

Il Referendum scozzese e l'Euro

Per una "autodifesa" del processo fondativo europeo

di Nicola C. Salerno¹



Sommario

Che c'entra il referendum scozzese con l'Europa e l'Euro?

Il diritto di autodeterminazione non può tener conto degli effetti al di là, o molto al di là, dei confini senza, in un mondo così interconnesso e facile a propagazioni, svuotarsi. Eppure un *exit* della Scozia avrebbe potuto avere ripercussioni di vario genere e difficili a prevedersi sull'Inghilterra, sulla Gran Bretagna, sugli equilibri monetari e finanziari, soprattutto in un frangente di crisi economica come l'attuale. Nel dibattito qualcuno di qua della Manica ha provato a sollevare un dubbio allo stato attuale totalmente privo di fondamenta giuridiche: "Possono metterci così in difficoltà? Non dovremmo avere anche noi una qualche voce in capitolo?". Tra i timori anche quello di una *escalation* secessionista in tutt'Europa. Prima ancora che porsi il problema di che cosa sarebbe accaduto se la Scozia si fosse separata dalla Gran Bretagna, dovremmo riflettere sulle similitudini tra l'*exit* della Scozia e quello possibile di Partner europei dall'Area Euro. Il processo di unificazione europea e l'Euro non hanno radici in una Costituzione formale, ma hanno un rilievo costituente *de facto*; hanno richiesto e richiedono sforzi e cambiamenti da atto fondativo, di quelli che una volta intrapresi non sono facilmente reversibili ed espongono anche a conseguenze imprevedibili. Eppure il processo di unificazione e la stessa moneta unica restano privi delle "protezioni" che normalmente hanno le Costituzioni. A questa contraddizione, intrinseca alla storia dell'unificazione europea, non c'è altra soluzione se non velocizzare la maturazione delle Istituzioni comuni. La protezione può venire solo da una *governance* capace di incanalare la discussione e la risoluzione dei problemi rimanendo nel quadro europeo. Serve, per dirla *à la Hirschman*, dare risposte europee alla *voce*, per costruire *loyalty* europea. Finché si resta a metà strada, con cantieri istituzionali aperti, non si può evitare il rischio di scelte, prese anche sull'onda emotiva in uno solo dei Paesi partecipanti, che brucino il lavoro e i sacrifici di tanti anni e di più generazioni.

¹ I riferimenti al Diritto internazionale sono frutto di una conversazione con il Prof. Gianluca Navone. Resta ovviamente mia ogni imprecisione che possa essere contenuta in questo scritto.

La Scozia si è interrogata sull'*exit* dal Regno Unito. La maggioranza si è espressa per restare sotto la Union Jack, ma una vittoria politica c'è stata, perché il tentativo di *exit* si è tradotto in una collettiva *voice* (per dirla con Hirschman di *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*) che adesso spinge il premier Cameron ad annunciare un nuovo assetto federale con devoluzione più ampia agli Stati confederati (non solo la Scozia, ma anche Irlanda del Nord, Galles e la stessa Inghilterra). Da questo punto di vista è stata una vittoria della democrazia, perché il cambiamento è stato affrontato con gli strumenti previsti dall'ordinamento democratico costituito, senza strappi. Gli oltre quattrocento anni di partecipazione della Scozia al Regno Unito² hanno valso un livello di *loyalty* sufficiente perché la protesta si incanalasse nei solchi istituzionali, e il 55% dei votanti ha testimoniato di voler restare in Uk.

Se per i sudditi di Sua maestà il momento è stato critico e poteva segnare una discontinuità epocale, anche per gli osservatori esterni di altri Paesi europei il referendum ha sollecitato dubbi e domande. Si temevano gli effetti "a catena" che la separazione della Scozia avrebbe potuto avere sugli altri processi indipendentisti (i Paesi Baschi, la Catalogna, ma anche i regionalismi interni a molti Paesi). Nonostante la Gran Bretagna sia fuori dall'Euro, si temevano possibili contraccolpi sul sistema bancario-finanziario internazionale, con propagazioni al di là delle frontiere ad aumentare il già elevato grado di entropia che l'Eurozona sta fronteggiando. Nella fase di transizione (di durata difficile da stimare), si temevano anche contraccolpi diretti sull'economia reale, sia della Scozia che dell'Inghilterra, con propagazione di effetti al di là della Manica.

