

Verso un parlamento scozzese permanente? Dalla Commissione Smith allo Scotland Bill*

di Marco Goldoni**
(27 febbraio 2015)

Il percorso successivo al referendum scozzese del 18 settembre 2014 è spia di un disagio costituzionale e segnala la presenza, all'orizzonte, di una possibile trasformazione costituzionale dello Stato britannico. Per comprendere la posta in gioco in questi mesi successivi alla consultazione referendaria occorre partire dall'analisi della reazione del sistema politico britannico alla mobilitazione che ha accompagnato il referendum. Come è noto, con tempistica sospetta, i principali leader unionisti avevano giurato pochi giorni prima del Referendum, con uno scritto pubblicato su un quotidiano (il Daily Record), di procedere ad ulteriore devoluzione di poteri verso la Scozia. Così, il giorno successivo al referendum è stata annunciata la creazione di una Commissione presieduta da Lord Smith, con l'incarico di produrre una relazione con annesse proposte di trasferimento di altri poteri alla Scozia.

Il processo di formazione della Commissione Smith è stato tanto rapido quanto precipitato dagli eventi. I tempi sono stati dettati dalla convinzione diffusa che occorreva un immediato gesto simbolico per non deludere le aspettative di quanti, su entrambi i fronti, avevano investito energie e risorse in un conflitto politico come quello creatosi attorno alla questione indipendentista. Infatti, è chiaro che la vittoria del No non significava rifiuto di ulteriore devoluzione. La composizione della Commissione è stata organizzata attorno ai cinque partiti considerati più rappresentativi: SNP (Partito nazionalista scozzese), Verdi, Labour, Tories e Libdem. Come era prevedibile, la formula della composizione non ha accontentato tutti. Si tratta di una nomina fatta dai partiti con un preciso mandato per negoziare una serie di proposte da sottoporre all'attenzione di Westminster. In particolare, colpisce l'esclusione di quelle forze politiche che avevano partecipato attivamente come componente del Sì nella campagna referendaria a fianco del SNP e dei Verdi, come il Partito Socialista Scozzese. Per evitare le prevedibili critiche di aver ricondotto un processo politico mosso dal basso nell'alveo elitario della politica istituzionalizzata, la Commissione Smith, seguendo una tradizione affermata in occasione della formazione del Parlamento scozzese, ha lasciato aperta la possibilità di inviare contributi provenienti dalla società civile (gruppi e associazioni) e dalla sfera pubblica intesa in senso ampio nel corso del mese di Ottobre (con scadenza per l'invio fissata al 31 del mese). Per alcuni, tale apertura avrebbe potuto aggiungere una qualità deliberativa ai lavori della Commissione creando le condizioni per una forma di agire comunicativo fra società civile e istituzioni politiche. Tuttavia, il tempo intercorrente fra la scadenza per l'invio dei contributi e la data finale dei lavori della Commissione, alla luce della mole dei documenti da esaminare (407 da associazioni e gruppi, oltre 18000 dal pubblico), non lasciava reali speranze che questi input potessero realmente essere tenuti in debita considerazione. Un mese è sicuramente un tempo troppo breve anche solo per poter leggere con cognizione di causa la mole di proposte giunte alla Commissione.

In secondo luogo, in un contesto non federale come quello della costituzione britannica, dare mandato ad una Commissione di rivedere i rapporti fra una delle nazioni che compongono l'Unione senza prevedere modalità di bilanciamento e riconsiderazione sugli impatti che eventuali trasformazioni costituzionali in ambito scozzese potrebbero avere sugli equilibri nel Regno Unito costituisce quantomeno una mossa azzardata. La questione

* Scritto sottoposto a *referee*.

