

# La *devolution* in Galles prima e dopo il *Government of Wales Act 2006*: cosa cambia?

di Maria Luisa Pozzone \*

(6 settembre 2008)

**Sommario:** 1. Premessa – 2. Il *Government of Wales Act* del 1998 – 3. La *Richard Commission* e il *White Paper “Better Governance for Wales”*- 4. Il *Government of Wales Act* del 2006: cosa cambia? - 4.1. Separazione dei poteri - 4.2. Il sistema elettorale - 4.3. Accrescimento dei poteri legislativi: verso un modello scozzese? - 5. La *devolution* è ancora un processo? - Bibliografia

## 1. Premessa

“*Devolution is a process, not an event*”<sup>1</sup>: questa celebre frase di Ron Davies, ex Segretario di Stato per il Galles, è esemplificativa dell’assetto devolutivo nel Regno Unito in generale, ma si adatta particolarmente alla specifica situazione del Galles. Quando, infatti, si parla di *devolution* in Gran Bretagna non ci si riferisce ad un unico modello, bensì ad una varietà di modelli, tanto che sarebbe più opportuno parlare di “devoluzioni” al plurale, piuttosto che di “devoluzione” al singolare<sup>2</sup>. Gli *Acts of Parliament* che nel 1998 istituirono la devoluzione di poteri a Scozia, Galles e Irlanda del Nord presentavano, infatti, notevoli differenze tra loro e diedero vita ad una c.d. “*devolution asimmetrica*”. In questo quadro variegato, la forma devolutiva gallese, introdotta dal *Government of Wales Act* del 1998, è stata definita “*executive devolution*”<sup>3</sup>, dal momento che la *National Assembly for Wales*, titolare più di poteri amministrativi che normativi<sup>4</sup>, era molto più limitata nelle sue funzioni rispetto *Scottish Parliament*, in virtù anche della diversa storia di cui queste due aree erano state protagoniste<sup>5</sup>. Secondo alcuni, la forma di *devolution* applicata al Galles può essere considerata come un “anello di congiunzione tra la *devolution* in senso pieno (modello scozzese) e concezioni inglesi del *local government*”<sup>6</sup>. In linea con questa teoria, c’è chi in dottrina ha sostenuto che la *devolution* gallese sia una sorta di “ibrido costituzionale” con caratteristiche proprie<sup>7</sup>. Proprio per queste sue particolarità, sull’argomento sono state espresse in passato opinioni differenti; se infatti da un lato c’era chi affermava che questo modello serviva in realtà alla *Whitehall* e a *Westminster* per devolvere poteri solo in apparenza ed in realtà mantenere il controllo sulle decisioni più importanti, altri, tra cui appunto Ron Davies, ritenevano che la *devolution* gallese avrebbe presto dimostrato di

<sup>1</sup> R. Davies, House of Commons Debates, Hansard Volume, Session 1997-1998, 21 gennaio 1998.

<sup>2</sup> A. Torre, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano, Giuffrè, 2003, p. 245.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 246.

<sup>4</sup> H. Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, Queen Mary, University of London, Routledge-Cavendish, 2006, p. 320.

<sup>5</sup> Per una trattazione più approfondita degli eventi storici relativi alla *devolution* si rimanda a A. Torre, *Devolution e trasformazioni parlamentari*, in AA. VV., *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, a cura di C. De Caro, Roma, Luiss University Press, 2005, pp. 23-40; K. Harrison e T. Boyd, *The Changing Constitution*, Edinburgh University Press, 2006; F. N. Forman, *Constitutional Change in the United Kingdom*, The Constitution Union, London, Routledge, 2002.

<sup>6</sup> A. Torre, *Organizzazione territoriale* cit., pp. 246-247.

<sup>7</sup> F. N. Forman, *op. cit.*, p. 108.

essere processo evolutivo, di cui lo Statuto del 1998 era solo il punto di partenza<sup>8</sup>. L'adozione del nuovo *Government of Wales Act* nel 2006, che ha modificato significativamente il sistema devolutivo in Galles, ha sicuramente dato ragione a questo secondo filone di teorie, dimostrando che il decentramento di poteri nel Regno Unito è una pratica in continua evoluzione. Quali sono stati i principali cambiamenti introdotti nel 2006? Per rispondere a questo interrogativo e per capire come, più in generale, si sia evoluta la *devolution* in Galles, è senz'altro utile un raffronto tra i due *Acts of Parliament* che, a distanza di otto anni l'uno dall'altro, ne hanno disciplinato le modalità di attuazione.

## 2. Il *Government of Wales Act* del 1998

Con il *Government of Wales Act* del 1998, come già accennato sopra, venivano conferiti all'Assemblea poteri maggiori in campo amministrativo piuttosto che normativo. La devoluzione dei poteri venne approvata in seguito ad un referendum, tenuto il 18 settembre 1997, al quale, però, partecipò solo il 50% dell'elettorato, di cui solamente il 50.3% risultò essere a favore<sup>9</sup>.

Il *Government of Wales Act* del 1998 prevedeva la costituzione di una **Welsh Assembly** di 60 membri, che restava in carica per un periodo di quattro anni, senza alcuna possibilità di scioglimento in particolari circostanze<sup>10</sup>. L'assemblea era un *corporate body*, nel quale non era prevista alcuna separazione tra funzioni esecutive e poteri normativi e che esercitava le proprie funzioni per conto della Corona (Parte I, *section 1*).

Per l'**elezione degli Assembly members** (AMs) era previsto un sistema misto: 40 membri venivano eletti con il "*first-past-the-post system*" in collegi uninominali, mentre per i restanti 20 veniva utilizzato il metodo definito "*additional member system*". Quest'ultimo venne introdotto per garantire, attraverso la rappresentanza proporzionale, una maggiore adesione della composizione dell'assemblea alla reale percentuale dei voti ottenuta da ciascun partito<sup>11</sup>. Per l'attuazione di questo sistema, il Galles venne diviso in cinque regioni, ognuna delle quali poteva eleggere fino a quattro membri dell'Assemblea da liste regionali; i partiti potevano presentare al massimo 12 candidati per lista. I 20 seggi venivano assegnati tenendo conto sia dei voti ottenuti dalle liste di partiti in ciascuna regione sia dei voti che ciascun partito aveva ottenuto nei collegi uninominali di quella regione<sup>12</sup>. La logica sottostante a tale sistema era di garantire una compensazione a quei partiti che, pur avendo ottenuto un numero consistente di voti in una regione, non erano riusciti a raggiungere una equivalente proporzione di voti nei collegi uninominali della stessa regione<sup>13</sup>. Fino al 2006, quando questa pratica è stata modificata, come si dirà in seguito, era pertanto possibile che lo stesso candidato si presentasse contemporaneamente nei collegi uninominali e in una lista regionale<sup>14</sup>.

Non venne introdotta alcuna previsione per una futura riduzione della rappresentanza gallese a Westminster (al contrario di quanto era invece previsto dalla *section 86* dello *Scotland Act*), presumibilmente perché tutti i poteri di legislazione primaria comunque sarebbero rimasti nelle mani del Parlamento del Regno Unito<sup>15</sup>. È il

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> H. Barnett, *op. cit.*, p.320.

<sup>10</sup> Al contrario, nello *Scotland Act* è prevista la possibilità di elezioni straordinarie (Parte I, *section 3*).

<sup>11</sup> R. Deacon e A. Sandry, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, 2007, p. 117.