Ma il referendum ha portato alla luce anche interrogativi più basilari e, in un certo senso, universali. Nel momento stesso in cui ha ricordato a tutti la forza dell'autodeterminazione di un popolo o di una comunità, ha spinto anche a riflettere sulle conseguenze che scelte di questo genere, che in astratto rappresentano un condensato di democrazia, possono avere sugli equilibri delle altre democrazie. *Mutatis mutandis*, come non vedere, alle spalle del caso concreto che ha coinvolto Scozia e Regno Unito, le relazioni tra i Partner dell'Area Euro? Dietro l'accaduto si riconosce la casistica più generale in cui accordi e trattati multinazionali aprono prospettive positive, ma nel contempo creano obbligazioni e richiedono adattamenti e trasformazioni che poi, in caso di rottura o di *exit* di qualche partecipante, possono essere vanificati o addirittura tradursi in costi di natura sia collettiva che individuale.

La Scozia è rimasta, nonostante i secoli di unione, una giurisdizione separata nel diritto pubblico e privato, e ha mantenuto un suo sistema legale e di istruzione. Nel 1999 ha ripristinato anche un suo Parlamento con competenze sulle materie devolute e su alcuni aspetti di politica interna. La moneta è il Pound in tutta la Gran Bretagna. Certo, al di là di queste similitudini, sono tante le differenze tra il legame Scozia - Gran Bretagna e quello esistente tra i Partner Euro. Il primo ha secoli di vita e una profonda natura politica con al centro il Parlamento britannico; da questa natura politica discende anche il quadro unitario delle scelte di politica economia. Il secondo è ancora in fase di costruzione e per adesso ha una natura prevalentemente di coordinamento economico-finanziario con al centro l'Euro, mentre una vera e propria politica economia europea, supportata da un bilancio comunitario di sufficiente capitalizzazione, è di là da venire. Tuttavia, nonostante il "grado" di costituzionalità

² È del 1707 l'unione politica con l'Inghilterra. Nel 1801 l'unione fu estesa anche all'Irlanda, a formare il Regno di Gran Bretagna e Irlanda. Prima ancora dell'unione politica del 1707, nel 1603 Scozia e Inghilterra e Irlanda si trovarono, per ragioni di successione dinastica, sotto il regno di Giacomo VI di Scozia (Giacomo I di Inghilterra e Irlanda).

del legame Scozia – Gran Bretagna sia nettamente superiore a quello che lega i Partner europei tramite l'Euro, la dimensione geografica dell'Area Euro, la diffusione che l'Euro ha avuto anche in Paesi terzi come valuta di contrattazione e di riserva, e le interconnessioni tra i sistemi economici e finanziari, lasciano dire che una rottura dell'Euro avrebbe effetti molto più ampi e perduranti che una separazione della Scozia. Se un Paese decidesse di abbandonare l'Euro mettendone in discussione l'esistenza, le ripercussioni andrebbero ben oltre il confine di quel Paese e, senza precedenti comparabili da prendere ad esempio, sarebbero difficili da capire e prevedere. La decisione di uno, il destino di molti.

Qual è il punto di equilibrio tra diritto di autodeterminarsi e rispetto dei doveri o quantomeno delle aspettative che ci si assume con accordi e trattati multinazionali? Trattato era quello che legò la Scozia alla Gran Bretagna, trattato ratificato è quello che ora tiene assieme i Paesi Euro. Che si tratti di atti fondativi di Stati, di leggi costituzionali o di trattati internazionali, il Diritto può aiutare a fissare dei punti di riferimento?

