

Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito

Claudio Martinelli

L'articolo si propone di illustrare i caratteri peculiari del processo devolutivo britannico, mettendo in particolare evidenza le asimmetrie istituzionali che si possono riscontrare tra le diverse modalità di realizzazione della devolution nelle country del Regno Unito. Dopo una ricostruzione storica e ordinamentale sul local government inglese, si procede ad un'analisi sia del momento di avvio dei devolution processes, sia dei suoi punti di approdo, in Scozia, Galles e Ulster, per poi trattare del fallimento della regionalizzazione in Inghilterra e dell'impatto della Brexit su tutti questi fenomeni.

1. Introduzione

Questo lavoro intende proporre una ricostruzione del processo devolutivo britannico, alla luce dei suoi presupposti storico-giuridici e di alcuni concetti basilari della *British Constitution*, con l'obiettivo di mettere a fuoco le differenze tra i percorsi devolutivi di ciascuna *country* di cui si compone il regno e le loro ragioni fondamentali.

La tesi di fondo che percorrerà l'intero contributo è la seguente: per ragioni storiche e costituzionali, inscindibilmente intrecciate, il processo autonomistico britannico, che prese avvio verso la fine del secolo scorso, non poteva che essere asimmetrico. Ovvero, la marcata differenziazione dei regimi devolutivi tra le *country* doveva costituire necessariamente un carattere essenziale dello sviluppo autonomistico, pur nell'ambito di un quadro di interazioni reciproche tra Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

Inoltre, credo che le caratteristiche di questi processi siano talmente peculiari rispetto ai regionalismi e ai federalismi dei Paesi a Costituzione scritta da porre perfino in dubbio che per descrivere l'esperienza ordinamentale britannica sia corretto ed opportuno utilizzare proprio queste categorie e le relative declinazioni: Stato unitario, Stato delle auto-

mie, Stato regionale, Stato federale. In realtà, le specificità costituzionali britanniche presentano peculiarità tali da consigliare un utilizzo molto parco delle consuete modalità lessicali e concettuali e sempre comunque a patto che non si perda di vista la ritrosia della tradizione scientifica britannica ad assumere i parametri tipici del costituzionalismo continentale. Se questo *caveat* è vero in generale per molte branche del diritto costituzionale, lo è a maggior ragione quando si parla di autonomie territoriali e del loro grado di simmetria o asimmetria.

2. La tradizione del local Government come background dell'autonomismo britannico

Come sempre accade per le analisi degli assetti costituzionali britannici, non è possibile omettere alcuni indispensabili cenni storici che si intrecciano strettamente con quelli ordinamentali.

Sotto questo specifico profilo, il punto di partenza non può che consistere nella sottolineatura del rilievo da sempre assunto dai principi del *local government* all'interno dello Stato unitario.

Storicamente *local government* significava riconoscimento di spazi di *self-government* con caratteri puntiformi, ossia con una struttura che non rispondeva ad alcuno schema organizzativo centralizzato pensato per suddividere il territorio in aree omogenee che godessero delle stesse attribuzioni¹. Al contrario, non solo non veniva perseguita alcuna simmetria ma non vi era nemmeno una teorizzazione su quale fosse il migliore assetto dei poteri sul territorio. L'affermazione di queste forme di autogoverno delle comunità locali rispondeva a caratteri "spontaneistici" e "negoziali", come spesso è accaduto per le strutture di potere inglesi nel corso della storia. Per secoli, infatti, la fonte di legittimazione originaria delle autorità locali è stata la prerogativa regia (solo successivamente sarebbe intervenuta la legislazione positiva) che riconosceva l'esistenza di una presenza organizzativa sul territorio e a ciascuna affi-

(1) Cfr. P. MARTINO, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 20.

dava le funzioni che riteneva opportune: produzione normativa di livello locale, amministrazione, servizi, assistenza, e così via².

Struttura e funzioni delle autorità locali, collocate sull'antica dualità borghi/contee, non rispondevano dunque ad uno schema unitario fondato su una delega omogenea ma erano determinate dalle caratteristiche di ciascuna realtà³. Per capire l'importanza costituzionale di questo livello di governo della cosa pubblica basti pensare che proprio dalla pluralità delle *constituency* di borghi e contee prenderà vita la Camera dei Comuni.

Si tenga inoltre presente che l'Inghilterra non deve la sua statualità alla forza unificante esercitata dall'uniformità amministrativa, come invece è accaduto nei processi unitari di molti Stati continentali (basti pensare per tutti proprio al caso italiano), bensì alla diffusione capillare della funzione giudiziaria in grado di portare la *common law* sull'intero territorio della nazione.

