

Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la *devo-more* in Scozia*

di Sara Parolari**

(6 ottobre 2015)

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il primo passo verso la soluzione della questione scozzese: lo *Scotland Bill 2015*. 3. Gli aspetti procedurali della riforma: limiti dello strumento referendario nell'ordinamento britannico. 4. La questione inglese: falso problema o chiave di volta della riforma? 5. Alcuni spunti conclusivi

1. Introduzione

Nulla è più come prima. L'esito, per nulla scontato, del referendum scozzese del 18 settembre 2014 ha determinato la fine di un processo (quello verso l'indipendenza), ma ha anche dato il via all'inizio della fine, del Regno Unito come lo abbiamo sinora conosciuto. Probabilmente il risultato referendario non produrrà quello “*shock costituzionale*¹” che avrebbe generato la vittoria del sì, ma in ogni caso è certo che l'ordinamento britannico dovrà reinventare sé stesso partendo dall'impegno politico (il cosiddetto *Vow*²) assunto a ridosso del referendum dai tre partiti unionisti (Conservatori, Liberaldemocratici e Laburisti) per il conferimento alla Scozia di una forma di devolution ancora più avanzata. È attualmente in corso la discussione nella *House of Commons* dello *Scotland Bill 2015*: si parla, di una maggiore autonomia fiscale per la Scozia e di devolvere nuovi poteri al Parlamento di Edimburgo. Ma è chiaro che non si tratta solo di arginare le spinte independentiste scozzesi. In gioco vi è ora la revisione dell'Unione nel suo complesso, con le altre “nazioni” della famiglia pronte a richiedere a loro volta gradi di autonomia sempre più elevati.

Che l'esito del referendum in Scozia potesse produrre un effetto *boomerang* sull'intero assetto territoriale britannico era un'eventualità estremamente probabile. Ciò

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Questa l'espressione utilizzata da M. ELLIOTT nel post del 19 settembre 2014, *Scotland has voted “no”. What next for the UK constitution?*, in <http://ukconstitutionallaw.org>

² D. CAMERON – E. MILIBAND – N. CLEGG, *The Vow*, in *Daily Record*, 16 Settembre 2014.

quantomeno con riferimento al Galles, da sempre alla rincorsa della Scozia nel percorso devolutivo³. Quel che forse non ci si aspettava è che, nel discorso immediatamente successivo all'esito del voto, il Primo Ministro David Cameron parlasse del mantenimento dell'impegno per una devolution più estesa in Scozia, ad esso associando la necessità di concentrarsi contestualmente sull'Inghilterra, sinora esclusa da qualsiasi processo devolutivo⁴. Il richiamo a questa parte del Regno ha dato modo di chiarire, per la prima volta in maniera così esplicita, che la formula per la risoluzione della questione scozzese dovrà passare attraverso la soluzione della questione inglese, aprendo così la strada ad una nuova revisione del complessivo assetto di governo dell'ordinamento britannico.

Le difficoltà per intraprendere questo percorso non sono di poco conto. Il futuro stesso dell'Unione dipenderà dalla capacità delle forze politiche di dipanare una matassa quanto mai aggrovigliata: le trattative si prevedono lunghe e complesse, nonostante l'inaspettata vittoria elettorale della scorsa primavera abbia garantito ai Conservatori un'ampia maggioranza su cui contare.

Il presente contributo intende soffermarsi su due aspetti della revisione costituzionale avviata con lo *Scotland Bill 2015*. Da un lato, si prenderanno in considerazione le principali questioni di natura contenutistica che dovranno essere affrontate per portare a termine il complessivo processo di riforma; dall'altro, si formuleranno alcune considerazioni sotto un profilo più strettamente procedimentale con riferimento all'uso dello strumentario della democrazia diretta nell'ambito di tale processo. È interessante notare come, nonostante si tratti di un atto avente natura costituzionale, l'entrata in vigore dello *Scotland Bill 2015* non sarà subordinata all'esito di un referendum, contrariamente a quanto accaduto con riferimento ad altri interventi legislativi di valenza

³ Risale al dicembre 2014 l'approvazione del *Wales Act 2014* che attribuisce al Galles maggiore autonomia in materia fiscale secondo un modello che ricalca lo *Scotland Act 2012*, ma su cui deve ancora pronunciarsi la popolazione tramite un referendum che non è stato ancora indetto.

⁴ D. CAMERON, *Scottish Independence Referendum: statement by the Prime Minister*, 19 Settembre 2014, reperibile al sito <https://www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-statement-by-the-prime-minister>. Per anni l'Inghilterra è stata definita "*the dog that never barked*", per il suo – quantomeno apparente – disinteresse ad attivarsi per ottenere qualsivoglia forma di autonomia, nonostante sia unanimemente considerata la *nation* del Regno Unito che risente più delle altre delle anomalie e delle – apparenti o reali – ineguaglianze territoriali di un ordinamento così fortemente asimmetrico.

analoga. Ciò pone l'accento sull'uso di questo strumento nell'ordinamento britannico, sulla sua effettiva democraticità e sui suoi limiti più evidenti.

