

Scozia: *devolution*, quasi-federalismo, indipendenza?

Alessandro Torre

Abstract

La devolution scozzese ha contribuito in misura determinante alla definizione nel nord della Gran Bretagna di un ordinamento substatale che si articola attraverso i tre fondamentali poteri pubblici. Sotto l'egida di un forte partito nazionalista attualmente al governo, questa peculiare formula di autogoverno gode di profondi collegamenti con le diverse componenti della società civile e ha sensibilmente ridimensionato quella condizione di deficit partecipativo che è il cruccio dei governanti britannici. L'ultimo atto di tale vasto processo di trasferimento di funzioni costituzionali e di revival identitario, che i nazionalisti ravvisano nell'indipendenza dal Regno Unito, formerà l'oggetto di un referendum autodeterminativo di prossima indizione (autunno 2014). L'articolo analizza tali passaggi, ipotizzando che la vasta mobilitazione dell'opinione pubblica scozzese e britannica sul tema del nesso devolution-indipendenza comporterà comunque, come già si osserva da tempo, il superamento della tradizionale flessibilità della Constitution di matrice inglese.

1. Introduzione: impatto concettuale e costituzionale della devolution

Dall'osservazione di quei sistemi di autogoverno territoriale che alla fine del XX secolo sono stati realizzati in alcune aree del Regno Unito si possono enucleare gli elementi che caratterizzano una nozione complessiva di *devolution* che in alcune democrazie europee, ove da tempo sono in corso impegnativi programmi di riforma che implicano la riformulazione dei grandi decentramenti territoriali¹, risulta ben

(1) Sulle analogie di tali orientamenti v. G. DE VERGOTTINI, *Devoluzioni e transizioni costituzionali: annotazioni comparative*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e*

adattabile in chiave generale alla forma di Stato del *post-welfare*². Questa forma di Stato, che non corrisponde più ai canoni dello Stato sociale ma ne mutua in forma frammentaria alcuni elementi, è ancora anomica. Essa risulta priva di una autonoma definizione scientifica poiché è per lo più connotata in senso negativo: infatti, tenendo conto di quelle condizioni di sofferenza del *welfare state* che nel Regno Unito si erano andate delineando in modo sempre più macroscopico nel periodo della crisi di risorse del 1970-79 (Gabinetto laburista Wilson-Callaghan) ed ancor più dal 1979 in poi nella lunga fase del conservatorismo di Margaret Thatcher e dei suoi continuatori, di certo si può dire – come altrove in Europa – che lo Stato sociale non esista più, ma con pari certezza risulta difficile stabilire quale compiuto modello statuale ne abbia preso il posto.

A fronte di tale sopravvenuta indeterminatezza definitoria, per cui la nuova forma di Stato britannica non risultava più definibile come del *welfare*, ma per la quale non era stata elaborata una nuova convincente configurazione, le riforme devolutive hanno informato di sé la transizione verso rinnovati assetti del potere pubblico consistenti: 1) nella strutturazione policentrica ed asimmetrica dell'organizzazione dello Stato; 2) nella creazione di forme decentrate della democrazia parlamentare e nella convivenza tra sistemi elettorali diversi da quello impiegato per l'elezione del Parlamento di Westminster; 3) nel protagonismo politico dei partiti regionali e delle branche substatali dei partiti del tradizionale bipolarismo; 4) nella tendenziale differenzia-

transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa), Torino, Giappichelli, 2007, pp. 3-12. Ed anche C. JEFFERY, D. WINCOTT, *Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition*, in *Publius. The Journal of Federalism*, I-2006, pp. 3-18. Si veda anche lo studio tedesco, che include anche osservazioni sul sistema britannico, di N. BEHNKE, B. PETHERSON, A. FISCHER-HOTZEL, D. HEINZ, *Measuring Success of Constitutional Reforms: Evidence from Territorial Reforms in Eight Western Democracies*, in *Regional and Federal Studies*, 4-5, 2011, pp. 447-477.

(2) Senza dire della tradizionalmente centralista Francia, è tra queste democrazie compresa l'Italia, che nel 2001 riformava l'intero Titolo V della Costituzione e che in tale frangente aveva attinto all'argomento devolutivo, ma invero più alla sua mitologia che ai contenuti e ponendolo in continuità, e talvolta in equivoca sinonimia, con il federalismo: è quanto si rilevava criticamente in L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002.

zione su scala territoriale dei diritti sociali, economici e culturali; 5) nell'instaurazione di nuovi metodi di contrattazione dell'azione pubblica tra diversi livelli di governo; 6) nella nascita di nuove forme di giurisdizione aventi ad oggetto i conflitti territoriali; 7) nella trasformazione degli apparati ministeriali centrali in ragione della gestione politica di rapporti con gli Esecutivi substatuali; 8) nell'apertura di nuovi canali di interlocuzione con gli organi dell'Unione europea e di cooperazione transfontaliera; 9) nella creazione di forme organizzative prossime alla federalizzazione; e infine 10) nella nascita e/o nello sviluppo di nuove dottrine costituzionalistiche. Se effettivamente tali parametri, alcuni dei cui caratteri saranno presi in esame in questo scritto alla luce di circa un ventennio di *devolution* prima teorizzata (così nelle prospettive a suo tempo individuate dalla *Scottish Constitutional Convention* e da alcuni *think tanks* inglesi tra cui assumeva rilievo la *Constitution Unit* dell'*University College London*) e quindi attiva, hanno riscontro nella realtà, la nozione di "Stato devoluto"³ può essere utilmente tenuta in considerazione per fissare le coordinate statuali del post-*welfare* britannico.

Il concetto di *devolution* o di *devolution of power*, come si diceva nel periodo in cui si gettavano nel Regno Unito le basi programmatiche di un salto di qualità in direzione politica del regionalismo economico⁴,

(3) Un tentativo di dare un nome a questa nuova concezione della statualità, che ha basi essenzialmente pragmatiche ma che se adeguatamente sistematizzata può essere provvisoriamente eretta a sistema, si ha in A. TORRE, voce *Devolution* (*dir. comp.*), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, agg. XV, 2007, pp. 6-7; e *Le metamorfosi del governo territoriale (lo Stato devoluto è una nuova forma di Stato?)*, in ID. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, cit., 2007, pp. 309-338; e qui si veda anche il contributo finale di L. VOLPE, *Summary ending: verso la "forma devoluta" dello Stato costituzionale?*, pp. 1151-1176.

(4) Così nello scritto di uno dei fondatori del devoluzionismo: J.P. MACKINTOSH, *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*, Harmondsworth, Penguin Books, 1968, in cui si proponeva uno schema devolutivo generalizzato che comprendeva anche la regionalizzazione dell'Inghilterra (nei suoi aspetti essenziali, il programma di *devolution* del neolaburismo blairiano ha ricalcato tale formula). La tematica è stata ripresa da numerosi studi, tra cui ci si limita a segnalare la rassegna di J. BRADBURY (a cura di), *Devolution, Regionalism and Regional Development: The UK Experience*, London, Routledge, 2008.

molto deve a quanto in tale campo è stato realizzato in Scozia, area nel cui *milieu* intellettuale la stessa idea devolutiva, sotto le influenze congiunte del pensiero nazionalista e del riformismo laburista, aveva trovato nel secondo dopoguerra le condizioni più propizie della propria formulazione.

La particolarità scozzese, dei cui connotati politici e istituzionali si dirà tra breve, motivava tale primato tra le aree substatali del Regno Unito⁵ quale alveo del devoluzionismo e quale principale luogo d'origine di quelle correnti neo-autonomistiche che a partire dagli anni Settanta del XX secolo avrebbero influito sul diritto pubblico britannico fino a informare delle proprie istanze l'ondata di riforme avviata nel 1997-98 e a fornire le basi di forti innovazioni nel tessuto costituzionale del Regno Unito (si pensi all'istituzione nel 2005 della *Supreme Court of the United Kingdom*) e di proposte che in un futuro non troppo lontano potrebbero condurre perfino all'indipendenza scozzese. Nel complesso quadro dell'arcipelago devolutivo del Regno Unito⁶ la condizione di peculiarità del quadro istituzionale della Scozia, che la dottrina più vicina agli argomenti del nazionalismo non esitava a definire un sistema politico del tutto *sui generis*, ovvero un sistema di *government* parimenti coerente e

(5) Senza dire tuttavia dell'Irlanda del Nord, area di devolution prototipica ove tra il 1921 e il 1972 pure aveva operato un sistema incorporato nell'Assemblea legislativa dello *Stormont* e in un Esecutivo ad essa politicamente legato: un esperimento di autogoverno destinato ad essere annullato per effetto dell'instaurazione di un regime di *direct rule*, posto in essere dal Governo britannico per tenere sotto controllo la violenza politica aggravatasi negli anni Sessanta proprio a causa delle gravi misure discriminatorie varate dal Legislativo devoluto a danno della comunità cattolico-separatista. La parabola dello *Stormont* nordirlandese e la sua chiusura (per la cui ricostruzione storica influenzata dallo spirito dell'epoca v. H. KELLY, *How Stormont Fell*, Dublin, Gill-Macmillan, 1972) dimostrano come non sempre la *devolution* abbia prodotto effetti progressivi nel complesso quadro identitario del Regno Unito.

(6) Complessità su cui si è soffermata l'attenta analisi di P. LEYLAND, *The Multifaceted Constitutional Dynamics of UK Devolution*, in *International Journal of Constitutional Law*, 1, 2001, pp. 251-273. Con più spiccata sensibilità geopolitica, il tema è stato sviluppato da M. GOODWIN, M. JONES, R. JONES nell'articolo *Devolution, Constitutional Change and Economic Development: Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of the British State*, in *Regional Studies*, 4, 2010, pp. 421-436.

separato rispetto a quanto è comunemente noto a proposito della forma costituzionale “inglese” del Regno Unito⁷, risaltava nel periodo in questione a fronte di un quadro gallese di storica integrazione politica e giuridica (nel quale tradizionalmente i caratteri distintivi della nazionalità si esaurivano nel dato folclorico e vernacolare)⁸, e di un’Irlanda del Nord scossa da un inarrestabile conflitto civile produttivo di uno stato di crisi costituzionale permanente i cui effetti non si limitavano all’area ma coinvolgevano l’intero Regno Unito⁹. Pertanto non desta sorpresa che, come verso la fine del XIX secolo il principio di *home rule* (che trovò ospitalità nel pensiero dell’indipendentismo d’Irlanda e da questo fu portato a una radicalizzazione che elaborò la separazione dello Stato repubblicano dell’Éire) produsse un considerevole impatto concettuale sulla riflessione costituzionale dei riformatori dell’epoca¹⁰ e di successiva generazione ivi compresi gli uomini politici e gli animatori culturali aderenti alla *Scottish Home*

(7) Non si può omettere di rammentare, a tal proposito, due fondamentali studi sul sistema politico scozzese del periodo pre-devolutivo, entrambi derivanti dalla riflessione di J.G. KELLAS: *Modern Scotland*, London, Allen & Unwin, 1980, 3ª ed.; e soprattutto *The Scottish Political System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, 3ª ed., e l’articolo *Prospects for a New Scottish Political System*, in *Parliamentary Affairs*, 1989, pp. 519-532. Dell’autorevole studioso nazionalista si attende in Italia, per la collana *Il Monitore Costituzionale*, un nuovo commento alle clausole dell’Unione anglo-scozzese: *Act of Union 1707*, Macerata, Liberilibri, 2013, di prossima pubblicazione. Sulla coerenza del sistema di governo scozzese, tra i numerosi studi disponibili ci si può limitare a citare, all’epoca in cui Kellas elaborava le nuove edizioni dei suoi studi, M. KEATING, A. MIDWINTER, *The Government of Scotland*, Edinburgh, Mainstream Publ., 1983; e, in tempi più recenti, C.M.G. HIMSWORTH, C.M. O’NEILL, *Scotland’s Constitution: Law and Practice*, Edinburgh-London, LexisNexis UK, 2003. Da ultimo, v. nuovamente M. KEATING, *The Government of Scotland. Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh, Edinburgh Press, 2010, 2ª ed. (1ª ed. 2005).

(8) Cfr. D. DUNKERLEY, A. THOMPSON, *Wales Today*, Cardiff, University of Wales Press, 1999.

(9) Analizzato nei suoi tratti pre-devolutivi in J. MORISON, S. LIVINGSTONE, *Reshaping Public Power: Northern Ireland and the British Constitutional Crisis*, London, Sweet & Maxwell, 1995.

(10) Come documentato in M. GARDINER, *The Cultural Roots of British Constitution*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2004. In Italia si veda anche l’interessante studio di D.G. BIANCHI, *Storia della devoluzione britannica. Dalla secessione americana ai giorni nostri*, Milano, Franco Angeli, 2005.

Rule Association, così la *devolution* scozzese ha monopolizzato una parte molto significativa del dibattito costituzionale per tutti gli anni Settanta del XX secolo, ovvero in un periodo che va dalle riflessioni nate dall'indagine della *Royal Commission on the Constitution* (1969-73) produttiva di un memorabile ma sostanzialmente inascoltato rapporto sulla necessità – che era già intuita come ineludibile in quella fase di sviluppo della statualità britannica in cui l'avanzamento del *welfare state* si coniugava con l'espansione del c.d. *big government*¹¹ e con l'appuntamento con l'Europa comunitaria – che si accordasse il dovuto riconoscimento alle profonde connessioni costituzionali sussistenti tra le identità nazionali interne al regno e la riforma delle istituzioni rappresentative e di governo¹², fino alle proposte di riforma del periodo che occuparono alcune tra le fasi più critiche del dibattito legislativo¹³ e al *referendum* del 1979 che imprimeva una severa battuta d'arresto a un vivace confronto devolutivo¹⁴ e, di fatto, apriva la strada al *revival* in chiave rigidamente thatcheriana del monolitico unionismo *tory*.

