



I. MCLEAN – J. GALLAGHER – G. LODGE, *Scotland's Choices. The Referendum and What Happens Afterwards*, Edimburgh University Press, Edimburgh, 2013, pp. 223.

Nel 2014 la Scozia terrà un referendum sull'indipendenza dal Regno Unito: una scelta storica, probabilmente la più importante decisione che il Paese adotterà da quando, nel 1707, è entrato a far parte del Regno Unito. Benché diversi dettagli siano ancora da definire, appare chiaro sin da adesso come il referendum scozzese avrà profonde ripercussioni non soltanto per il futuro della Scozia, ma anche per il resto del Regno Unito e, non da ultimo, dell'Unione europea.

Allo stato attuale, le conseguenze di un voto contrario all'indipendenza risultano più chiare di quelle di un voto a favore: nel primo caso infatti, il No implicherebbe la completa attuazione dello *Scotland Act 2012*, vale a dire il trasferimento di ulteriori poteri, soprattutto in materia fiscale, da Londra a Edimburgo; nel secondo caso invece, le conseguenze del Sì non sono interamente prevedibili, poiché non è chiaro come il resto del mondo potrebbe reagire nei confronti di una Scozia indipendente. Anzi, in caso di un voto a favore della secessione, questo segnerà l'inizio e non la fine del dibattito, dovendo il Governo scozzese negoziare i termini e le condizioni della separazione dal Regno Unito.

Ma quali sono nel dettaglio gli effetti di un voto contrario all'indipendenza? E nel caso di un voto a favore? Quali le possibili implicazioni economiche? Che ne sarà dei giacimenti petroliferi al largo delle coste scozzesi? In che modo reagiranno il resto del Regno Unito e l'Unione europea? *Scotland's Choices. The Referendum and What Happens Afterwards*, si propone di dare una risposta chiara, concisa e il più possibile obiettiva a questi ed altri interrogativi, al fine di promuovere un dibattito consapevole e ben informato sul referendum del 2014. Scritto da esperti in materia di devoluzione nel Regno Unito (i Professori Ian McLean, Jim Gallagher e Guy Lodge), il volume si concentra da un lato sulle problematiche che una Scozia indipendente dovrà affrontare nel caso in cui il processo separatista giunga a compimento: vale a dire l'adozione di una Costituzione e l'instaurazione di un sistema politico-istituzionale, le scelte in materia fiscale, monetaria e finanziaria, la gestione delle entrate provenienti dallo sfruttamento dei giacimenti petroliferi, lo *status* all'interno dell'Unione europea e di altre organizzazioni internazionali. Dall'altro sullo *Scotland Act 2012*, il quale rafforzerà l'autonomia della Scozia all'interno del Regno Unito qualora venga respinta l'ipotesi secessionista.

Va innanzitutto premesso che il tema dell'indipendentismo scozzese non è nuovo, dal momento che spinte separatiste e tendenze accentratrici hanno da sempre scandito la storia politica ed istituzionale del Regno Unito da quando nel 1707 i Parlamenti di Scozia ed Inghilterra hanno optato liberamente a

favore dell'Unione, dando così vita alla Gran Bretagna.

A differenza di quanto avvenuto in passato, quando i tentativi di decentramento a favore delle diverse “nazioni” del Regno Unito sono stati fonte di duri contrasti, oggi il Governo del Regno Unito e quello della Scozia (guidato dallo SNP, il Partito Nazionalista Scozzese) hanno raggiunto un accordo sulla via – quella referendaria appunto – tramite cui gli scozzesi decideranno sul futuro politico del proprio Paese.

Il primo punto affrontato dagli Autori affronta quindi le implicazioni dello strumento referendario per la soluzione della questione scozzese. Difatti, mancando il Regno Unito di una disciplina codificata in materia di referendum su questioni costituzionali (data l'assenza di una Costituzione scritta), e nonostante la prassi referendaria si sia andando consolidando a partire dal referendum del 1975 sulla permanenza del Regno Unito nella Comunità europea, la possibilità di celebrare un referendum sull'indipendenza ha creato non pochi problemi di natura giuridica. La materia in questione infatti, e cioè l'unione tra la Scozia e l'Inghilterra, non rientra tra le competenze del Parlamento scozzese e ciò ha determinato lunghe negoziazioni tra Londra ed Edimburgo.