2. Il primo passo verso la soluzione della questione scozzese: lo *Scotland Bill 2015*.

Una delle più formidabili caratteristiche della Costituzione britannica è certamente la sua capacità di evolvere ed adattarsi al cambiamento. Subito dopo la vittoria referendaria del no è emerso con chiarezza che questa Costituzione che ha più di 300 anni dovrà essere cambiata, e di molto, nel giro di pochi mesi per garantire la sopravvivenza dell'Unione. Partendo dalla soluzione della questione scozzese. È chiaro che il voto espresso dagli scozzesi il 18 settembre non deve essere interpretato come un voto per mantenere lo *status quo*, ma piuttosto come un voto per il cambiamento. In altre parole, *Better Together* ha certamente vinto la battaglia (referendaria), ma non la guerra⁵: per mantenere in essere l'Unione occorreranno innanzitutto una serie di misure che diano risposta al malcontento di una parte consistente degli scozzesi emerso chiaramente durante la campagna referendaria e confermato dall'esito risicato del voto referendario (45% di sì, contro 55% di no).

Come già accaduto in passato anche il nuovo Governo insediatosi dopo le elezioni di maggio ha deciso di avviare il dibattito sulle riforme incaricando una commissione istituita *ad hoc* (la *Smith Commission* guidata da Lord Smith of Kelvin) di trovare un accordo, in tempi piuttosto brevi⁶, tra i rappresentanti dei principali partiti politici (tra cui quindi anche lo *Scottish National Party*) su un pacchetto di nuovi poteri da devolvere al Parlamento scozzese.

Anche se questa scelta è stata da più parti criticata per l'impossibilità di raggiungere – in tempi così stretti – un risultato effettivamente ponderato a livello politico e

⁵ Si tratta dello slogan (*Better Together*) che ha siglato la campagna referendaria dei tre partiti Unionisti contro la campagna del fronte nazionalista (*Yes Scotland*). Così A. McHARG, *What does the Union Need to Do to Survive?*, post del 26 settembre 2014 in <http://ukconstitutionallaw.org>

⁶ La Commissione è riuscita a rispettare i tempi di consegna (fine gennaio 2015) del report finale contenente le proprie raccomandazioni. Si è riusciti quindi a giungere all'elaborazione dello *Scotland Bill* in tempi brevissimi. Si veda su questo aspetto: J. GALLAGHER, *The Scotland Bill so far: Major constitutional legislation proceeding at the speed of an express train*, post del 30 Luglio 2015 in <http://constitution-unit.com/category/scottish-independence>

democraticamente condiviso⁷, la *Smith Commission* è riuscita ad elaborare un testo su cui si è formato l'accordo politico e che è andato a costituire il fondamento del nuovo disegno di legge che andrà a modificare in parte lo *Scotland Act 1998* – lo *Scotland Bill 2015* appunto – attualmente in corso di discussione nel Parlamento di *Westminster*.

Lo *Scotland Bill 2015* di fatto ricalca il rapporto della *Smith Commission* ed i tre pilastri su cui lo stesso poggia⁸. Il primo pilastro fa riferimento alla necessità di garantire un assetto costituzionale durevole e funzionante per la Scozia all'interno dell'Unione. Ciò si dovrebbe realizzare attraverso la previsione (*clause 1*) secondo cui Parlamento e Governo scozzesi sono riconosciuti come organi permanenti ed indissolubili all'interno dell'ordinamento costituzionale britannico. Inoltre, sempre nel contesto di questo primo pilastro, lo *Scotland Bill 2015 (clause 2)* attribuisce valenza legislativa e non più meramente convenzionale alla cd. *Sewel Convention*, ovvero la regola in base alla quale il Parlamento di *Westminster* non può legiferare su una materia oggetto di devoluzione senza il consenso dell'organo legislativo devoluto (in questo caso, il Parlamento di Holyrood). Infine, il disegno di legge in discussione prevede che il Parlamento scozzese acquisisca pieni poteri in materia di elezioni e di governo locale, oltre che relativamente alla sua composizione ed alle sue funzioni.

Il secondo pilastro si concentra sulla necessità di garantire alla Scozia un'economia prospera, un tasso di occupazione elevato e, più in generale, di ridurre le disuguaglianze sociali, obiettivi da realizzarsi attraverso il conferimento di un pacchetto di nuovi poteri al Parlamento scozzese, soprattutto in materia di welfare (ad esempio, determinazione di indennità e sussidi sociali e per la disoccupazione), ma anche di energia e telecomunicazioni.