(11) Esaminata in modo molto particolareggiato, nella sua fase laburista di sviluppo e nella successiva contrazione thatcheriana, in R. ROSE, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, London, Sage, 1984, disponibile anche in Italia con il titolo *L'espansione della sfera pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1988.

(12) Per un'analisi "a caldo" del *Report* della Commissione e delle problematiche evidenziate a proposito del rapporto tra parlamentarismo di Westminster e ipotesi di *devolution* v. N. JOHNSON, *The Royal Commission on the Constitution*, in *Public Administration*, 1974, pp. 1-12. Per una lettura diretta delle fonti, ROYAL COMMISSION ON THE CONSTITUTION (1968-73), *Report*, Cmnd. 5460, London, HMSO, 1973, e in appendice a tale fondamentale documento il *Research Paper* n. 7 dal titolo *Devolution and Other Aspects of Government: An Attitudes Survey*, 1973.

(13) All'epoca efficacemente sintetizzate in chiave costituzionalistica in V. BOGDANOR, *Devolution*, Oxford, Oxford University Press, 1979. Di tale opera dell'eminente costituzionalista si ha una versione radicalmente aggiornata che dà ampio conto del sistema riformato: *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 1999, mentre annotazioni critiche si desumono dal suo articolo *Devolution: Decentralisation or Disintegration?*, in *Political Quarterly*, April-June 1999, pp. 185-194.

(14) Senza dire della vasta letteratura britannica in argomento, il doppio episodio referendario che, in Scozia e in Galles (ma in modo molto più controverso nella prima area, ove per una manciata di voti la riforma risultò respinta dal voto popolare), determinò la caduta della *devolution* e nella Camera dei Comuni condusse al memorabile voto di sfiducia nei riguardi del Gabinetto Callaghan, è stato ben analizzato nei due saggi di

Infine l'opzione devolutiva, dopo un lungo periodo di quiescenza, avrebbe trovato forma concreta con l'approvazione dello *Scotland Act 1978*, ponendo in essere un quadro costituzionalizzato di autogoverno focalizzato sulla nascita di un Parlamento con sede a Edimburgo, e tra i cui ulteriori sviluppi giova sinteticamente segnalare l'ascesa del consenso nei riguardi dello *Scottish National Party* (d'ora in poi: *SNP*) e l'avvento dei Nazionalisti al governo dell'area (elezioni 2007 e 2011), l'indagine della *Calman Commission* (2007-09) che ha prodotto una dettagliata e programmaticamente favorevole analisi del congegno devolutivo nell'area¹⁵, e un nuovo *Scotland Act 2012* che ha ampliato la sfera potestativa dello *Scottish Parliament*. La riforma del 1978 ha pertanto attivato un processo altamente dinamico fin nelle sue prime manifestazioni¹⁶, che per quanto riguarda la posizione costituzionale della Scozia e le sorti dell'intero Regno Unito sta per sfociare – se lo *SNP* manterrà la sua promessa – in quelle prospettive di secessione per via referendaria che, se effettivamente realizzate, porranno fine a un legame stabilito nel 1707 o produrranno un vincolo britannico radicalmente diverso (che, per esempio, potrebbe non escludere un'ipotesi federalista).

M. CAIELLI, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1° marzo 1979*, e di G. ARAVANTINOU LEONIDI, *The Welsh Veto. Il referendum in Galles del 1979: gli esiti inattesi di un "espediente politico"*, in A. TORRE (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, risp. pp. 217-240 e 261-276.

(15) Dettagliatamente commentata in M. KEATING, *The Future of Scotland and the Calman Commission*, Aberdeen, Centre of the Study of Public Policy/University of Aberdeen, 2008.

(16) Analizzato nelle sue diverse declinazioni, in relazione alle molteplici aree funzionali che erano la classica sfera di esercizio del *welfare state*, in J. ADAMS, P. ROBINSON (a cura di), *Devolution in Practice. Public Policy Differences within the United Kingdom*, London, Institute for Public Policy Research, 2002, anche nella sua riedizione del 2005 a cura di J. ADAMS, K. SCHMUECHER. Se tuttavia si intende scandagliare l'intera materia devolutiva nelle sue molteplici componenti settoriali, identitarie e territoriali sarà opportuno consultare il prezioso annuario edito dalla *Constitution Unit* sotto il titolo *The State of the Nations*, il cui primo volume, a cura di R. HAZELL, era dato alle stampe nel 2000 (Thorverton, Imprint Academic) con il sottotitolo *The First Year of Devolution in the United Kingdom*, e che per alcuni anni ha regolarmente documentato lo sviluppo del quadro devolutivo nell'intero Paese.

2. Elementi ricostruttivi del pluralismo devolutivo nel Regno Unito: concretezza della statualità e artificialità della nazione

Se considerato alla luce di tale tappe che ne segnano il progresso (e il cui tessuto connettivo è occupato, sul piano delle progettazioni costituzionali, non solo dal radicalismo del pensiero separatista dei Nazionalisti e dal tradizionale federalismo liberal-democratico, ma anche dalle proposte della *Scottish Constitutional Convention* fondata nel 1989 in piena età thatcheriana), delle concezioni tardo-vittoriane degli *home rulers* il devoluzionismo scozzese è senza dubbio il più naturale erede, e le istituzioni di governo che ne sono nate sono oggi un formante imprescindibile del profondo mutamento costituzionale che è in atto nel Regno Unito.

Per quanto del devoluzionismo rappresenti l'esempio più avanzato, il sistema scozzese non è certamente un dato isolato: non lo è né per quanto concerne le formule *stricto sensu* devolutive (infatti lo *Scotland Act 1998* e le sue successive integrazioni sono parte di una copiosa sequenza di interventi legislativi che nello stesso anno, con il *Government of Wales Act*, il *Northern Ireland Act* e il *Greater London Authority Act*, hanno introdotto riforme del medesimo genere nelle altre aree substatali in cui il Regno Unito è storicamente suddiviso e fondato quella che si può definire una metodologia comune della *devolution*¹⁷, o hanno tentato di far ciò in Inghilterra con il *Regional Development Act 1998*)¹⁸, né con riguardo all'intero ordine costituzionale: gli effetti concatenati delle riforme devolutive, infatti, hanno prodotto ripercussioni anche su altri settori dell'ordinamento che non

(17) Su cui si sono soffermati molti studi che, non limitandosi ad occuparsi dei quadri substatali in cui sono state realizzate le riforme devolutive, osservano la *devolution* nei suoi elementi comuni immediatamente desumibili al momento della sua prima applicazione: tra questi v. N. BURROWS, *Devolution*, London, Sweet & Maxwell, 2000; e C. PILKINGTON, *Devolution in Britain Today*, Manchester, Manchester University Press, 2002. Come più recente testimonianza dell'interesse tributato alla devoluzione in altri Paesi, v. – tra i molti – il vasto studio di F. ROUX, *La dévolution en Grande-Bretagne. Contribution à la réflexion sur l'autonomie institutionnelle*, Paris, Dalloz, 2009.

(18) Per un quadro d'insieme di tali riforme si voglia considerare A. TORRE, "On devolution". *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 203-340.

dovrebbero avere alcun significativo contatto con le forme di autogoverno del Paese, e su cui invece il devoluzionismo proietta un'ombra che da tempo i detrattori considerano sinistra, se non addirittura terrificante¹⁹. Anche in questo caso la *devolution* scozzese, per via della sua configurazione, ha prodotto un impatto diffuso sulla Costituzione che, alla maniera di Burke, si definirebbe “ereditata” dal Regno Unito. Infatti i tratti basilari del modello devolutivo per la Scozia erano stati originariamente delineati nel Libro bianco *Scotland's Parliament* quali componenti di un vasto programma giuspubblicistico ispirato a quelle concezioni di “Terza Via” che sotto le amministrazioni del *New Labour* hanno informato di sé gli interventi compiuti in direzione sia di numerose istituzioni del Paese come la Camera dei Pari, la Banca d'Inghilterra, taluni corpi ministeriali (si pensi al *Department for Constitutional Affairs* creato nel 2003 e al ridimensionamento dei dicasteri “territoriali” per Scozia e Galles), le amministrazioni locali; sia dei principi che innervano la forma di Stato, come nel dirompente *Human Rights Act 1998* e nel *Data Protection Act 1998*, nel *Freedom of Information Act 2000*, nel *Constitutional Reform Act 2005* (istitutivo della *Supreme Court of the United Kingdom*²⁰) e nel meno noto *Wel-*

(19) Fra i molti, sia sufficiente tenere presente quanto si argomentava, negli anni ruggeri del sollevamento nazional-devolutivo, negli allarmati capitoli offerti da J. Brand, *From Scotland with Love*, pp. 169-182 e da M.J. ESMAN, *Erosion of the Periphery*, pp. 183-199, al catastrofico volume di I. KRAMNICK (a cura di), *Is Britain Dying? Perspectives on the Current Crisis*, Ithaca, N.Y.-London, Cornell University Press, 1979; e in T. NAIRN, *The Break-Up of Britain. Crisis and Neo-Nationalism*, London, Verso, 1981, 2ª ed. Non meno pessimistico il contributo di un antidevoluzionista tra i più convinti e polemicamente attivi, il T. DALYELL, che sollevò la *West Lothian Question*, edito con il titolo *Devolution: The End of Britain*, London, Jonathan Cape, 1977, anche se lo scritto di Nairn resta a tutt'oggi il più celebre e dibattuto contributo sull'argomento, a cui in Gran Bretagna dedicava la propria attenzione la critica marxista dello Stato con l'autorevole contributo del recentemente scomparso E. HOBBSBAWM, *Some Reflections on the “Break-Up of Britain”*, in *New Left Review*, 1, 1977, pp. 3-23. In tema si attende il saggio di W. MATTHEWS, *The New Left, National Identity and the Break-Up of Britain*, Leiden-Boston, Mass., Brill, 2013, in corso di edizione. In particolare sulle origini e i moderni sviluppi della questione scozzese v. T.M. DEVINE, *The Break-Up of Britain? Scotland and the End of Empire*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 2006, pp. 163-180.

(20) Importante novità costituzionale, ma invero non così nuova nell'ispirazione (su tale questione cfr. A. TORRE, *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2006, pp. 259-286), commentata in

fare Reform Act 2007. Sarebbe pertanto riduttivo considerare la *devolution* scozzese, che ha portato il settentrione britannico verso forme di autogoverno sempre più pronunciate conducendole sotto l'egida di un nazionalismo governante che oggi, avendo rinsaldato le posizioni di vantaggio già conseguite nel 2007²¹, si sta decisamente orientando verso la prospettiva di una scissione post-devolutiva del Regno Unito, come una mera riforma localistica, elemento isolato in un quadro di vasta transizione costituzionale così come esso è in atto da circa un ventennio a questa parte. È pertanto con riferimento all'intero sistema costituzionale del Regno Unito che la transizione devolutiva realizzata in Scozia può essere pienamente compresa²², e che di essa sia dato verificare in quale misura sia da considerare – come in effetti è – un sistema completo negli organi che concorrono alla definizione di un ordinamento costituzionale (ed allo stesso modo non si può trascurare la lettura comparativa dell'assetto istituzionale devoluto scozzese, che va posto in relazione alle altre forme di *devolution* osservabili nelle altre aree che compongono lo Stato unitario britannico). Come si spera di dimostrare, la realtà devolutiva scozzese (ma senza che si dimentichi che, sebbene con le dovute differenze, anche le altre formule di *devolution* possono offrire spunti simili) è una chiave di lettura per una nuova, meno conformista interpretazione della Costituzione britannica, ed anzi il veicolo di una radicale reinterpretazione

Italia in E. BALBONI, *Il Constitutional Reform Act 2005*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2007, pp. 399-403. Largamente preannunciata era la prospettiva della riorganizzazione, anche in relazione alla questione devolutiva, del sistema delle alte Corti britanniche, come si legge nel *paper* di A. LE SUEUR, R. CORNES, *The Future of the United Kingdom Highest Court*, London, The Constitution Unit, 2001.

(21) Evento elettorale che ha assicurato allo *SNP* oltre il 30% dei voti, e su cui si leggano gli articoli apparsi su *Scottish Affairs*, 60, 2007: P. JONES, *The Smooth Wooing: The SNP's Victory in the 2007 Scottish Parliament Elections*, pp. 6-23; e D. DENVER, "A Historic Moment"? *The Results of the Scottish Parliament Elections 2007*, pp. 61-79, che consentono di prefigurare l'impulso che tale eclatante affermazione potrà esercitare sulle prospettive indipendentistiche.

(22) In tal senso avverte G. CARVALE, *Devolution scozzese e nuovi assetti costituzionali in Gran Bretagna*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, pp. 659-705. Cfr. anche R. BLACKBURN, R. PLANT (a cura di), *Constitutional Reform. The Labour Government's Constitutional Reform Agenda*, London, Longman, 1999.

dei suoi fondamenti e possibilmente dell'eliminazione di alcuni tradizionali luoghi comuni.