Nei secoli scorsi questo interrogativo aveva una portata diversa, perché il mondo, meno interconnesso e meno veloce, limitava la propagazione degli effetti al di là dei confini; e soprattutto perché sono stati i secoli che hanno visto la comparsa delle prime Costituzioni a base democratica, che non dovevano confrontarsi con precedenti atti fondativi altrettanto democratici. Inoltre, il Settecento e l'Ottocento sono stati i secoli del rafforzamento degli Stati nazionali, ciascuno con il suo ordinamento; solo dalla fine dell'Ottocento a oggi ha cominciato lentamente a prender corpo un quadro di diritto internazionale, di pari passo con il nascere delle Organizzazioni internazionali dopo la Prima Guerra Mondiale, sino all'avvio del processo di unificazione dell'Europa dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Il Diritto internazionale implica, per sua natura, l'esistenza di obblighi e di limiti dettati dalla partecipazione a consessi dove agiscono più realtà nazionali. Ed è soprattutto della seconda metà del Novecento l'apparire di accordi e trattati internazionali che, pur non avendo riflesso diretto nelle Costituzioni e nelle leggi costituzionali degli Stati partecipanti, coinvolgono e modificano aspetti fondamentali delle Istituzioni, delle economie e delle società, con riflessi anche nelle vite dei singoli cittadini. Il processo di unificazione europea è tra questi: non è una Costituzione formale, ma ha un rilievo costituente *de facto*; richiede sforzi e cambiamenti da atto fondativo, di quelli che una volta intrapresi non sono facilmente reversibili ed espongono anche a conseguenze imprevedibili, ma non ha la stessa protezione che normalmente hanno le Costituzioni.

È difficile definire e condividere un punto di equilibrio tra da un lato il cambiamento istituzionale votato democraticamente, che può significare la fine di un accordo o di un progetto multinazionale e, dall'altro lato, la tutela degli interessi, materiali e immateriali, di tutti i partecipanti all'accordo o al progetto. Sono situazioni giuridicamente complesse, in cui diritti e doveri si sovrappongono e si influenzano e, soprattutto, coinvolgono più generazioni su archi temporali lunghi, con effetti che possono essere anche molto diversi all'interno della generazione e da generazione e generazione. Le generazioni future sono sempre assenti. Il voto di una generazione può vincolare per sempre le successive? Ovviamente no: nessuna scelta, benché di importanza fondativa, può pretendere di essere eterna. Ma è vero anche il contrario: il dissenso che emerge in un momento storico e in uno specifico Stato o in un'area geografica può, senza limitazione alcuna e cautele istituzionali, ottenere la fine di assetti istituzionali coinvolgenti più entità sovrane e più generazioni e costruiti con il sacrificio di tutti?

Che questo sia un punto essenziale nel Diritto costituzionale e pubblico, lo si coglie perfettamente in due esempi: uno molto vicino a noi, la nostra Costituzione, l'altro più generale, le norme di Diritto internazionale consuetudinario generalmente accettate³.

L'articolo 5 della nostra Costituzione annovera tra i principi fondamentali il cosiddetto principio unitario: "*La Repubblica Italiana è una e indivisibile...*". Il che, secondo l'interpretazione corrente, significa che si pone al di fuori nell'ordinamento costituzionale vigente qualsiasi ipotesi di disgregazione territoriale della Nazione. Sotto questa luce, in altri termini, un *exit* regionale, una secessione, non è neppure ipotizzabile previa modificazioni dell'articolo 5, perché la versione in vigore di quest'articolo si pone come un limite (implicito ma invalicabile) a qualunque revisione dello stesso articolo che metta in discussione e in pericolo l'indivisibilità della Nazione. Una modifica che facesse ciò si porrebbe *tout court* al di fuori del solco costituzionale.

La Costituzione protegge se stessa da cambiamenti che la snaturino, come qualunque essere vivente segue il suo istinto di sopravvivenza. Un'ipotetica secessione regionale indetta con referendum, persino se votata "a furore di popolo", non avrebbe alcun valore per l'ordinamento vigente. Essa, tuttavia, potrebbe avere la forza d'imporsi su di un piano fattuale, e in tal caso rappresenterebbe un atto rivoluzionario, una rottura del precedente assetto costituzionale cui se ne sostituirebbe un altro, non necessariamente totalmente antitetico ma comunque in contrapposizione.