dell'ulteriore devoluzione di competenze evoca immediatamente il più ampio tema del riassetto dei poteri all'interno del Regno Unito. Infine, il calendario dei lavori della Commissione non può essere considerato totalmente ragionevole, visto che nella migliore delle ipotesi era già risaputo che ogni proposta avrebbe dovuto essere votata nella legislatura successiva dal nuovo Parlamento. La fretta che ha contraddistinto le ultime settimane di lavoro della Commissione appare quindi immotivata, se non alla luce della volontà di mandare un messaggio rassicurante all'elettorato scozzese (soprattutto a quello che ha votato no) da parte di Westminster. Rimane il fatto che in tal modo si viene a spezzare in due parti il processo di trasformazione costituzionale: una prima parte velocemente elaborata e proposta prima delle recenti elezioni e una seconda parte, dipendente dall'esito elettorale, nella quale si rischia semplicemente di implementare senza ulteriori riflessioni le proposte così formulate. In breve, le credenziali politiche della Commissione Smith non sono eccelse. Essa riflette in parte (ma non in modo proporzionale) il peso delle forze politiche presenti nell'Unione, ma non attribuisce alcuna rappresentanza ad altre componenti della sfera sociale. Non stupisce, pertanto, che i lavori della Commissione siano apparsi come un ritorno ad una politica costituzionale guidata dall'alto ed un'occasione persa per capitalizzare il momento politico del referendum al livello del registro costituzionale. Nell'ambito della saga del processo devolutivo, il passaggio caratterizzato dai lavori della Commissione Smith non verrà ricordato come uno dei più innovativi da un punto di vista procedurale.

Da una prospettiva sostanziale, il contributo della Commissione potrebbe risultare più stimolante. Il rapporto della Commissione, pubblicato il 27 novembre 2014 (ossia solo quattro settimane dopo la chiusura dei termini per l'invio dei pareri della società civile), si articola attorno ad alcuni punti distinti, alcuni dei quali di notevole rilevanza per gli assetti costituzionali britannici. Esso è suddiviso in tre pilastri: il primo riguarda l'introduzione di un accordo costituzionale duraturo per il governo della Scozia, il secondo tratta di giustizia sociale, lavoro, e sviluppo economico, il terzo della responsabilità fiscale della Scozia. In apertura, in modo icastico, il testo afferma che il Parlamento e il governo scozzesi diverranno permanenti. Centrale, nel modo in cui la frase è costruita, è la forma passiva del verbo ("Parliament will be made permanent"). Fino ad oggi, la riesumazione del Parlamento scozzese era fondata su un atto (una legge) del Parlamento di Westminster, lo Scotland Act 1998. In tal senso, il Parlamento di Holyrood era e ad oggi rimane un'emanazione di quello britannico. Il suo fondamento costituzionale non è radicato nella sovranità della nazione scozzese, ma nella generosa delega di potere concessa da Westminster. Pertanto, la previsione di un organo parlamentare e del rispettivo governo scozzese non avevano intaccato, almeno a livello di teoria costituzionale, il pilastro della sovranità parlamentare. Il rapporto Smith propone, alla sezione 20, di dichiarare, tramite legislazione, il carattere permanente del Parlamento e del governo scozzesi. È prevedibile che questa proposta abbia immediatamente acceso il dibattito sui destini del principio di sovranità parlamentare. Essa ha inoltre rianimato (come previsto su questa Rivista da Justin Frosini) la *West Lothian Question* ossia la questione del peso dei voti scozzesi su temi che riguardano solo l'Inghilterra. L'intero quadro rimanda alla necessità di ridiscutere gli assetti devolutivi del Regno Unito (e in questo rientra anche una redistribuzione dei poteri a livello locale, non solo nazionale), nel corso del quale potrebbe anche emergere un'opzione federale (o quasi federale).

In seguito, il 22 gennaio 2015 è stato presentato lo *Scotland Bill*, ispirato da alcune delle indicazioni contenute nel rapporto Smith. Esso è diviso in sei parti delle quali la prima si propone di regolare gli aspetti costituzionali della questione scozzese mentre le successive si concentrano sulla leva fiscale, il potere esecutivo e le misure legate al Welfare.