Il punto che però solleva maggiori problematiche – ed è questa una delle questioni più ampiamente discusse dagli Autori – riguarda la scelta binaria che gli scozzesi dovranno operare a favore o contro l'indipendenza. Il quesito che verrà sottoposto infatti – “Dovrebbe la Scozia essere uno Stato indipendente?” – polarizza la scelta dell'elettore in un'alternativa tra la separazione della Scozia dal Regno Unito (in caso di vittoria dei Sì) e l'attuazione delle misure previste nello *Scotland Act 2012* (in caso di vittoria dei No). Ciò a scapito di altre opzioni non esplicitamente ricomprese all'interno del quesito referendario (quali ulteriori forme di autonomia a favore di Edimburgo). Pertanto, la canalizzazione del voto in una scelta a favore o contro l'indipendenza potrebbe precludere quelle soluzioni con le quali la maggioranza dell'elettorato scozzese sarebbe disposto a comprometersi.

Passando alla trattazione degli *effetti* del referendum, gli Autori offrono un quadro completo ed esauriente delle conseguenze sottese rispettivamente ad una vittoria del Sì e a quella del No. Si tratta del tema principale del lavoro, cui vengono dedicati i capitoli centrali del libro.

Gli Autori mettono così in rilievo i problemi che una Scozia indipendente si troverebbe ad affrontare qualora l'elettorato si esprimesse a favore della secessione. Il nuovo Stato dovrebbe innanzitutto dotarsi di una nuova Costituzione scritta e operare tutte quelle scelte inerenti l'organizzazione politico-istituzionale della nuova entità statale.

In secondo luogo, una Scozia “sovrana” dovrebbe negoziare i termini e le condizioni di appartenenza alle diverse organizzazioni internazionali cui attualmente partecipa il Regno Unito, quali ad esempio le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, la NATO e l'UE. Nel libro, particolare attenzione viene rivolta a quest'ultima, date le delicate questioni poste da un processo di secessione interno ad uno Stato membro. I Trattati dell'UE, infatti, non contemplano tale ipotesi, per cui la questione dello *status* di cui una nuova entità statale godrebbe rispetto all'UE è fortemente dibattuta. Secondo la Commissione europea – ricordano gli Autori – qualsiasi territorio che dovesse separarsi da uno Stato membro si ritroverebbe automaticamente fuori dall'Unione, dovendo conseguentemente rinegoziare una successiva adesione, alla quale per altro potrebbero opporsi, per ovvie ragioni di politica interna, Stati come la Spagna o Cipro. Si porrebbe così il problema dell'individuazione di una procedura accelerata di adesione nonché quello dell'indicazione dei parametri che il nuovo Stato dovrà rispettare per poter aderire (quali tra i criteri di Copenaghen si applicherebbero alla Scozia?). Un'ulteriore questione riguarda l'eventualità che gli *opt-out* finora negoziati dal Regno Unito vengano estesi al nuovo Stato scozzese, in particolare quelli relativi all'uso della moneta unica, agli accordi di Schengen sulla libera circolazione dei cittadini e l'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni e, non da ultimo, alla

riduzione del contributo inglese al *budget* comunitario negoziato nel 1984 dal Governo di Margaret Thatcher.

Ampiamente descritte sono anche le implicazioni economiche dell'indipendenza, dal momento che il nuovo Stato si troverebbe fuori dai due mercati all'interno dei quali ha finora operato: il mercato domestico del Regno Unito e il Mercato unico europeo. Accanto a queste si pongono ulteriori questioni di natura monetaria (in particolare per quanto riguarda l'opportunità di mantenere o meno la sterlina), finanziaria (con specifico riguardo al sistema bancario e finanziario) e fiscale. In generale – è questa una delle conclusioni cui giungono gli Autori – le conseguenze economiche di un distacco dal Regno Unito non sembrano scontate e di chiara lettura. I sostenitori dell'indipendenza, infatti, sostengono che questa permetterebbe di liberare il potenziale economico scozzese. Tuttavia, se la Scozia optasse per l'unione monetaria e fiscale con il Regno Unito, i cambiamenti economici potrebbero essere minori di quanto previsto. Analogamente, i fautori della permanenza all'interno del Regno Unito sottolineano i rischi che la secessione implicherebbe in termini di riduzione dell'accesso al mercato britannico. In altre parole è impossibile prevedere con certezza scientifica gli effetti economici dell'indipendenza, dal momento che questa comporta rischi ma anche opportunità.