È anche vero che la nostra Costituzione riconosce le norme di Diritto internazionale consuetudinario (articolo 10: "*L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.*"), e che il principio di autodeterminazione dei popoli (da cui discende la possibilità per un popolo di scegliere liberamente di costituirsi come un nuovo Stato o di ridisegnarne la struttura e le Istituzioni) è oggetto di una norma di diritto internazionale consuetudinario (una norma di *ius cogens*, accolta a tutela dei diritti considerati fondamentali e ai quali nessun individuo e nessuno Stato può derogare).

Ma - e qui è l'altro esempio - secondo l'interpretazione generalmente accolta, nel Diritto internazionale il principio di autodeterminazione non può essere invocato a fondamento di richieste d'indipendenza territoriale di Regioni o aree geografiche di Stati già costituiti. Più precisamente, sempre secondo le correnti vedute, il principio di autodeterminazione vale come regola di Diritto internazionale generalmente riconosciuta soltanto in uno dei seguenti casi: popoli di territori soggetti a dominio coloniale; popoli di territori occupati militarmente da una potenza straniera; popoli di territori soggetti a una organizzazione di governo statale che pratica forme di discriminazione nei loro confronti. Pertanto, si esclude un'interpretazione del principio di autodeterminazione che possa condurre allo smembramento di uno Stato sovrano democraticamente costituito e democraticamente funzionante.

³ Le relazioni tra gli Stati e tra gli altri Enti dotati di personalità internazionale sono regolate, oltre che dai Trattati, da norme non scritte di natura consuetudinaria. La formazione di una norma consuetudinaria presuppone due elementi: a) un elemento oggettivo o materiale, ovvero la ripetizione costante nel tempo di un dato comportamento da parte della generalità dei soggetti (*diuturnitas*), e b) un elemento soggettivo, o psicologico, ossia il convincimento che quel comportamento sia conforme a diritto o a necessità (*opinio iuris sive necessitatis*). Nello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, la disposizione che indica il diritto applicabile dalla Corte per la soluzione delle controversie tra Stati (articolo 38) menziona la consuetudine "*come prova di una pratica generale accettata come diritto*".

Anche qui, come nel caso della nostra Costituzione, il Diritto tende a difendere gli atti fondativi di entità statuali democraticamente scelte. Un principio di sopravvivenza dell'Ente, dietro il quale si riconoscono anche quelle motivazioni economico-giuridiche cui si è accennato prima: la formazione di uno Stato, così come la sottoscrizione di accordi/trattati che legano più Stati in un progetto comune di lunga durata, implica delle trasformazioni, degli sforzi, dei costi materiali e immateriali che meritano un certo grado di protezione giuridica, per evitare che un ripensamento, anche contingente e "impulsivo", di un partecipante possa subito coinvolgere tutti, vanificando quanto già fatto.

Come osservato, una simile argomentazione vale anche nei rapporti tra le generazioni appartenenti allo stesso Stato. Costituzioni e accordi/trattati con finalità *de facto* fondative meritano tutele giuridiche da cambiamenti contingenti e "impulsivi", per non pregiudicare il percorso avviato mettendo a rischio le generazioni future. Il che, si badi, non significa impedire qualsiasi ripensamento o ritrattazione, ma significa domandare loro la giusta profondità e riflessione.

Il processo di unificazione europea e la stessa moneta unica, nonostante la loro importanza e le trasformazioni che hanno richiesto e che ancora richiedono ai Paesi partecipanti, sono privi oggi delle "protezioni" che normalmente hanno le Costituzioni. È, questa, una contraddizione intrinseca alla storia dell'unificazione europea, lunga e lenta e, per ciò stesso, debole nell'"autodifesa", impreparata a fronteggiare problemi e cambiamenti con strumenti propri e già codificati per ridurre al minimo i rischi di esser sostituita con assetti istituzionali diversi da sé.

