

INTRODUZIONE

Considerata l'influenza che per diversi secoli ha esercitato su vaste aree del pianeta – raggiungendo il suo apogeo tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo, quando attraverso il suo vasto Impero Londra controllava oltre un quarto delle terre emerse – non dovrebbe essere difficile capire per quali motivi, tra i 193 Stati membri dell'ONU, il Regno Unito desti più di tanti altri un particolare interesse. Pur essendo stato sostituito dagli Stati Uniti d'America nel ruolo di principale superpotenza una volta conclusasi la Seconda Guerra Mondiale, non è mai venuto meno il desiderio di studiare le tradizioni e la storia di un Paese che, tra l'altro, ha contribuito a plasmare le istituzioni di numerose Nazioni – si pensi a tutti quegli Stati ove vige il c.d. modello Westminster, come India, Canada, Australia o Nuova Zelanda.

Il Regno Unito costituisce indubbiamente un *unicum* nel quadro politico mondiale: lì vi sono state l'affermazione e il consolidamento del moderno parlamentarismo, lì si sono affermati principi di libertà che ormai (quantomeno in Occidente) diamo per scontati, e tutto questo è avvenuto senza che venisse mai messo per iscritto un unico testo costituzionale, preferendo lasciare ampio spazio alle convenzioni da una parte, e all'operato dei giudici di *common law* dall'altra.

Fatta questa debita premessa, il presente lavoro si concentra (pur senza pretese di completezza) su quel particolare processo che ha coinvolto l'ordinamento costituzionale d'oltremarina negli ultimi venticinque anni e che va sotto il nome di *devolution*; un processo che si inserisce nella più generale evoluzione di diversi Stati storicamente caratterizzati da un forte livello di centralismo verso forme di relazione tra il centro e le aree periferiche più attente al rispetto delle autonomie locali – e tra questi rientra senza dubbio anche l'Italia, con le sue Regioni e Province Autonome.

L'esposizione che segue può essere idealmente suddivisa in tre parti. Nel Capitolo I si farà una presentazione generale del processo devolutivo, evidenziandone le peculiarità e indicando alcuni punti centrali di quel dibattito che fin dal principio ha visto contrapposti coloro che temono per l'integrità territoriale del Regno e i sostenitori della grande riforma del 1998, per fornire poi una prima esposizione delle vicende principali che a quest'ultima hanno condotto. I successivi tre Capitoli saranno invece dedicati alla *devolution* in Scozia, Irlanda del Nord e Galles, e al loro interno si procederà all'analisi,

per ogni *country*, degli avvenimenti storici di maggiore interesse e alla descrizione dei loro assetti istituzionali, cercando di mettere in rilievo le problematiche emerse nel corso del tempo e confrontando i risultati effettivamente raggiunti con quelli che erano stati propagandati da Tony Blair e dai suoi colleghi alla fine degli Anni Novanta. Infine, il Capitolo V è dedicato al referendum del 23 giugno 2016 sulla c.d. Brexit: dopo aver ricostruito i suoi immediati presupposti e le vicissitudini del Regno Unito fino al giorno del recesso, si procederà all'esame più dettagliato delle conseguenze sulle tre nazioni periferiche della storica consultazione, in modo da valutare fino a che livello tale evento, riletto alla luce della situazione precedentemente posta in essere dalla devoluzione, abbia messo in pericolo la sopravvivenza in futuro dello Stato britannico.

Un'ultima, necessaria precisazione: considerato il rapido susseguirsi degli eventi nella seconda metà del 2022, i contenuti delle prossime pagine tengono conto di quanto accaduto fino al 4 novembre.

