

Un nuovo referendum per l'indipendenza della Scozia dal Regno Unito? La pronuncia della Corte Suprema del Regno Unito del 23 novembre 2022

written by Federica Favuzza

Il 23 novembre 2022, la Corte Suprema del Regno Unito [si è pronunciata](#) all'unanimità sulla questione della liceità della proposta di legge del parlamento scozzese sull'indizione di un nuovo referendum per l'indipendenza della Scozia dal Regno Unito. Com'è noto, un simile referendum era già stato indetto nel 2014 (v. [A. Lang](#), *Riflessioni intorno agli effetti per l'Unione della secessione di parte del territorio di uno Stato membro*, in *questa Rivista*, 2014; per iniziative precedenti, v. [D. Torrance](#), *Scottish independence referendum: legal issues*, House of Commons Library Research briefing, 1 December 2022, p. 34 ss.). Allora si ponevano, evidentemente, una serie di delicate questioni giuridiche connesse all'eventuale secessione di una parte del territorio di uno Stato membro (v. [Lang](#), cit.) che, in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea, non si pongono più. Non si può negare, però come talune questioni continuano ad assumere, invece, un rilievo significativo per l'Unione. Si pensi, in particolare, all'eventualità che la Scozia, dichiarata l'indipendenza, chieda di diventare membro dell'Unione ai sensi dell'art. 49 TUE: da un lato, si porrebbe il problema di soddisfare la condizione ex par. 1 dello stesso articolo che il candidato sia uno Stato europeo (v., *ex multis*, F. Erlbacher, *Article 49 TEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, pp. 311-318, p. 314 ss.); dall'altro, si dovrebbe superare la probabile reticenza di alcuni Stati membri dell'Unione (fra i quali, presumibilmente, la Spagna) di votare a favore dell'ammissione di uno Stato che sia divenuto indipendente in seguito a secessione, specialmente ove dovesse trattarsi di una secessione non conforme al diritto interno (v. P. [Buchter](#), *Scottish Independence and EU Membership: Process and Implications*, Herbert Smith Freehill Legal Briefings, 21 April 2021). È anche in tale prospettiva che la pronuncia della Corte Suprema del Regno Unito in merito alla eventuale secessione della Scozia e al suo presunto diritto di

autodeterminazione ai sensi del diritto internazionale assume indubbio rilievo.

In occasione del referendum del 2014, il Titolo V («*Schedule V*») della [legge sulla Scozia del 1998](#) era stato emendato conformemente alla procedura prevista dalla sezione 30 affinché l'indizione del referendum entro la fine del 2014 non rientrasse nelle materie cc.dd. riservate, ossia le materie rispetto alle quali non sussiste la competenza legislativa del parlamento scozzese (v. [Torrance](#), cit., p. 41 ss.). L'adozione di un [Order](#) ai sensi della sezione 30 aveva evitato, all'epoca, di risolvere una delicata questione interpretativa della legge sulla Scozia. Sebbene l'unione dei regni di Scozia e Inghilterra rientri, infatti, fra le materie riservate ex Titolo V, la sezione 29(3) della stessa legge prevede che, ove si debba stabilire se una disposizione di una legge del parlamento scozzese riguardi una materia riservata, tale questione «dovrà essere risolta [...] tenendo conto dello *scopo* della disposizione, avendo riguardo (fra l'altro) al suo *effetto* in ogni circostanza» (traduzione a cura dell'autrice; enfasi aggiunta). Nell'opinione del governo scozzese, tanto all'epoca del referendum del 2014 quanto al momento del deferimento della questione alla Corte Suprema (v. *infra*), un referendum consultivo sull'indipendenza non rientrerebbe nelle materie riservate in considerazione del suo *effetto* non vincolante; al contrario, secondo il governo del Regno Unito, la stessa tipologia di referendum vi rientrerebbe in ragione del suo *scopo* (v. [Torrance](#), cit., p. 44 ss.). È proprio su tali questioni interpretative che la Corte Suprema del Regno Unito è stata chiamata a pronunciarsi nel caso in esame. Prima di soffermarsi su tale pronuncia e, in particolare, sui profili di diritto internazionale, vale senz'altro la pena di richiamare brevemente alcuni degli eventi successivi al referendum del 2014.