Infine, l'ultimo pilastro si preoccupa dell'autonomia fiscale della Scozia e ad esso corrispondono una serie di previsioni dello *Scotland Bill 2015* che delineano gli

⁷ Così M. KEATING, *The Scottish referendum and after*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8/2014, pp. 15-19. Sul ruolo della *Smith Commission* si veda anche A. PAGE, *The Smith Commission and Further Powers for the Scottish Parliament*, in *Edinburgh Law Review*, 19.2/2015, pp. 234-284.

⁸ Su questo disegno di legge e le sue implicazioni si veda tra l'altro il report del POLITICAL and CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE - HOUSE OF COMMONS, *Constitutional Implications of the Government's draft Scotland clauses*, pubblicato il 22 Marzo 2015 e reperibile al sito: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/political-and-constitutional-reform-committee/publications>

elementi (in termini di regole ed istituzioni) di un nuovo assetto fiscale per l'intero Regno Unito, confermando le disposizioni dello *Scotland Act 2012* che, una volta entrato in vigore nel gennaio 2016, introdurrà la possibilità per il Parlamento di Holyrood di modificare l'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche fino a 10 centesimi di sterlina. Ciò determinerà un grado piuttosto elevato di autonomia nel definire questa imposta - pur dovendone rispettare la struttura complessiva, gli scaglioni e l'aliquota base comune al resto dell'Unione - nonché la possibilità di conservare interamente il gettito percepito sul territorio. Secondo le prime stime, se la riforma verrà approvata, il Parlamento Scozzese arriverà ad avere il controllo di circa il 60% della spesa pubblica e il 40% delle entrate fiscali nel giro di qualche anno⁹.

Questi dati tuttavia potranno essere confermati solamente in sede di effettiva attuazione e non è detto che comportino automaticamente un miglioramento del quadro economico della Scozia. Infatti, il trasferimento della potestà fiscale comporta anche il contestuale trasferimento dei relativi rischi e delle connesse responsabilità. Secondo alcuni studi, se l'autonomia fiscale venisse accentuata nei termini di cui alla riforma in discussione, la Scozia accumulerebbe un deficit piuttosto elevato¹⁰; inoltre, vi è chi ritiene che – una volta ottenuta la devoluzione dell'imposta sulle persone fisiche – il Governo scozzese non potrebbe che aumentare le aliquote per poter far fronte alla spesa pubblica¹¹. Ciò anche in considerazione del fatto che è ancora da definire in che misura questi nuovi poteri fiscali comporteranno la contestuale riduzione da parte di *Westminster* del *block grant* che ogni anno viene destinato alla Scozia, così come alle altre nazioni del Regno.

È chiaro che in ogni caso la riforma è ancora lontana dal realizzare la piena autonomia fiscale richiesta nella fase referendaria dallo *Scottish National Party*, ma è altrettanto vero che un'istanza di questo tipo difficilmente potrebbe essere accolta da qualsivoglia Governo perché l'assetto che ne scaturirebbe sarebbe talmente sbilanciato da rendere

⁹ HM GOVERNMENT, *Scotland in the United Kingdom: an Enduring Settlement*, 2015, par. 2.2.10, reperibile al sito: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397079/Scotland_Enduring_Settlement_acc.pdf

¹⁰ Così FISCAL AFFAIRS SCOTLAND, *Scotland's Fiscal Balance position: Better or worse off under Independence as part of the UK?*, August 2014.

¹¹ J. KAY, *Income tax in Scotland can only go up if new powers are exercised*, in *Financial Times*, 3 Dicembre 2014.

molto difficile il mantenimento della Scozia all'interno dell'Unione. D'altra parte, l'evoluzione del dibattito politico successivo al referendum e l'accordo politico raggiunto nell'ambito della *Smith Commission* sembra dimostrare che nei fatti una piena autonomia fiscale non rientri più tra le priorità neppure del partito nazionalista scozzese che, forse intimorito dalle responsabilità che ne deriverebbero, ora punta piuttosto alla devoluzione di un'ulteriore imposta, quella sulle imprese, al fine di promuovere l'economia attraverso l'attrazione di investimenti.

Oltre agli aspetti fiscali, meritano inoltre attenzione alcune disposizioni di natura più strettamente costituzionale contenute nello *Scotland Bill 2015*. In particolare, vale la pena svolgere alcune considerazioni sulle prime due *clauses* di questo disegno di legge.