Sebbene l'osservatore europeo continentale sia il più delle volte indotto a considerare interpretativamente esaurienti i suoi tratti inglesi e, pertanto, a rappresentarlo consuetamente in termini di *English Constitution*, il sistema costituzionale del Regno Unito mostra – anche se essi possono risultare ben celati – i caratteri che sono propri di uno Stato unitario composito che è formato dall'aggregazione ma non necessariamente dall'integrazione di aree substatuali che sono chiaramente distinguibili nei loro caratteri geopolitici: tali, come è ben noto, la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord, e con qualche difficoltà si ammette nel novero delle aree di devoluzione anche la *Greater London*, vasto territorio metropolitano ove pure nel 1998 una significativa forma di autogoverno è stata reintrodotta²³ e classificata sotto l'etichetta devolutiva nell'intento di dimostrare che i principi di *devolution* possono occasionalmente prescindere dal dato della coesione dell'identità nazionale ed applicarsi, sebbene non senza elementi di contraddizione²⁴, a qualsiasi dimensione di *territorial government* (un intento tuttavia sonoramente smentito in Inghilterra e che solo di recente, con il *Localism Act 2011*, i *tories* stanno tentando di recuperare facendo leva su altri argomenti e su altre concezioni del rapporto tra governo britannico e autonomie locali²⁵). Queste aree, nelle quali sono stati posti in essere separati processi di *devolution*, si caratterizzano per autonome fisionomie nazionali. In esse gli elementi dell'uniformità e della differenziazione, della centralizzazione e del decentramento, dell'integrazione e della disomogeneità, del profondo radicamento

(23) Se ne parla – tra i molti – in chiave prevalentemente ricostruttiva nel saggio di B. PIMLOTT, N. RAO, *Governing London*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

(24) Come rilevato, con riferimento all'esordio del nuovo sistema organizzativo, in P. MARTINO, *Greater London Authority v. Downing Street. Relazioni tra livelli di governo nel quadro dell'imperfetta devolution londinese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2002, pp. 1457-1476.

(25) Su tale interessante strumento legislativo, espressivo del tentativo *tory* di riprendere il controllo delle spinte potenzialmente centrifughe dell'autogoverno territoriale inglese, cfr. quanto si osserva in P. LEYLAND, *The Localism Act 2011: Local Government Encounters the "Big Society"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, 2012, pp. 767-788.

storico e dell'evolutive in costante trasformazione operano secondo intrecci diversificati che sovente confondono l'osservatore per via delle complicazioni istituzionali che recano con sé, e di certo la Scozia e l'Irlanda del Nord ne formano i quadri più problematici.

La stessa idea che si pone alla base dell'asimmetrica fenomenologia costituzionale della *devolution* e della sua inclusione nella dimensione della *multilevel governance*²⁶, ovvero l'idea di nazione, risulta tutt'altro che uniforme ed è variamente interpretata a seconda del sistema geopolitico interno a cui fa riferimento²⁷. Da un lato, nella lettura corrente che è culturalmente dominante nei Paesi di lingua inglese, e che come tale è recepita da molti giuristi europei, la nazionalità del Regno Unito (che si sintetizza nell'espressione d'uso comune, vaga ma non necessariamente indeterminata, di *Britain*) trova sintesi nel concetto solo apparentemente unificante di *Britishness*²⁸ e di fatto la sua anglicizzazione è culturalmente accettata fino al punto di essere tenuta come esaustiva perché è evidente, se la si considera sotto il profilo delle istituzioni di governo e del diritto, che la nazione britannica si pone sotto l'egemonia della doppia dogmatica dei corpi costituzionali di Westminster e della *common law*. Dall'altro lato, non si può mancare la constatazione che nella principale isola dell'arcipelago britannico l'idea nazionale è tutt'altro che uniforme ed anzi risulta alquanto disaggregata nei suoi tratti distintivi²⁹: l'Inghilterra, come s'è

(26) Come indagata in R. PALMER, *Devolution, Asymmetry and Europe: Multi-Level Governance and the United Kingdom*, Brussels-Oxford, Peter Lang, 2008, sulle cui tesi si veda la breve nota di E. MACPHAIL, *Devolution, Asymmetry and Europe: Multi-level Governance in the United Kingdom*, in *Regional and Federal Studies*, 2, 2013, pp. 257-258. Per un commento italiano v. F. PALERMO, "Divided we stand". *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution...*, cit., pp. 149-170.

(27) Argomento che trova sviluppo nei diversi contributi raccolti, a scenario devolutivo già delineato, in B. CRICK (a cura di), *National Identities: The Constitution of the United Kingdom*, Oxford, Blackwell, 1991.

(28) Etichetta omnicomprensiva che esprime il tradizionale senso di coesione identitaria dell'intero Paese, i cui tratti sono ricostruiti in K. ROBBINS, *Great Britain. Identities, Institutions and the Idea of Britishness*, London, Longman, 1998.

(29) Sul punto v. A. TORRE, *Stato e Nazione nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2011, pp. 925-964. Interessanti annotazioni sul rapporto tra senso identitario scozzese e struttura delle istituzioni tra Edimburgo e Westminster sono in

detto, è culla delle istituzioni unitarie e del diritto dominante, impone e diffonde storicamente lingua, cultura, stili di organizzazione politica, e questo suo ruolo dominante è stato il principale ostacolo all'introduzione di qualsiasi formula di *devolution*. La nazionalità gallese è fortemente legata a un dato linguistico e culturale un tempo significativo ma oggi sempre più evanescente ed è pienamente assimilata sia nel diritto sia – almeno fino alla riforma devolutiva – nella fisionomia costituzionale. La Scozia infine, come meglio si dirà più avanti, coltiva e tiene vivi un'identità giuridica autoctona e un costituzionalismo di radicamento nazionale le cui radici affondano nell'indipendenza del Regno pre-unitario e nei corpi politici che in esso sono sopravvissuti. Una menzione a parte merita l'Irlanda del Nord, che perse le proprie istituzioni all'inizio del XIX secolo e che da quell'epoca forma una dimensione del Regno Unito fortemente lacerata da opposte, radicali identità che si distribuiscono nelle dimensioni della nazione separatista irlandese e della nazione unionista britannica, nettamente distinguibili per opzioni religiose, culturali e sociali, e storicamente unite da quella opzione della militarizzazione che solo negli ultimi tempi, per effetto della *devolution*, sembra essersi attenuata: d'altra parte le sei contee dell'Ulster semplicemente “non” sono parte della Gran Bretagna (il Regno Unito è, infatti, “di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord”).

Nelle tre zone della c.d. “periferia celtica”, che nell'insieme formano con l'Inghilterra il *puzzle* unitario del Regno Unito³⁰, sussistono pertanto scenari politici che in tutto o in parte hanno caratteri propri. Accanto ai *British parties* del tradizionale bi-(o, oggi, tri-)polarismo, in Scozia e in Galles si osserva l'azione di rigogliosi partiti regionali a esplicito orientamento nazionalista, lo *Scottish National Party* e il gallese *Plaid Cymru*, che sono portatori, specialmente in Scozia, di autonomi progetti costituzionali che tra le loro estreme manifestazioni

I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?*, in *Le Regioni*, 6, 2005, pp. 1267-1306.

(30) Per la cui osservazione è tuttora molto utile lo studio di R. ROSE, *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government*, London, Longman, 1982.

contemplano l'indipendenza; e in Irlanda del Nord sussiste una vera e propria galassia politica in cui i partiti "britannici" sono virtualmente assenti o operano sotto mentite spoglie, e nella quale operano formazioni politiche i cui programmi e le cui militanze si aggregano intorno al cattolicesimo repubblicano, al protestantesimo unionista e ad orientamenti di mediazione che sono tuttavia minoritari. Le vocazioni economiche e le connotazioni sociali di Scozia, Galles e contee dell'Ulster presentano, inoltre, difformità spesso stridenti: la questione dello sfruttamento delle risorse petrolifere del Mare del Nord, per esempio, è stata uno dei cavalli di battaglia dei devoluzionisti scozzesi degli anni Settanta del XX secolo, e oggi torna ad essere un argomento autorevole che concatena i profili dello sviluppo dell'area, della sua autodeterminazione politica e finanziaria, e infine dell'indipendenza dallo Stato britannico.

Nel Regno Unito, ove è sostanzialmente assente una dottrina dello Stato perché la statualità è una realtà pragmatica realizzata attraverso le istituzioni del *government* che non necessitano di una personificazione concettuale, la nazione è una creazione artificiale che è funzionale più alla realizzazione dell'imperialismo interno ed esterno che alla formazione di una identità comune³¹, e pur con questi limiti è correntemente accettata nelle Isole che si definiscono Britanniche ove pure la questione identitaria se correlata alla *devolution* resta notevolmente articolata³². In realtà essa si articola in infrastrutture politiche, costituzionali, giuridiche che si differenziano secondo direttrici non artificiali, e che producono pulsioni centrifughe che, come in Irlanda

(31) Un'acuta analisi della metodologia imperialistica che ha prodotto l'unificazione dello Stato britannico è nel cap. *The Making of the United Kingdom: The Anatomy of English Imperialism*, in J. BULPITT, *Territory and Power in the United Kingdom. An Interpretation*, Manchester, Manchester University Press, 1983, pp. 70-103. Più radicale, e controversa, è la nota versione di M. HECHTER, che nell'ampio studio *Internal Colonialism. The Celtic Fringe in British National Government 1536-1966*, London, Routledge & Kegan Paul, 1975, non esita a sottoporre a una serrata critica valori e modalità di realizzazione dell'unificazione britannica.

(32) Cfr. J. WILSON, K. STAPLETON (a cura di), *Devolution and Identity*, Aldershot, Ashgate, 2006 e, con più diretto riferimento alla questione scozzese, M.S. LEITH, *Governance and Identity in a Devolved Scotland*, in *Parliamentary Affairs*, 2, 2013, pp. 286-301.

del Nord o molto probabilmente nella Scozia del prossimo 2014, anno del voto popolare sull'indipendenza, possono superare il livello di guardia turbando la pace sociale e mettendo in seria discussione l'integrità stessa del Paese. In altri termini, il Regno Unito forma un sistema a coesistenza di ordinamenti e la *devolution*, nella sua accezione di "riallocazione territoriale dei poteri costituzionali" che è realizzata attraverso una traslazione di poteri di governo dal centro inglese alle periferie nazionalmente caratterizzate o ad aree a specifica vocazione amministrativa (la *Greater London*), è la più innovativa ed efficace risposta costituzionale a questa condizione di multidimensionalità. Ne deriva che ad ogni area substatale si adatta una diversa formula di *devolution* che corrisponde a peculiari esigenze territoriali e a diverse forme di distribuzione del potere politico³³, e per tale motivo è appropriato che si parli non di un'unica realtà devolutiva trasmessa alle periferie interne, bensì di un pluralismo devolutivo ("le" devoluzioni) o, secondo altro punto di vista, di una *devolution* visibilmente asimmetrica, naturale e quasi ovvia espressione della pluridimensionalità delle identità nazionali³⁴, in cui le analogie di fondo sono controbilanciate da marcate peculiarità e da diversi elementi di criticità³⁵. Se, in sintesi, la particolare formula devolutiva applicata all'Irlanda del Nord, dopo secoli di conflitti civili, con il *Northern Ireland Act 1998* era ed è tuttora finalizzata, seppure in un clima di latente precarietà, all'instaurazione di una pacifica convivenza civile in un territorio storicamente funestato dallo scontro armato tra opposti nazionalismi (e ciò è stato fatto introducendovi principi informatori che non han-

(33) Così nell'analisi di A. TRENCH, *Devolution and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 2007, studio che può essere comparato, per verificare lungo quali percorsi il devoluzionismo abbia effettivamente influito sull'esercizio del potere di governo nel Regno Unito, con quanto argomentato in J. BULPITT, *Territory and Power in the United Kingdom*, cit., 1983.

(34) Argomento su cui si insiste particolarmente nel capitolo *Asymmetrical Government and the Plurinational State*, in M. KEATING, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 102-133.

(35) Messi in evidenza per la Scozia, dopo il primo quinquennio di attività delle istituzioni devolute, nella rassegna di C. BROMLEY, J. CURTICE, D. MCCRONE, A. PARK (a cura di), *Has Devolution Delivered?*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2006.

no ragione di essere applicati alle altre aree della devoluzione: tra questi il *power-sharing* e il *cross-community*, intesi ad eliminare le condizioni di discriminazione politico-sociale che erano motivo delle fattuali condizioni di guerra civile nelle sei contee, e per questo la soluzione nordirlandese non può essere certamente considerata meno “di frontiera” rispetto alla scozzese)³⁶, la *devolution* del Galles è solo in apparenza fondata sui motivi culturali connessi alla preservazione dei caratteri della nazionalità gaelica, trovando la sua reale ragion d’essere nella prioritaria necessità di promuovere economicamente un’area tra le più svantaggiate del Paese collegandone il debole sistema produttivo, ove possibile, con le più affluenti realtà dell’Unione europea. La strana *devolution* attuata con il *Greater London Authority Act 1999* ha restituito alla gigantesca area metropolitana della capitale non certo le istituzioni della dignità nazionale che altrove formano il nucleo dell’istanza devolutiva (Londra è tutt’altro che un’area celtica, ed è alquanto dubbio che la si possa connotare quale sistema politico autonomo), ma piuttosto quell’amministrazione strategica, vitale per il maggiore agglomerato urbano del Regno Unito, che le era stata brutalmente sottratta con il *Local Government Act 1985* thatcheriano (essa è pertanto un’area in cui i motivi della *devolution* si fondono con quelli del *local government* e con la fisionomia della “città-regione”). A ciò va aggiunto che, come accennato, la *devolution* ha dato una pessima prova di sé in Inghilterra ove l’esistenza di un ben avviato regionalismo macroeconomico e pianificatorio è tutto quanto s’è potuto concedere alla politica delle grandi aree; qui, in altri termini, l’opzione devolutiva consistente nel passaggio dalle regioni economiche alle regioni politicamente coese e costituzionalmente autogovernate, creando una rete di assemblee “altre” rispetto alle storiche istituzioni di Westminster, introdotto nell’area un improbabile dualismo parlamentaristico rendendo il territorio inglese una periferia di se stesso che,

(36) Per questo motivo la *devolution* basata su tali principi inclusivi è comunemente considerata l’ultima risorsa costituzionale per l’Irlanda del Nord, il fallimento della quale ripiomberebbe l’area nella storica conflittualità; sul punto v. R. MCGINTY, *A Breathing Space for Devolution: Public Attitudes to Constitutional Issues in a Divided Northern Ireland*, Swindon, Economic and Social Research Council, 2003.

in quanto parificato alle altre aree di *devolution*, avrebbe perso la sua storica condizione di autoreferenzialità (qui la devoluzione semplicemente mancava delle sue premesse essenziali e delle condizioni di realizzazione che altrove hanno prodotto risultati apprezzabili). Comparato con le attuazioni devolutive in Scozia, Galles, Irlanda del Nord e area londinese, il fallimentare caso inglese³⁷ conferma per contrasto che la *devolution* non è uno schema riformatore astratto applicabile a un intero territorio statale, e pertanto non un modello che operi in condizioni di perfetta riproducibilità né una formula costituzionale buona per tutte le stagioni, bensì un programma riformatore a fondamentale caratterizzazione pragmatica e procedimentale (“*devolution, a process not an event*”, dichiarava nel 1999 uno statista gallese³⁸: la definizione è ormai celebre e usatissima), direttamente aderente alle peculiarità territoriali interne allo Stato e che richiede di essere modulato con cura in relazione a queste peculiarità.

