi sulla futura appartenenza all'Unione europea sono stati tra i motivi più forti del voto contrario all'indipendenza¹⁶. In Irlanda del Nord, come è noto, l'appartenenza all'Unione europea costituisce una sorta di garanzia degli Accordi del Venerdì Santo, che nel 1998 avevano permesso una pacificazione

¹⁰ I principali partiti scozzesi sono lo Scottish National Party, nazionalista, socialdemocratico e indipendentista, e lo Scottish Conservative and Unionist Party, si orientamento conservatore e unionista.

¹¹ Il sistema dei partiti nordirlandesi è caratterizzato dalla contrapposizione tra Democratic Unionist Party, partito unionista e conservatore, e il Sinn Féin, partito nazionalista e indipendentista.

¹² F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea*, cit., p. 167; G. CARVALE, *Scozia e Irlanda del Nord*, cit., pp. 1-5; J.O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit*, cit., p. 832; R. HAZELL – A. RENWICK, *Brexit: Its Consequence for Devolution and the Union*, in *UCL Constitution Unit*, 2016, p. 3.

¹³ S. DOUGLAS-SCOTT, *A UK Exit from the EU: the End of the United Kingdom or a New Constitutional Dawn?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, pp. 2-3.

¹⁴ F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea*, cit., p. 170.

¹⁵ Il referendum per l'indipendenza della Scozia dal Regno Unito si è svolto il 18 settembre 2014 e ha visto la vittoria del "no" con il 55% delle preferenze.

¹⁶ F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea*, cit., pp. 179-186.

dell'Irlanda¹⁷; la ricostituzione del confine tra Eire e Ulster, di fatto scomparso da quella data, potrebbe avere serie conseguenze sull'efficacia di quegli accordi¹⁸.

Del resto, e qui introduciamo un ulteriore punto di differenza, non del tutto assimilabili sono altresì le motivazioni alla base della volontà o dell'opportunità di restare nell'Unione europea. Le ragioni della Scozia sono prettamente di natura economica, così come di natura economica erano le ragioni alla base del referendum sull'indipendenza del 2014¹⁹. Al contrario, in Irlanda del Nord la questione europea si intreccia con la questione irlandese e le motivazioni alla base del *remain* sono strettamente legate al timore di compromettere il delicato equilibrio raggiunto nel 1998²⁰.

L'ultimo determinante elemento di differenza è, infine, il futuro che attenderebbe le nazioni nel caso decidessero, come alcuni paventano, di lasciare il Regno Unito e, in particolare, il futuro rapporto proprio con l'Unione europea. Nel caso la Scozia decidesse di lasciare il Regno Unito, la strada per rientrare nell'Unione europea sarebbe tutt'altro che lineare e tutt'altro che scontata, dovendo comunque seguire la traccia prevista dall'art. 49 del Trattato sull'Unione europea²¹, non avendo nessun significato giuridico la passata appartenenza del territorio all'Unione europea²². Tutt'altro destino avrebbe la secessione dell'Irlanda del Nord, che in base agli Accordi del Venerdì Santo e al Northern Ireland Act 1998 potrebbe decidere mediante referendum la secessione dal Regno Unito e l'annessione alla Repubblica di Irlanda²³; in questo senso, l'Irlanda del Nord tornerebbe automaticamente a fare parte dell'Unione europea, unendosi a uno Stato già membro²⁴.

In conclusione, il ruolo delle nazioni, messe da parte sia nel momento della consultazione popolare, sia nel momento delle trattative, potrebbe risultare decisivo per la tenuta nel lungo periodo del Regno Unito. Non pochi si chiedono, infatti, se l'uscita del Regno Unito rappresenti l'inizio della fine per quello Stato,

¹⁷ In maniera significativa, nel preambolo dell'Accordo tra Regno Unito e Repubblica d'Irlanda si legge: «Wishing to develop still further the unique relationship between their peoples and the close co-operation between their countries as friendly neighbours and as partners in the European Union».

¹⁸ F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea*, cit., pp. 174-179.

¹⁹ J.O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit*, cit., p. 833.

²⁰ J.O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit*, cit., p. 833.

²¹ L'art. 49 del TUE regola la lunga procedura di accesso all'Unione europea, affermando che «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo».

²² F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea*, cit., p. 184.

²³ In particolare, base all'art. 1 del Northern Ireland Act 1998, «It is hereby declared that Northern Ireland in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll held for the purposes of this section...».

²⁴ F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea*, cit., pp. 176-178.



per lo meno per come siamo abituati a conoscerlo²⁵. Parafrasando la nota espressione biblica, ci possiamo chiedere, concludendo in maniera un po' provocatoria, se chi di secessione ha ferito, perirà di secessione.

²⁵ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Brexit: la fine dell'Europa o la fine del Regno Unito?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016; J.O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit*, cit.; S. DOUGLAS-SCOTT, *A UK Exit from the EU*, cit.