Dunque, anche in virtù di tutte queste specificità, nel *background* culturale del Regno Unito è presente la tradizione inglese del doppio livello di governo: *King in Parliament* e *His Majesty's Government* si occupavano delle grandi questioni politiche, quali le relazioni diplomatiche, la difesa dei confini, l'ordine pubblico interno, e poi economia e moneta, fisco, giustizia, e così via; mentre alle istituzioni locali spettavano decisioni di interesse territorialmente più circoscritto ma non meno importanti per la vita concreta delle persone. Naturalmente, queste istituzioni non avevano sempre e necessariamente una derivazione e una connotazione politica. Sovente si trattava, infatti, di *corporations*, confessioni religiose, *charities*, e altre forme di spontanea organizzazione dei corpi sociali, pienamente coerenti con le premesse concettuali fin qui illustrate.

Queste le origini e lo sviluppo storico dell'ordinamento autonomistico britannico. Successivamente, non c'è dubbio che, con il passare dei secoli, le istituzioni centrali hanno assunto sempre più anche una funzio-

(2) Cfr. A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 120.

(3) Per una sintetica ma puntuale ricostruzione storica del *local government* inglese e poi britannico cfr. S. TROILLO, *Gli Enti locali tra autonomia e integrazione con lo Stato. Il modello del local government britannico*, Roma, Aracne, 2013, pp. 25-44.

ne di guida e coordinamento per le autorità locali. In particolare, questo è vero a partire dalla stagione dei governi liberali dell'età vittoriana che, inoltre, procedono ad una assimilazione del governo locale scozzese la cui tradizione, a sua volta peculiare rispetto a quella inglese, non conosceva la struttura costruita sul doppio binario dei borghi e delle contee. E tuttavia, pur con le necessarie innovazioni che la modernità portò con sé, è lecito affermare che gli stilemi della struttura puntiforme del *local government* non sono mai andati del tutto perduti, proprio perché parte integrante della tradizione politica e giuridica inglese.

3. *Dal local government alla devolution*

Applicando gli schemi della cultura costituzionalistica continentale probabilmente saremmo portati a supporre che il *local government* e la tradizione giuridica che lo aveva espresso siano stati una sorta di incubatrice del recente processo devolutivo britannico. E invece è interessante notare come per quasi tutta la seconda metà del Ventesimo secolo questa tradizione abbia operato come freno alla costruzione di un livello di governo intermedio tra quello centrale e quello locale.

Infatti, da parte di entrambi i versanti, la *devolution* era vista più come un'innovazione potenzialmente disgregatrice dell'integrità dello Stato che una nuova articolazione utile a rispondere alle richieste di riconoscimento delle specificità culturali che provenivano da Scozia e Galles (tralasciando per ora lo spinoso caso dell'Ulster, in quei decenni in preda alle violenze della guerra civile). Per cui le diverse riforme approvate nel secolo scorso, tese a consolidare e rilanciare il livello di governo locale, tra cui quelle introdotte agli inizi degli anni Settanta, vanno lette non solo come risposte a urgenti necessità di razionalizzazione e modernizzazione di questo livello di governo, ma perfino come «una sorta di stratagemma politico inteso a dissociare il *local government* dalla *devolution* anticipando la riforma del primo e rinviando l'attuazione della seconda»⁴.

La nascita dei partiti indipendentisti e il crescente consenso che in alcune fasi politiche veniva loro tributato dall'elettorato nazionalista scozze-

(4) Così A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 122.

se e gallese non fecero che consolidare questo timore fortemente diffuso in Inghilterra, cioè nella *country* che, come vedremo, ha sempre pensato se stessa come l'essenza della nazione, intesa nel senso più ampio del termine, ovvero dello *United Kingdom*.

Inoltre, le classi politiche di Londra covavano il costante timore che la costruzione di rilevanti centri periferici titolari di notevoli attribuzioni, anche sul piano legislativo, avrebbe posto in discussione alcuni capisaldi della *British Constitution*, come la classica supremazia del Parlamento di Westminster, e avrebbe indebolito la capacità dei corpi politici centrali di incidere sui problemi che di volta in volta si presentavano al loro cospetto, a cominciare dall'esecutivo.

Pertanto, non può stupire la constatazione per cui la centralizzazione dei livelli di governo trovò la sua massima espressione nel lungo decennio conservatore, ossia del partito inglese per eccellenza, guidato da Margaret Thatcher, cioè uno dei Primi ministri le cui scelte politiche sono state più radicalmente incisive nel tessuto economico e sociale della società britannica. La "Lady di Ferro" praticò con convinzione una decisa chiusura a nuove forme di autonomismo, forte anche del fallimento dei *referendum* scozzese⁵ e gallese⁶ del 1979 (vertenti sull'approvazione popolare dello *Scotland Act 1978* e *Wales Act 1978* con cui venivano sancite le prime concrete norme autonomistiche e devolutive in capo alle due Regioni, peraltro già con caratteristiche reciprocamente asimmetriche), e una riorganizzazione complessiva delle strutture del potere politico locale, con il *Local Government Act 1985*, intesa a smantellare le grandi unità di governo metropolitano istituite nei due decenni precedenti. E, dunque, non può nemmeno stupire che la svolta decisiva per il cambio di paradigma culturale e l'avvio del processo devolutivo coinciderà con la discontinuità nell'indirizzo politico del Paese che si verificherà nella seconda metà degli anni Novanta.