3. *La devolution come antitesi storica e politica dell'Act of Union 1707*

In Scozia la formula devolutiva introdotta con lo *Scotland Act 1998* e di seguito evoluta verso più elevati livelli potestativi si impone all'attenzione quale formula di avanguardia perché integra un regime di disarticolazione costituzionale che quanto ad autonomia dei propri caratteri politici può non risultare più complesso o problematico del nordirlandese, ma che di certo risulta essere il più esaustivo tra quelli esistenti: per esempio, l'indubbio avanzamento delle condizioni devolutive in Galles, ove con successivi strumenti legislativi le istituzioni dell'area sono passate da una limitata *devolution* amministrativa

(37) Su cui in Italia ha ben scritto S. PAROLARI, *Il regionalismo inglese. The dark side of devolution*, Padova, Cedam, 2008. Cfr. anche G. BALDINI, *La devolution in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, 2004, pp. 649-678.

(38) Così si esprimeva R. DAVIES, all'epoca deputato ai Comuni e Segretario di Stato per il Galles, nell'ultracitato *pamphlet* intitolato appunto *Devolution. A Process Not an Event*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 1999, ove con riferimento al caso gallese (ma il concetto ben si applica anche alla Scozia) la rinascenza costituzionale della *devolution* è collegata alle grandi riforme laburiste delle amministrazioni locali della prima metà degli anni Settanta del XX secolo.

(1998) a un sempre più evidente potenziamento delle proprie funzioni legislative (2006 e *referendum* del marzo 2011), è ancora lontano dal produrre il medesimo impatto qualitativo dell'azione politica dello *Scottish Parliament*. Nell'area sussistono infatti numerose infrastrutture politiche e istituzionali che in gran parte sono il lascito di stratificazioni storiche senza una cui conoscenza la gran parte dell'etimologia devolutiva resta nell'ombra, e pertanto non è per indulgere a un mero antiquariato che, per risalire alle radici dell'odierno devoluzionismo, si rende necessario evocare il 1707, ovvero la fase di grande congiuntura storico-costituzionale in cui – con il *Treaty* (successivamente *Act*) *of Union* – il Regno Unito di Gran Bretagna nasceva indubitabilmente dall'Unione parlamentare dei regni d'Inghilterra e di Scozia³⁹: questo sguardo verso il passato sarà utile se non altro per valutare fino a qual punto il sistema scozzese, arrivato all'età contemporanea e non più così periferico come nel suo nebbioso passato, fosse geneticamente predisposto alla *devolution*.

La formale novazione della statualità sanzionata con tale unificazione⁴⁰ passava attraverso la fusione di due Legislativi o attraverso quella che da diverse parti è stata definita una *union by incorporation* che nel nuovo Regno apriva la strada sia a un nuovo ordine politico-istituzionale, sia allo sviluppo del parlamentarismo post-rivoluzionario, entrambi regimi politici posti sotto la ferrea egemonia delle istituzioni di Westminster. Un elemento singolare di tale processo di unificazione è nel fatto che le istituzioni scozzesi, una volta superata la fase di violenta repressione del primo separatismo che contestava l'Unione e dei sollevamenti armati dei lealisti stuartiani, si sottraevano a quella forzosa uniformazione costituzionale della statualità che in epoche successive avrebbe caratterizzato altri processi di unificazione portati a compimento nel continente europeo, inaugurando un assetto che è

(39) Ma non senza che i due regni fossero congiunti sotto un'unica Corona nell'epoca post-elisabettiana, come si documenta nel pregevole studio di B.P. LEVACK, *The Formation of the British State: England, Scotland, and the Union 1603-1707*, Oxford, Clarendon Press, 1987.

(40) Così nell'analisi di E. WICKS, *A New Constitution for a New State? The 1707 Union of England and Scotland*, in *Law Quarterly Review*, 117, 2001, pp. 109-126.

stato anche considerato, se certamente non di diritto, almeno di fatto quasi-federale.

L'enfatizzazione della natura semifederale del rapporto che lega la Scozia alla Gran Bretagna è un tipico argomento interpretativo con cui alcuni giuristi nazionalisti hanno inteso dare risalto ai caratteri fortemente autonomi e coerenti del sistema istituzionale scozzese e pertanto motivare la naturalità, e quasi l'ovvietà, della sua separazione dal Regno Unito. Al di là delle curvature propagandistiche proprie del pensiero separatista, è un dato di fatto che l'area abbia conservato pressoché indenni (o più avanti soggette a trasformazioni che comunque non ne avrebbero intaccato oltre misura i nuclei politici e culturali e, pertanto, anche la sostanza costituzionalmente pregnante) alcune fondamentali istituzioni sociali quali la Banca di Scozia istituita nel 1696 e tuttora battente moneta; il sistema educativo regolato dal pre-unitario *Education Act 1696*⁴¹ e le quattro potenti istituzioni universitarie che diventeranno culla dell'Illuminismo di Adam Smith, Ferguson, Reid, Hume; la confessione nazionale basata dal 1690 sul Presbiterianesimo e sulla Chiesa Stabilita di Scozia; quell'embrione di strutture assistenziali che in seguito, nel *welfare state* novecentesco, si trasformeranno in un efficiente sistema di servizi sociali⁴². Perfino sul piano dei diritti l'appello del popolo scozzese a un proprio *Claim of Right* (1689) implicava l'estraneità giuridica delle grandi carte delle libertà prodotte in Inghilterra dalla *Magna Carta* in poi fino al *Bill of Rights*, ed oggi – a *devolution* entrata nella sua fase avanzata – proietta dubbi circa l'automatica applicabilità *in toto* alla Scozia di quell'*Human Rights Act 1998* che tanto impatto sta sviluppando sull'intero ordine costituzionale del Regno Unito: la questione rivela sviluppi costituzionalistici molto significativi⁴³ poiché stando a taluni argomenti

(41) L'autonomia del sistema educativo costituisce in Scozia uno dei pilastri dell'identità nazionale fin dal 1707, e la *devolution* ne ha rafforzato l'influenza sociale e politica. Cfr. W. PICKARD, J. DOBIE, *The Political Context of Education after Devolution*, Edinburgh, Dunedin Academic, 1993.

(42) E che da una *devolution* ben temperata può trarre notevole impulso, stando a quanto si legge in D. BIRRELL, *The Impact of Devolution on Social Policy*, Bristol, Policy Press, 2009.

(43) L'argomento è stato approfondito, anche con riferimento alle connessioni tra l'*Hu-*

del nazionalismo giuridico scozzese, così come la classica sovranità del Parlamento del Westminster – che dall'età vittoriana in poi, auspice il pensiero di A.V. Dicey, tanta parte ha nella dottrina costituzionale britannica di matrice inglese – è stata considerata non estensibile alla Scozia, l'applicabilità della CEDU all'ordinamento scozzese dovrebbe risultare non diretta, ma da filtrarsi adeguatamente attraverso i principi e la giurisdizione attiva di *Scots law*, la cui inclusione nel sistema devolutivo lascia presumere una forma di costituzionalizzazione del Giudiziario che non ha riscontri nel sistema di *common law*⁴⁴, e i nuovi canoni amministrativi introdotti dalla *devolution*, nonché considerata come risalente al mai abrogato né abrogabile *Claim of Rights* pre-unitario (una risposta a tale problema potrebbe individuarsi nella giurisdizione della neo-costituita *Supreme Court of the United King-*

man Rights Act 1998 e lo *Scotland Act 1998* e al dibattito sviluppato in sede di giurisdizione, nel saggio di C. HIMSWORTH, *Rights versus Devolution*, in T. CAMPBELL, K.D. EWING, A. TOMKINS (a cura di), *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (ora disponibile anche in Oxford Scholarship Online, 2010), pp. 145-162. Nel medesimo volume sono inclusi anche scritti dedicati all'analoga questione in Galles e Irlanda del Nord, aree di *devolution* che non hanno nel loro retroterra costituzionalistico un autonomo *Claim of Rights*; ma in attesa che il dibattito produca esiti affidabili, v'è chi osserva come in Scozia il diverso regime dei servizi sociali instaurato dalla *devolution* in alcuni campi del *welfare* (sanità, pensioni, servizi assistenziali, scuole, ecc.) abbia di fatto prodotto modifiche nel concreto *status* del cittadino che differiscono sensibilmente da quelli di cui altri godono in Inghilterra, Galles o Ulster, con ciò incidendo in misura relativamente elevata sull'effettività dei diritti sociali in diverse aree del Paese: sul punto cfr. N. BURROWS, *New Basic Rights under Devolved Government?*, e C. CASONATO, C. PICIOCCI, *Devolution, diritti, identità: la tutela della salute fra asimmetrie ed esigenze di uniformità*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution...*, cit., 2007, risp. pp. 241-258 e 259-282; sulla medesima questione cfr., più di recente, L. SCAFFARDI, *Sanità e devolution. La soluzione britannica*, in G.G. CARBONI, *La salute negli Stati composti. Tutela del diritto e livelli di governo*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 43-69. Per ricostruire i termini essenziali del dibattito britannico v., tra i molti, S.L. GREER, *The Territorial Bases of Health Policymaking in the United Kingdom after Devolution*, in *Regional and Federal Studies*, 4, 2005, pp. 501-518.

(44) Come si sostiene in S. TIERNEY, *Constitutionalising the Role of the Judge: Scotland and the New Order*, in A. BOYLE, C. HIMSWORTH, H.L. MACQUEEN (a cura di), *Human Rights and Scots Law. Comparative Perspectives on the Incorporation of the ECHR*, London, Hart, 2002, pp. 57-82. Nel medesimo volume cfr. Anche A. BOYLE, *Human Rights and Scots Law: Introduction*, pp. 1-8; e LORD CLARKE, *Human Rights, Devolution and Public Law*, pp. 9-19, da cui si possono desumere i fondamenti storici e giuridici del "filtro" devolutivo in tema di diritti fondamentali.

dom, ai cui primi anni di attività si deve la nascita di una consistente giurisprudenza in tema di diritti che presumibilmente, dando seguito alle prime avvisaglie, con la questione devolutiva non mancherà di praticare intersezioni sempre più significative⁴⁵). In realtà il discorso può essere generalizzato: se interpretata come sistema quasi-federale, la *devolution* nella sua globalità applicativa nel campo dell'amministrazione è stata da taluni interpretata come un fattore di fattuale disgregazione dell'eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali⁴⁶. Senza dire della reviviscenza dei precedenti storici su cui il nazionalismo giuridico fa molto affidamento, tutto verte, in ultima analisi, sulla diversa nozione di ordinamento "domestico" che i giuristi anglo-britannici e i loro colleghi scozzesi pongono come coordinata concettuale e base legale dell'incorporazione dei diritti "europei"; alcuni agguerriti costituzionalisti di orientamento nazionalista, partendo da una impietosa critica del concetto di sovranità applicabile allo Stato britannico sulla base di desuete interpretazioni giuspubblicistiche⁴⁷, hanno perfino messo in discussione la legittimità, per parte scozzese, dell'adesione alla CEE deliberata dal Regno Unito con l'*European Communities Act 1972* giungendo a ipotizzare una ridefinizione delle relazioni dell'area substatale con le istituzioni dell'Unione europea (la questione, come è ovvio, andrebbe incontro a una radicale revisione

(45) Per una ricostruzione del primo biennio di giurisdizione della *Supreme Court*, che a norma del *Constitutional Reform Act 2005* ha rilevato le funzioni della Commissione giudiziaria della Camera dei Lords (e pertanto anche la sua competenza in materia di diritti fondamentali) v. A. TORRE, P. MARTINO, *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel biennio 2009-2010*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2011, pp. 3963-3997.

(46) Risulta particolarmente illuminante in argomento l'articolo di P. CHANEY, *Quasi-Federalism and the Administration of Equality and Human Rights: Recent Developments and Future prospects – A Preliminary Analysis from the UK's Devolution Programme*, in *Public Policy and Administration*, 1, 2012, pp. 69-88.