Capitolo I

ORIGINI E NATURA DELLA *DEVOLUTION*

Sezione I – Introduzione alla devolution

1. La *devolution* nel sistema costituzionale britannico

L'alba del Nuovo Millennio ha rappresentato, per il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, uno dei periodi più intensi per quanto concerne le vicende del suo assetto costituzionale. Venuto ormai meno il glorioso Impero Britannico¹, la classe dirigente d'oltremarina si trovava ad affrontare la questione del rapporto tra il centro del Regno (rappresentato dall'Inghilterra) e quelle regioni che si potrebbero definire “periferiche”, ovverosia Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Il processo che ha visto così significativamente modificarsi le relazioni tra le diverse *nations* e il Parlamento di Westminster – e che ha permesso di superare quella concezione che vedeva nel Regno Unito uno degli Stati europei caratterizzati da un maggior livello di centralismo² – è denominato *devolution*.

Diverse sono le definizioni che è possibile trovare nella letteratura sull'argomento: a titolo d'esempio, la *devolution* è stata descritta come la «delegazione di poteri da parte dello Stato centrale a enti sub-statali»³, il «trasferimento di poteri, già esercitati dal governo centrale o dal Parlamento, a istituzioni sub-statali»⁴, il «trasferimento di poteri dal governo centrale a un livello più basso o regionale»⁵. Dal punto di vista più

¹ Il passaggio della sovranità di Hong Kong dal Regno Unito alla Repubblica Popolare Cinese, avvenuto il 1° luglio 1997 – solo due mesi dopo le storiche elezioni di maggio, che videro la vittoria di misura del Partito laburista di Tony Blair – è considerato dalla maggioranza degli studiosi l'evento che ha segnato definitivamente la fine dell'Impero: ciò nonostante il fatto che, è bene ricordarlo, vi siano ancora oggi dei Paesi – i Reami del Commonwealth – che riconoscono nel monarca britannico il loro Capo di Stato

² G. CARVALE, *A family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Jovene, Napoli, 2017, p. 2.

³ J.O. FROSINI, *Devolution*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di Diritto Pubblico Comparato*, Carocci, Roma, 2009, p. 83.

⁴ A. TORRE, *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 187. Per completezza, occorre segnalare che secondo l'Autore il termine “trasferimento” potrebbe essere meglio sostituito con “*delegation*”, alla luce del fatto che il processo devolutivo (nelle intenzioni del *New Labour* e dei governi successivi) non doveva finire con il tradursi nella violazione di uno dei principi cardine della *British Constitution*, ovverosia la supremazia del Parlamento di Westminster.

⁵ Così il *Penguin Dictionary of Politics*, come riportato in R. DEACON, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2012, p. 2.

prettamente pratico, questo trasferimento di poteri è stato attuato tramite l'istituzione (anche se, per quanto concerne il caso scozzese, è più corretto parlare di re-istituzione) di Assemblee legislative ed Esecutivi locali in ognuna delle tre nazioni celtiche⁶, a partire dai tre fondamentali *Acts* del 1998 (lo *Scotland Act 1998*, il *Government of Wales Act 1998* e il *Northern Ireland Act 1998*) che hanno dato il via a questo ambizioso progetto di riforma della *British Constitution* che, nelle intenzioni del *New Labour*⁷, non solo avrebbe permesso la conservazione dell'integrità del Regno, ma sarebbe riuscito anche a rafforzare nell'opinione pubblica la volontà di preservare l'Unione⁸.

1.1 L'asimmetria devolutiva

Se si volesse individuare una caratteristica meritevole di essere definita “fondamentale” della *devolution* complessivamente considerata, questa sarebbe senz'altro il suo carattere asimmetrico: un'asimmetria dovuta al fatto che struttura e poteri delle istituzioni devolute erano stati concepiti avendo in mente le condizioni locali di ognuna delle nazioni costitutive, con in più la volontà di rispondere alle pressioni di natura politica preminenti nel momento della loro creazione⁹, secondo un approccio pragmatico che si sperava fosse in grado di «rispondere all'insoddisfazione delle istanze periferiche circa le tendenze centripete di Westminster»¹⁰. Di più: le asimmetrie tra i processi devolutivi di Scozia, Galles e Irlanda del Nord rappresentano un elemento costitutivo di così primaria importanza nell'infrastruttura costituzionale della *devolution* che sarebbe errato attribuire un'importanza eccessiva a quegli elementi di affinità che pure esistono, se si guarda al fenomeno in un'ottica per così dire “sistematica”.