La *clause 1* prevede che Parlamento e Governo scozzesi siano proclamati istituzioni permanenti e indissolubili. Di per sé la frase appare nella sua formulazione null'altro che una dichiarazione simbolica, la cui eventuale violazione sarebbe difficilmente sanzionabile e che poco o nulla aggiungerebbe rispetto a quello che è lo *status quo*¹². È evidente che la clausola non accresce le garanzie di cui questi due organi già godono nei fatti: gli stessi non verrebbero mai aboliti comunque, perché un intervento di questo tipo andrebbe contro la volontà del popolo (sovrano) scozzese. Come si sa, l'ordinamento britannico non si fonda solo ed unicamente sulla *statute law*. Tuttavia, la portata di questa clausola è significativa se si pensa che la stessa va di fatto ad incidere sul potere sovrano del Parlamento di *Westminster* di intervenire per abolire le istituzioni devolute attraverso una disposizione di legge di pari forza. In altre parole, la clausola colpisce in qualche modo uno dei principi cardine dell'ordinamento britannico – la sovranità di *Westminster* – erodendolo, seppure limitatamente a questo aspetto¹³. Ancora, degna di nota è la *clause 2* ovvero l'ancoraggio normativo offerto alla *Sewel Convention* che regola i rapporti tra Parlamento centrale e Parlamento scozzese

¹² Sulla *clause 1* dello *Scotland Bill 2015* si vedano anche le considerazioni riportate nel report del BINGHAM CENTRE FOR THE RULE OF LAW, *A Constitutional crossroads: ways forward for the United Kingdom*, British Institute of International and Comparative Law, May 2015, p. 14.

¹³ Sulla dottrina della sovranità parlamentare si vedano, tra i molti, il contributo di J. GOLDSWORTHY, *The Development of Parliamentary Sovereignty*, in H. T. DICKINSON – M. LYNCH (eds.), *The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence*, Edinburgh, 2000, pp. 12-21, e N. W. BARBER, *The afterlife of Parliamentary sovereignty*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 9, 1/2011, pp. 144-154.

nell'esercizio della funzione legislativa. Si cerca così di dare risposta a chi dubita che un territorio che pone in essere una così estesa delegazione di poteri possa continuare a fondare le relazioni tra i diversi livelli legislativi e di governo attraverso meccanismi di cooperazione informali. Tradurre la *Sewel Convention* in una disposizione legislativa significa che *Westminster* assume su di sé un vero e proprio obbligo giuridico (non più solo di natura convenzionale) di non legiferare nelle materie devolute senza il consenso del Parlamento scozzese e, quindi, anche sotto questo profilo si tratta in pratica di incidere restrittivamente sulla sovranità del parlamento centrale.

È interessante notare che, se queste clausole entreranno in vigore, si applicheranno solamente alla Scozia e non alle analoghe istituzioni di Galles e Irlanda del Nord. Ciò con la conseguenza, tra l'altro, che la devolution rimarrebbe un processo potenzialmente reversibile per queste ultime due *nations*, mentre acquisirebbe carattere sostanzialmente definitivo nei confronti della Scozia.

Il rischio è che anche questo ulteriore elemento di asimmetria possa avere effetti destabilizzanti sull'Unione del futuro, almeno del futuro prossimo, accrescendo ancora una volta la spinta delle altre parti costitutive del Regno verso forme sempre più avanzate di autonomia¹⁴.

I tempi molto brevi con cui si è giunti ad un accordo politico su questo *Bill*, lasciano presupporre che anche la discussione parlamentare si chiuderà in un arco temporale molto ristretto con la probabile entrata in vigore del relativo *act* nella primavera del 2016.

3. Gli aspetti procedurali della riforma: limiti dello strumento referendario nell'ordinamento britannico

Ai tempi molto ristretti di presentazione dello *Scotland Bill 2015* si contrappone la mancanza di qualsiasi forma di partecipazione popolare nella definizione dei contenuti della riforma che sinora ha bypassato completamente i cittadini: il conferimento di poteri ulteriori alla Scozia è stato discusso solamente dalle *élites* politiche a porte

¹⁴ Sugli effetti positivi o negativi dell'asimmetria nell'ordinamento britannico, si veda tra i molti, D. OLIVER, *Regionalism in a Political Constitution: The United Kingdom Experience*, in J. FEDTKE – B. S. MARKESINIS (eds.) *Patterns of Regionalism and Federalism: lessons for the UK*, Oxford and Portland, 2006, pp. 61-68.

chiuso sotto la guida di un rappresentante della cd. “quangocracy” britannica¹⁵. La riforma è stata altamente politicizzata con il Governo di coalizione precedente a quello attuale che ha annunciato un programma di lavoro estremamente accelerato nel tentativo di ottenere un vantaggio sul partito laburista in vista dell'appuntamento elettorale del maggio 2015.

Appare piuttosto certo inoltre che l'entrata in vigore dello *Scotland Bill 2015* nella sua veste finale non sarà neppure subordinata all'esito di un referendum, nonostante la natura costituzionale di tale disegno di legge.

È evidente che identificare cosa si intenda con “natura costituzionale” non è attività semplice in un ordinamento, quale quello britannico, privo di una Costituzione interamente scritta. Lo conferma il fatto che, come nel caso dello *Scotland Bill 2015*, altri casi analoghi di legislazione avente chiaramente natura costituzionale ed effetti rilevanti (tra cui, ad esempio, lo *Scotland Act 2012*, che pur introduceva modifiche significative ad un atto costitutivo della devolution, lo *Scotland Act 1998*), non sono stati sottoposti ad alcun referendum¹⁶.