<sup>12</sup> Explanatory notes to *Government of Wales Act 2006*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> F. N. Forman, *op.cit.*, p. 109.

caso inoltre di ricordare che per quanto riguarda la rappresentanza del Galles a Westminster, non sussiste il problema della c.d. “*West Lothian question*”<sup>16</sup> ed è presumibilmente questo un motivo ulteriore per il quale non vi era ragione di modificare il numero dei membri gallesi nel Parlamento britannico<sup>17</sup>.

Le funzioni della *Welsh Assembly*, definite dalla Parte II del *Government of Wales Act 1998*, erano in gran parte le stesse precedentemente esercitate dal **Secretary of State for Wales**. Quest’ultima istituzione, tuttavia, non venne abolita, ma anzi continuava, e continua tuttora, ad avere un proprio ruolo e a svolgere i compiti previsti dallo Statuto. Come spiegato anche nella *Devolution Guidance Note* n. 4, a cura del Ministero della Giustizia del Regno Unito, il Segretario di Stato è il “guardiano dell’assetto della *devolution*”<sup>18</sup>, poiché, agendo come anello di raccordo tra il governo britannico e l’Assemblea gallese, garantisce che tale assetto lavori al suo meglio. Inoltre svolge anche il ruolo di “voce del Galles nel *Cabinet*”<sup>19</sup>, dal momento che, essendogli attribuito in via statutaria il potere di assistere alle sessioni assembleari, pur senza diritto di voto, ha il dovere di prendere in considerazione la posizione dell’Assemblea riguardo agli argomenti di particolare interesse per il Galles, anche se poi è libero di scegliere una propria linea di condotta. Deve anche consultare l’Assemblea riguardo al programma elettorale del Governo. Infine, il Segretario di Stato svolge anche la funzione di “voce del governo del Regno Unito in Galles”<sup>20</sup>, ovvero ha il compito di presentare in Galles l’indirizzo politico del Governo. Sul ruolo del *Secretary of State for Wales* sono state espresse opinioni opposte. Da un lato, infatti, c’è chi ha affermato che, anche dopo la *devolution* del 1998, questo istituto continuasse a “giocare un ruolo di importanza cardinale”<sup>21</sup> e, anzi, che, considerato che la *Welsh Assembly* non era potente tanto quanto lo *Scottish Parliament*, la figura del *Welsh Secretary* rimanesse importante proprio per lo sviluppo dell’ancora giovane Assemblea<sup>22</sup>. Dall’altro, alcuni hanno sostenuto che, a seguito del trasferimento di compiti dal *Welsh Secretary* all’Assemblea, “era difficile immaginare che ci sarebbe stato un ruolo significativo per un *Cabinet Minister* privato di gran parte delle funzioni esecutive [...] dalla *Welsh Assembly*”<sup>23</sup>.

La Parte II del *Government of Wales Act 1998* stabiliva: “*The Assembly shall have the functions which are: (a) transferred to, or made exercisable by, the Assembly by virtue of this Act, or (b) conferred or imposed on the Assembly by or under this Act or any other Act*” (section 21). La section 22, intitolata “*Transfer of Ministerial functions to Assembly*”, definiva il modo in cui, attraverso gli *Orders in Council*, Sua Maestà, in seguito all’approvazione da parte di entrambe le Camere del Parlamento di una proposta di *Order in Council* presentata dal *Secretary of State*, poteva provvedere al trasferimento di funzioni esecutive all’Assemblea, in uno dei “*Fields*” espressamente previsti dalla *Schedule 2*

---

<sup>16</sup> Per “*West Lothian question*” si intende la “anomalia costituzionale” per cui i membri scozzesi del Parlamento del Regno Unito possono votare sulla legislazione che si estende all’Inghilterra, ma né loro né gli altri membri del Parlamento di Westminster possono votare in materie che sono state devolute al Parlamento Scozzese. Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia a O. Gay, *The West Lothian Question*, House of Commons Library, SN/PC/2586, 2006.

<sup>17</sup> H. Barnett, *op. cit.*, p. 321.

<sup>18</sup> Devolution Guidance Note n. 4, *The role of the Secretary of State for Wales*, Ministry of Justice, [www.justice.gov.uk](http://www.justice.gov.uk), 2005.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> H. Barnett, *op. cit.*, p.322.

<sup>22</sup> R. Deacon e A. Sandry, *op.cit.*, p. 116.

<sup>23</sup> F. N. Foreman, *op. cit.*, p.109.

allegata allo Statuto<sup>24</sup>. Quindi la *Welsh Assembly* poteva esercitare quei poteri che le erano o stati attribuiti direttamente da un *Act of Parliament* (Statuto compreso) o trasferiti per mezzo di un *Order in Council*.

Per quanto riguarda le **executive functions** dell'Assemblea, secondo il *Government of Wales Act 1998*, questa aveva il compito di eleggere un **First Secretary** (in seguito definito **First Minister**), che era il leader del partito di maggioranza. Nei primi anni della *Welsh Assembly* la figura del *First Secretary* coincise con quella del *Welsh Secretary* nella persona di Alun Michael, con lo scopo di assicurare una certa continuità delle istituzioni nella fase di transizione alla *devolution*<sup>25</sup>. Il *First Secretary* svolgeva funzioni importanti: era la guida dell'Assemblea e la rappresentava nelle istituzioni europee e all'estero; curava i rapporti con il *Secretary of State for Wales* e con altri ministri del governo centrale, se necessario, in modo da poter sempre essere aggiornato sulle proposte di legge riguardanti le funzioni dell'Assemblea o il Galles più in generale<sup>26</sup>. Dunque il *First Secretary* era, secondo quanto affermato in dottrina, "il volto pubblico della *Welsh Assembly* e la dinamo che fa muovere l'Assemblea"<sup>27</sup>.

Il *First Secretary* aveva inoltre il compito di nominare gli **Assembly Secretaries** (in seguito definiti **Ministers**), ovvero quei membri dell'Assemblea che, insieme a lui e sotto la sua direzione, avrebbero poi formato la **Executive Committee** (*section 56*). Ai diversi membri dell'esecutivo venivano affidati compiti e responsabilità nelle varie materie in cui l'Assemblea era competente. Così come avviene a Westminster, anche per i membri di questa Commissione erano previsti *question times*, durante i quali ai componenti dell'Assemblea era permesso formulare domande scritte o orali a cui dovevano rispondere gli *Assembly Secretaries*, nelle materie di loro competenza, e il *First Secretary*, riguardo al funzionamento in generale della *Executive Committee*<sup>28</sup>.

L'Assemblea aveva il potere di approvare **legislazione secondaria**, ma, a differenza del Parlamento scozzese, non poteva adottare legislazione primaria, né tantomeno aveva poteri in ambito fiscale.