(47) Così, molto autorevolmente, in N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999 e 2001 (disponibile in Italia con il titolo *La sovranità in discussione*, Bologna, Il Mulino, 2003). Sul punto v. anche A. TORRE, *L'attuazione del diritto comunitario nel Regno Unito e la questione della sovranità parlamentare*, in G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 136-147.

qualora il *referendum* indipendentistico del 2014 conduca alla separazione della Scozia dallo Stato britannico). Ma non sono questi gli unici esempi citabili di implicazioni del regime devolutivo che comportano forme di *opting out* della Scozia rispetto all'ordinamento del Regno Unito: recentissima è la questione relativa all'applicabilità del *Royal Charter* (tale la lettera patente che la Corona per sua prerogativa accorda per conferire un potere a un'istituzione, sia essa di governo locale, universitaria, o di altra natura) a istituzioni peculiarmente scozzesi o a entità britanniche operanti nell'area⁴⁸.

A questi autonomi apparati di carattere infrastrutturale, che agiscono nel profondo di un sistema costituzionalizzato e che nella Scozia storica erano di per sé bastevoli ad alimentare uno spiccato senso identitario dandone motivo di sopravvivenza nonostante l'incorporazione al Regno Unito, si aggiungevano una rete di radicate istituzioni amministrative di *local government* un tempo egemonizzata – aliena la contea tipicamente anglo-gallese – dai centri urbani, o *Royal burghs*, e una struttura autoctona di Corti di giustizia sotto la cui giurisdizione si conservava, viepiù radicandosi, il sistema giuridico di *Scots law*, prevalentemente codificato e con ben riconoscibili radici romanistiche e pertanto dotato di fonti solo parzialmente influenzate dal diritto inglese di *common law* (che invece si imponeva forzosamente in Galles fin dal medioevo e in Irlanda nell'età moderna). Nell'epoca del liberalismo gladstoniano, ovvero in una fase di grandi riforme e in cui si diffondeva lo spirito della *home rule*, tutte queste istituzioni di derivazione pre-unitaria, già unite in un solido blocco, si arricchivano peraltro di un vivace movimento nazionalista guidato dalla *Scottish Home Rule Association* che fu la principale antenata dell'odierno *Scottish National Party*⁴⁹, e di un organo di governo

(48) Fortemente problematica è in argomento la recente nota di I. JAMIESON, *The Leveson Report, the Royal Charter and the Scottish Parliament*, Newsletter del Constitutional Law Group, 20/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org.

(49) Sull'evoluzione storica del movimento nazionalista in Scozia conservano la loro validità ricostruttiva gli studi di K. WEBB, *The Growth of Nationalism in Scotland*, Harmondsworth, Pelican Books, 1978; e di J. BRAND, *The National Movement in Scotland*, London, Routledge & Kegan Paul, 1978; in seguito, l'indagine sul nazionalismo scozzese si è fusa con l'osservazione degli sviluppi politici dello *SNP*.

plurifunzionale, il Segretariato di Stato per la Scozia o *Scottish* – oggi *Scotland* – *Office*, che per conto dell'Esecutivo di Londra, ma anche con forte radicamento nel territorio scozzese, esercitava vaste funzioni amministrative in settori che con lo *Scotland Act 1998* saranno trasferiti nel corredo potestativo delle istituzioni della *devolution* (il che ha comportato un drastico ridimensionamento dell'influenza del dicastero nel campo della *governance* del territorio e dei rapporti con gli enti locali).

La specificità istituzionale e giuridica scozzese, i cui caratteri – come è evidente – non trovano eguali nelle altre aree a caratterizzazione nazionale in cui le riforme devolutive sono state realizzate (si pensi al Galles, totalmente assimilato all'Inghilterra fin da epoca Tudor e per tale motivo privo di istituzioni proprie), ha conservato i propri intrinseci elementi distintivi sopravvivendo a quasi tre secoli di regime centralizzatore basato sull'egemonia del Parlamento di Westminster e dei suoi Esecutivi, sicché l'odierna formula di *devolution* vi ha trovato, oltre che un terreno politicamente fertile, una struttura costituzionalmente articolata in cui alcuni corpi istituzionali già operavano attivamente e in forza di una tradizione ininterrotta di amministrazione pubblica domestica. Pressoché tutte le *devolved matters* (tra queste: organizzazione del *local government*, educazione e formazione professionale, sanità e servizi sociali, tutela del patrimonio culturale e ambientale, *housing* o edilizia da abitazione, diritto e ordine pubblico, sviluppo economico, agricoltura, pesca e foreste, arti e sport) che a norma dello *Scotland Act 1998* e del suo omologo del 2012 sono collocate nella potestà legislativa del Parlamento scozzese, trovano nell'ordinamento della Scozia pre-unitaria e nelle clausole protettive dell'*Act of Union* le condizioni della loro sussistenza nel contesto della contemporaneità devolutiva⁵⁰. Pertanto non può stupire che in Scozia, con l'avvento della *devolution*, tutti i poteri dello Stato ope-

(50) Sono consistenti le proiezioni costituzionalistiche dell'Unione del 1707 sulle attuali sembianze del sistema devolutivo e sulla questione della sovranità del Parlamento di Westminster, come si può leggere in D.J. EDWARDS, *The Treaty of Union: More Hints of Constitutionalism*, in *Legal Studies*, 1, 1992, pp. 34-41.

rino oggi in una condizione politicamente autonoma e interlocutoria rispetto alle istituzioni del Governo britannico di Westminster, agendo attraverso le dimensioni della classica tripartizione dei poteri legislativo, governativo e giudiziario, e con organi – lo *Scottish Parliament*, lo *Scottish Executive* e le Corti di giustizia – che ne costituiscono nel contempo gli elementi soggettivi ed oggettivi. In un certo senso, se la si considera nei suoi tratti istituzionali essenziali, la *devolution* configura l'antitesi storica e costituzionale dell'Unione (o meglio si direbbe la sua antitesi costituzionalmente sostenibile, oltre la quale si trovano solamente le ipotesi federalistiche o perfino la totale separazione), e di converso lo *Scotland Act 1998* è l'antitesi legislativa dell'*Act of Union 1707*. Il nucleo metodologico di entrambi i momenti in cui entra in gioco la forma dello Stato è esattamente lo stesso perché consiste, in ultima analisi, nella parlamentarizzazione come preminente fattore di mutamento della statualità, secondo un processo per cui operare sulla configurazione del Legislativo equivale a definire la struttura e l'essenza stessa dello Stato, sia esso unitario centralizzato (1707) o unitario devoluto (1998) nei cui riguardi opera in direzione aggregativa o, come appunto con la *devolution*, disaggregativa o potenzialmente tale.

Tale concetto può essere illustrato ricorrendo alla tradizionale dottrina (inglese) fondata sulla supremazia costituzionale del Parlamento, per cui unire le istituzioni parlamentari ha implicato, ai fini della fondazione del Regno Unito di Gran Bretagna, l'unificazione *tout court* dello Stato (ma secondo alcuni anche una Unione quasi-federale: questa la versione di pensatori nazionalisti che nell'individuazione di elementi di federalismo fattuale disseminati nel Regno Unito, e segnatamente nei rapporti costituzionali tra Scozia e Inghilterra, intravedono un passaggio intermedio tra la devoluzione e l'opportunità indipendentistica), operazione in sé meccanica rispetto alla quale il residuo scenario politico e istituzionale scozzese poté anche rimanere invariato e in una condizione di separazione costituzionalmente garantita rispetto ai corpi costituzionali di Westminster purché tale condizione di separatezza non si rivelasse suscettibile di sprigionare esplicite tensioni centrifughe, tant'è vero che, nel momento in cui il Parlamento britannico ha verificato l'insorgere di tali pulsioni l'azione

riformatrice è stata drastica: il che avvenne già nel 1708 con l'abolizione del Consiglio Privato scozzese fomentatore del ribellismo anti-unitario, e in termini più positivi con l'istituzione nel 1885 dello *Scottish Office*, significativa chiave di volta dei rapporti anglo-scozzesi⁵¹. Altra cosa è l'integrazione (pseudo)nazionale, che per la Scozia è stata realizzata mediante un'operazione culturale molto più graduale e di complessa realizzazione, anche se tale buona regola non sempre è stata seguita altrove nel Regno Unito (basti pensare al ferreo regime di "colonialismo interno" applicato al Regno d'Irlanda con l'Unione del 1801, dal che due secoli di irrisolte tensioni, e oggi, con il *Northern Ireland Act 1998*, una formulazione devolutiva "di ordine pubblico" dalla quale stanno nascendo nuove alleanze tra settori politici un tempo irriducibili).

La lettura in chiave costituzionale della realtà scozzese dall'Unione alla *devolution* sembra dimostrare che separare o devolvere le stesse istituzioni parlamentari lasci intravedere, a dispetto delle più ottimistiche previsioni ufficiali dei riformatori che nella *devolution* hanno inteso individuare un elemento di rafforzamento della coesione dello Stato, la prospettiva della disgregazione⁵². Da qui, ovvero dal momento in cui il fulcro di ogni operazione devolutiva consiste nel trasferimento su scala substatale di funzioni legislative e, pertanto, nell'istituzione di parlamenti (Scozia) o assemblee (Galles, Irlanda del Nord) decentrati, l'aura di inaffidabilità che nell'opinione degli antidevoluzionisti e, tra questi, dei Conservatori che di uno strenuo unionismo hanno fatto un elemento essenziale del proprio manifesto politico fin dagli anni delle rivendicazioni irlandesi e scozzesi per la *home rule*, è attribuita alla

(51) Organo di governo che nel periodo pre-devolutivo ha meritato importanti studi tra cui sia sufficiente citare Sir D.M. MILNE, *The Scottish Office, and Other Scottish Departments*, London, Allen & Unwin, 1957. Sull'evoluzione dei rapporti politici e istituzionali anglo-scozzesi dall'età post-vittoriana alla *devolution*, si veda il saggio di W.L. MILLER, edito sotto l'egida della *British Academy*, *Anglo-Scottish Relations from 1900 to Devolution and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

(52) Questione anticipata in J. BRADBURY, N. MCGARVEY, *Devolution: Problems, Politics and Prospects*, in *Parliamentary Affairs*, April 2003, pp. 219-236. Sulla medesima questione v. anche J. CURTICE, *A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 1, 2006, pp. 95-113.

devolution scozzese ed all'uso che della devoluzione è generalmente fatto dai nazionalismi⁵³.

4. Costituzionalismo devolutivo e costituzionalismo separatista: l'influenza del nazionalismo e i dinamismi dell'ordinamento devoluto

La questione della trasformazione dello Stato britannico prodotta dall'avanzamento della *devolution* è stata efficacemente interpretata dai Nazionalisti scozzesi, i quali del Regno Unito mettevano peraltro in forte discussione i fondamenti costituzionali ben prima che lo *Scotland Act 1998* ripristinasse nell'area il Legislativo autonomo: per esempio, tra le più ardite e potenzialmente eversive rivendicazioni del non conformismo costituzionale nazionalista compariva tempo addietro, quale non propriamente amichevole espressione di benvenuto alla nuova Regina nel caso *MacCormick v. The Lord Advocate*, 1953, la contestazione del nome "Elisabetta II" basata sull'argomento che, non essendo mai esistita una Elisabetta I nel Regno Unito di Gran Bretagna ma "solamente" in quello d'Inghilterra in un'epoca in cui la Scozia era del tutto indipendente, l'ordinale "II" era costituzionalmente illegittimo, da ciò derivando inoltre, come ampliamento del discorso verso altre sfere costituzionali, che anche la sovranità del Parlamento di Westminster era un principio privo di efficacia alcuna, o *no counterpart*, a nord del confine anglo-scozzese ed al quale comunque il nazionalismo regionale non avrebbe politicamente accordato il proprio riconoscimento⁵⁴. Un ventennio dopo (anni Settanta del XX secolo) gli aderenti allo *Scottish National Party* sarebbero stati fra i più convinti sostenitori della *devolution*, sostanzialmente accettando l'idea devolutiva complessiva che emergeva da importanti teorizzazioni di marca labur-nazionalista fondate su una generale regionalizzazione

(53) Cfr. A. AUGHEY, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom*, London, Pluto Press, 2001; e v. anche A. WRIGHT (a cura di), *Scotland: The Challenge of Devolution*, Aldershot, Ashgate, 2000.

(54) Utile articolo ricostruttivo degli argomenti di parte scozzese sul classico concetto di sovranità parlamentare è G. LITTLE, *Scotland and Parliamentary Sovereignty*, in *Legal Studies*, 4, 2004, pp. 540-567.

del Regno Unito, ed in seguito, per reazione alla *débat* del devoluzionismo in Scozia che fu determinata, in un momento in cui la Scozia giunse appena a un passo dalla *devolution* per cui tanto si erano impegnati nell'intero decennio politico, dall'esito negativo del *referendum* indetto nel maggio 1979 per dare corso allo *Scotland Act 1978*, si sarebbero trasformati in fautori di prospettive costituzionali molto più radicali che respingevano il gradualismo devolutivo spaziando dall'ipotesi della dichiarazione unilaterale di indipendenza all'odierna ipotesi di separazione della Scozia dal Regno Unito su cui verterà il *referendum* autodeterminativo programmato per l'autunno 2014.