Con riguardo invece agli effetti di un voto negativo, questo non implicherebbe il mantenimento dello *status quo*, come comunemente si pensa, ma al contrario la progressiva attuazione delle misure contemplate nello *Scotland Act 2012*. Per questo motivo, gli Autori offrono una dettagliata ma al tempo stesso agile descrizione di questo importante atto legislativo, i cui effetti sono ancora poco compresi.

Dopo aver ripercorso le tappe che dalla c.d. “Commissione Calman” hanno portato allo *Scotland Act 2012* e dopo averne descritto i punti sui quali vi è stato maggior attrito e insoddisfazione tanto da parte inglese che da parte scozzese, gli Autori ne riassumono il contenuto essenziale. In breve, lo *Scotland Act 2012* può essere definito come il più grande trasferimento di poteri fiscali da Londra ad Edimburgo avvenuto nel corso degli ultimi trecento anni (dal lontano 1707). Oltre a dotare il Parlamento scozzese della facoltà di sostituire le aliquote attualmente previste per l'imposta sul reddito con un'unica aliquota scozzese, lo *Scotland Act 2012* prevede il trasferimento di ulteriori competenze in materia di imposta sui francobolli, di imposte fondiari, di imposte sulle discariche nonché in diverse altri ambiti (trasmissioni televisive, patrimonio immobiliare della Corona, fucili ad aria compressa, alcool e guida, limiti di velocità).

Secondo gli Autori, nonostante le iniziali resistenze, lo *Scotland Act 2012* gode oggi del sostegno tanto del Governo del Regno Unito che di quello scozzese. La legge è finalizzata ad approfondire i poteri del Parlamento e del Governo scozzesi, ma lo fa in modo da assicurare la posizione della Scozia all'interno del Regno Unito. In poche parole, non rappresenta un passo verso l'indipendenza, quanto semmai verso l'ulteriore approfondimento dell'autonomia della Scozia. E' questo un punto che gli elettori scozzesi dovranno tenere in debita considerazione quando verranno chiamati alle urne.

L'alternativa che verrà sottoposta all'elettorato scozzese consiste dunque in una scelta a favore o contro l'indipendenza. Tuttavia, gli scozzesi potrebbero essere interessati ad ulteriori forme di autonomia che non prevedano il distacco territoriale dal Regno Unito. Per quanto sulla carta non ci siano attualmente proposte di questo tipo, i tre Autori passano ad analizzare altri, possibili modelli di devoluzione. La scelta a favore di un modello piuttosto che di un altro dipende naturalmente dalle ragioni che si pongono alla base del rafforzamento dell'autonomia. Quale che sia lo schema prescelto, la sua concreta realizzazione dipenderà dalla concorde volontà di Londra e di Edimburgo: in poche parole dal consenso dell'intero Paese. Pertanto, la scelta a favore della “*devolution-plus*” (che implica l'approfondimento dell'autonomia fiscale), piuttosto che della “*devolution-max*” (cioè la totale autonomia fiscale, un modello questo che a detta degli Autori si avvicina moltissimo all'indipendenza ed è quindi

irrealizzabile all'interno di uno schema di decentramento), dovrà tener conto anche delle ripercussioni che avrà sul resto del Paese.

Una volta descritte le tre alternative dell'indipendenza, dell'attuazione dello *Scotland Act 2012* (queste due legate all'esito del voto del 2014) e dell'approfondimento dell'autonomia di cui attualmente gode la Scozia all'interno del Regno Unito, gli Autori passano ad approfondire alcuni dei profili più rilevanti che queste implicano.