Per molti la caratteristica fondamentale della *devolution* gallese era proprio questa dipendenza dell'Assemblea dal Governo di Whitehall e dal Parlamento di Westminster, secondo quello che è stato definito un "*lock and key approach to devolution*"<sup>29</sup>. Inoltre, tale dipendenza, secondo i sostenitori di questa teoria, sarebbe aggravata dal fatto che la *devolution* nel Regno Unito ha origine positiva: i poteri vengono infatti devoluti tramite *Acts of Parliament*, ovvero tipiche fonti di *statute law*, soggette pertanto all'*understanding* costituzionale, che prevede che "nessuna norma prodotta da un parlamento possa mai vincolare il suo successore"<sup>30</sup>, lasciando dunque intatta la facoltà del Parlamento britannico di intervenire sull'assetto devolutivo esistente. Un intervento di questo tipo, oltre a rendere possibile una revisione della *devolution* in senso evolutivo, potrebbe però anche concretarsi in una riduzione dei poteri conferiti. Secondo questa linea di pensiero, sembrerebbe dunque prevalere il principio della *Sovereignty of Parliament*. In realtà, come sostenuto in dottrina, e come dimostrato anche dall'adozione del nuovo *Government of Wales Act* nel 2006, è proprio questa flessibilità della normativa sulla *devolution* che potrebbe portare ad un' "antitesi tra un Parlamento centrale [...] e lo sciame di istituzioni

<sup>24</sup> Ad esempio, alcuni tra i *fields* devoluti erano: il sistema scolastico, quello sanitario e lo sviluppo economico.

<sup>25</sup> R. Deacon e A. Sandry, *op. cit.*, p. 118.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 121.

<sup>29</sup> F. N. Forman, *op. cit.*, p. 111.

<sup>30</sup> A. Torre, *Devolution e trasformazioni parlamentari cit.*, p. 30.

legislative decentrate responsabili per una serie di materie devolute e, come tali, sottratte alla diretta competenza della Camera dei Comuni<sup>31</sup>. Il fatto che la *devolution* no sia una *Grundnorm*<sup>32</sup>, non deve dunque condurre necessariamente alla conclusione che, seppur i tradizionali principi di sovranità parlamentare siano “formalmente al sicuro”<sup>33</sup>, essi lo siano anche da un punto di vista pratico. D'altronde alcuni sostengono che, considerando che la devoluzione dei poteri in Gran Bretagna è stata approvata da referendum popolari, è lecito pensare che essa, pur se revocabile in teoria da un punto di vista costituzionale, non lo sia affatto nella pratica secondo una logica politica<sup>34</sup>. Il caso del Galles dimostra, anzi, che le istituzioni legislative create dalla *devolution* sono in realtà “terreno di coltura di un parlamentarismo che risponde a canoni non necessariamente pedissequi rispetto a quelli di Westminster”<sup>35</sup>. La natura monocamerale della *Welsh Assembly* e il sistema elettorale misto previsto per eleggere i suoi membri sono senz'altro elementi di differenza rispetto al Parlamento del Regno Unito. La stessa disposizione dei seggi, lungi dall'essere nel sistema del Regno Unito un fattore di secondaria importanza, è molto diversa da quella di Westminster: la camera ha una forma a ferro di cavallo, con la conseguenza che i partiti siedono di fronte al *Presiding Officer* e non uno di fronte all'altro, contrariamente a quanto previsto per la Camera dei Comuni, dove i membri della maggioranza e dell'opposizione siedono specularmente<sup>36</sup>.

L'Assemblea funziona secondo un sistema di Commissioni e Sottocommissioni, alcune delle quali prima del 2006 erano espressamente previste in via statutaria. Tra di esse, particolarmente importanti erano le *Subject Committees*, con diverse responsabilità nelle materie devolute, e la *Subordinate Legislation Scrutiny Committee*, con il compito di esaminare le norme di rango subordinato adottate dall'Assemblea (*sections 57-58*). Vi erano poi le *Regional Committees*, che svolgevano una funzione di *advisory bodies* per assicurare che i bisogni di ogni area del Galles venissero considerati durante i lavori assembleari (*section 61*).

Le *sections 27* e *28* del *Government of Wales Act 1998* attribuivano inoltre all'Assemblea anche il potere di trasferire a se stessa le funzioni delle *Welsh Health Authorities* e degli altri *quangos* (termine che indica le *non-departmental governmental organisations*, finanziate e formate dal Governo).

### **3. La Richard Commission e il White Paper “Better Governance for Wales”**

La *devolution of powers* realizzata con il *Government of Wales Act* del 1998, essendo essenzialmente *executive*, finì col creare dei problemi dovuti soprattutto ai farraginosi meccanismi che legavano l'Assemblea a Westminster. In particolare veniva criticata la situazione per cui le proposte legislative venivano fatte nell'Assemblea, ma erano poi approvate a livello centrale. Accadeva, però, spesso che, dati i tempi ristretti di Westminster, le norme riguardanti il Galles dovevano essere “portate scomodamente a cavalluccio da legislazioni elaborate con altri obiettivi e pilotate da Ministri che poco sapevano del Galles”<sup>37</sup>. Ovvero si creava la situazione per cui le leggi gallesi non riuscivano mai ad imporsi rispetto alle priorità legislative del Parlamento e, perciò, finivano

<sup>31</sup>A. Torre, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution* cit., p. 249.

<sup>32</sup>A. Torre, *Devolution e trasformazioni parlamentari* cit., p. 30.

<sup>33</sup> *Ivi*, p. 31.

<sup>34</sup>N. Johnson, *The Government of Wales Act 2006: Welsh Devolution Still a Process and Not an Event?*, in “Web Journal of Current Legal Issues”, n. 4, 2007, p. 2.

<sup>35</sup> A. Torre, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution* cit., p. 249.

<sup>36</sup>R. Deacon e A. Sandry, *op. cit.*, p. 121.

<sup>37</sup> Economic and Research Council's Research Programme on Devolution and Constitutional Change, *The Report of the Richard Commission: An Evaluation*, Briefing n. 12, giugno 2004, p. 3.

con l'essere inserite in provvedimenti legislativi più ampi che, come sottolineato nella citazione, spesso erano portati avanti da Ministri che non agivano nello specifico interesse del Galles. Inoltre, venne fatto notare a suo tempo che, mentre questo sistema fino ad allora aveva più o meno funzionato grazie al rapporto tra i governi Labour a Londra e a Cardiff, non vi era alcuna garanzia che esso sarebbe andato bene anche in futuro<sup>38</sup>. Si temeva, infatti, che un diverso Governo del Regno Unito avrebbe potuto ridurre i poteri della *Welsh Assembly*<sup>39</sup>.

Un altro problema che emerse fin dai primi anni di lavoro dell'Assemblea era la mancanza della tradizionale divisione del potere esecutivo da quello legislativo. Già dal marzo 2002 vi era stata, seppur a livello esecutivo, una separazione informale: coloro che esercitavano funzioni esecutive per conto dell'Assemblea avevano usato l'espressione "*Welsh Assembly Government*" per distinguersi dall'Assemblea nel complesso<sup>40</sup>. Già nel febbraio del 2002, durante un dibattito dell'Assemblea dedicato alla propria *Review of Procedure*, venne approvata all'unanimità una mozione che richiedeva "la più chiara possibile separazione dei poteri tra il Governo e l'Assemblea"<sup>41</sup>.

Proprio in considerazione di queste difficoltà, a luglio del 2002 il *Welsh Assembly Government* nominò una Commissione "*on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales*", nota come **Richard Commission**, dal nome del presidente Lord Richard of Ammanford. Il rapporto elaborato da questa Commissione, che fu votato all'unanimità e pubblicato il 31 marzo 2004, conteneva delle raccomandazioni per un miglior funzionamento dell'Assemblea. In particolare, la *Richard Commission* raccomandava di:

- a) sostituire l'Assemblea con due organi separati: uno con poteri esecutivi e l'altro con poteri legislativi;
- b) conferire all'Assemblea il potere di adottare legislazione primaria in tutti quelle materie non riservate a Westminster;
- c) accrescere il numero di membri dell'Assemblea da 60 a 80, in modo da gestire meglio i nuovi poteri devoluti;
- d) modificare il sistema elettorale sostituendo l'*additional member system* con il *single transferable vote system*.