La salita al potere nel 1979 della destra conservatrice di marca thatcheriana, nota per la sua particolare ostilità verso le istanze di autogoverno delle aree celtiche⁵⁵ (ma anche, come si è visto, delle maggiori contee metropolitane inglesi e della *Greater London*), non arrestava del tutto le rivendicazioni scozzesi per una maggiore autonomia, di cui si rendevano interpreti principalmente i Laburisti che nell'area godevano di posizioni maggioritarie, e i Nazionalisti che gradualmente si affermavano come secondo partito: i primi su posizioni devoluzioniste, i secondi transitati verso opzioni esplicitamente independentiste e non particolarmente simpatizzanti per la *Campaign for a Scottish Assembly*, organizzazione della società civile che tenne aperto il dibattito sulla *devolution* e alla quale lo *Scottish National Party* rimproverava un atteggiamento gradualistico. Nel 1989 la *Scottish Constitutional Convention* dava forma a più precisi programmi riformatori, riunendo intorno ad essi i deputati laburisti e liberaldemocratici eletti nei collegi scozzesi, altre formazioni della sinistra e dell'ecologismo, diverse organizzazioni sindacali, la Chiesa presbiteriana, molte autorità del *local government*. La produzione di una serie di documenti e di rapporti (tra i quali vanno ricordati nel 1990 *Towards Scotland's Parliament* e nel 1995 *Scotland's Parliament, Scotland's Right*) fu per

(55) Un plumbeo periodo antidevoluzionistico, quello entrato sotto la cappa del conservatorismo thatcheriano, che tuttavia non esclude la possibilità che l'elaborazione devolutiva scozzese seguisse percorsi autonomi, ben ricostruiti in D. STEWART, *The Path to Devolution and Change: A Political History of Scotland under Margaret Thatcher*, London, Tauris Academic Studies, 2009.

la Convenzione un'occasione molto propizia per affermarsi come assoluta protagonista della progettazione costituzionale, il che fece elaborando le prospettive di una devoluzione che non si risolvesse nella realizzazione di una mimesi parlamentare mutuata quasi meccanicamente dall'istituzione di Westminster, ma che fosse foriera di un diverso parlamentarismo caratterizzato da maggiore accessibilità e, per quanto possibile, più equamente rappresentativo, più prossimo al una società civile da cui provenivano forti istanze di partecipazione⁵⁶ e agevolatore, a *devolution* compiuta, di un rinnovato senso della cittadinanza politica⁵⁷. L'introduzione di originali regole parlamentari (tra cui l'esclusione dello scioglimento anticipato), la piena copertura televisiva delle sedute, la creazione di un metodo elettorale misto che bilanci il tradizionale *first-past-the-post system* con componenti di carattere proporzionale impennate sull'*additional member system* (e che pertanto contribuisca a differenziare la politica scozzese da quella britannica colmando il vuoto democratico che la società civile dell'area denuncia in quest'ultima⁵⁸) sono tra le proposte più significative in tale senso che in seguito hanno caratterizzato la fisionomia dello *Scottish Parliament*.

Al di là delle sue evidenze strutturali passate e presenti, quali gli elementi dinamici che rendono la *devolution* scozzese un fondamentale motore interno della trasformazione del Regno Unito contemporaneo? Alcuni tra essi sono condivisi con le altre formule devolutive attuate nelle diverse aree substatuali. Altri sono peculiari del contesto scozzese.

Con gli altri sistemi in cui la *devolution* ha trovato attuazione lo scozzese condivide un doppio ordine di binomi: *devolution*-democrazia

(56) All'epoca analizzate in A. BROWN, D. McCRONE, L. PATERSON, *Politics and Society in Scotland*, Basingstoke, Macmillan, 1998.

(57) Di cui si tratta ampiamente nella rassegna di S.L. GREER (a cura di), *Devolution and Social Citizenship in the United Kingdom*, Bristol, Policy Press, 2009.

(58) Sui caratteri della prima fase di divario tra politica scozzese e politica britannica cfr. M.O'NEILL (a cura di), *Devolution and British Politics*, Harlow, Longman, 2004; e D. HOUGH, C. JEFFERY, *Devolution and Electoral Politics*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

diretta e *devolution*-metodi elettorali misti. Alla pluralità delle riforme devolutive si abbina infatti uno sciame di *referendum* posti in essere come momenti partecipativi in cui gli elettorati delle singole aree sono stati chiamati a deliberare sull'acquisto di efficacia dei trasferimenti di funzioni, secondo un procedimento invero alquanto atipico perché le consultazioni devolutive, in modo scarsamente coerente con la strenua difesa del principio della supremazia parlamentare che tuttora caratterizza le credenze costituzionali ufficiali, e quindi il compimento della riforma devolutiva è stato di fatto (e pertanto, considerata la natura flessibile della Costituzione, anche di diritto) condizionato al positivo responso popolare. In Scozia la casistica referendaria si presenta particolarmente nutrita e ricca di implicazioni a volte problematiche: se nel marzo 1979 il *referendum*, appuntamento del devoluzionismo con l'opinione popolare denso di aspettative⁵⁹, impediva per una manciata di voti l'istituzione di un Parlamento a Edimburgo provocando una dura reazione di protesta dei Nazionalisti che avrebbe contribuito alla caduta del Gabinetto laburista per esplicita pronuncia di *no confidence* alla Camera dei Comuni, nel 1997 era indetta una duplice consultazione che poneva in risalto la particolarità del caso scozzese, trattandosi di un *referendum* con due quesiti, il primo sulla opportunità dell'istituzione del Parlamento e il secondo sul trasferimento a questo di un limitato potere di imposizione fiscale. La tensione autodeterminativa insita in tutti i *referendum* devoluzionisti del Regno Unito raggiungerà presumibilmente il suo acme in Scozia con il voto sull'indipendenza, in calendario per la fine del 2014 e di cui qualcosa in più sarà detto al termine di queste annotazioni. L'adozione di sistemi elettorali misti in Scozia così come nelle altre aree della *devolution* britannica, e del *Single Transferable Vote* nell'Irlanda del Nord, è un'altra interessante particolarità del principio devolutivo che può essere letta alla luce sia della tendenza generale in favore di una riforma elettorale convergente verso meto-

(59) Per una approfondita analisi del contesto in cui il *referendum* scozzese maturò nel 1979, della sconfitta che ne seguì e delle prime prospettive di rilancio della campagna nazionalista per la separazione, v. H.M. DRUCKER, G. BROWN, *The Politics of Nationalism and Devolution*, London, Longman, 1980.

di misti di varia formulazione (per esempio, considerato con molto interesse dai riformatori è l'*Additional Member System* di derivazione tedesca), sia dell'opportunità strategica di evitare – soprattutto in una Scozia potenzialmente egemonizzata dallo *SNP* – la formazione di governi monopartitici forti del sostegno di quelle ampie maggioranze parlamentari che usualmente, nell'esperienza britannica della seconda metà del XX secolo, sono determinate dal crudo sistema maggioritario a collegio uninominale.

La Scozia della *devolution*, quale banco di prova di un metodo elettorale misto e di governi regionali di coalizione (come in effetti si è verificato prima dell'affermazione politica dello *SNP*), ha contribuito visibilmente a ridurre quella distanza tra istituzioni e società civile la cui percezione si era molto acuita già negli anni del conservatorismo post-thatcheriano e che nella fase del *New Labour* governante è stata il cruccio delle forze politiche britanniche di maggioranza e di opposizione che invariabilmente hanno inserito la questione in tutti i rispettivi manifesti elettorali. Pertanto si può dire che il sistema devoluto creato dallo *Scotland Act 1998*⁶⁰ abbia costituito un laboratorio di sperimentazione politica che ha avvicinato Esecutivi di coalizione (come quello scaturito dalle prime elezioni del maggio 1999, formato da Laburisti e Liberaldemocratici) ed Esecutivi monopartitici. Nella medesima direzione favorevole alla componente partecipativa della democrazia parlamentare sono orientati altri congegni che non sono elettorali, ma squisitamente parlamentari: per esempio, la massima copertura televisiva e telematica delle attività del Parlamento di Edimburgo, attivata fin dal 1999 e per saggiare la cui qualità è sufficiente visitare il *News and Media Centre*, può essere considerata all'avanguardia tra i diversi organi parlamentari operanti a diversi livelli nel Regno Unito da Westminster alle periferie devolutive e delle amministrazioni locali (e per alcuni suoi aspetti da questi imitata). Un nuovo genere di parlamentarismo sembra essere nato in Scozia con la *devolution*, e ciò non solo per l'uso dei mezzi di comunicazione

(60) Per una analisi approfondita di questa fondamentale legge devolutiva cfr. A. PAGE, C. REID, A. ROSS, *A Guide to the Scotland Act 1998*, London, Butterworths, 1999; e C. HIMSWORTH, A. PATERSON, *The Scotland Act 1998*, London, Sweet & Maxwell, 2000.

e per la totale pubblicità delle sedute, ma anche per via di norme di organizzazione delle strutture interne all'assemblea e dei loro lavori che hanno fatto sì che il regolamento dello *Scottish Parliament* si discosti considerevolmente, pur senza sconfessarne la tradizione e i principi informatori di fondo, dalla democrazia di Westminster: non è questa la sede per una analisi dettagliata dei diversi elementi, regolamentari o convenzionali, che formano le nuove "buone pratiche" del Legislativo scozzese⁶¹, e sia qui sufficiente rammentare che a un sistema di commissioni di carattere plurifunzionale sono affidati poteri sia di iniziativa e di scrutinio legislativo (invero di rara applicazione), sia di controllo sull'operato dell'Esecutivo⁶², sia di inchiesta; a ciò va aggiunto che nella medesima assemblea parlamentare è ampiamente accolta la petizione popolare che va sotto l'esame obbligatorio di una *Public Petitions Committee* la completa pubblicità delle cui sedute è assicurata per la consueta via televisivo-telematica; e che lo *Scottish Executive*, che di ciò risponde politicamente al Parlamento, fa largo uso di consultazioni pre-legislative che coinvolgono associazioni e altri soggetti della società civile.

5. La West Lothian Question: un dilemma costituzionale prodotto dalla devolution

Non mancano tuttavia nella *devolution* scozzese gli elementi di contraddizione e alcune significative cause di tensione istituzionale difficilmente eliminabili e gravide di conseguenze sull'unità del regno. Particolarmente intricata e ancora in cerca di un'equilibrata soluzione è la celebre *West Lothian Question*, che nasce in seno al Parlamento

(61) Su cui si dia fede alle osservazioni contenute nei saggi raccolti in C. DECARO (a cura di), *Parlamenti e Devolution in Gran Bretagna*, Roma, Luiss University Press, 2005.

(62) Questo ruolo delle commissioni parlamentari, da cui sembra emergere un diverso ordine di rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, invero non è peculiare del Parlamento scozzese, come dimostra l'indagine comparativa di M. SANDFORD, L. MAER, *Scrutiny under Devolution: Committees in Scotland, Wales and Northern Ireland*, London, University College London/The Constitution Unit, 2003, che già alla luce dei primi anni post-riforma poneva in risalto significativi elementi valutativi che indicavano in quale presumibile direzione si orienterebbe il neoparlamentarismo devolutivo.

di Westminster e in particolare alla Camera dei Comuni, ma è oggettivamente legata all'esistenza stessa dello *Scottish Parliament* giacché denuncia la fattuale condizione di sovradimensionamento del potere politico dei deputati eletti nei collegi scozzesi i quali, in virtù del loro naturale *status* di parlamentari, esercitano il proprio diritto di parola e, soprattutto, di voto non solo per Atti legislativi che concernono l'intero Regno Unito (ovvero quelli relativi alle c.d. *reserved matters*: tra questi la politica estera, la finanza, la difesa, i rapporti con l'Unione europea, ecc.), ma anche limitatamente all'Inghilterra per quegli Atti che in Scozia riguardano altrimenti le *deserved matters* su cui legifera il Parlamento di Edimburgo. La questione non produrrebbe alcuna complicazione se il rapporto tra Westminster e Parlamento scozzese si declinasse esclusivamente sul piano della tecnica legislativa⁶³, e se, di converso, i deputati eletti in Inghilterra potessero esercitare anche per la Scozia i medesimi diritti su Atti inerenti alle *devolved matters* derivanti dallo *Scotland Act 1998* e dalle sue successive estensioni, che tuttavia rientrano nell'esclusiva competenza dello *Scottish Parliament*. La *West Lothian*, in sintesi, determina un'evidente situazione di sopravvalutazione politica della rappresentanza della Scozia devoluta in seno al Parlamento del Regno Unito, creando un'antinomia che invero consegue all'intera riforma devolutiva così come applicata a tutte le aree substatali del Regno Unito⁶⁴, ma che con più diretta attinenza al caso della Scozia produce un considerevole impatto sull'attività del Legislativo britannico e un macroscopico squilibrio politico all'interno della Camera dei Comuni. Di essa si ebbero eloquenti anticipazioni storiche nell'epoca della *home rule* irlandese e, in particolare, in occasione del serrato dibattito parlamentare che nel 1886 seguì l'iniziativa dell'*Irish Home Rule bill* liberale; la stessa esistenza di un'assemblea legislativa in Irlanda del Nord, ovvero del Legislativo dello *Stormont*

(63) Ma così non è, come si legge in R. RAWLINGS, R. HAZELL, *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint Academics, 2005.