Da un punto di vista storico, per esempio, è corretto rilevare il ruolo che l'istituto referendario – e quindi la volontà popolare – ha avuto *in primis* nelle fasi iniziali della *devolution* con i referendum del 1997 e 1998, e in seguito nello sviluppo del processo devolutivo stesso (si pensi per esempio al referendum in Galles del 2011). Passando poi

⁶ Denominazione che deriva dalla sopravvivenza, all'interno dei loro confini, di lingue e aspetti culturali celtici.

⁷ M. O'NEILL, *Reforming the British State: the 1998 watershed*, in ID. (ed.), *Devolution and British Politics*, Routledge, London and New York, 2013, p. 171.

⁸ J. CURTICE, *A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom*, in *Publius*, 2006, Vol. 36, n. 1, p. 95.

⁹ P. LEYLAND, *Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, n. 1, p. 175.

¹⁰ ID., *La Multi-Layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi*, in *Le Regioni*, 2006, n. 1, p. 12.

a considerare aspetti strettamente normativi, vi è in tutti e tre i casi una distinzione tra materie rimaste di competenza esclusiva di Westminster e materie devolute, nonché la presenza di sistemi elettorali per l'elezione delle assemblee legislative locali che si discostano dal tradizionale *first-past-the-post* che troviamo per l'elezione dei deputati della *House of Commons*: Scozia e Galles adottano l'*Additional Member System*, mentre l'Irlanda del Nord ricorre al *Single transferable vote*.

Ben maggiori sono tuttavia, come già detto, le differenze rispetto alle similitudini: tornando proprio al caso dell'Irlanda del Nord, per esempio, occorre ricordare che la sua *devolution* trova fondamento in quel complesso di vicende che, culminate con la sottoscrizione dello storico Accordo del Venerdì Santo – la cui importanza è stata tale da farlo definire «non semplicemente un compromesso tra unionismo e nazionalismo, ma tra lealismo e repubblicanesimo, con la promessa di una cessazione permanente della violenza»¹¹ – hanno portato all'adozione di un modello istituzionale peculiare, che evidentemente tiene conto delle tristi vicende di un passato non troppo lontano (i c.d. *Troubles*) e della composizione etnico-religiosa dell'Ulster – caratterizzata dalla divisione fra cattolici e protestanti, ancora oggi resa evidente dalla presenza di muri di separazione, denominati (ironicamente?) *peace lines* e risalenti al conflitto civile, che la attraversano – e che si è prefissato lo scopo di favorire la partecipazione anche della componente cattolica alla vita politica locale, in tal modo ambendo alla parità di opportunità per i cittadini di entrambe le comunità¹²: ecco allora la presenza di una guida dell'esecutivo devoluto “bicefala” (*First Minister* e *Deputy First Minister*, dotati di poteri simili e appartenenti ognuno ad una delle due comunità) e di una divisione del potere tra i partiti rappresentati nell'Assemblea (specie a livello di distribuzione delle cariche ministeriali) che si discosta dal tradizionale modello Westminster, nonché l'espressa richiesta per alcuni tipi di decisioni di un voto *cross-community*¹³.

Venendo poi a Scozia e Galles, se è vero che nel corso del tempo le differenze tra i due modelli di *devolution* sono andate diminuendo, è giusto ricordare che nei primi anni ci si trovava di fronte a situazioni sostanzialmente agli antipodi. A ben guardare, la differenza fra i due processi devolutivi emergeva con forza già solo considerando i quesiti

¹¹ J. McEVOY, *The Politics of Northern Ireland*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2008, p. 120.