Si potrebbe forse argomentare che solo gli atti costitutivi della devolution (come lo è stato lo *Scotland Act 1998*), che quindi comportano un consistente trasferimento di poteri da parte di *Westminster*, devono ottenere l'assenso popolare, mentre così non sarebbe per gli atti di modifica successivi (come lo *Scotland Act 2012* e l'attuale *Scotland Bill 2015*), ma non sembra francamente che se ne possa trarre una regola generale. Il mancato ricorso ad un referendum nel caso dello *Scotland Act 2012* e, quindi, anche nel caso dello *Scotland Bill 2015* quando verrà definitivamente approvato, sembra inoltre confermare che abbia poca sostanza quel principio del “*necessary popular consent*” affermato da una parte della dottrina, secondo cui senza il consenso popolare *Westminster* non potrebbe intervenire unilateralmente per

¹⁵ Il termine “quango” è l'acronimo di *quasi autonomous non-governmental organization* ed è stato coniato per indicare tutti quegli organismi di diritto privato finanziati quasi interamente dal Governo e che hanno un ruolo tecnico perseguendo finalità pubbliche. Per un'analisi recente sull'uso di questi organismi si veda J. RUTTER, *The Quango Conundrum Revisited – Why the Government Still Needs a More Coherent Approach to Arm's-Lenght Bodies*, in *The Political Quarterly*, vol. 85, 2/2014, pp. 148-152.

¹⁶ Analogo discorso si potrebbe fare con riferimento ad esempio al *Northern Ireland Act 2006* che si può considerare a tutti gli effetti un documento fondante la *devolution* ma che non è stato sottoposto a referendum, anche se in questo caso il background di riferimento era completamente diverso se si pensa al quadro politico presente in Irlanda del Nord.

modificare i diversi sistemi devoluti¹⁷. Ancora, ritenere che gli scozzesi si siano potuti già esprimere sulla riforma costituzionale in corso di discussione, anche se solo indirettamente, in occasione del referendum per l'indipendenza dello scorso settembre non è molto convincente in quanto il quesito di quel referendum non comprendeva domande sul futuro della Scozia, ma permetteva all'elettorato di esprimere unicamente la propria volontà a favore o meno dell'indipendenza.

L'unica certezza che emerge dalla decisione di non sottoporre a referendum questa legislazione di riforma è la conferma che vi sia un uso piuttosto incoerente degli strumenti di democrazia diretta nell'ordinamento britannico che risultano affetti da una serie di limiti congeniti¹⁸.

Da anni, con l'affermarsi della crisi della democrazia rappresentativa, i governi britannici che si sono succeduti al potere hanno proclamato la necessità di riequilibrare il sistema a favore di un maggior coinvolgimento dei cittadini. Lo strumentario a cui si è fatto ricorso per raggiungere questo obiettivo è stato appunto quello della democrazia diretta e, in particolare, il referendum consultivo. È soprattutto nella fase di governo del *New Labour* che il ricorso al referendum si è intensificato¹⁹.

Così, affiancando la sovranità popolare alla sovranità parlamentare tipicamente britannica, con questo strumento si è di fatto cercato di conferire legittimità costituzionale ad interventi normativi – come quelli sulla devolution - che hanno inciso non poco sul riparto dei poteri interno al Regno Unito²⁰. Inoltre, in anni più recenti il

¹⁷ Sull'esistenza di questo principio si veda B. HADFIELD, *Devolution: a National Conversation?*, in J. JOWELL – D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, 2011, pp. 213-236.

¹⁸ Si consenta il rinvio, sull'uso del referendum nel Regno Unito ed i suoi limiti, a S. PAROLARI – J. WOELK, *The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience, or First Step to Revitalize Democracy?*, in C. FRAENKEL-HAEBERLE – S. KROPP – F. PALERMO – K. P. SOMMERMANN (eds.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden-Boston, pp. 265-285. Si veda anche D. KAVANAGH, *Referendums in British Politics*, in A. TORRE – J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, 2012, pp. 113-123.

¹⁹ Ciò in conseguenza del manifesto politico di Tony Blair che, nel 1998, si impose dichiarando la necessità di trovare: "...new ways to enable citizens to share in decision-making that affects them. For too long a false antithesis has been claimed between representative and direct democracy. The truth is that in a mature society representatives will make better decisions if they take full account of popular opinion". Così T. BLAIR, *The Third Way: New Politics for the New Century*, Fabian Society Pamphlet, 1998, p. 15.