(5) Sul *referendum* scozzese del 1979 cfr. M. CAIELLI, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1° marzo 1979*, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, pp. 217-240.

(6) Sul *referendum* gallese del 1979 cfr. G. ARAVENTINOU LEONIDI, *The Welsh Veto. Il referendum in Galles del 1979: gli esiti inattesi di un "espediente politico"*, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 261-276.

Il *Labour Party*, da qualche anno guidato dal giovane e dinamico *leader* Tony Blair, che già dall'opposizione aveva saputo imprimere al partito una sterzata al centro in senso liberale, si presenta all'appuntamento della campagna per le *General Election* del 1997 con un profilo marcatamente riformatore in tema di assetti costituzionali. In relazione alle autonomie territoriali manifesta la chiara volontà di aprire una stagione nuova, in grado di contrapporsi nettamente alle chiusure centraliste del ventennio *Tory*⁷.

Vinte le elezioni, il nuovo Governo si muove in piena coerenza con quanto previsto nel Manifesto e attribuisce ai *referendum* sulla *devolution* in Scozia e Galles del 1997 una precisa valenza *mandatory* rispetto alle profonde riforme istituzionali che aveva intenzione di perseguire. L'interpello popolare come base per l'*iter* legislativo era una scelta quasi obbligata per superare la bocciatura dei *referendum* del 1979. Si presentava, infatti, la necessità politico-costituzionale di fondare l'apertura di questa nuova stagione su pronunciamenti del corpo elettorale che segnassero una discontinuità rispetto alla contrarietà o all'indifferenza mostrata nel passato. Se non ci fossero stati quei precedenti sarebbe bastata la competizione elettorale appena tenuta, visto che aveva attribuito una chiara maggioranza al *New Labour* e alle sue intenzioni riformatrici, ma i risultati di quelle consultazioni, pur risalenti a quasi vent'anni prima, potevano essere ribaltati solo da un voto della stessa natura ma di indirizzo diametralmente opposto.

Va messo in evidenza come il tema delle asimmetrie si fosse posto fin da subito, già in quel contesto, coerentemente con il valore assunto dai pronunciamenti popolari del 1997. Gli stessi quesiti referendari, infatti, non potevano che riflettere le differenze fondamentali tra i due processi devolutivi: legislativo quello scozzese, amministrativo il gallese. Infatti, nei due quesiti scozzesi si menzionava l'opportunità di avere un vero e proprio Parlamento cui affidare competenze in materia fiscale, mentre

(7) Sull'indirizzo politico riformatore del *New Labour* cfr. N. BURROWS, *Devolution*, London, Sweet & Maxwell, 2000, pp. 10-27.

in Galles vi era un unico quesito che faceva riferimento solo alla costituzione di una generica assemblea nazionale⁸.

Dall'approvazione di tutti i quesiti referendari scaturì l'adozione da parte del Parlamento di Westminster dello *Scotland Act 1998* (poi modificato e integrato dallo *Scotland Act 2012* e dallo *Scotland Act 2016* ovvero, come vedremo, le tappe fondamentali della *Scottish Devolution*), nonché del *Government of Wales Act 1998* (e successivamente 2006, 2014 e 2017).

Sempre nel 1998 il *Belfast Agreement* (o *Good Friday Agreement*) avviava il processo devolutivo in Ulster, di cui parleremo diffusamente, mentre il *Greater London Authority Referendum Act*⁹ rilanciava una sorta di *devolution* metropolitana, ovvero un mix fra la tradizione del *local government* e le innovazioni della *devolution*: funzioni di governo strategico della grande metropoli con poteri di programmazione molto vasti e con la peculiarità dell'elezione diretta del Sindaco.

Insomma, lunghi e articolati processi che dovremo esaminare per gradi e per tappe, potendoci soffermare, peraltro, solo su quelle cruciali¹⁰.

4. L'avvio dei processi devolutivi in tre realtà distinte

Le coincidenze temporali che abbiamo rilevato sono importanti perché danno conto di un cambio di paradigma politico rispetto alla necessità di implementare forme diverse di autonomie territoriali per rispondere a variegate esigenze della società, e tuttavia non devono far perdere di vista il carattere asimmetrico che il processo devolutivo ebbe fin dalle origini.

(8) Sui due quesiti scozzesi del 1997 cfr. F. DEL CONTE, *Scotland said yes. Gli scozzesi si pronunciano positivamente sull'attuazione della riforma devolutiva*, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 241-259; mentre su quello gallesse cfr., dallo stesso volume, F. CLEMENTI, *Settemila voti che hanno fatto la differenza: il referendum sulla devolution in Galles del 1997*, pp. 277-291.

(9) Su cui cfr. S. PENNICINO, *Un sindaco per Londra o the importance of being "elected". Il referendum sulla creazione della Greater London Authority*, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 309-331.