Quest'ultima raccomandazione derivava dalla constatazione che il sistema elettorale allora vigente, permettendo ai candidati di presentarsi contemporaneamente nei collegi uninominali e nelle liste regionali, portava spesso all'elezione di persone in lista che però non erano state scelte nei collegi uninominali<sup>42</sup>. Si voleva dunque evitare il presentarsi di quella che poi sarebbe stata definita la "*Clwyd West question*"<sup>43</sup>: nel 2003, proprio durante i lavori della Commissione accadde che nel collegio di Clwyd West si presentarono cinque candidati di cui ben quattro vennero poi eletti come membri dell'Assemblea; di questi uno solo era stato eletto nel collegio uninominale, mentre gli altri tre erano stati "ripescati" grazie alle liste di partito<sup>44</sup>. Quando però il rapporto venne presentato non molti ritenevano che il metodo del *single transferable vote* fosse in realtà la soluzione a questo tipo di problema<sup>45</sup>, tanto che questa proposta venne ben presto accantonata.

---

<sup>38</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Explanatory Notes to the Government of Wales Act 2006, § 7, p.3.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Economic and Research Council's Research Programme on Devolution and Constitutional Change, *The Report of the Richard Commission: An Evaluation* cit., p. 5.

<sup>43</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 7.

<sup>44</sup> White Paper "*Better Governance for Wales*", § 4.5, p.29.

A giugno 2005, subito dopo le elezioni generali del mese precedente, il *Secretary of State for Wales* Peter Hain pubblicò un **White Paper** intitolato “**Better Governance for Wales**”, nel quale vennero formulate alcune proposte di legislazione, riprendendo solamente alcune fra le raccomandazioni della *Richard Commission*, che tra l'altro furono in gran parte modificate.

Le proposte del *White Paper* erano dunque le seguenti:

- a) Effettuare una separazione formale tra il ramo dell'Assemblea con funzioni esecutive e quello con funzione legislativa. Come, infatti, si legge nel documento al capitolo 1: “La mancanza di una chiara separazione [...] crea due problemi”<sup>46</sup>. In primo luogo, il fatto che non vi fosse separazione dei poteri portava ad una inevitabile confusione<sup>47</sup>. In secondo luogo, vi era il problema legato alla presenza dei Ministri nelle Commissioni. Queste si trovavano, da un lato, a “svolgere un ruolo importante nel *policy development*, con il Ministro competente come membro della Commissione” e, dall'altro, a svolgere una funzione di controllo per cui “il Ministro è soggetto a domande dettagliate”<sup>48</sup>. Per le Commissioni poteva dunque essere difficile passare da un compito all'altro e, proprio per questo, spesso veniva sacrificato il momento del *questioning*, considerato invece di centrale importanza<sup>49</sup>.
- b) Riformare il sistema elettorale. Il Governo raccolse in questo settore solo in parte le raccomandazioni della *Richard Commission*. Da una parte, infatti, respinse la proposta della Commissione di introdurre il *single transferable vote system*, affermando che “l'*additional member system* con cui sono eletti i membri dell'Assemblea ha funzionato bene nell'assicurare la rappresentazione nell'Assemblea di tutti quei partiti che hanno ottenuto una significativa percentuale dei voti nelle elezioni”<sup>50</sup>; dall'altra, nel *White Paper* si legge: “Il Governo [...] propone di legiferare per provvedere a che i candidati possano presentarsi o in un collegio uninominale o in una lista di partito, ma non in entrambi”<sup>51</sup>. Questa modifica era ritenuta fondamentale per evitare che gli elettori fossero disincentivati al voto e, più in generale, che vi fosse una perdita di credibilità del sistema elettorale<sup>52</sup>.
- c) Rafforzare il potere legislativo dell'Assemblea. Anche il Governo sottolineava quanto fosse limitativa la procedura di approvazione delle leggi gallesi secondo la quale era necessario introdursi nelle tabelle di marcia di Westminster e, riprendendo le osservazioni della *Richard Commission*, ricordava che questo sistema non avrebbe potuto funzionare anche qualora entrambe le parti si fossero impegnate in tal senso<sup>53</sup>. Tuttavia, secondo il Governo, al momento in cui il *White Paper* venne redatto, non c'era consenso in Galles per conferire all'Assemblea poteri legislativi secondo il modello dello *Scottish Parliament*<sup>54</sup>. Pertanto veniva proposto “un passaggio più graduale e strutturato verso maggiori poteri legislativi”<sup>55</sup>.

---

<sup>45</sup> Economic and Research Council's Research Programme on Devolution and Constitutional Change, *The Report of the Richard Commission: An Evaluation* cit., pp. 5-6.

<sup>46</sup> *Ivi*, §1.10, p. 6.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ivi*, § 1.14 - 1.15, p. 7.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ivi*, § 1.27, p. 9.

<sup>51</sup> *Ivi*, § 1.30, p. 10.

<sup>52</sup> *Ivi*, § 4.5, p. 29.

<sup>53</sup> *Ivi*, § 1.21, p. 8.

<sup>54</sup> *Ivi*, § 3.8, p. 21.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

Le proposte del *White Paper* trovarono applicazione con l'adozione del *Government of Wales Act* del 2006.

#### 4. Il *Government of Wales Act* del 2006: cosa cambia?

Il 25 luglio 2006 il *Government of Wales Act*, sottoposto all'approvazione del Parlamento l'8 dicembre 2005, ha ricevuto il *Royal Assent*, necessario per la sua adozione. Gran parte delle disposizioni in esso contenute sono entrate in vigore dopo le elezioni per la *Welsh Assembly* del maggio 2008. Il *Government of Wales Act 2006* è composto di 6 Parti, 166 *Sections* e 12 *Schedules*.

Le principali innovazioni introdotte riguardano: la riforma dell'Assemblea, con una netta divisione tra organi con potere legislativo e quelli con potere esecutivo; il sistema elettorale; l'attribuzione all'Assemblea di maggiori poteri normativi. È evidente, dunque, che vi sia una ripresa, se non nel dettaglio, almeno nei contenuti, del *White Paper* "*Better Governance for Wales*".

##### 4.1. Separazione dei poteri

In primo luogo, viene effettuata una formale separazione dei poteri: il legislativo è affidato alla *National Assembly for Wales* e l'esecutivo al *Welsh Assembly Government*. Proprio per evidenziare la distinzione tra i due organi, essi sono disciplinati da due Parti diverse dello Statuto, rispettivamente la 1 e la 2, diversamente da quanto avveniva prima con l'*Act* del 1998 in cui le due diverse funzioni erano disciplinate assieme. Questa separazione è divenuta ufficiale il 25 maggio 2007, con la nomina del Primo Ministro Rhodri Morgan.