²⁰ Sul referendum quale strumento che ben si adatta al sistema parlamentare britannico quale complemento, e non più antagonista, della sovranità di *Westminster*, si veda A. TORRE, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. TORRE – J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa*, cit. pp. 11-112.

referendum ha giocato un ruolo di primo piano anche a livello locale soprattutto in Inghilterra, anche se in questo caso la finalità non è sembrata tanto quella di aumentare la partecipazione dei cittadini, ma piuttosto di garantire una forma di controllo e di responsabilizzazione delle autorità locali con riferimento alle decisioni assunte.

Vi è tuttavia da chiedersi se questo strumento, così come congegnato, sia effettivamente idoneo a garantire quel carattere democratico in grado di legittimare una riforma di natura costituzionale, *in primis* partendo dalla considerazione che non è chiaro quali interventi legislativi vi debbano essere sottoposti. La mancanza di una Costituzione scritta, l'assenza di una disciplina univocamente applicabile, la poca chiarezza sulle condizioni necessarie perché lo stesso venga indetto, unitamente al fatto che i cittadini non hanno il potere di farne richiesta, nonché la mancata imposizione di quorum e maggioranze qualificate, sono elementi che hanno contribuito a renderlo soggetto a manipolazione da parte del Governo in carica²¹, che in alcune occasioni lo ha utilizzato a sua discrezione per risolvere situazioni di *impasse* politica più che come veicolo di democrazia²². È quanto accaduto ad esempio nel caso del referendum per l'introduzione delle assemblee regionali in Inghilterra che bene dimostra l'estensione del potere discrezionale dell'Esecutivo in materia di referendum. In mancanza di una disposizione generale di natura costituzionale in materia e a fronte di uno scarso sostegno complessivo sia politico che popolare nei confronti di questo progetto, il Governo del tutto arbitrariamente ha deciso se e quando indire il referendum, nonché di indire il referendum su base regionale e non nazionale, così come quale area dell'Inghilterra coinvolgere nel processo referendario e quali invece escludere, da subito o in seguito al fallimento del primo referendum indetto nel *North East* inglese. In questo caso, e contrariamente a quanto accade con lo *Scotland Bill 2015*, su cui al momento c'è un certo consenso sia politico che popolare, si trattava quindi di un tema controverso per nulla condiviso, motivo per cui il Governo ha optato

²¹ Così V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford and Portland, 2009, p. 304.

²² Si veda su questo aspetto, tra gli altri, P. LEYLAND, *Referendums, Popular Sovereignty and the Territorial Constitution*, in R. RAWLINGS et al. (eds.), *Sovereignty and the Law. Domestic, European and International Perspectives*, Oxford, 2013, pp. 145-164 e dello stesso autore, *The Case for Constitutional Regulation of Referendums in UK*, in A. TORRE e J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa*, cit., pp. 125-137.

per uscire dallo stallo anche politico sul tema demandando la decisione all'esito di un referendum regionale.

Vi è dunque effettivamente il rischio che il referendum non sia sufficiente per legittimare democraticamente interventi riformatori se percepito come uno strumento calato dall'alto a discrezione del Governo di turno, negoziato e deciso dai rappresentanti governativi a porte chiuse e, in aggiunta, per il quale gli elettori non sono sempre adeguatamente informati sul significato del suo quesito/i e sulle reali conseguenze del suo esito. Ciò con evidente paradosso trattandosi di uno strumento il cui effetto principale dovrebbe essere proprio l'esercizio di un controllo da parte dei cittadini sull'operato del Governo e del Parlamento prima che particolari misure acquisiscano lo status legislativo²³. In questo senso, dunque, il referendum può essere utile come strumento per accertare l'opinione popolare su questioni fondamentali, ma non è sempre sufficiente a garantire una partecipazione soddisfacente dei cittadini al processo di *decision-making*²⁴. L'esempio del referendum per l'indipendenza della Scozia ha dimostrato che la democrazia diretta può funzionare molto bene, ma devono sussistere regole certe ed alcune precondizioni tra cui, per quanto riguarda il caso scozzese, la chiarezza del quesito referendario e l'interesse diretto dei votanti per la questione sottoposta al voto²⁵.

Il futuro costituzionale della Scozia, ma anche dell'intera Unione, dipenderà dunque anche dalla capacità di introdurre percorsi di riforma effettivamente democratici fondati su un uso più trasparente dello strumentario della democrazia diretta e che ad esso associ elementi più innovativi (come quelli della democrazia partecipativa/deliberativa), facilitando così l'informazione e la discussione dei cittadini sugli elementi costitutivi del referendum (ad es. sull'individuazione dei quesiti referendari) e garantendo in definitiva un'adeguata partecipazione popolare al processo decisionale pubblico, che sinora è forse il grande assente del processo di riforma costituzionale in corso.

²³ B. HADFIELD *Devolution, Westminster and the English Question*, in J. JOWELL – D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*, cit., pp. 237-255, ove a p. 295 l'autrice afferma: "*The high-sounding nature of this principle (of seeking national support by referendum) is mitigated somewhat by the facts that whether or not there is a referendum and what constitutes fundamental change will be decided by the government*".