(10) Per una disamina dettagliata di diversi aspetti della genesi e dei primi anni di vita della *devolution* britannica in una prospettiva comparata, cfr. A. TORRE ET AL. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007.

Le *country* che alla fine del Ventesimo secolo avviano un processo devolutivo sono tre realtà distinte sotto ogni punto di vista: forza delle spinte autonomistiche; esigenze specifiche cui rispondere con queste innovazioni istituzionali; strutture e funzioni delle nuove istituzioni devolute.

Paradossalmente gli elementi comuni agiscono piuttosto come limiti al potere autonomo dei corpi costituzionali in via di formazione: mantenimento della supremazia di Westminster; distinzione tra materie devolute e materie riservate (anche se con diverse modalità di enunciazione); necessità di un costante ricorso a pronunciamenti popolari nello sviluppo del processo devolutivo. Pertanto, le tre esperienze vanno trattate in modo distinto quanto ad avvio, sviluppo e approdo di ciascun processo.

Corre l'obbligo di partire dalla Scozia, sia perché è la terra che storicamente ha più coltivato l'ambizione autonomistica, sfociata talvolta in pulsioni secessioniste, sia perché è lecito affermare che quella scozzese è la *devolution* per eccellenza. Il punto decisivo è costituito dalla riapertura di un Parlamento a Edimburgo: una svolta dal valore simbolico epocale che richiama la ferita del 1707 su cui si era costituito il Regno Unito¹¹.

Quella scozzese è fin dai primi passi, ovvero i già richiamati *referendum* del 1997 e lo *Scotland Act 1998*, una *legislative devolution*, avente al centro la questione fiscale, mirata fin da subito ad ottenere ambiti di capacità impositiva, intesa come spartiacque tra autonomia solo amministrativa e anche politica. La tecnica legislativa adottata è quella classica del principio federalista. Nello *statute*, cioè, vengono enumerate le *reserved matters* e considerate dunque "residuali" le *devolved matters*. Mentre sul piano della forma di governo, fin da subito è istituito uno *Scottish Government*, separato dal nuovo Parlamento, con a capo un *First Minister*.

(11) Per una ricostruzione storica delle vicende che portarono all'unione dei due Parlamenti e delle sue implicazioni costituzionali cfr. J.G. KELLAS, *L'unione di Scozia e Inghilterra nel 1707: un'unione per "incorporazione" o "quasi-federale"?*, in *Act of Union [1707]*, Macerata, liberilibri, 2014, pp. IX-XXXI.

Per il Galles, il *Government of Wales Act 1998* disegnò sostanzialmente una *executive devolution*, in cui la potestà normativa della *Welsh Assembly* era confinata alle enumerate *devolved matters* (tra le altre, sviluppo economico, sanità, ambiente, edilizia, educazione, trasporti, industria, agricoltura, sport, cultura), e aveva natura legislativa secondaria, essendo subordinata all'approvazione da parte di Westminster di *Orders in Council* con cui venivano trasferite all'assemblea gallese funzioni amministrative su quelle materie. Inoltre, è importante ricordare che in quel momento l'Assemblea non godeva di capacità impositiva, e che l'*Executive Committee* era un organo interno all'Assemblea: due caratteri fondamentali per sottolineare le asimmetrie rispetto alla *devolution* scozzese.

Ma quanto ad asimmetrie non vi è dubbio che le più rilevanti riguardano, per ovvi motivi, il caso dell'Ulster, a cominciare dai presupposti della sua forma di *devolution* che si inscrivono inevitabilmente nell'evoluzione della tragica e annosa vicenda dei *Troubles*. Le basi politico-giuridiche del processo autonomistico nord-irlandese si trovano nei caratteri peculiari del *Good Friday Agreement*, ossia l'accordo di pace siglato a Stormont il 10 aprile 1998 tra tutte le fazioni coinvolte: una complessa architettura giuridica e politica su cui ancora oggi si fonda la convivenza in quelle terre.

Dall'approvazione referendaria di quell'accordo di pace scaturì il *Northern Ireland Act 1998*, che ha concretamente dato vita alle nuove istituzioni devolute che, a loro volta, non potevano che risentire delle peculiarità della situazione dell'Ulster, imparagonabile a quella delle altre *country*. Basti pensare, per esempio, alle norme specifiche a garanzia della pari dignità e uguale partecipazione alla vita politica delle collettività, contro le prevaricazioni e per l'implementazione del *decommissioning*, ossia del disarmo bilanciato e controllato di tutte le fazioni.

Ma solo per limitarsi a due temi cruciali come la forma di governo e la potestà legislativa, l'accordo prevedeva la creazione di una *Northern Ireland Assembly*, e di un *Northern Ireland Government*. La composizione di entrambi gli organi risentiva della necessità, legislativamente affermata e disciplinata, che le due comunità, cattolica nazionalista e anglicana unionista, cooperassero nella conduzione politica della regione. Dunque, l'Assemblea deve essere eletta con il metodo proporzio-

nale *Single Transferable Vote*, mentre la composizione dell'esecutivo è fondata sul principio della *dual premiership*, e cioè *First Minister* e *Deputy First Minister* devono essere espressione di due comunità diverse e godono di poteri analoghi, in una sorta di diarchia; inoltre, la distribuzione dei dicasteri deve corrispondere a criteri di proporzionalità rispetto alla composizione dell'Assemblea.