(64) Come si rileva in M. ELLIOTT, *Devolution, the West Lothian Question, and the Nature of Constitutional Reform in the United Kingdom*, Newsletter del Constitutional Law Group, 26/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org.

attivo a Belfast tra il 1921 e il 1972, aveva posto in risalto problemi analoghi; la sua prima definizione in chiave scozzese e l'origine della sua denominazione d'uso corrente risalgono al 1977, allorché nel quadro del dibattito parlamentare inerente ai progetti di legge destinati a cadere con il *referendum* del 1979 il dissenziente deputato laburista eletto nel collegio del West Lothian criticò aspramente l'eventualità che, per effetto della riforma devolutiva, parlamentari eletti nelle aree subnazionali partecipassero a votazioni decisive su questioni di *English politics* senza che lo stesso potere risultasse attribuito ai deputati inglesi per le suddette aree. Per risolvere le dilemmatiche implicazioni sollevate dalla *West Lothian question*, che è un valido cavallo di battaglia sia di molti antidevoluzionisti (che desidererebbero una restaurazione del centralismo unionista), sia dei separatisti e dei federalisti (che considerano il passaggio al federalismo un antidoto allo squilibrio da essa determinato⁶⁵), sono state prospettate diverse soluzioni partendo dalla constatazione che nessun mutamento può essere intervenuto nella sfera potestativa della Camera dei Comuni – e pertanto nello *status* dei suoi deputati, regolato da storici usi e costumi – a causa della *devolution*, considerata non un trasferimento di poteri sovrani al Parlamento scozzese, bensì appunto una semplice “devoluzione” da intendersi come mera ricollocazione territoriale di poteri non implicante alcuna limitazione della sovranità del Parlamento di Westminster. Ma poiché è necessario che si eviti di infrangere le tutele previste dallo *Scotland Act 1998*, su tale premessa è sorta una nuova convenzione, detta *Sewel Convention* dal nome del Pari scozzese suo promotore, che consente a tutti i parlamentari della Camera dei Comuni di legiferare su materie che rientrino tra quelle devolute allo *Scottish Parliament*, e per le quali a norma della legislazione devolutiva sarebbero privi di competenza, a condizione che una apposita mozione (detta *legislative consent motion*) sia preventivamente stata

(65) Questa tesi è stata efficacemente illustrata da B. BARDER nel *memorandum* presentato alla McKay Commission (ovvero la *Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, che sotto la presidenza di Sir William McKay ha indagato sulla *West Lothian Question* tra il febbraio 2012 e il marzo 2013) con il titolo *Question: West Lothian? Answer: A Federal United Kingdom*, July 2012.

approvata da quest'ultimo⁶⁶. Che la *Question* non sia ancora soluta, e che i rapporti tra la Camera dei Comuni e il Parlamento scozzese siano ancora problematici è dimostrato dalla nomina (gennaio 2012) di una *Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons* di cui si attende il Rapporto finale per la primavera 2013 e per mezzo della quale il Gabinetto di coalizione conservatore-liberaldemocratico, in cui convivono tendenze sia ostili sia favorevoli alla devoluzione, intende approfondire l'analisi delle implicazioni parlamentari, e pertanto latamente costituzionali, della devoluzione e formulare nuove ipotesi di composizione.

La *West Lothian Question* solleva, in definitiva, la problematica della conflittualità dei rapporti tra due Legislativi, il britannico e il devoluto, che in ragione dei diversi orientamenti politici e programmatici delle rispettive maggioranze (è noto, per esempio, lo scarsissimo supporto storicamente tributato dall'elettorato scozzesi ai Conservatori: tale situazione, che assunse toni stridenti nel periodo thatcheriano quando ancora la *devolution* non era attuata, si ripropone nei tempi attuali) possono attuare opzioni normative tra loro divergenti, come dimostra una lunga sequenza di vicende parlamentari d'epoca blairiana relative – tra i diversi – all'approvazione per la Scozia di un *Ethical Standards in Public Life etc. (Scotland) Act 2000*, di un *Housing (Scotland) Act 2001*, di un *Education (Graduate Endowment and Student Support) (Scotland) Act 2001*, di un *Community Care and Health (Scotland) Act 2002*, di un *Freedom of Information (Scotland) Act 2002*, di un *Homelessness etc. (Scotland) Act 2003* e di un *Local Government in Scotland Act 2003*) in cui le opzioni dello *Scottish Parliament* differivano sensibilmente da orientamenti e principi dettati dall'Esecutivo britannico operante a Westminster. Ma allo stesso modo in diverse altre occasioni il voto dei deputati laburisti scozzesi è stato determinante per sostenere le posizioni del Gabinetto Blair su questioni di mera applicazione inglese. Ne deriva una situazione di estrema

(66) Sulla nascita e l'impiego di tale convenzione v. G. BURGESS, *The Sewel Convention. Westminster Legislation in Devolved Areas*, in *Scottish Constitutional and Administrative Law and Practice*, 1, 2000, pp. 12-16.

complessità, che sta già diventando materia di impegno della *Supreme Court of the United Kingdom*, Corte di giustizia di alto rango di recente istituzione che si collega al quadro devolutivo poiché la sua giurisdizione è chiamata ad occuparsi, *inter alia*, dei c.d. *devolution cases* e pertanto dei conflitti legislativi e di potere tra le “aree costituenti” del Regno Unito, come già dimostrano alcune prime decisioni di tale indole: memorabile nel 2011 la *AXA General Insurance v Lord Advocate* in cui si intravede un effetto limitativo della stessa sovranità parlamentare di classica memoria⁶⁷.

Tra le diverse soluzioni prospettate in relazione alla *West Lothian Question* le più radicali sono certamente quella prospettata dall’unionismo estremo, che esaltando dogmaticamente l’onnipotenza del

(67) La sentenza *Axa General Insurance and ors v Lord Advocate and ors* [2011] UKSC 46 merita di entrare negli annuari del nuovo ordine devolutivo britannico. Con essa la Corte Suprema ha preso in esame la posizione del Parlamento scozzese e dei suoi atti legislativi nel contesto costituzionale del Regno Unito, concludendo che esso, a differenza di altri enti pubblici (tra cui le Assemblies gallese e nordirlandese che partecipano anch’esse della *devolution*), è organo politico nel senso pieno del termine a norma dello *Scotland Act 1998* che ha devoluto alla Scozia una potestà legislativa nel senso completo del termine. Pertanto, a meno di non aver oltrepassato i limiti posti dallo *Scotland Act 1998* (ad esempio invadendo il campo delle *reserved matters* che sono prerogativa del Parlamento di Westminster) l’attività normativa del Parlamento di Holyrood, pur rimanendo formalmente assoggettata al diritto di Westminster, acquisisce nell’ordine costituzionale britannico una posizione *sui generis* che argina l’influenza in Scozia della sovranità parlamentare del Legislativo britannico e impone alle Corti un obbligo di maggior deferenza e di cautela interpretativa; la Corte Suprema ha fondato i primi elementi di quella che potrebbe diventare la dottrina della sostanziale analogia (anche se non parità costituzionale) tra il Parlamento di Westminster e lo *Scottish Parliament* che nell’ambito della sua competenza esercita “the highest legal authority” in quanto “the dominant characteristic of the Scottish Parliament is its firm rooting in the traditions of a universal democracy. It draws its strength from the electorate”. La sentenza è annotata, tra i molti, da A. TOMKINS, anche autore di *Our Republican Constitution*, London, Hart, 2005, nel breve *paper AXA in the Supreme Court: Is the Sovereignty of Parliament Doomed?*, nel suo *blog British Government and the Constitution*, 13 October 2011; e da J. DUNNE in *What Has Been the Most Significant Supreme Court Case to Date and Why* nel *blog UKSC*, 30 March 2012. Questa sentenza è un *devolution case* emblematico, se si considera che con una successiva decisione, nel caso *Imperial Tobacco Ltd v. Lord Advocate (Scotland)* [2012] UKSC 6, pur negandosi che lo *Scotland Act 1998* abbia valore intrinsecamente “costituzionale”, alla legislazione scozzese è riconosciuta una collocazione giuridicamente preminente che è invece negata alle altre Assemblies – anch’esse elettive – della *devolution*.

Parlamento di Westminster contro ogni attentato di origine devolutiva auspica la soppressione *tout court* della *devolution* e il ritorno a uno Stato unitario centralizzato; ai suoi antipodi si colloca la soluzione ultranazionalista che, enfatizzando il principio che configura il Regno Unito come composto da quattro vere e proprie *constituent countries* (Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord), ipotizza che queste possano naturalmente diventare Stati indipendenti. Entrambe le ipotesi oppongono strumentalmente nazionalismo a nazionalismo. Della prima, che produrrebbe conseguenze inenarrabili, nulla conviene dire. La seconda è carica di profonde tensioni storiche e costituzionali e sulla scorta della contesa sulla *West Lothian Question* prende come spunto polemico l'eccessiva insistenza dei Conservatori unionisti inglesi sulla necessità di escludere i deputati scozzesi e delle altre aree di *devolution* dalle decisioni su atti legislativi che, poiché inerenti alle stesse materie che sono devolute ai Legislativi substatali, troverebbero applicazione alla sola Inghilterra, e escludendo come illegittima ogni misura discriminatoria che leda lo *status* parlamentare del deputato ai Comuni consacrato dalle tradizioni inglesi, motiverebbero la creazione di quattro entità statuali indipendenti in cui ogni istituzione parlamentare voti finalmente per materie proprie. Ancora una volta, come nel 1707 e nel 1998, la questione parlamentare occupa il baricentro della questione costituzionale, e anche stavolta le prospettive autodeterminative che ne derivano sono di estrema densità giuspubblicistica.

6. La Scozia devoluta va verso l'indipendenza? Riflessioni sul referendum autodeterminativo

Resta pertanto da prendere in esame, in conclusione, la più volte menzionata vicenda relativa al *referendum* indipendentistico promosso dallo SNP⁶⁸.

(68) Sulle cui complesse e fortemente controverse implicazioni costituzionalistiche si veda l'accurato studio di G. MARZULLI, *Il "prossimo" referendum sull'indipendenza della Scozia. Un'analisi costituzionale*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 427-454. Sul medesimo argomento si veda il saggio di ANONIMO, *The Scottish Constitutional Gambit: Taxonomie, Constitutional Narratives and the Proposed Referendum*, sottoposto a *peer review* per

Se si analizza con attenzione il dibattito devoluzionistico più prossimo ai nostri tempi, non si potrà ignorare il contributo, in questo campo, della politologia e pertanto qualche importanza dovrà essere attribuita necessariamente al movimento nazionalista, se non altro per non alimentare eccessive illusioni circa l'effettiva tenuta costituzionale della *devolution* come fattore di coesione dell'unità del Regno Unito e, tenendo conto della sua connaturata dinamicità, del suo essere motore di una progressione che dal semplice trasferimento cripto-regionalistico di poteri un tempo teorizzato nella seconda metà del Novecento tende a portare lo Stato unitario verso radicali trasformazioni sistemiche o, nel caso estremo, verso la dissoluzione.

Oggi condensato nello *SNP* che è il primo partito nell'area e, sulla scorta delle posizioni maggioritarie conquistate nel Parlamento di Edimburgo, alla guida dell'Esecutivo, il nazionalismo ha tratto vantaggio dall'onda lunga di un movimento rivendicativo che un tempo, sotto la potente influenza culturale della letteratura di Walter Scott, si alimentava di un affascinante *revival* folclorico e vernacolare (che pur avendo antiche radici in gran parte era frutto di una classica, britannica "invenzione della tradizione" alle cui tecniche lungamente si è dedicata la storiografia marxista) che al tramonto dello Stato liberal-vittoriano fu ampiamente sfruttato dal movimento degli *home rulers*, con dirette corrispondenze tra separatismo scozzese e indipendentismo eversivo irlandese. In seguito, gli anni (1970-79) furono marcati dalla cosiddetta "sfida nazionalista" che dalla Scozia e dal Galles si insinuava nelle istituzioni di Westminster, ovvero nel *sancta sanctorum* del regime costituzionale, mettendone in discussione i caratteri anglocentrici. Alla luce delle concezioni delle correnti non-conformiste del costituzionalismo periferico e in quanto variamente connessa agli schemi del regionalismo classico⁶⁹, e da taluni considerata di volta in

l'International Journal of Constitutional Law, 2010 ma restato inedito e reperibile in www.law.cf.ac.uk/research/pubs/repository/2037.pdf.

(69) Con notevole indulgenza verso ipotesi visionarie e riprendendo motivi già presenti nelle prospettive indicate da J.P. Mackintosh, in tal senso argomentava J.C. Banks in *Federal Britain? The Case for Regionalism*, London, Harrap, 1971. Solo apparente la contrapposizione tra devoluzionismo e federalismo in un altro interessante saggio di

volta una formula federale *tout court*, o al contrario posta in antitesi alla federalizzazione⁷⁰, o pragmaticamente configurata come una tappa intermedia verso la federalizzazione dello Stato (molto divergenti le chiavi di lettura in proposito), pur non essendo una forma di federalismo⁷¹ la *devolution* fa di tutto per assomigliargli, per esempio nella tecnica della collocazione della potestà legislativa usata nello *Scotland Act 1998* (ma presente anche nelle altre leggi devolutive) che è tipica di una ripartizione federalistica del potere dal momento che traccia la distinzione tra *reserved* e *devolved matters* enumerando le prime entro la sfera del Parlamento di Westminster, e trasferendo

fine-ciclo – ovvero a dibattito devolutivo ormai esaurito – comparso sotto gli auspici del *Federal Trust*: B. BURROWS, G. DENTON, *Devolution or Federalism? Options for a United Kingdom*, London, Macmillan, 1980.