In tale occasione, il [55,3% degli aventi diritto](#) aveva espresso voto contrario all'indipendenza della Scozia dal Regno Unito. Sebbene il governo scozzese avesse dichiarato, all'epoca, di accettare l'esito del referendum, la vittoria del sì al successivo referendum sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea nel 2016 aveva riportato la questione all'ordine del giorno, soprattutto in considerazione dell'elevata percentuale di elettori scozzesi contrari alla "Brexit" (v. [Torrance](#), cit., p. 54 ss.). Fra il 2017 e il 2020, si erano così susseguiti diversi tentativi del governo e del parlamento scozzese di porre le basi per un ulteriore referendum sull'indipendenza della Scozia. Oltre alle richieste avanzate dalla prima ministra scozzese, Nicola Sturgeon, ai primi ministri del Regno Unito alternatisi in quel periodo di adottare un nuovo *order* ex sezione 30 sul modello di quello adottato nel

2013 (v. [Torrance](#), cit., 56 ss.), particolarmente degno di nota è il documento pubblicato dal governo scozzese nel 2019 e intitolato [Scotland's right to choose: putting Scotland's future in Scotland's hands](#), nel quale si auspicavano, fra l'altro, (i) il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione della Scozia mediante un emendamento della legge sulla Scozia del 1998 e (ii) l'esclusione di qualsiasi referendum in materia di indipendenza della Scozia dalle materie riservate ex Titolo V della stessa legge (tramite un *Order* ai sensi della sezione 30 o, in alternativa, una legge del parlamento del Regno Unito) (v. spec. pp. 28-29). Nella prospettiva del diritto internazionale, merita in particolare di essere segnalato il seguente passaggio: «*Scotland is not a region questioning its place in a larger unitary state; we are a country in a voluntary union of nations. Our friends in the rest of the UK will always be our closest allies and neighbours but in line with the principle of self-determination, people in Scotland have the right to determine whether the time has come for a new, better relationship, in which we can thrive as a genuine partnership of equals*» (p. 1; enfasi aggiunta). Il diritto all'autodeterminazione del popolo scozzese sembra dunque essere definito come il diritto di scegliere liberamente se associarsi con altre nazioni (p. 28). Parimenti meritevole di attenzione è la delibera adottata il 29 gennaio 2020 dal Parlamento scozzese con 64 voti favorevoli, 54 voti contrari e 11 astensioni, nella quale si riconosceva, fra l'altro, «il diritto sovrano del popolo scozzese di scegliere la forma di governo maggiormente adatta ai propri bisogni» e, in ragione del mutamento delle circostanze avvenuto con la Brexit, l'opportunità di indire un nuovo referendum sull'indipendenza (mozione [S5M-20615](#) «Scotland's Future» del 27 gennaio 2020; traduzione a cura dell'autrice). Nel frattempo, il parlamento scozzese aveva anche adottato la [legge sui referendum \(Scozia\) del 2020](#), contenente il quadro normativo generale sull'indizione di referendum in Scozia, e la [legge sulle elezioni scozzesi \(diritto di voto e rappresentanza\) del 2020](#).

Di fronte alla reticenza delle autorità del Regno Unito di acconsentire a un nuovo referendum sull'indipendenza della Scozia, il governo scozzese aveva infine reso pubblica, nel corso del 2021, la proposta di una legge sul referendum per l'indipendenza (nella [prima versione](#) del 22 marzo e nella [versione definitiva](#) del 28 giugno). Nel giugno del 2022, su richiesta della stessa prima ministra scozzese, la *Lord Advocate* (consigliera giuridica del governo scozzese) aveva deferito alla Corte Suprema del Regno Unito la questione della conformità di tale proposta con la legge sulla Scozia del 1998 ex Titolo VI di quest'ultima. Nel [testo reso pubblico](#), la *Lord Advocate* poneva alla Corte la seguente domanda: «L'adozione della legge

sul referendum per l'indipendenza della Scozia proposta [...] riguarda una materia riservata? Riguarda, in particolare: (i) l'unione dei regni di Scozia e Inghilterra (par. 1(b) del Titolo V) e/o (ii) il parlamento del Regno Unito (par. 1(c) del Titolo V)?» (par. 21; traduzione a cura dell'autrice).