A differenza delle altre due esperienze devolutive, la potestà legislativa prevede in questo caso una tripartizione: sulle *transferred matters*, il cui elenco è stabilito dal Governo di Londra, è piena ed esclusiva; sulle 42 *reserved matters* spetta a Westminster, ma con il possibile coinvolgimento dell'Assemblea di Stormont; sulle *excepted matters* è competente solo Westminster¹².

5. *Gli sviluppi e i punti di approdo*

I successivi passaggi dei processi devolutivi presentano elementi di affinità con le loro genesi. Anche in questo contesto si può sostenere che il modello scozzese e soprattutto le modalità del suo sviluppo abbiano fatto da traino anche per le altre *country*. La *rolling devolution*, il *referendum* indipendentista del 2014, lo *Scotland Act 2016* hanno finito per trainare anche il Galles verso approdi che nel 1998 sembravano molto distanti e perfino il peculiare caso nord-irlandese ha guardato ad Edimburgo per trarre ulteriore vigore autonomistico.

Dapprima lo *Scotland Act 2012* ha provveduto ad incrementare ulteriormente l'autonomia impositiva, grazie in particolare alla *Scottish income tax*. Successivamente, è intervenuto il portato paradossale della sconfitta dei nazionalisti al *referendum* del 2014¹³: la *débâcle* dell'opzione indipendentista viene bilanciata da un rilancio dell'indirizzo auto-

(12) Per un approfondimento sul *Good Friday Agreement* e sul successivo *referendum* che lo approvò cfr. G. CARVALE, *Un voto per la pace? Il referendum sul Belfast agreement del 22 maggio 1998*, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 191-215.

(13) Su cui cfr. M. DUNNE, *Divided Politics in the United Kingdom: the Scottish Referendum, the rise of UKPI and British Relations with the European Union*, in *Percorsi Cost.*, 3, 2014, pp. 787-806; P. LEYLAND, *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Ist. Fed.*, 4, 2014, pp. 857-884; nonché A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016.

mistico, favorito dall'impegno, preso in campagna elettorale dai *leader* dei partiti britannici in caso di vittoria dei "no" alla secessione, a concedere ulteriori spazi di autonomia (la cosiddetta *devomore*)¹⁴. Promessa che viene sostanzialmente rispettata con lo *Scotland Act 2016*, il cui *iter* preparatorio prende avvio subito dopo il *referendum* con l'istituzione della *Smith Commission* e si conclude nella primavera del 2016 con la ricezione di parecchie richieste del fronte autonomista, tra cui l'importantissima definizione delle istituzioni devolute, cioè Parlamento e Governo di Edimburgo, come permanenti. Fino a quel momento, infatti, la loro esistenza era assicurata da uno *statute* del Parlamento di Londra il quale però, in omaggio al classico principio di supremazia del Parlamento, aveva sempre il potere di votare una norma che le abrogasse. Ebbene, lo *Scotland Act 2016* si apre con una norma che cancella questo potere e dunque il ruolo di *dominus* del Parlamento di Westminster sull'esistenza delle istituzioni scozzesi, stabilendo che «*the Scottish Parliament and the Scottish Government are not to be abolished except on the basis of a decision of the people of Scotland voting in a referendum*»¹⁵. Anche il Galles ha visto in questi anni il consumarsi di alcuni passaggi decisivi verso uno sviluppo devolutivo piuttosto marcato, al punto da diventare progressivamente sempre più assimilabile a quello scozzese, soprattutto nell'approdo finale.

Il *Government of Wales Act 2006* conteneva importanti innovazioni e, tra l'altro, conferiva all'Assemblea gallese la potestà legislativa primaria sulle materie devolute, salvo previa autorizzazione del *Secretary of State for Wales* e successivo via libera di Westminster, e istituiva un Governo separato dall'Assemblea. Inoltre, presentava una clausola con cui era possibile, previo *referendum* consultivo, raggiungere un ancor più elevato livello di autonomia legislativa attraverso l'inserimento in una legge successiva di un nuovo elenco di materie su cui esercitare una potestà esclusiva. E infatti questo processo viene concretamente attivato. Il *referendum* del 2011 raccoglie una notevole maggioranza di con-

(14) Sul punto specifico si veda C. MARTINELLI, *Le posizioni referendarie della Coalition Tory-Lib Dem*, in A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora unito?*, cit., pp. 201-216, nonché, nello stesso volume, G. JONES, *After the Scottish Referendum the Devolution Debates Continue*, pp. 217-221.

