

Il Regno Unito all'indomani dei risultati elettorali: una elezione, due Unioni in bilico

di Marco Goldoni*
(13 maggio 2015)

Le elezioni britanniche del 7 maggio 2015 hanno un'immediata rilevanza costituzionale. D'altronde, non potrebbe essere diversamente in uno Stato nel quale il governo si regge su una costituzione politica. Come nel 2010, la coalizione fra liberaldemocratici e conservatori aveva posto immediatamente alcune questioni costituzionali, ad esempio, sulla possibilità di garantire forme classiche, per la democrazia britannica, di responsabilità politica, nel 2015 il dato elettorale indica l'emersione o il consolidamento di altre problematiche. Il successo, inaspettato nelle sue dimensioni, dei conservatori e l'affermazione del Partito nazionalista Scozzese (SNP) costituiscono, rispettivamente, una sfida a due Unioni: quella europea e quella britannica (e nord-irlandese).

Il destino delle due Unioni è divenuto, nei tempi più recenti, sempre più centrale nel dibattito pubblico, al punto che, nelle sei settimane di campagna elettorale, i temi dell'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea e quello della posizione della Scozia all'interno del Regno stesso sono assurti, assieme alle opzioni di politica economica (austerità o meno), a motivi dominanti del conflitto politico. Persino la questione della regolamentazione dell'immigrazione è stata declinata nei termini della ridefinizione della posizione britannica rispetto ai principi fondamentali dell'Unione europea. È quindi chiaro che l'Unione europea e la questione scozzese costituiranno i fuochi attorno ai quali ruoteranno le decisioni costituzionali principali di questo parlamento. Costretto a fronteggiare una forza radicalmente antieuropeista come UKIP e a rendere conto all'opposizione euroscettica interna al suo partito, Cameron ha dovuto promettere un referendum sulla permanenza nell'Unione, da tenersi quasi certamente alla fine del 2017. La definizione delle modalità di voto rappresenterà un passaggio delicato, poiché lo SNP chiede che si voti per 'nazioni' mentre il progetto dei *Tories*, i quali hanno certamente numeri sufficienti per farlo approvare, è quello di attenersi al classico elettorato costituito dai cittadini del Regno Unito, dell'Irlanda, dei paesi del *Commonwealth* che vivono nel Regno Unito e per i britannici che risiedono all'estero da meno di 15 anni. Il calcolo del primo ministro è di rinegoziare, con il sostegno della Germania e di altri storici alleati del Regno Unito, alcuni aspetti della presenza britannica nell'Ue nel corso dei prossimi due anni, arrivando così all'appuntamento referendario con una serie di concessioni da poter rivendicare di fronte al proprio elettorato come importanti vittorie della politica estera britannica. In particolare, l'intenzione è quella di rivedere la libertà di movimento delle persone all'interno dell'Unione europea e di ottenere una rinnovata clausola di *opt-out* per le politiche sociali. Va aggiunto, a complicare il quadro, che il manifesto del partito *Tory* sostiene con convinzione la firma e poi la ratifica del Trattato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP) ed è prevedibile che dati i comuni interessi transatlantici, l'eventuale ratifica o meno di tale trattato diverrà tema di controversia in vista del referendum. Non sarà semplice sostenere, da un lato, la necessità di ratificare il TTIP e, dall'altro, predicare l'uscita dall'Unione Europea. Peraltro, è prevedibile che la traiettoria del dibattito dipenderà anche dal modo in cui le istituzioni europee e gli Stati membri più influenti si porranno di fronte alle richieste di Londra.

Meno divisa appare la posizione del partito di governo sulla Convenzione di Strasburgo. Anche qui, in campagna elettorale le posizioni fra i partiti divergevano poiché per il *Labour* e i Liberaldemocratici, l'uscita dalla Convenzione non era in agenda e di certo non era una delle priorità. Di diverso avviso lo UKIP e la parte euro-scettica del partito conservatore, spesso incline a confondere negli elettori, a volte in maniera maliziosa, l'Unione europea con la Convenzione. A questo punto, pare prevedibile che si cercherà la via di un cosiddetto 'rimpatrio' del *Bill of Rights* con la conseguente fuoriuscita del Regno Unito dalla Convenzione Europea per i diritti umani. In tal modo, le tensioni fra il parlamento di *Westminster* e la Corte di Strasburgo verrebbero meno. Il progetto dei conservatori è quello di riscrivere il *Bill of Rights* annettendovi delle linee interpretative alle quali i giudici dovrebbero attenersi, rinforzando in tal modo la sovranità del parlamento e limitando gli spazi potenzialmente espansivi per il potere giudiziario.

La questione europea si intreccia, prevedibilmente, con quella scozzese, poiché per i nazionalisti scozzesi e per la stragrande maggioranza della popolazione residente in Scozia, la permanenza nell'Ue è dato imprescindibile. È chiaro a tutti gli analisti che un eventuale voto referendario contro l'Unione genererebbe immediatamente una richiesta scozzese di un secondo referendum sull'indipendenza. In altri termini, l'uscita dall'Ue, oltre ad avere un impatto sull'Unione stessa e sull'equilibrio fra poteri e fra Stati membri, porrebbe quasi certamente fine al Regno Unito nella sua attuale forma. Non è invece totalmente chiaro quanto sia dirimente la permanenza nel Consiglio d'Europa. Lo SNP si dichiara favorevole alla Convenzione Europea, ma non ha ancora stabilito esplicitamente se la permanenza nel Consiglio d'Europa costituisca una *condicio sine qua non* per rimanere nel Regno Unito.