²⁴ Si veda ancora V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit..

²⁵ S. TIERNEY, "*And the Winner is...the Referendum*": *Scottish Independence and the Deliberative Participation of Citizens*, post del 29 Settembre 2014 in <http://ukconstitutionallaw.org>

4. La questione inglese: falso problema o chiave di volta della riforma?

Dunque, non si tratta più solo della Scozia. È infatti chiaro che in gioco vi è ora non solo il conferimento di maggiori poteri al Parlamento scozzese, ma la revisione dell'Unione nel suo complesso e in particolare il coinvolgimento nel processo devolutivo dell'Inghilterra, l'unica parte del Regno sinora rimastane esclusa.

Chi avrà votato no al referendum scozzese con la convinzione che la principale conseguenza di tale voto sarebbe stata la concentrazione dell'attenzione sulla Scozia sarà forse rimasto deluso nel sentir parlare – da parte del Primo Ministro britannico – della necessità di risolvere contestualmente la *West Lothian Question*. L'espressione si riferisce al collegio elettorale scozzese del *West Lothian* in cui era stato eletto il parlamentare Tam Dalyell il quale, in occasione della fallita approvazione dello *Scotland Act* del 1978, aveva attirato l'attenzione su un'anomalia tutta britannica. Quale parlamentare a *Westminster* eletto in un collegio elettorale scozzese, Dalyell aveva osservato che, una volta entrata in vigore la devolution, sarebbe stato iniquo che un parlamentare nazionale scozzese continuasse a votare nel Parlamento di *Westminster* leggi applicabili alla sola Inghilterra quando le stesse avevano ad oggetto materie che, per la Scozia, erano state devolute e sarebbero state quindi decise dal Parlamento scozzese senza nessuna voce in capitolo da parte dei parlamentari nazionali inglesi. A parere di Dalyell in questo modo si sarebbe infranto il principio di reciprocità²⁶: mentre i parlamentari che rappresentavano collegi elettorali inglesi non avrebbero più potuto votare sulle materie devolute alla Scozia (divenute di competenza del suo Parlamento), i parlamentari scozzesi che sedevano a *Westminster* avrebbero mantenuto il loro diritto di voto anche sulle questioni relative alla sola Inghilterra²⁷. È

²⁶ Anche su questo aspetto si veda M. ELLIOTT, *Scotland has voted "no". What next for the UK constitution?*, post del 19 Settembre 2014 in <http://ukconstitutionallaw.org>

²⁷ Si veda V. R. JOHNSTON – C. PATTIE – D. ROSSITER, *Devolution and Equality of Representation in the United Kingdom: a Constitutional Mess*, in *Political Quarterly*, 2002, pp. 158-172. Cfr. anche B. HADFIELD, *Devolution in the United Kingdom and the English and Welsh Questions*, in J. JOWELL – D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*, cit., pp. 237-255; CONSTITUTION UNIT, *Nations and Regions. The Dynamics of Devolution – Scotland, Quarterly Report*, August 2003. Volendo chiarire la questione con un esempio, si può citare il caso della sanità che costituisce una materia devoluta al Parlamento scozzese sulla cui disciplina, quindi, i deputati di *Westminster* eletti in collegi elettorali inglesi non hanno alcuna voce in capitolo. In questa materia si è aperta in passato una discussione, tra l'altro, con riferimento all'emanazione dell'*Health and Social Care Act 2003* che ha previsto l'istituzione di

evidente che la *West Lothian Question* costituisce un riflesso dell'assetto asimmetrico dell'ordinamento britannico. Come ha affermato Vernon Bogdanor: "*asymmetry is the price England pays to keep Scotland within the union*"²⁸. È altrettanto evidente che l'enucleazione all'interno di ordinamenti decentrati di forme differenziate di autonomia sia ormai del tutto fisiologica. Con l'evoluzione dal federalismo classico (per aggregazione) al federalismo per devoluzione, l'asimmetria politica ed organizzativa si è affermata infatti quale fattore intrinseco di ogni sistema federale, regionale o devoluto, finendo per mettere in crisi le categorie tradizionali che viceversa fanno dell'omogeneità delle entità federate il loro presupposto²⁹.