In termini di assetto costituzionale è opportuno prendere in considerazione soprattutto la prima parte. Le due sezioni che la compongono hanno il fine dichiarato di rendere il parlamento scozzese permanente e di dotare la Sewel Convention – secondo la quale il parlamento di Westminster non dovrebbe intervenire normalmente nelle materie devolute in assenza di un accordo con il relativo parlamento devoluto – di un fondamento legislativo e non solo convenzionale.

Se approvato, il primo articolo dello Scotland Bill inserirebbe una nuova sezione I(IA) nello Scotland Act 1998 secondo la quale “Il parlamento scozzese è riconosciuto come parte permanente della costituzione del Regno Unito”. Rispetto alle parole utilizzate nel rapporto Smith si può notare una differenza di non poco conto. Nel caso dello Scotland Bill, il parlamento scozzese viene *riconosciuto* e non *reso* permanente. Si tratta di una differenza lessicale di non poco conto. Sul piano concreto rimane da vedere come questo riconoscimento verrà trattato. Come sottolineato da Mark Elliot, nessuna menzione di una plausibile clausola di *entrenchment* viene fatta negli articoli successivi, a dispetto del fatto che in altre sezioni si richiedono esplicitamente maggioranze qualificate, lasciando intendere che dal punto di vista giuridico l'autonomia e la permanenza del parlamento scozzese non godono di alcuna extra-protezione formale. Rimane il fatto che simbolicamente e, soprattutto, politicamente, tali misure potranno essere annullate solo nel lungo termine, mentre nel breve termine formano un equilibrio costituzionale non rettificabile e sembrano aprire uno spiraglio sulla natura non assoluta (vale a dire, aperta ad eccezioni) della dottrina della sovranità parlamentare. D'altronde, basti pensare al caso di scuola di un'eventuale decisione di Westminster di abolire con legislazione ordinaria il parlamento scozzese. Essa darebbe quasi certamente luogo alla disintegrazione del Regno Unito.

Il secondo punto che merita di essere menzionato da una prospettiva costituzionale riguarda la Sewel convention. La sezione 28 dello Scotland Act 1998 autorizza il parlamento scozzese a legiferare ma allo stesso tempo riconosce, in 28(7), che tale previsione non limita il potere del parlamento del Regno Unito di legiferare per la Scozia. Lo Scotland Bill prevede un'ulteriore sezione, la 28(8), con la quale si riconosce “che il parlamento del Regno Unito non legifererà in condizioni normali su materie devolute senza il consenso del Parlamento Scozzese”. Si tratta, come notato in precedenza, di un tentativo di dotare la Sewel convention di una base legislativa. Quale è l'efficacia di questo provvedimento? Intanto, da un punto di vista simbolico, serve a rafforzare la validità formale della convenzione Sewel dotandola di una base legislativa. Politicamente sembra inoltre fornire un ulteriore argomento contro ogni tentazione da parte di Westminster di riappropriarsi di materie devolute in modo unilaterale. A differenza della permanenza del Parlamento scozzese, questo sembra essere un caso meno di scuola e più realistico. La previsione di una norma che codifichi la Sewel convention non è quindi ridondante, ma aggiunge ulteriori fonti alla disciplina delle relazioni fra i due parlamenti. I dubbi, casomai, sono creati dal riferimento alla presenza di ‘condizioni normali’ alle quali viene legata la forza legislativa della convenzione.

Il referendum scozzese, l'ascesa dello SNP, le trasformazioni del sistema politico britannico con l'emersione di nuovi soggetti politici (UKIP), la prevedibile richiesta di ulteriore devoluzione delle altre nazioni del Regno, nonché, da ultimo, una serie di decisioni della Corte Suprema (si pensi ad AXA) sono tutti fattori che sembrano evocare la presenza di un momento costituzionale nel Regno Unito il cui esito finale appare, tuttavia, ancora molto incerto.

** Lecturer in Legal Theory, University of Glasgow School of Law