Alla luce del cambiamento degli equilibri politici in parlamento, è difficile stimare quale sarà l'impatto del gruppo parlamentare dei nazionalisti scozzesi. Il dato più rilevante per il costituzionalista è l'impressione di trovarsi di fronte ad un processo di costruzione di un nuovo Stato scozzese mono-partitico, dove sia la fase di formazione che la gestione del processo politico ordinario sono appannaggio, appunto, di un singolo partito. Tale egemonia è stata costruita attraverso un lungo percorso, ma ha conosciuto due passaggi essenziali prima del consolidamento di quest'ultima tornata elettorale. La devoluzione del 1998 e la ricostituzione del parlamento scozzese, invece di spegnere le passioni nazionaliste, ne hanno alimentato la carica simbolica di reale alternativa politica alle opzioni 'londinesi'. Il referendum sull'indipendenza, a dispetto dell'esito negativo, è stato preceduto da una lunga campagna referendaria nella quale i partiti unionisti, presentandosi assieme con un unico manifesto, hanno rafforzato la percezione di non offrire piattaforme programmatiche autenticamente alternative.

Così si è arrivati allo scenario attuale nel quale si fronteggiano due blocchi politici in due nazioni diverse. Un simile conflitto è destinato a sbloccare lo *status quo*. Sul piano costituzionale, gli scenari di possibile cambiamento sono tre. Il primo, forse quello ancora ad oggi più probabile, è rappresentato dalle proposte di riforma avanzate dalla Commissione Smith a fine novembre del 2014, peraltro già parzialmente recepite dal disegno di legge *Scotland Act Bill 2015*. Nella bozza di quest'ultimo disegno di legge, il parlamento di *Holyrood* viene riconosciuto e non 'creato' da *Westminster*: con tale disposizione, si prenderebbe atto del carattere originario e non derivativo del parlamento scozzese, anche se il riconoscimento avverrebbe con una legge del parlamento di *Westminster*. In secondo luogo, la *Sewel Convention* – secondo la quale il parlamento di *Westminster* non dovrebbe intervenire normalmente nelle materie devolute in assenza di un accordo con il

relativo parlamento devoluto – verrebbe dotata di un fondamento legislativo e non solo convenzionale. Nel complesso, questa soluzione rappresenta una prosecuzione lungo la strada verso l'ulteriore devoluzione di competenze da Londra ad Edimburgo, senza tuttavia considerare un'eventuale revisione dei rapporti fra le quattro nazioni del Regno. Gli ostacoli verso questa soluzione vengono aumentati dalla riemersione, nel corso della campagna elettorale, del nazionalismo inglese, evocato a più riprese come antidoto nei confronti delle richieste scozzesi. Se le raccomandazioni della Commissione Smith dovessero essere riprese e sviluppate nel corso di questa legislatura, altre questioni verrebbero immediatamente aperte: la *West Lothian question* (ossia voti di rappresentanti inglesi per temi che riguardano solo l'Inghilterra), la revisione della formula di Barnett con la quale è stata calcolata la redistribuzione alla Scozia dei fondi di bilancio negli ultimi trentacinque anni, la ridefinizione dello status di Galles e Nord Irlanda.

La seconda soluzione, alla quale hanno fatto accenno alcuni esponenti conservatori, sarebbe rappresentata dalla trasformazione dello Stato unitario in uno Stato federale. È interessante notare, qui, che nonostante l'interesse del mondo accademico per il tema, l'uso del concetto di federalismo fatica ad entrare nel dibattito pubblico. Una soluzione federalista dovrebbe tenere conto di alcune difficoltà di non poco conto: l'asimmetria fra l'Inghilterra e le altre nazioni; la quasi inevitabilità di una costituzione scritta e la conseguente messa in discussione della sovranità legislativa del parlamento di *Westminster*. Un altro tema spinoso che potrebbe entrare nell'eventuale discussione di una riorganizzazione in senso federale dello Stato riguarda la creazione di altre entità di governo territoriale, in particolare per le grandi città del nord dell'Inghilterra, soluzione per la quale, tuttavia, manca tradizionalmente un sostegno della maggioranza conservatrice.

L'ultimo scenario, a lungo termine, è quello di un secondo referendum sull'indipendenza scozzese, richiesto probabilmente nel corso di questa legislatura, ma certamente dopo le elezioni del parlamento scozzese del 2016. Si tratta di uno scenario improbabile, ma non impossibile. Si deve tenere presente che i tre principali partiti unionisti danno oramai per scontato che in termini elettorali la Scozia sia persa, almeno nel breve termine, e nel caso in cui il referendum sull'Ue vedesse una clamorosa vittoria degli euro-sceettici, non rimarrebbe altra soluzione che l'indipendenza e la negoziazione di un caso senza precedenti nella storia dell'Unione, ossia della condizione di ammissibilità di uno Stato nato dalla scissione da un precedente Stato membro. In questo caso, per capire quale direzione intraprenderà la questione scozzese occorrerà sondare le volontà politiche del principale partito di Londra e di quello di Edimburgo. Comunque sia, per i costituzionalisti e i comparatisti interessati al Regno Unito si apre una stagione di grande interesse.

* Lecturer in Legal Theory, Università di Glasgow.