Il *Welsh Assembly Government* è formato dal *First Minister*, dai *Welsh Ministers*, dai *Deputy Welsh Ministers* e dal *Counsel General*. Il *First Minister* (Parte 2, *sections* 46-47) viene nominato dalla Regina su designazione dell'Assemblea, i cui membri devono accordarsi su una nomina entro 28 giorni dalle elezioni. I *Welsh Ministers* sono nominati dal *First Minister*, con l'approvazione di Sua Maestà, così come avviene anche per i *Welsh Deputy Ministers*, i quali vengono chiamati a svolgere un compito di assistenza degli altri membri dell'Esecutivo nell'esercizio delle loro funzioni (*sections* 48 e 50). I Ministri sono responsabili di fronte all'Assemblea e, dunque, qualora non godessero più della sua fiducia, sarebbero costretti a dimettersi. Il *Counsel General* è una carica nuova, introdotta dallo Statuto del 2006, che svolge il compito di consulente legale del Governo ed è nominato da Sua Maestà su raccomandazione del *First Minister* (*section* 49). A differenza del *Government of Wales Act* del 1998, secondo il quale il numero dei ministri doveva essere stabilito negli *Standing Orders* dell'Assemblea, quello del 2006 prevede in via statutaria che il numero dei ministri non possa eccedere un massimo di 12 (*section* 51), il che significa che i membri del *Welsh Assembly Government*, compresi il *First Minister* e il *Counsel General*, saranno al massimo 14.

Il nuovo *Government of Wales Act* regola l'esercizio di funzioni statutarie devolute direttamente ai Ministri e non, come avveniva in precedenza, all'Assemblea<sup>56</sup>. Mentre, infatti, la *section* 22 dello Statuto del 1998 prevedeva che Sua Maestà potesse, tramite un *Order in Council*, trasferire funzioni ministeriali all'Assemblea, adesso la *section* 58 del nuovo Statuto prevede che tali funzioni, con la stessa procedura, possano essere trasferite da Sua Maestà direttamente ai Ministri, al *First Minister* o al *Counsel General*. Per quanto riguarda le altre funzioni dell'Esecutivo, stabilite in via statutaria dalle *sections* 56 e ss., esso ha il compito di elaborare e sviluppare politiche relative al conseguimento del benessere economico e sociale ed alla promozione della lingua e della cultura gallesi. È inoltre dovere dei Ministri occuparsi dell'implementazione di politiche nel settore

<sup>56</sup> Explanatory Notes to the Government of Wales Act 2006, § 13, p. 4.

economico e in quello del volontariato e sostenere i governi locali, anche grazie all'aiuto di un organo consultivo come il *Partnership Council*, formato per l'appunto da Ministri e autorità locali gallesi.

In seguito alla separazione dei poteri introdotta nel 2006, la **National Assembly for Wales**, i cui membri restano 60, svolge soprattutto un ruolo di controllo sul Governo. In primo luogo, infatti, i Ministri sono responsabili di fronte all'Assemblea e, pertanto, sono costretti a dimettersi in casi di voto di sfiducia. L'Assemblea approva inoltre il budget per i programmi governativi e, più in generale, supervisiona le politiche dell'Esecutivo. Questa funzione di controllo è svolta in particolare dalle *Scrutiny Committees*, che possono avviare indagini ed elaborare raccomandazioni in qualsiasi materia di competenza del Governo. Sarà poi il Governo stesso a decidere in che modo rispondere.

L'Assemblea deve anche eleggere un *Presiding Officer* (*section 25*), che ha il compito di presiedere alle sessioni plenarie e deve assicurare che i lavori vengano fatti nel rispetto dei principi di uguaglianza e imparzialità; questa figura è spesso assimilata a quella dello *speaker* della *House of Lords*<sup>57</sup>. Assolvono a una funzione di supporto pure il *Clerk of Assembly* e il *Deputy Presiding Officer*, anch'essi scelti dall'Assemblea secondo quanto disposto alle *sections 25 – 26*. È inoltre prevista la creazione di un nuovo organo, la *Assembly Commission*, i cui componenti sono il *Presiding Officer* e altri quattro membri dell'Assemblea, da nominare secondo procedure stabilite negli *Standing Orders*. Questa Commissione ha il compito di provvedere a che siano assegnati all'Assemblea i servizi e lo staff necessari per lo svolgimento delle sue funzioni (*section 27*).

Tutti questi cambiamenti hanno inevitabilmente richiesto una modifica degli *Standing Orders* dell'Assemblea<sup>58</sup>. Dopo un'elaborazione fatta dalla *Standing Orders Committee* e l'approvazione unanime dell'Assemblea, essi sono stati redatti dal Segretario di Stato, secondo quanto previsto dal paragrafo 20 della *Schedule 11* dell' *Act* del 2006 relativa alle misure transitorie. Lo Statuto prevede che eventuali successivi cambiamenti degli *Standing Orders* potranno essere effettuati solo con una maggioranza dei due terzi dell'Assemblea.

#### 4.2. Il sistema elettorale

Altre modifiche importanti introdotte dal *Government of Wales Act* riguardano il sistema elettorale. In primo luogo, come richiesto dalla *Richard Commission* e dal *White Paper "Better Governance for Wales"*, viene eliminata la pratica della "*dual candidacy*"<sup>59</sup>. I candidati adesso devono, infatti, decidere se presentarsi al collegio o nelle liste regionali, ma non in entrambi (*section 7*). Resta invece in vigore l'*additional member system* per l'elezione dei *regional members* dell'Assemblea (*section 6*), contrariamente a quanto proposto dalla *Richard Commission*, ma in totale accordo con il *White Paper* del 2005.

In secondo luogo, diversamente dalle disposizioni precedenti, viene ora espressamente prevista la possibilità di elezioni straordinarie, nella Parte 1, *section 5*. Esse devono tenersi, su proposta del Segretario di Stato, in due circostanze particolari: qualora l'Assemblea voti con una maggioranza di due terzi per il proprio scioglimento, oppure qualora essa non riesca a nominare un *First Minister* entro 28 giorni dalle elezioni generali.

Inoltre, la *Schedule 2* dello Statuto crea la possibilità per l'Assemblea di devolvere risorse, direttamente o indirettamente (attraverso organi come la *Electoral Commission*),

---

<sup>57</sup> [www.wales.gov.uk](http://www.wales.gov.uk)

<sup>58</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 7.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

per incoraggiare la partecipazione alle elezioni e per promuovere una maggiore consapevolezza della cittadinanza riguardo alla *devolution*<sup>60</sup>.

#### 4.3. Accrescimento dei poteri legislativi: verso un modello scozzese?

L'innovazione più importante introdotta dal *Government of Wales Act 2006* è sicuramente quella che riguarda l'attribuzione di maggiori poteri legislativi alle istituzioni gallesi. Anzi, per essere più precisi, secondo anche quanto chiarito nelle *Explanatory Notes* riguardanti lo Statuto, esso, in realtà, non conferisce poteri aggiuntivi all'Assemblea, ma piuttosto prevede un meccanismo attraverso il quale attribuire tali poteri secondo una valutazione da effettuare caso per caso<sup>61</sup>, come si dirà in seguito. Nel *White Paper* è previsto che questa implementazione dei poteri assembleari avvenga in forma graduale, secondo un processo in tre tappe.