¹² A. TORRE, *op. cit.*, p. 198.

¹³ A. MCHARG, *The model of territorial decentralization in the United Kingdom*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, n. 2, p. 68.

che furono sottoposti agli elettori nel 1997: mentre i cittadini scozzesi si espressero anche sulla possibilità che al Parlamento locale venissero affidati poteri in materia di tassazione¹⁴ – e, in ogni caso, fin dall’inizio per la Scozia si era concepita una *legislative devolution* – i cittadini gallesi poterono esprimersi solo a favore o contro l’istituzione di un’Assemblea per il Galles. Ma non era solo la questione fiscale a separare in modo significativo i due modelli di devoluzione, perché la *devolution* in Galles si limitava ad essere una *executive devolution*, in quanto l’Assemblea gallese era dotata solo di poteri legislativi di natura secondaria e, cosa più importante, necessitava per il loro esercizio di una legge-delega da parte del Parlamento britannico¹⁵. Occorrerà aspettare il *Government of Wales Act 2006* e il *Wales Act 2017* per vedere ridursi la differenza tra la *devolution* in Scozia e quella in Galles.

Le differenze sommariamente descritte tra i processi devolutivi delle tre *countries* verranno trattate in modo più approfondito nei capitoli loro specificamente dedicati. Quel che si voleva da subito mettere in evidenza è che, seppur frutto della volontà di rinnovare i rapporti tra centro e periferia del Regno, la *devolution* fu sin dall’inizio pensata come un processo asimmetrico, e tale natura risulterà ancora più evidente nella breve analisi che si sta per intraprendere sul trattamento riservato alla più grande delle nazioni costitutive: l’Inghilterra¹⁶.

Il fatto che solo l’Inghilterra si trovi al momento priva di istituzioni politiche proprie permette di definire come “territoriale” l’asimmetria nel Regno Unito, in quanto solo delle parti del territorio dello Stato britannico sono dotate di una – pur differenziata – forma di autonomia, mentre quel che rimane (l’Inghilterra, per l’appunto) continua ad essere governata dalla sola legislazione di Westminster¹⁷. Si tratta, a ben pensarci, di un fatto quasi paradossale: la più grande e la più popolosa delle nazioni costitutive è ad oggi l’unica *country* del Regno nella quale il tentativo di *devolution* si è rivelato un vero e proprio buco nell’acqua. Non che non si sia provato a fare qualcosa, anzi¹⁸: il *Regional Development Agencies Act 1998* aveva istituito delle agenzie di sviluppo regionali,

¹⁴ “Parliament has decided to consult people in Scotland on the Government’s proposals for a Scottish Parliament to have tax varying powers”.

¹⁵ G. CARVALE, *op. cit.*, p. 105.

¹⁶ A riguardo, è stato affermato che «l’Inghilterra rappresenta la massima espressione dell’asimmetria devolutiva, perché risulta assorbita nel sistema unitario». Cfr. G. CARVALE, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷ B. BALDI, *Asimmetria e differenziazione regionale delle politiche: approfondimenti per un’agenda di ricerca*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, n. 4, p. 879.

¹⁸ Cfr. G. CARVALE, *op. cit.*, pp. 150-158.