(15) Così l'art. 1 dello *Scotland Act 2016*.

sensi (64%) all'acquisizione di una piena potestà legislativa¹⁶. Ne conseguono, dapprima, lo *Wales Act 2014*, che recepisce quell'indirizzo confermato dal pronunciamento popolare, e successivamente, come ricordato dopo il fallimento del *referendum* secessionista in Scozia, lo *Wales Act 2017*, approdo decisivo per gli attuali equilibri ordinamentali in quella terra e che riduce ulteriormente quel gap autonomistico rispetto alla Scozia, presente, come detto, fin dagli albori della *devolution* britannica. L'assunzione del modello scozzese è testimoniata dalla presenza nello *Wales Act 2017* di una norma analoga a quella contenuta nello *Scotland Act 2016* sulle istituzioni devolute permanenti.

Se Scozia e Galles hanno visto procedere i propri *devolution processes* in senso evolutivo, ovvero hanno sempre più incrementato i loro spazi di autonomia da un determinato punto di partenza, in modo sostanzialmente lineare anche se a prezzo di conflitti e negoziati con Londra, lo sviluppo devolutivo nord-irlandese, pur influenzato dal positivo esito degli altri due, ha seguito invece binari *sui generis*, inevitabilmente condizionato dalle peculiarità del punto di partenza.

Dopo l'approvazione del *Northern Ireland Act 1998*, il principale momento di verifica e aggiornamento del processo devolutivo in Ulster è stato lo *Stormont House Agreement*, siglato nel dicembre 2014 da tutti i partiti presenti nella *Northern Ireland Assembly*, nonché dai Governi di Londra e Dublino, ovvero tutti i contraenti dell'accordo di pace del 1998. Una sia pur sommaria analisi dei contenuti di questo documento¹⁷ rivela subito come al centro delle priorità della *devolution* nord-irlandese vi siano appunto tematiche specifiche che, in fin dei conti, ruotano tutte attorno alle esigenze legate al mantenimento della pace tra le due comunità e la conservazione dei fragili equilibri su cui si fonda. Per cui non può stupire che il documento si apra con la promessa di un congruo supporto finanziario da parte del Governo bri-

(16) Su questa consultazione referendaria cfr. E. GIANFRANCESCO, *Devolution e referendum in Galles. Uno sguardo dal continente*, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 293-307.

(17) Per una più approfondita analisi dei contenuti cfr. H. ARMSTRONG, P. BOWERS, *Northern Ireland: Stormont House Agreement update*, in *HC Library, Briefing Paper*, n. 07284, 18 August 2015, pp. 1-19.

tannico poiché «*early measures are needed to address the longer term structural financial difficulties in the Northern Ireland budget*»¹⁸, e che prosegua trattando di bandiere, identità, cultura, tradizione, cortei dimostrativi e approccio alla lettura storica degli avvenimenti relativi ai *Troubles*, e che si preveda l'istituzione di una *Independent Commission on Information Retrieval* (ICIR) e di *Implementation and Reconciliation Group* (IRG).

Ne è conseguito il *Northern Ireland (Stormont Agreement and Implementation Plan) Act 2016*, uno *statute* che oggi vive una fase molto delicata a seguito delle continue fibrillazioni politiche in corso da tempo tra DUP e *Sinn Fein*, i partiti più rappresentativi, rispettivamente, degli *Unionists* e dei *Nationalists*. La crisi politica, che prese avvio fin dal 2015¹⁹, non ha ancora trovato una soluzione nemmeno grazie alle elezioni del 2 marzo 2017²⁰ e ai successivi tentativi di Londra di favorire un rinnovato accordo tra le fazioni nord-irlandesi, indispensabile per implementare tutte le più rilevanti clausole contenute nella legge del 2016, dalle norme sul *balanced budget* al definitivo *decommissioning* delle formazioni paramilitari da sottoporre al controllo di una nuova *Independent Reporting Commission*²¹. Una situazione molto delicata, dunque; resa ancor più complicata, come vedremo, dalla Brexit.

6. L'Inghilterra e il fallimento del regionalismo

Un discorso a parte merita la *country* Inghilterra, il cui tentativo di regionalizzazione, sostanzialmente fallito, rappresenta la più cocente sconfitta del processo devolutivo britannico, nonché la conferma in essere della più evidente asimmetria istituzionale presente sul territorio

(18) Così il *first paragraph* dello *Stormont House Agreement*.

(19) E che peraltro non costituisce certamente un fatto inedito in questa terra, nemmeno dopo il 1998. Basti ricordare che dal 2002 al 2007 le funzioni delle istituzioni devolute furono sospese da Londra proprio a seguito della situazione di stallo determinata da una lunga crisi politica. Per un approfondimento su queste tematiche cfr. G. CARVALE, *Verso una nuova sospensione della devolution Nord irlandese*, in *Nomos*, 2, 2015, pp. 1-12.

(20) Su cui cfr. N. DEMPSEY, *Northern Ireland Assembly Elections: 2017*, in *HC Library, Briefing Paper*, n. CBP7920, 9 March 2017, pp. 1-18.