Vengono così affrontati i concetti di “unione sociale” (in particolare se e quale tipo di unione è auspicata dai cittadini del Regno Unito) e di federalismo fiscale (al fine di individuare il *come* disegnare un efficiente sistema fiscale tanto per gli Stati cosiddetti federali che per quelli caratterizzati da più livelli di governo, in particolare prendendo ad esempio i modelli di Canada e Australia), e viene preso in considerazione il tema dei giacimenti petroliferi scozzesi. Quest'ultimo, in particolare, è di grande interesse, dato che ricopre un ruolo centrale nell'attuale dibattito politico sui vantaggi e gli svantaggi della scelta secessionista. Difatti, lo slogan “*It's Scotland's oil*” ha da sempre accompagnato le rivendicazioni degli indipendentisti scozzesi. In questo senso, è vero che una Scozia indipendente potrebbe trarre vantaggi economici dallo sfruttamento dei giacimenti petroliferi. Tuttavia, una serie di problemi collegati al petrolio scozzese dovrebbero essere presi in considerazione tanto dai sostenitori dell'indipendenza quanto dagli oppositori.

Si tratta davvero di petrolio Scozzese? Se sì, in che misura il Governo del Regno Unito dovrebbe cedere il controllo sull'entrate fiscali derivanti dalla tassazione del petrolio scozzese? In ogni caso, tali entrate devono essere utilizzate per finanziare la spesa corrente o per creare un fondo sovrano da utilizzare quando il petrolio finirà?

L'ultimo interrogativo appare quello centrale: non si sa esattamente quando, ma è per certo che il petrolio scozzese finirà. Pertanto, una Scozia indipendente dovrebbe optare per un fondo sovrano da utilizzare quando i ricavi provenienti dal settore petrolifero termineranno, piuttosto che per il finanziamento della spesa corrente.

Il voto referendario del 2014 deciderà quindi se la Scozia rimarrà parte del Regno Unito o se diventerà uno Stato indipendente. Come si è visto, il voto segnerà in ogni caso l'inizio e non la fine del dibattito, dal momento che molte questioni andranno risolte.

Il Regno Unito ha una lunga storia di decolonizzazione ed ha sperimentato nella prima metà del secolo scorso un processo di separazione territoriale (quello dell'Irlanda). A differenza di questi ed altri esempi stranieri – come la Cecoslovacchia negli anni '90 – il caso della Scozia è peculiare, a partire dal fatto che questa non è stata né oggetto di colonizzazione né di annessione territoriale per via militare.

Un voto a favore dell'indipendenza implicherà pertanto una lunga serie di negoziazioni: da quelle relative all'appartenenza all'UE e ad altri partner internazionali a quelle in materia economica, fiscale e monetaria; da quelle in materia di difesa e di politica estera, a quelle relative al sistema tributario e di previdenza sociale; da quelle in tema di immigrazione a quelle relative al sistema televisivo. Un voto a favore di una Scozia all'interno del Regno Unito determinerà invece l'inizio di un lungo e approfondito processo di devoluzione, a partire da quanto concordato nello *Scotland Act 2012*.

In ambo i casi, quale che sia il risultato del referendum, la natura dell'Unione cambierà, tanto per la Scozia quanto per l'Inghilterra, il Galles e l'Irlanda del Nord: un'evoluzione nelle relazioni tra le nazioni che compongono il Regno Unito è pertanto inevitabile.

Scotland's Choices. The Referendum and What Happens Afterwards rappresenta quindi un utile strumento per comprendere le complesse questioni che gravitano attorno al referendum sull'indipendenza. Finalizzato ad informare obiettivamente l'elettorato scozzese – ma non solo – sulle implicazioni che la propria scelta avrà sul futuro della Scozia e del resto del Regno Unito, il lavoro di McLean, Gallagher e

Lodge può risultare di grande interesse per chi è attento ai temi del federalismo e dell'accomodamento dei nazionalismi “minoritari” all'interno di ordinamenti complessi.

Simon Pietro Isaza Querini