L'esame approfondito degli aspetti procedurali del caso dinanzi alla Corte Suprema, così come degli aspetti attinenti esclusivamente al diritto interno, esulano dagli scopi della presente segnalazione. Basti qui menzionare che, ad avviso della Corte, il riferimento di cui alla sezione 29(3) della legge sulla Scozia del 1998 alla necessità di considerare «l'effetto in ogni circostanza» di una disposizione di una legge del parlamento scozzese non sarebbe limitato ad effetti meramente giuridici (par. 74). Poiché il referendum in programma - seppure meramente consultivo e, dunque, non suscettibile di produrre effetti giuridici immediati - avrebbe rappresentato un importante evento politico con significativi effetti politici, nell'opinione dei giudici la legge proposta dal governo scozzese non avrebbe certo avuto esclusivamente un legame debole o secondario («*loose or consequential*») con le materie riservate ex Titolo V e, di conseguenza, la sua adozione non sarebbe rientrata nella competenza legislativa del parlamento scozzese (par. 81 ss.). Ciò che qui preme invece rilevare, nella prospettiva del diritto internazionale, è come la Corte Suprema abbia affrontato la questione del presunto diritto all'autodeterminazione del popolo scozzese invocato dal Partito nazionale scozzese, interveniente dinanzi alla Corte.

Il Partito sosteneva, in particolare, che una interpretazione estensiva della sezione 29 della legge sulla Scozia del 1998 nel senso di escludere la competenza del parlamento scozzese ad adottare la legge sul referendum per l'indipendenza proposta dal governo avrebbe comportato una violazione della norma internazionale in materia di autodeterminazione dei popoli e riteneva dunque che, fra questa e una lettura restrittiva della disposizione che ne garantisse la compatibilità con il diritto internazionale, la seconda dovesse essere preferita dalla Corte (par. 85). Nel rigettare tale argomentazione, la Corte Suprema ha ricostruito la norma internazionale invocata facendo riferimento, in particolare, alla nota [sentenza](#) della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Québec del 1998. Ad avviso dei giudici del Regno Unito, la situazione della Scozia sarebbe analoga a quella del Québec, poiché nessuno dei popoli interessati rientrerebbe nell'ambito di applicazione *ratione personae* della norma internazionale in materia di autodeterminazione, non trattandosi di popoli soggetti a dominio coloniale,

occupazione straniera o segregazione razziale. A differenza di questi ultimi e in maniera analoga al popolo del Québec, il popolo scozzese avrebbe infatti pieno accesso al governo del Regno Unito al fine di perseguire il proprio sviluppo politico, economico, culturale e sociale (par. 88). In tale prospettiva, la Corte Suprema del Regno Unito sembra dunque condividere la tesi dell'insussistenza del diritto all'autodeterminazione esterna, intesa come «scelta della forma statale da assumere nell'ambito della società internazionale» e dunque, eventualmente, della secessione (A. Gioia, *Diritto internazionale*, Torino, 2019, p. 138), ove sia garantita l'autodeterminazione interna di un popolo, ossia il suo «diritto [...], all'interno di uno Stato, ad un governo che lo rappresenti» (C. Focarelli, *Trattato di diritto internazionale*, Assago, 2015, p. 123). In conclusione, citando altresì la [posizione espressa dal Regno Unito](#) dinanzi alla Corte internazionale di Giustizia in occasione dell'adozione del [parere consultivo](#) sulla liceità ai sensi del diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo, la Corte Suprema ha negato la sussistenza, nel diritto internazionale, di un *diritto* all'autodeterminazione (esterna) al di fuori dei casi summenzionati di popoli soggetti a dominio coloniale, occupazione straniera o segregazione razziale (par. 89).

Ad avviso di chi scrive, la sentenza in parola è di indubbio interesse tanto nella prospettiva del diritto internazionale e, in particolare, della individuazione della norma consuetudinaria in materia di autodeterminazione dei popoli quanto in quella del diritto dell'Unione europea, in ragione della citata rilevanza della questione della eventuale statualità della Scozia ai fini della procedura di adesione ex art. 49 TEU (v. *supra*). Occorre tuttavia rilevare come tale questione non possa ancora dirsi risolta. Pur dichiarando di accettare e rispettare la sentenza della Corte, la prima ministra scozzese ha infatti chiaramente annunciato di non volere rinunciare all'idea di un nuovo referendum sull'indipendenza, ribadendo la propria disponibilità a negoziare con il governo del Regno Unito al fine di modificare la legge sulla Scozia del 1998 e, al contempo, l'intenzione di considerare le prossime elezioni politiche del Regno Unito come un «referendum de facto» (v. [Torrance](#), cit., p. 106 ss.).