(21) S. PRIDDY, *Implementation of the Stormont House Agreement*, in *HC Library, Debate Pack*, n. CDP0008, 5 January 2017, pp. 1-31.

britannico, ovvero la cosiddetta *English Question*. Per utilizzare un'eloquente espressione, cara a Robert Hazell: *the hole in the devolution settlement*²².

Ed è proprio per dare una soluzione alla radice alle problematiche create dalle differenziazioni inglesi che il governo e la maggioranza laburista ai Comuni, sempre verso la fine degli anni Novanta, avviano il tentativo di regionalizzazione dell'Inghilterra. Il *Regional Development Act 1998* istituisce le *Regional Development Agencies*, che però sono mere strutture di programmazione economica. L'indirizzo autonomistico si fa invece più serio grazie al *Regional Assemblies (Preparation) Act 2003*, con cui il *New Labour* persegue la trasformazione delle regioni in entità politiche sulla falsariga delle aree devolute. Tuttavia, appare presto chiaro come il problema di tutta questa operazione politica non sia di natura giuridica o tecnico-procedurale, bensì risieda nella sostanziale assenza di un'identità culturale specifica di ciascuna regione e di un conseguente afflato autonomista.

La dimostrazione arriva puntualmente l'anno successivo. Viene indetto un *referendum* a titolo sperimentale nella Regione (in prospettiva) del *North-East* per sondare il consenso popolare a questa innovazione istituzionale²³. Il responso è però negativo e la conseguenza è un blocco *sine die* di altre analoghe prove. In sostanza, viene decretata la mancata riuscita di quella trasformazione: l'Inghilterra rimane un corpo estraneo al processo devolutivo²⁴.

Come rilevato in precedenza, l'unica realtà inglese sensibile a questa opportunità è quella londinese che, però, con il tempo sta perdendo sempre più i caratteri di capitale della *Englishness* a favore di quelli della metropoli cosmopolita per eccellenza.

(22) Per una ricognizione delle opinioni di questo autore sul tema cfr. R. HAZELL, *Regional Government in England: Three Policies in Search of Strategy*, in S. CHEN, T. WRIGHT (a cura di), *The English Question*, London, Fabian Society, 2000, pp. 29-44.

(23) Su cui cfr. S. PAROLARI, *Il referendum nel North-East e il fallimento del progetto regionalista per l'Inghilterra*, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 333-352.

(24) Per una completa analisi di queste dinamiche istituzionali e politiche cfr. S. PAROLARI, *Il regionalismo inglese: The dark side of devolution*, Padova, Cedam, 2008.

Naturalmente non si può omettere di ricordare come l'asimmetria inglese abbia prodotto un'importante conseguenza anche sul piano del diritto parlamentare britannico. Il riferimento va ovviamente allo spinoso problema della *West Lothian Question* e alla sua soluzione, solo recentemente trovata, e conosciuta con l'acronimo EVEL (*English Votes for English Laws*)²⁵.

7. *L'impatto della Brexit sui processi devolutivi*

Le asimmetrie britanniche emergono anche rispetto al diverso impatto prodotto dal *referendum Brexit*²⁶ sulle *country* del Regno.

All'indomani del risultato referendario, Scozia e Irlanda del Nord, dove aveva prevalso il "Remain" rispettivamente con il 62% e il 56%, entrano in forte agitazione in attesa di verificare gli sviluppi della situazione. Gli scozzesi, da sempre filo-europeisti anche in funzione storicamente anti-inglese, fanno sapere per bocca della *First Minister*, l'indipendentista *leader* del SNP Nicola Sturgeon, di non voler accettare la fuoriuscita della loro terra, ventilando la riproposizione di un *referendum* secessionista sulla falsariga di quello di due anni prima, fallito per poco e comunque in un contesto in cui il Regno Unito era parte integrante dell'Unione europea. Peraltro, il nuovo Primo Ministro May spegne subito queste velleità non potendosi permettere di avviare il negoziato con l'Europa sotto la spada di Damocle di una minaccia concreta all'integrità del territorio nazionale. Tuttavia, nel corso dei mesi successivi le istituzioni devolute di Edimburgo hanno continuato a rappresentare una spina nel fianco per Londra. Su impulso dello *Scottish Government* il Parlamento scozzese approverà dapprima una legge sulla continuità dell'ordina-

(25) Per un'esaustiva panoramica sul tema cfr. R. KELLY, *English Votes for English Laws*, in *HC Library, Briefing Paper*, n. 7339, 20 June 2017, pp. 1-46.

(26) Sul punto si veda C. MARTINELLI, *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

mento in caso di *Brexit*²⁷ alternativa a quella di Westminster²⁸, e successivamente una mozione per negare il *legislative consent* al fatto che Westminster legiferi in tema di *Brexit* su materie devolute²⁹.