nominate dal Governo, aventi il compito di promuovere lo sviluppo economico e l'occupazione nel territorio di loro competenza, e aveva previsto la creazione di *Regional Assemblies* – con membri provenienti per i due terzi da rappresentanti delle autorità locali e per il restante terzo da esponenti del mondo sociale, economico ecc. – che le agenzie regionali avrebbero dovuto consultare. Un'iniziativa di più ampio respiro era poi contenuta nel *Regional Assemblies (Preparations) Act 2003* del secondo Governo Blair, nel quale si prevedeva l'elezione diretta (su base proporzionale) dei membri delle assemblee regionali in quelle regioni che ne avessero fatto richiesta via referendum, e la successiva elezione da parte loro dei componenti dell'Esecutivo regionale¹⁹. La proposta naufragò tuttavia in tempi rapidi, in quanto l'anno successivo i cittadini della regione del *North-East* respinsero a schiacciante maggioranza (78% di voti contrari) la proposta del *New Labour*: a riguardo, è stato sottolineato²⁰ come «il vero problema dell'operazione del Governo, più che in questioni di natura strettamente legale o tecnico-procedurale, [stesse] nell'assenza di una specifica identità culturale di ogni regione, e di un conseguente desiderio di autonomia», e ciò nonostante dei sondaggi mostrassero quanto un'ampia maggioranza degli intervistati nel Nord-Est ritenesse che il Governo centrale dedicasse più attenzione ad alcune parti dell'Inghilterra a scapito delle altre e che la loro regione avesse ricevuto meno, o molto meno, di quanto sarebbe stato giusto ricevere da Londra²¹. Per comprendere le ragioni del fallimento del referendum, non si può ignorare il fatto che le assemblee regionali previste per l'Inghilterra si differenziavano a tal punto da quelle presenti nelle altre *nations* da non potersi nemmeno considerare istituzioni devolute, in quanto prive di potestà legislativa non solo primaria, ma anche secondaria (per confronto, si ricordi che il Galles nel 2004, pur se anch'esso privo di potestà legislativa primaria, disponeva quantomeno di alcuni poteri legislativi secondari), e in secondo luogo che Westminster e il Governo britannico avrebbero mantenuto un ruolo preminente anche in seguito alla loro istituzione. Altri aspetti criticati del disegno di riforma del legislatore laburista riguardavano la mancata previsione di una forma di autonomia fiscale, e il rischio che – in caso di un esito positivo del referendum – si finisse per accentuare ulteriormente il carattere asimmetrico della *devolution*: i cittadini del

¹⁹ P. LEYLAND, *La Multi-Layered Constitution...*, cit., p. 34.

²⁰ C. MARTINELLI, *Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, n. 2, p. 516.

²¹ J. MITCHELL, *Devolution in the UK*, Manchester University Press, Manchester, 2009, p. 210.

North-East (e successivamente quelli delle altre regioni ove un referendum avesse avuto esito positivo) sarebbero stati maggiormente rappresentati, a livello regionale, degli altri inglesi²².

In ogni caso – e pur a fronte di altre proposte di riforma, presentate negli anni successivi – la sconfitta del Partito laburista nelle elezioni del 2010 ha rappresentato una significativa battuta d’arresto all’idea di un “regionalismo per l’Inghilterra”, in quanto il Governo Cameron (un governo di coalizione tra conservatori e liberal democratici) con il *Public Bodies Act 2011* ha abolito le agenzie regionali.

Un’ultima questione da trattare in questo paragrafo, sempre in relazione all’Inghilterra, riguarda la c.d. *West Lothian Question*²³, o *English Question*. In parole povere, la questione sottolinea l’anomalia che si verifica a causa del fatto che i deputati del Parlamento di Westminster eletti in Scozia, Galles e Irlanda del Nord continuano ad esprimersi su qualsiasi questione relativa agli affari interni dell’Inghilterra, mentre i deputati eletti in Inghilterra non possano votare su questioni inerenti a materie che sono state devolute alle assemblee delle tre *countries*. Non è questa la sede per trattare in dettaglio le vicende e i dibattiti che sono nati attorno alla questione: basti sapere che nel 2015 la *House of Commons*, su proposta del secondo Governo Cameron, aveva modificato il suo regolamento, introducendo una procedura legislativa parzialmente diversa per i disegni di legge relativi alla sola Inghilterra. In particolare, era stato attribuito allo Speaker della Camera dei Comuni il compito di attestare, tramite un suo certificato, che un disegno di legge riguardasse la sola Inghilterra (o Inghilterra e Galles). Successivamente, terminato il *report stage*, lo Speaker doveva provvedere a riesaminare il testo del *bill* e, in caso di approvazione di emendamenti, era tenuto ad emanare un nuovo certificato, con la particolarità che in quest’ultima ipotesi il *Legislative Grand Committee* – nel quale avevano diritto di voto i soli deputati inglesi (o inglesi e gallesi), nonostante vi facessero parte tutti gli MPs – avrebbe dovuto votare una *consent motion*, alla quale era subordinata la possibilità di passare alla terza lettura del disegno di legge. Questa procedura, che aveva l’intenzione di dare attuazione al principio “*English votes for*