**Framework Powers.** La prima fase di questo percorso, come è stato fatto notare anche in dottrina<sup>62</sup>, non ha richiesto alcuna modifica della normativa precedente, ma solo una sua più corretta applicazione. Infatti, alla *Schedule 2* del *Government of Wales Act* del 1998 erano elencati i settori (*fields*) nei quali era previsto il trasferimento di funzioni in capo all'Assemblea, ma lo Statuto non precisava il grado di specificità di tali poteri da devolvere. Avvenne dunque che il *Transfer of Functions Order* (TFO) del 1999, piuttosto che trasferire compiti relativi ad aree di competenza più estese, devolse specifiche funzioni all'interno di particolari sezioni degli *Acts of Parliament*<sup>63</sup>. La mancanza dei c.d. "*framework powers*" impediva dunque all'Assemblea di adottare norme che effettivamente potessero avere un impatto nelle materie devolute. Adesso, invece, il Parlamento del Regno Unito, su esortazione del *White Paper* del 2005, applica semplicemente quanto già previsto dallo Statuto del 1998, ma in maniera diversa, permettendo che all'Assemblea vengano garantiti poteri più ampi in relazione ad intere aree di competenza. Questo significa che "la normativa di Westminster che rientra in quelle aree controllate dall'Assemblea è ora redatta in modo da permettere all'Assemblea di avere la 'massima libertà di manovra'"<sup>64</sup>. È quanto infatti è avvenuto con l'*Education and Inspections Act 2006* e con il *National Health Service Redress Act 2006*, che attribuiscono proprio dei *framework powers*<sup>65</sup>.

**Assembly Measures.** Secondo quanto previsto dalla Parte 3, *section 93* e ss., del nuovo Statuto, l'Assemblea può adesso adottare leggi proprie, definite "*Measures of the National Assembly for Wales*", in relazione a specifiche materie ("*matters*") rientranti nelle aree ("*fields*") devolute, che sono elencate alla *Schedule 5*. Per esercitare questo potere è, però, richiesto che l'Assemblea ottenga la competenza legislativa necessaria, che può essere conferita dal Parlamento del Regno Unito in base ad una valutazione caso per caso in due modi alternativi: o attraverso il sistema tradizionale degli *Acts of Parliament*, oppure per mezzo del nuovo meccanismo appositamente introdotto dei "*Legislative Competence Orders*" (LCO)<sup>66</sup>. Questi ultimi sono degli *Orders in Council*, che, secondo quanto previsto dalla *section 95*, possono modificare la *Schedule 5*, relativa alle materie

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Explanatory notes to the Government of Wales Act 2006, § 14, p. 5.

<sup>62</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 8.

<sup>63</sup> Rapporto della Richard Commission, cap. 5, § 10.

<sup>64</sup> R. Deacon e A. Sandry, *op. cit.*, p. 140.

<sup>65</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 8.

<sup>66</sup> [www.wales.gov.uk](http://www.wales.gov.uk)

devolute, aggiungendo o rimuovendo sia *matters* che *fields*. Quindi, tecnicamente, all'Assemblea può essere conferita la competenza a legiferare mediante l'introduzione di un nuovo *matter* nel *Government of Wales Act*. Questa innovazione è stata accolta positivamente in dottrina, dal momento che non solo accresce la facoltà dell'Assemblea di adottare legislazione secondaria, ma istituisce anche un procedimento dinamico, grazie al quale "i poteri dell'Assemblea si accumuleranno col passare del tempo"<sup>67</sup>. Dal 2006 è dunque possibile per l'Assemblea esaminare ed approvare leggi per proprio conto, senza dover competere per uno spazio nel programma legislativo di Westminster, con la conseguente accelerazione dei tempi necessari per adottare norme relative al Galles.

Come già accennato sopra, esistono due modi attraverso i quali il Parlamento del Regno Unito può conferire la competenza legislativa necessaria ad adottare queste misure. In primo luogo, può ricorrere al metodo tradizionale degli *Acts of Parliament*, introducendo in specifiche clausole di tali atti l'attribuzione all'Assemblea di competenze legislative in relazione a particolari materie. In alternativa, il Parlamento può utilizzare lo strumento statutario del *Legislative Competence Order* (LCO), ovvero un *Order in Council* adottato ai sensi della *section 95* del *Government of Wales Act 2006*, sottoposto all'approvazione di entrambe le Camere (*affirmative procedure*). La procedura da seguire per l'adozione di questo secondo tipo di provvedimento è espressamente prevista dallo Statuto (*sections 97-98*), dagli *Standing Orders* dell'Assemblea e da un Rapporto della *Welsh Affairs Committee*,<sup>68</sup>. Tale procedura può essere suddivisa in cinque fasi<sup>69</sup>. La prima consiste nella proposta di un LCO, che può essere fatta dai membri del *Welsh Assembly Government*, da un membro dell'Assemblea o da una Commissione dell'Assemblea. Nella seconda fase la proposta viene esaminata in via pre-legislativa sia dalla *National Assembly* che dalle due Camere del Parlamento del Regno Unito. Secondo la *Welsh Affairs Committee* l'esame pre-legislativo nelle due Camere dovrebbe avvenire simultaneamente e il lavoro di una di esse dovrebbe essere complementare del lavoro dell'altra, non ripetitivo<sup>70</sup>. Nella terza fase l'Assemblea dà la sua approvazione definitiva alla bozza di legge, che viene poi notificata dal *First Minister* al Segretario di Stato. Quest'ultimo, nella quarta fase della procedura di adozione di un LCO, deve decidere entro 60 giorni se presentarla a entrambe le Camere del Parlamento oppure respingerla, motivando però, in questo secondo caso, la sua decisione al *First Minister*. Nella fase finale, il Parlamento vota e, perché vi sia l'adozione del *Legislative Competence Order*, è necessario che entrambe le Camere lo approvino (*affirmative resolution procedure*). Dopo l'approvazione il *Legislative Competence Order* viene passato al *Privy Council* e promulgato da Sua Maestà.

Una volta che un LCO è stato approvato, è dunque permesso all'Assemblea di adottare delle *measures* rispetto alla nuova materia introdotta nel *Government of Wales Act* proprio per mezzo di esso. Per una disciplina più esaustiva della procedura da seguire per l'adozione delle *Assembly Measures*, lo Statuto rimanda agli *Standing Orders* dell'Assemblea, che prevedono un procedimento in quattro fasi. Una volta che una *measure*, accompagnata da un *Memorandum of Understanding* che ne spieghi la motivazione e assicuri che essa rientri nelle competenze devolute, sia stata introdotta

<sup>67</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 8.

<sup>68</sup> Welsh Affairs Committee, *Legislative Competence Orders in Council*, Second Report, House of Commons, [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk), 5 giugno 2007. La *Welsh Affairs Committee* è una commissione della Camera dei Comuni con il compito di esaminare questioni che rientrano nelle competenze del Segretario di Stato per il Galles.

<sup>69</sup> [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

<sup>70</sup> Welsh Affairs Committee, *Legislative Competence Orders in Council*, Second Report of Session 2006–2007, Select Committees Publications, House of Commons, 2007, § 26.

nell'Assemblea, quest'ultima deve raggiungere un accordo riguardo ai principi generali della misura stessa, solitamente sulla base di un rapporto stilato da una Commissione preposta a tale scopo. Se si raggiunge l'accordo riguardo ai principi generali, si passa alla seconda fase, in cui la misura proposta viene considerata nel dettaglio dalla Commissione, con la possibilità di effettuare emendamenti. Nella terza fase è l'Assemblea in seduta plenaria che esamina il provvedimento proposto nel dettaglio, anche in questo caso con la facoltà di emendarlo, e prende in considerazione gli emendamenti apportati dalla Commissione e dagli altri membri. Infine, l'Assemblea vota affinché il testo finale della *measure* sia approvato<sup>71</sup>.