(70) È questa la visuale in M.A. FAZAL, *A Federal Constitution for the United Kingdom. An Alternative to Devolution*, Aldershot, Dartmouth, 1997, con cui nel momento in cui si andava delineando la riforma devolutiva si tentava di opporre *in extremis* uno schema di quasi-federalizzazione che largamente attingeva alla teoria generale sul tema. Sul punto v. anche N.C. MCGABE (a cura di), *Comparative Federalism in the Devolution Era*, Lanham, Md. Lexington Books, 2002. Una recente versione di tale tesi trova sviluppo nel memorandum di A. BLICK, G.W. JONES, *A Federal Future for the UK: The Options*, London, The Federal Trust, 2010.

(71) Su tale distinzione si sofferma uno dei più eminenti costituzionalisti britannici, l'oxfordiano V. BOGDANOR, precisando che "Devolution establishes new constitutional relationships between the different parts of the UK, relationships not wholly similar from those familiar in federal states, such as the USA and Germany, but wholly new in Britain, with the very limited exception of the 1921-1972 Northern Ireland experience of devolution. Devolution is not, of course, the same as federalism. Federalism involves dividing the powers of government between a central government and various states or provinces (...). The constitution is sovereign, and in most federal states, the courts can declare void federal legislation that is contrary to the constitution. Devolution, by contrast, preserves, in principle, the sovereignty of Parliament. The Westminster Parliament can, in theory, continue to legislate for Scotland, Wales or Northern Ireland even on devolved matters; and it can, if it wishes, simply abolish the devolved bodies by a simple Act of Parliament, as it did with the Northern Ireland Parliament in 1972", ma concludendo che, in sostanza, "The creation of devolved bodies in Scotland, Wales and Northern Ireland, together with the British-Irish Council, not only transform a unitary state into a quasi-federal one but also provide for a confederal link between the UK as a multinational state and the Irish Republic. These arrangements constitute an attempt to recognise the various and distinctive national identities of the peoples living in these islands and the close and complex links between them", in *Quasi-federalism?*, nota comparsa in *Politics and Government online*, 2011, sito sponsorizzato dall'Esecutivo del Galles.

tutte le altre al Legislativo scozzese. Va tuttavia aggiunto che quella distinzione tra federalizzazione e devoluzione – o tra Stato federale, regionale, autonomico o devoluto – che nel sistematico approccio del giuspubblicista europeo continentale appare ancora sufficientemente definita e priva di ambiguità, molto spesso appare alquanto labile nella percezione di osservatori britannici e talvolta anche espressione di un sincretismo costituzionale⁷², in un quadro in cui la tenuta unitaria del sistema britannico sembra, anche a causa dei progressi della *devolution* stessa, rendersi istituzionalmente sempre più debole⁷³.

Nella prospettiva scozzese del passaggio dalla *devolution* all'indipendenza, la democrazia referendaria tornerà a rivestire un ruolo che i Nazionalisti considerano determinante quale tappa di quel radicale rinnovamento del sistema costituzionale del Regno Unito che lo *SNP* ha a suo tempo propagandato attraverso l'iniziativa della *National Conversation* intesa a coinvolgere la società civile dell'area nell'elaborazione di una progettualità legislativa che definisce le modalità costituzionali di tale passaggio. Se si considera la questione nella sua globalità storica, ogni devoluzionista nutre nel suo intimo aspirazioni indipendentiste⁷⁴, e pertanto lo sconfinamento della *devolution* scozzese nella separazione dal Regno Unito e l'esperienza della *National Conversation* sono state interpretata dai Nazionalisti come una faccenda di carattere squisitamente autodeterminativo da portare ad esito principalmente per via di democrazia diretta, e da condurre attingendo per esempio agli argomenti che un tempo, ispirandosi alla

(72) Come nella preistoria del pensiero devoluzionistico, efficacemente riassumibile nel *pamphlet* di J.A.M. MACDONALD, *The Case for Federal Devolution*, London, P.S. King & Sons, 1920.

(73) Per cui è molto frequente imbattersi in studi, peraltro di considerevole valore, in cui sistemi federali e sistemi a *devolution* sono esaminati in giustapposizione; per tutti, si veda il pur pregevole J. LOUGHLIN (a cura di), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press, 2001, in cui compaiono saggi dedicati a Regno Unito, Irlanda, Germania, Francia, Spagna, Italia, ecc.

(74) Come si può desumere da una copiosa produzione letteraria, di cui si ha sintesi in J.E. MURKENS, B. JONES, M. KEATING, *Scottish Independence. A Practical Guide*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2002.

dottrina della *relative deprivation* scozzese, enfatizzavano l'importanza della rivendicazione delle risorse del territorio e della tutela della dignità delle istituzioni nazionali ereditate dal 1707. Da ciò l'impiego del *referendum*, strumento che s'è visto essere connaturato al devoluzionismo e che i Nazionalisti interpretano come luogo privilegiato della *New Politics* che dappertutto si sta affermando o dovrebbe affermarsi nel Regno Unito con la Scozia come luogo principale di irradiazione⁷⁵, a fronte dell'opzione parlamentaristica prediletta dalle formazioni che nel Legislativo di Edimburgo formano le branche scozzesi dei *British parties* un tempo governanti in coalizione (lo *Scottish Labour Party* e gli *Scottish Liberal Democrats*, branche regionali che esercitano una visibile influenza anche sugli orientamenti dei partiti su scala britannica anche ciò rientrando nella *West Lothian Question*) o da sempre in opposizione (lo *Scottish Conservative and Unionist Party*, branca di un partito tradizionalmente impopolare nell'area anche per via della sua ostilità nei riguardi della devoluzione⁷⁶) e a suo tempo promotori della già menzionata *Calman Commission* che nel 2007 si propose come alternativa costituzionalista al manifesto indipendentista lanciato dallo *SNP* nell'agosto 2007 con il rapporto *Choosing National Future. A National Conversation: Independence and Reponsibility in the Modern World*.

Per sua natura la *devolution* implica un diretto rapporto tra istituzioni di governo, elettorato e formazioni sociali legate da uno spiccato senso di identità nazionale, il che ha dato luogo a una contesa con il Governo britannico che, per contrastare l'evoluzione in senso referendario, ha inizialmente promosso una modifica dello *Scotland Act 1998* recettiva delle indicazioni della *Calman Commission*, a sua volta arrestata per effetto dell'applicazione della *Sewel Convention* in forza della quale il Parlamento scozzese a maggioranza nazionalista

(75) Il quadro complessivo è ben delineato in P. CAIRNEY, *The Scottish Political System since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government*, Exeter, Imprint Academics, 2011.

(76) Un'impopolarità impietosamente analizzata in A.T.T. SMITH, *Devolution and the Scottish Conservatives: Banal Activism, Electioneering and the Politics of Irrelevance*, Manchester-New York, Manchester University Press, 2011.

ha ostacolato la revisione legislativa. Uno scenario di veti incrociati, resi espliciti dai due Parlamenti di Westminster e di Holyrood, ha pertanto rallentato sia il processo di espansione del dettato devolutivo, sia l'indizione del *referendum* che i Nazionalisti avevano preannunciato per la terza legislatura scozzese. In seguito, gli ulteriori sviluppi della questione devolutivo-indipendentistica si sono posti in Scozia sotto l'egida delle elezioni parlamentari del maggio 2011 che hanno riconfermato le posizioni dominanti dello *SNP*, infine riconosciute dal Gabinetto di coalizione britannico come espressione di un chiaro mandato dell'elettorato dell'area substatale. In seguito a tale evento elettorale, che in modo inoppugnabile ha confermato l'egemonia politica del nazionalismo, la consultazione diretta dell'opinione popolare scozzese sulla questione dell'indipendenza ha assunto tuttavia le sembianze di un *paper* formulato non in Scozia bensì a Londra e intitolato *Scotland's Constitutional Future*⁷⁷, il cui quesito fondante è "a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom": ipotesi invero poco coerente con la concezione classica del *referendum* nel Regno Unito, che fin dal 1979 è considerato consultivo (*advisory*) e non giuridicamente imperativo (*mandatory*), ma che è funzionale a una presentazione deterrente della problematica costituzionale intesa a sottolineare che la separazione della Scozia non potrebbe che produrre un effetto sconvolgente sull'esistenza stessa del Regno Unito. Nondimeno l'iniziativa del Governo britannico ha rivelato anche l'intento di sottrarre fondamento costituzionale all'azione autodeterminativa posta in essere da un Esecutivo devoluto egemonizzato da uno schieramento nazionalista e supportato da partiti minori, di cui è stata posta oggettivamente in discussione quella legittimazione a indire il *referendum* che – secondo l'interpretazione dei costituzionalisti dello *SNP* – spetterebbe all'Esecutivo scozzese per via dell'intrinseca flessibilità dello *Scotland Act 1998*, e che invece, vista da Westminster, è in giuridico conflitto con l'inclusione della materia dell'organizzazione costituzionale dell'Unio-

(77) Estensivamente: SECRETARY OF STATE FOR SCOTLAND, *Scotland's Constitutional Future. A Consultation on Facilitating a Legal, Fair and Decisive Referendum on whether Scotland Should Leave the United Kingdom*, London, Cm 8203, January 2012.

ne – ovvero del Regno Unito come Stato unitario – tra le *reserved matters* che lo *Scotland Act 1998* colloca entro la sfera potestativa esclusiva delle istituzioni britanniche.

Il confronto sulle modalità di realizzazione della consultazione referendaria, ritenuta ormai ineludibile anche da parte dei Conservatori oggi al governo con i Liberaldemocratici, è aperto a diversi sviluppi e la possibilità di attivare il voto dei cittadini scozzesi sulla questione dell'indipendenza è orientata intorno ad alcune ipotesi che possono essere considerate non manifestamente incompatibili con la natura della *devolution*: tra queste, l'attribuzione *ad hoc* al Parlamento scozzese del potere di indizione, salva la precisazione dei termini del quesito; l'inclusione del potere di indizione tra le clausole *in itinere* del nuovo *Scotland bill*; e l'approvazione a Westminster dell'indizione di un *referendum* dello stesso genere di quelli del 1979 e del 1997. Si tratta, a ben vedere, di proposte tutte di natura parlamentare, e parlamentare britannica, a cui l'Esecutivo nazionalista ha replicato con il documento *Your Scotland, Your Referendum*, ribadendo la fisionomia del *referendum* come strumento autonomo di autodeterminazione nazionale, non teleguidato da Londra ma espressione del diritto degli Scozzesi – ivi compresi quelli meno propensi a uniformarsi alle posizioni separatiste preferendo piuttosto un ulteriore incremento dell'autogoverno devolutivo, che non superi la soglia oltre la quale sussiste la dissoluzione dello Stato britannico – ad esprimersi politicamente.

Si ripropongono in tal modo antiche modalità di intervento politico. Così come un tempo la grande riforma delle autonomie che con il *Local Government (Scotland) Act 1973* introdusse in Scozia l'unico reale sistema regionale del Regno Unito si tentò di prevenire gli sviluppi esplicitamente devolutivi della questione scozzese, oggi la formulazione dello schema di *Devolution Max*, ovvero di una devoluzione completa, portata alle estreme conseguenze oltre le quali sussiste solamente la separazione o, tutt'al più, il federalismo, è considerata un antidoto all'indipendenza dell'area negoziata dal Parlamento scozzese con il Legislativo di Westminster (una sorta di *Treaty of Union* all'incontrario?), se non addirittura unilateralmente dichiarata. D'altra parte, un'ipotesi più gradualistica vedrebbe nel positivo esito di un *referendum* sull'indipendenza la premessa politica necessaria per le-

gittimare l'Esecutivo scozzese non a dichiarare la separazione, ma a negoziarne i termini: il voto popolare, pertanto, esprimerebbe una linea di principio e non un passaggio costituzionalmente determinante, e da esso dovrebbe nascere non già un distacco *tout court* della Scozia dal Regno Unito, bensì un progetto di Costituzione del nuovo Stato indipendente (tale gradualismo tuttavia non è condiviso dalle frange estreme dello *SNP*, che al voto popolare intende chiedere una decisione netta, e non un semplice orientamento sul futuro della nazione che rischierebbe di lasciare la Scozia in una sorta di nebulosa, inconcludente condizione costituzionale che ben trova sintesi nella polemica contrapposizione basata sul gioco di parole *referendum-neverendum*).

Al di là del dato referendario, è evidente che la questione dell'indipendenza trae le sue premesse dalla rilettura critica dello *Scotland Act 1998* e dai diversi itinerari interpretativi che sono praticati dalle forze politiche in campo.

Tra le diverse formule di *devolution* oggi applicate nel Regno Unito, la scozzese presenta il più alto tasso di dinamismo sia nelle sue modalità di esercizio che si spingono fino alla prospettiva della *Devolution Max* e della quasi-federalizzazione, sia nelle sue componenti di dottrina costituzionale (il dibattito sul *referendum*, sulla sua natura giuridica e sulle sue conseguenze sull'assetto del Regno Unito e sulle prospettive che apre in direzione di una nuova scrittura costituzionale⁷⁸ ne sono le prove attualmente più eloquenti), sia infine nelle sue implicazioni di alta giurisdizione (come ha dimostrato la sentenza *AXA*, la nascita di nuovi *devolution cases* innanzi alla Corte Suprema è oggi una realtà, e non più una mera eventualità). Si rende pertanto necessaria una profonda revisione della formula devolutiva, da intendersi non più come una questione inerente alla sistemazione istituzionale di un'area periferica della Gran Bretagna, bensì come un veicolo di riconsiderazione della natura flessibile dell'intero ordinamento costituzionale del Regno Unito.

(78) Interessante argomento ultimamente commentato in S. TIERNEY, *After the Referendum: The Scottish Government's Proposal for a Written Constitution*, Newsletter del Constitutional Law Group, 12/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org.