Le "autodifese" che normalmente le Costituzioni contengono sono rese possibili dalla conclusione del processo costituente che coagula le visioni politiche e getta le fondamenta della nuova Entità statale. Le "autodifese" riguardano, in altri termini, il prodotto compiuto del processo costituente. In Europa non esiste ancora un prodotto compiuto che possa "autodifendersi". Esiste però, come si è già detto, un processo complesso che ha già realizzato passaggi importanti di natura fondativa *de facto*. Se si fosse tentato di dare a questi passaggi un valore e una protezione costituente formale, con radici sin dentro le Costituzioni dei Paesi partecipanti, probabilmente essi non sarebbero mai stati compiuti, perché è l'idea stessa d'Europa che è ancora *in fieri*. Si pensi, per fare un esempio, ai lavori della Convenzione Europea del 2003. Si trattava di una sorta di pre-Costituente⁴ avviata con obiettivi anche ambiziosi ma poi conclusasi con risultati timidi, e alla fine confluita anni dopo nel "Trattato di Lisbona" che ha modificato il "Trattato sull'Unione europea - Maastricht" e il "Trattato che istituisce la Comunità europea".

⁴ Progetto di Trattato costituzionale dell'Unione Europea, che si proponeva di modificare la struttura istituzionale comunitaria, al fine di semplificare il processo decisionale e conferire all'UE e alle sue istituzioni maggiori poteri. Il Consiglio europeo del 21-22 Giugno 2007 ha deciso di abbandonare il progetto di Trattato-Costituzione, che avrebbe dovuto sostituire, unificandoli, il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea e il Trattato sulla Comunità Europea, e di limitarsi alla revisione di questi ultimi. A ciò si è provveduto mediante il Trattato firmato a Lisbona il 13 Dicembre 2007 ed entrato in vigore nel 2009. Il Trattato di Lisbona, nel modificare i Trattati in vigore, ha recepito molte delle disposizioni sostanziali della mancata Costituzione, anche se ha rinunciato alla finalità di gettare basi costituenti formali.

Come uscire da quest'altra contraddizione europea? Processo di natura fondativa, che ha già chiesto e continua chiedere trasformazioni importanti e sforzi ai Paesi partecipanti, ma che resta troppo facilmente aperto a sospensioni o addirittura marce indietro, con ripensamenti del singolo Paese partecipante che possono rimettere in discussione il progetto comune a tutti gli altri. La decisione di uno, il destino di molti.

Come il tentativo di Convenzione Europea del 2003 ha mostrato, la realtà europea e gli strumenti giuridici che i Paesi sono disposti a utilizzare oggi non permettono altra soluzione se non velocizzare la maturazione delle Istituzioni comuni. L'"autoprotezione" del processo di unificazione, la stessa che altrove è connaturata alle Costituzioni e realizzata nei loro articoli, può venire solo da una *governance* collaborativa capace di incanalare la discussione e la risoluzione dei problemi rimanendo nel quadro europeo. Sigilli costituzionali "autoprotettivi" potranno venire solo dopo, a ratificare un quadro già disegnato e già soddisfacente per tutti. Serve, per dirla à la *Hirschman*, dare risposte europee alla *voice* dei Paesi e dei cittadini, dimostrare che l'Europa può più dei singoli Paesi divisi, e costruire *loyalty* europea. Esattamente quella *loyalty* che gli Scozzesi hanno espresso nel referendum.

Finché si resta a metà strada, con cantieri istituzionali aperti e "aggredibili", è inevitabile il rischio di scelte, prese anche sull'onda emotiva, che brucino il lavoro e i sacrifici di tanti anni e di più generazioni. La fase pre-costituente dell'Europa coincide con la volontà politica degli Stati di cedere effettivamente sovranità periferica per far emergere sovranità europea tempestivamente applicabile ai migliori strumenti di *governance*. Questa cessione di sovranità dovrebbe implicare anche dare rilievo crescente alla partecipazione all'Europa e minor importanza a come i Paesi Membri sono composti al loro interno. Se è chiaro e condiviso il disegno europeo, non dovrebbe essere più un evento traumatico e a rischio sopravvivenza dell'Europa se la partecipazione di uno Stato si evolve nella partecipazione di nuovi Stati in cui il primo si riorganizza.

Se questa volontà e questo coraggio difettano, o si realizzano lenti e incerti, nel frattempo non ci sono cornici giuridiche o accordi/trattati che possano cautelare il processo fondativo già avviato. È un rischio che l'Europa sta correndo già da troppi anni.

Ncs

www.reforming.it
e-mail: nicola.salerno@tin.it
twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)
+39 347 - 90.23.927