Alla fine del procedimento di adozione di una *measure* bisogna attendere quattro settimane prima che essa sia sottoposta dal *Clerk* all'approvazione di Sua Maestà. In questo periodo di "raffreddamento"<sup>72</sup> è previsto dalla *section 99* del *Government of Wales Act 2006* che il *Counsel General* o l'*Attorney General* possano effettuare un rinvio alla Corte Suprema del Regno Unito per determinare se effettivamente l'Assemblea abbia competenza nella materia rispetto alla quale la misura è stata adottata. La Corte Suprema, infatti, secondo quanto previsto dalla *Schedule 9*, è il tribunale competente per le questioni riguardanti la devoluzione di poteri al Galles ("*devolution issues*"). Sempre nel periodo previsto di quattro settimane, il Segretario di Stato, qualora si verificano particolari condizioni espressamente elencate alla *section 101*, può proibire al *Clerk* di sottoporre la misura proposta all'approvazione di Sua Maestà, specificando le motivazioni di tale decisione. Una volta che sia passato il periodo di "raffreddamento" e che non sia stato sollevato nessuno degli impedimenti appena enunciati, il *Clerk* sottopone la misura proposta alla approvazione di Sua Maestà.

**Primary legislative powers.** La Parte 4 del *Government of Wales Act 2006* crea la possibilità per l'Assemblea di ottenere pieni poteri di legiferare nelle materie devolute, senza ricorrere ulteriormente al Parlamento. Questo, però, accadrà solo quando tale modifica sarà stata approvata da un referendum, dal momento che il Regno Unito considera la devoluzione di questa facoltà un cambiamento costituzionale fondamentale per il quale è necessaria un'approvazione popolare<sup>73</sup>. È quindi richiesto che i due terzi dell'Assemblea votino a favore di un *Order in Council* per indire il referendum. Una volta raggiunta questa maggioranza, il Segretario di Stato potrà comunque decidere se respingere la bozza di *Order in Council* o se presentarla alle due Camere del Parlamento, che dovranno approvarla. In virtù dell'adozione di tale atto, si terrà un referendum che, in caso di risultato positivo, determinerà il "trasferimento di poteri legislativi primari in tutte le aree devolute direttamente all'Assemblea"<sup>74</sup>. Dal momento che vi sono così tanti "blocchi costituzionali"<sup>75</sup>, si ritiene che il referendum non si terrà almeno fino al 2011.

Si può dunque ancora parlare, a proposito del Galles, di una "*executive devolution*"? Oppure questi cambiamenti condurranno il Galles ad un modello devolutivo di tipo scozzese? Senza dubbio, se un referendum dovesse conferire all'Assemblea il potere di adottare legislazione primaria, la *devolution* gallese non sarebbe più puramente *executive*, ma non potrebbe neanche mai raggiungere il livello di autonomia normativa dello *Scottish Parliament*. Nel modello scozzese, infatti, si considerano devolute tutte le materie che non sono espressamente riservate a Westminster, ovvero il Parlamento ha il

<sup>71</sup> Standing Orders of the National Assembly for Wales, marzo 2007, cap. 23.

<sup>72</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 10.

<sup>73</sup> *Ivi.*, p.11.

<sup>74</sup> White Paper "*Better Governance for Wales*", § 3.23, p. 25.

<sup>75</sup> R. Deacon e A. Sandry, *op. cit.*, p. 140.

potere di adottare norme di rango primario in qualsiasi ambito che non gli sia precluso. Al contrario, il *Government of Wales Act* adotta il “*defined functions model*”, nel quale le materie devolute sono espressamente indicate in via statutaria<sup>76</sup>. Infatti, mentre la *Schedule 5* dello *Scotland Act* presenta un elenco delle “*reserved matters*”, nella *Schedule 7* del *Government of Wales Act* sono elencate espressamente le “*devolved matters*” in cui in futuro l’Assemblea potrà legiferare. Per il Galles sono dunque previsti margini di autonomia normativa molto più stretti che per la Scozia. Secondo una spiegazione proposta in dottrina questa differenziazione sarebbe dovuta al fatto che, mentre la Scozia è una giurisdizione legale separata, l’Assemblea gallesese si troverà a legiferare all’interno della giurisdizione unificata di Inghilterra e Galles e si vuole dunque evitare che i tribunali si trovino nella difficile situazione di dover applicare norme diverse alle medesime fattispecie<sup>77</sup>. Questa, però, è solo una delle motivazioni per le quali il legislatore ha volutamente mantenuto l’asimmetria tipica della *devolution* britannica. Secondo molti, infatti, non è auspicabile che al Galles vengano riconosciuti poteri analoghi a quelli conferiti alla Scozia, la quale ha un ordinamento interno più armonico e completo di elementi giurisdizionali e giuspubblicistici rispetto a qualsiasi altro nel Regno Unito<sup>78</sup>. Anzi, il modello scozzese non solo non sarebbe adattabile al Galles, ma una sua estensione a tale area potrebbe addirittura portare ad un danno per gli equilibri politico-istituzionali che finora hanno retto così bene proprio grazie alla compresenza di schemi devolutivi differenziati<sup>79</sup>.

Riguardo alla facoltà dell’Assemblea di adottare proprie misure legislative sono stati sollevati quesiti di grande interesse. Considerato che, nonostante questi cambiamenti, il principio di sovranità del Parlamento resta intatto e che Westminster può ancora legiferare nelle materie devolute al Galles, ci si è chiesti se fosse il caso di sviluppare uno strumento simile alla *Sewel convention* per la Scozia. Si pensa, cioè, che potrebbe essere molto utile una convenzione in base alla quale il Parlamento decida tendenzialmente di non legiferare in materie devolute senza il consenso dell’Assemblea Gallesese (in Scozia è il Parlamento scozzese a dover dare la propria approvazione)<sup>80</sup>. A questo dubbio ha dato in parte risposta il governo del Regno Unito nella *Devolution Guidance Note* n. 9, in cui afferma che si impegnerà a non legiferare nelle materie devolute senza l’approvazione delle istituzioni della *devolution*<sup>81</sup>. Anche nel *White Paper* viene suggerito di adottare per il Galles una procedura simile a quella prevista per la Scozia, se non altro per evitare la scomoda situazione per cui nella stessa materia vengano adottate a Westminster e a Cardiff due misure simili, l’una il doppio dell’altra<sup>82</sup>. Qualora dunque la previsione di ulteriori poteri legislativi in capo all’Assemblea dovesse avverarsi, sarebbe necessario provvedere ad un migliore coordinamento in tal senso tra le istituzioni gallesi e quelle centrali.

## 6. La *devolution* è ancora un processo?

Secondo quanto esposto, è impossibile non dare ragione a Ron Davies quando diceva che la *devolution* non è un evento, ma piuttosto un processo dinamico, come dimostra appunto l’esperienza gallesese. Quello che ci si chiede adesso è se le modifiche

<sup>76</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 11.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> A. Torre, *Organizzazione territoriale* cit., p. 245.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> R. Deacon e A. Sandry, *op. cit.*, p. 140. N. Johnson, *op. cit.*, p.10.

<sup>81</sup> Devolution Guidance Note n. 9, *Post-devolution Primary Legislation affecting Wales*, Ministry of Justice, [www.justice.gov.uk](http://www.justice.gov.uk), 2007, §17, p. 7.