²² S. PAROLARI, *Il referendum nel North-East e il fallimento del progetto regionalista per l’Inghilterra*, in A. TORRE, J. O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 350-352, ove è possibile leggere anche altre considerazioni critiche oltre a quelle sopra riportate.

²³ Così denominata “grazie” al deputato laburista Tam Dalyell, eletto nel collegio elettorale *West Lothian* e apertamente ostile alla *devolution*. Cfr. J. MITCHELL, *op. cit.*, pp. 202-203.

English laws”, è stata tuttavia abolita nel luglio 2021 su proposta del Governo Johnson, il che non solo riapre inevitabilmente il dibattito sulla *English Question*, ma evidenzia ancora una volta quanto l’asimmetria tra le quattro *constituent countries* del Regno Unito rappresenti l’aspetto maggiormente caratterizzante della *devolution*.

1.2 La Sewel Convention

In un sistema giuridico qual è quello britannico, caratterizzato – come noto – dall’assenza di una Costituzione scritta, un ruolo di particolare rilievo è rivestito dalle convenzioni costituzionali. L’ambito della *devolution* non fa eccezione al principio, e infatti fin dagli albori è stata proprio una convenzione a restringere il potere del Parlamento di Westminster di legiferare nelle materie devolute alle tre *nations*.

Per quanto nel Regno il riparto di competenze fra il Parlamento nazionale e le assemblee devolute sia caratterizzato da una rigida ripartizione tra materie attribuite a queste ultime e materie ancora riservate a Westminster, ciò non toglie che si possano verificare situazioni nelle quali si renda necessaria una più stretta collaborazione e coordinamento tra le istituzioni centrali dello Stato e quelle periferiche²⁴. Il possibile insorgere di una necessità siffatta non sfuggiva certo al legislatore, e nel 1998 il Governo britannico ritenne necessario – per superare eventuali *impasse* future – giungere ad una nuova convenzione volta a stabilire, come risulta dalle parole pronunciate dal sottosegretario allo *Scottish Office* Lord Sewel nella *House of Lords*, che il Parlamento del Regno non avrebbe legiferato riguardo alle materie devolute senza un previo accordo con l’assemblea devoluta interessata²⁵.

Nella pratica, quindi, si salvava il principio della sovranità del Parlamento di Westminster²⁶ – che rimarrebbe l’unico titolare del potere legislativo anche nelle *devolved matters* – ma allo stesso tempo il Parlamento si impegnava a non legiferare nelle materie

²⁴ L. DELL’ATTI, *Conflittualità e formalismo nei rapporti tra Stati e Regioni. Le prospettive del regionalismo italiano alla luce del modello britannico delle relazioni devolute*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, n. 2, pp. 401 ss.

²⁵ “*The UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters except with the agreement of the devolved legislature*”.

²⁶ In base al quale il Parlamento del Regno è sovrano e superiore a qualunque altra istituzione e, come tale, non tollera limitazioni formali. Questo principio si trova in collegamento con un’altra delle colonne portanti della Costituzione britannica, la *rule of law* (“primato della legge”), che – postulando l’uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, la garanzia delle loro libertà fondamentali e l’obbligo delle istituzioni di indicare la base legale che giustifica le loro azioni – favorisce il riconoscimento della supremazia di Westminster su ogni altra istituzione britannica.