Come sempre in Irlanda del Nord la situazione si presenta in termini ben più drammatici. Bisogna ricordare come la pur precaria condizione di pace in quelle terre si sia retta in questi anni anche su una comune appartenenza di Ulster ed Eire ad una più grande comunità, l'Unione europea appunto, che a sua volta entra direttamente nei rapporti socio-economici dell'Isola, per esempio finanziando programmi di riconciliazione e interscambio commerciale. Così, i Cattolici manifestano subito la loro contrarietà alla situazione che è venuta determinandosi, ventilando l'avvio di un processo di riunificazione con la Repubblica irlandese che ben difficilmente potrebbe essere accettato dagli Unionisti protestanti.

I primi effetti della *Ulster question* si sono pesantemente riverberati sul negoziato tra UK e UE. Il problema dell'*Irish Border* si è rivelato uno degli scogli più difficili da superare. Nessuna delle parti in causa vuole disperdere i vantaggi, in termini economici e di mantenimento della pace, raggiunti con l'abbattimento del confine tra le due parti dell'Isola e men che meno desidera erigere un *hard Border*, e tuttavia queste buone intenzioni sono difficilmente conciliabili con una Brexit che preveda la fuoriuscita di UK da *Customs Union* e *Single Market*.

Dal canto suo il Galles rappresenta uno dei più stridenti paradossi del *referendum* di giugno 2016. Stiamo infatti parlando dell'area del Regno Unito che beneficia dei maggiori finanziamenti comunitari: 5 miliardi di euro nel periodo 2014-2020 (3 dai fondi strutturali; 2 dalla Politica agricola comune).

(27) Cfr. lo *UK Withdrawal from the European Union (legal continuity) (Scotland) Bill*. La legge, votata dal Parlamento di Edimburgo il 21 marzo 2018, non ha potuto ricevere il *Royal Assent* poiché è stata impugnata dal Governo britannico di fronte alla Corte Suprema per verificarne la legittimità sul piano costituzionale dei poteri delle Assemblee devolute.

(28) Cioè allo *European Union (Withdrawal) Act 2018*.

(29) Per ulteriori approfondimenti su tutte queste tematiche cfr. G. COWIE, *Legislative Consent and the European Union (Withdrawal) Bill (2017-19)*, in *HC Library, Briefing Paper*, n. 08275, 23 May 2018, pp. 1-42.

La vittoria del “*Leave*”, supportata in Galles con il 52,5%, avrà un impatto notevole su questi finanziamenti, molti dei quali, gestiti direttamente dal Governo devoluto gallesse, servivano per finanziare anche le politiche autonomistiche garantite dagli atti di devoluzione, in particolare dal recente *Wales Act 2017*. La permanenza dell’accesso del Galles ai programmi di finanziamento è ora materia del negoziato UK-UE.

8. Riflessioni conclusive sulle asimmetrie territoriali nel Regno Unito

Le asimmetrie sono, dunque, un elemento costitutivo della *devolution* britannica, per ragioni storiche, culturali e costituzionali. Tuttavia, dentro un quadro inevitabilmente asimmetrico, possiamo riscontrare alcune tendenze comuni: il coinvolgimento popolare nei momenti di avvio e nei processi di sviluppo; l’intreccio molto stretto tra dinamiche politiche e giuridiche; la sostanziale omogeneità tra Scozia e Galles delle materie oggetto di devoluzione, riconducibili ai consueti settori di competenza di *Scottish* e *Welsh Office*; le reciproche influenze nei processi di riconoscimento di crescenti spazi di autonomia.

Ma al di là di ogni constatazione possibile sulle peculiarità nord-irlandesi o sulla tendenziale convergenza del processo gallesse verso gli stili di quello scozzese, resta il fatto che il più importante fattore di asimmetria è costituito da un vero e proprio tabù culturale e costituzionale: il rifiuto di una parte cospicua della società inglese di essere parte del processo devolutivo e delle sue motivazioni culturali. Un rifiuto radicato nella storia e nella cultura di una terra che si sente depositaria dello spirito dell’intera nazione, ovvero dello *United Kingdom*, e delle istituzioni che ne testimoniano la grandezza sul piano storico: il Parlamento e la Monarchia.

Queste ataviche convinzioni comportano conseguenze anche sulla sistematica del processo autonomistico britannico in chiave comparata. Ancora una volta la *British Constitution*, intesa in senso lato, si dimostra una fonte inesauribile di specificità britanniche rispetto agli ordinamenti fondati su una Carta costituzionale, con il conseguente problematico utilizzo delle classiche categorie elaborate dalla scienza giuridica per identificare istituti e processi: decentramento, autonomismo, regionalismo, federalismo, e così via.

Oggi la Gran Bretagna si trova ad un bivio circa la propria identità nel mondo e quanto ai caratteri della propria unità statale. La *Brexit* è parte integrante di questo dibattito e, al tempo stesso, ne costituisce l'incognita più forte. La posta in gioco è il futuro del Regno Unito: verso una ennesima trasformazione indolore o verso un concreto rischio di disgregazione? Il futuro si incaricherà di rispondere.