<sup>82</sup> White Paper, “*Better Governance for Wales*”, § 3.28–3.29, p.26.

introdotte nel 2006 abbiano creato un sistema stabile o se in futuro vi saranno ulteriori cambiamenti, secondo un processo di accrescimento graduale dei poteri dell'Assemblea. La domanda che ci si pone, giunti a questo stato di cose, è: "La *devolution* è ancora un processo?"<sup>83</sup>. È opinione comune che la risposta a questa domanda possa solo essere affermativa, considerate le innumerevoli questioni ancora irrisolte che rendono il processo devolutivo incerto ed instabile<sup>84</sup>. Innanzitutto, a seguito delle nuove misure devolutive, ci si è interrogati su quale sarà il destino dell'Inghilterra che, pur avendo un Sindaco eletto direttamente e un'Assemblea che esercita funzioni importanti, tuttavia non possiede ancora un livello di governo analogo a quello gallese, scozzese o nordirlandese<sup>85</sup>. Anche, però, rispetto alla specifica situazione gallese sono state sollevate una serie di osservazioni che inducono a pensare che la *devolution* in Galles sia ancora una questione aperta, suscettibile di future innovazioni e predisposta ad una evoluzione ulteriore. In particolare, è il ruolo attribuito al *Secretary of State for Wales* all'interno del procedimento normativo a generare alcune perplessità, dal momento che a colui che ricopre questa carica, infatti, non solo viene riconosciuto il potere di bloccare una proposta di *Legislative Competence Order*, ma anche quello di opporsi alla decisione di indire il referendum previsto nella Parte 4 dello Statuto<sup>86</sup>. È stato recentemente fatto notare che l'attribuzione di tali poteri al Segretario di Stato sembra essere, in realtà, la conseguenza di una mal celata mancanza di fiducia nei confronti della democraticamente eletta Assemblea del Galles<sup>87</sup>. Pertanto, se da un lato la previsione di un rafforzamento dei poteri legislativi del Galles è senz'altro vista come una conquista importante rispetto all'assetto precedente, dall'altro vi è ancora molta incertezza sulla possibilità che tali poteri verranno effettivamente esercitati e soprattutto sulle modalità di applicazione delle nuove disposizioni introdotte nello Statuto<sup>88</sup>.

Alla natura dinamica della *devolution* in Galles contribuisce anche il ruolo che a tale regione è riconosciuto a livello comunitario. Non solo, infatti, il Galles ha una propria rappresentanza (due membri) nel Comitato delle Regioni, ma è anche prevista la possibilità che il *First Minister* o il *Secretary of State for Wales* prendano parte alla delegazione britannica presso il Consiglio dei Ministri, garantendo così che anche gli interessi locali siano considerati nell'agenda europea<sup>89</sup>. È evidente come questa partecipazione attiva ai meccanismi dell'Unione Europea costituisca inevitabilmente un altro spazio di ulteriore evoluzione dei poteri devoluti al Galles.

È dunque improbabile che la *devolution* in Galles sia giunta alla sua forma definitiva e, anzi, proprio la possibilità di scegliere tra diverse forme di implementazione delle funzioni dell'Assemblea è in sé una fonte potenziale di evoluzione *in nuce*. Troverà la *Welsh Assembly* l'appoggio popolare necessario ad ottenere il potere di adottare legislazione primaria? Qualora ciò avvenisse, quale impatto avrà questa innovazione sull'impianto costituzionale britannico, già notevolmente influenzato dal processo devolutivo<sup>90</sup>? A questi quesiti, che sono solo alcuni dei tanti posti dalla recente adozione del *Government of Wales Act*, si potrà dare una risposta solo con il passare del tempo.

<sup>83</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 1.

<sup>84</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>85</sup> Sul punto si rinvia a P. Leyland, *La Multi-Layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi*, in "Le Regioni", 2006, pp. 9-43.

<sup>86</sup> N. Johnson, *op. cit.*, p. 13.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> Le relazioni delle istituzioni gallesi con quelle europee sono tra l'altro rese più intense dalla presenza di un Ufficio della Commissione Europea a Cardiff. La *Welsh Assembly* ha inoltre istituito una *Committee on European and External Affairs*, che si riunisce nove volte all'anno per discutere di argomenti di rilevanza comunitaria. R. Deacon e A. Sandry, *op. cit.*, p. 124.

\* laureata in Scienze politiche presso l'Università LUISS Guido Carli

## BIBLIOGRAFIA

### Dottrina

C. ALISTAIR, *Beyond devolution and decentralisation: building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, Queen Mary, University of London, Routledge-Cavendish, 2006.

R. DEACON e A. SANDRY, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, 2007.

F. N. FORMAN, *Constitutional Change in the United Kingdom*, The Constitution Union, London, Routledge, 2002.

O. GAY, *The West Lothian Question*, House of Commons Library, SN/PC/2586, 2006.

K. HARRISON e T. BOYD, *The Changing Constitution*, Edinburgh University Press, 2006.

N. JOHNSON, *The Government of Wales Act 2006: Welsh Devolution Still a Process and Not an Event?*, in "Web Journal of Current Legal Issues", n.4, 2007.

P. LEYLAND, *La Multi-Layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi*, in "Le Regioni", 2006, pp. 9-43.

A. TORRE, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito*, in AA.VV., *Regionalismo, Federalismo, Devolution. Competenze e Diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, a cura di S. Gambino, Milano, Giuffrè, 2003.

A. TORRE, *Devolution e trasformazioni parlamentari*, in AA. VV., *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, a cura di C. De Caro, Roma, Luiss University Press, 2005.

A. TORRE, *Devolution e regionalismo nel Regno Unito: nuove strutture istituzionali ed esperienze di politica estera*, in AA. VV., *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Bari, Cacucci editore, 2004.

---

<sup>90</sup> Per un approfondimento sul tema dell'impatto della *devolution* sulla *British Constitution* si rinvia a A. Torre, *Devolution e trasformazioni parlamentari* in AA. VV., *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, a cura di C. De Caro, Roma, Luiss University Press, 2005, pp. 23-40; C. Himsworth, *L'impatto della devolution sul Parlamento di Westminster*, in AA. VV., *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, a cura di C. De Caro, Roma, Luiss University Press, 2005, pp. 41-60.

## Documenti e Legislazione

Devolution Guidance Note n. 4, *The role of the Secretary of State for Wales*, Ministry of Justice, [www.justice.gov.uk](http://www.justice.gov.uk), 2005.

Devolution Guidance Note n. 9, *Post-devolution Primary Legislation affecting Wales*, 2007.

Economic and Research Council's Research Programme on Devolution and Constitutional Change, *The Report of the Richard Commission: An Evaluation*, Briefing n. 12, giugno 2004.

Explanatory Notes to the Government of Wales Act 2006.

House of Commons Debates, Hansard Volume, Session 1997-1998, 21 gennaio 1998.

Government of Wales Act 2006.

Government of Wales Act 1998.

Rapporto della *Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales* (Richard Commission), 2005.

Scotland Act 1998.

Standing Orders of the National Assembly for Wales, marzo 2007

The Constitution Unit, *Devolution Monitoring Programme 2006-08*, Wales Devolution Monitoring Report, Institute of Welsh Politics, settembre 2007.

Welsh Affairs Committee, *Legislative Competence Orders in Council*, Second Report, Select Committees Publications, House of Commons, [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk), 5 giugno 2007.

White Paper "*Better Governance for Wales*", giugno 2005.

White Paper "*A Voice for Wales: the Government Proposals for a Welsh Assembly*", giugno 1997.

## Siti internet

[www.gov.uk](http://www.gov.uk)

[www.justice.gov.uk](http://www.justice.gov.uk)

[www.wales.gov.uk](http://www.wales.gov.uk)