Tuttavia, la questione, sollevata anni fa, viene ora riproposta in quanto se la devolution venisse ampliata a favore della Scozia il divario soprattutto con l'Inghilterra (con Galles e Irlanda del Nord, in misura minore) si accentuerebbe ulteriormente. Gli effetti a livello pratico sarebbero evidenti: se ad esempio, come sembra a questo punto molto probabile, l'imposta sul reddito delle persone fisiche verrà devoluta alla Scozia, si verificherebbe la situazione per cui i deputati a *Westminster* eletti in collegi elettorali scozzesi continuerebbero a deliberare sulle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche applicabili solamente ai contribuenti inglesi (e gallesi e nordirlandesi), mentre non avrebbero alcuna voce in capitolo con riferimento a tale imposta laddove applicata ai contribuenti scozzesi. Dunque, i contribuenti (britannici) scozzesi che avrebbero garantito attraverso il loro voto l'elezione di tali deputati nei rispettivi collegi elettorali (nazionali) non sarebbero soggetti a tale imposta nella misura determinata dai

fondazioni ospedaliere in Inghilterra. Tale disposizione legislativa è stata oggetto di un acceso dibattito all'interno della *House of Commons* che ha condotto alla sua approvazione con una maggioranza risicata. L'aspetto rilevante ai fini della discussione sulla *West Lothian Question* è rappresentato dal fatto che i voti favorevoli all'approvazione di tale norma non sono giunti dai parlamentari nazionali inglesi, ma dai parlamentari nazionali eletti in collegi elettorali scozzesi; ciò risulta particolarmente singolare se si pensa che, al contrario, il Parlamento scozzese non ha mai avuto intenzione, né ha mai proposto, di istituire fondazioni ospedaliere in Scozia. Quanto non si è voluto per la Scozia, si è dunque realizzato per l'Inghilterra.

²⁸ Così V. BOGDANOR, *Why English votes for English laws is a kneejerk absurdity*, in <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/24/english-votes-english-laws-absurdity-separatist>

²⁹ Si veda F. PALERMO, "*Divided we stand*". *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, pp. 149-170. Si veda, inoltre, per una teorizzazione del federalismo asimmetrico: R. AGRANOFF (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, 1999.

loro rappresentanti politici eletti, mentre lo sarebbero i contribuenti (britannici) inglesi (e gallesi e nordirlandesi) che non avrebbero in alcun modo contribuito a tale elezione³⁰. Anche se per una parte della dottrina e della rappresentanza politica la *West Lothian Question* sarebbe un falso problema³¹, vi è effettivamente da chiedersi se si tratti di un'anomalia da affrontare o se non sia semplicemente “*un neo istituzionale in un contesto in cui l'asimmetria opera in maniera fruttuosa*”³². Senza dubbio una devolution su base asimmetrica non è di per sé pericolosa, ma anzi oltre ad essere una soluzione ampiamente praticata negli ordinamenti composti, si è dimostrata uno strumento efficiente garantendo l'adozione di soluzioni differenziate in ragione degli specifici bisogni di ciascuna area territoriale a livello sub-statale. Tuttavia, quanto può essere oggetto di dibattito con riferimento al modello britannico è che lo stesso rischia di dissolvere gli aspetti positivi della differenziazione laddove dimentica completamente la sua parte costitutiva più importante (quantomeno in termini di dimensioni e popolazione), l'Inghilterra appunto (tanto da parlare di una vera e propria “*English Question*”³³).

Lo strumento per minimizzare tale effetto collaterale che trova il sostegno del partito conservatore e che rappresenta la soluzione che il Governo cercherà di attuare nei prossimi mesi è quello che si può riassumere nell'espressione “*English votes on English Laws*”: in base al principio ad essa sotteso il procedimento decisionale all'interno della *House of Commons* subirebbe delle modifiche in modo tale che ogniqualvolta vi sia in discussione un disegno di legge che si riferisce solo all'Inghilterra e che riguarda una materia oggetto di devoluzione al Parlamento scozzese (piuttosto che all'assemblea gallese o nordirlandese) i deputati rappresentanti collegi elettorali inglesi sarebbero chiamati ad esprimere il loro

³⁰ Vi è anche chi insinua tuttavia che la scelta di porre la *West Lothian Question* all'attenzione del dibattito politico successivo al referendum in Scozia sia frutto della volontà di introdurre un diversivo per non dover affrontare un tema molto più scottante, ovvero la scarsa equità alla base del meccanismo di riparto dei fondi pubblici tra le varie *nations* britanniche fondato sulla cd. *Barnett formula*. Così B. WINETROBE, *The West Lothian Dead End: Asking the Wrong Question after the Scottish Referendum*, post del 23 settembre 2014 in <http://ukconstitutionallaw.org>

³¹ Come disse Lord Irvine, primo Cancelliere del Governo Blair in carica fino al 2003, il miglior modo per dare risposta alla *West Lothian Question* sarebbe semplicemente non parlarne. Si veda R. HAZELL, *The English Question: can Westminster be a proxy for an English Parliament?*, in *Public Law*, 2001, pp. 268-280.

³² Così G. POGGESCHI, *La devolution in Scozia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/1998, pp. 937-960.

³³ Si veda sui vari aspetti di questo tema, R. HAZELL (ed.), *The English Question*, Manchester, 2006.

consenso su tale proposta, potendo quindi anche bloccarla attraverso l'esercizio del diritto di veto³⁴.

I problemi legati all'uso di tale tecnica legislativa sono tuttavia innumerevoli³⁵. Si pensi innanzitutto che almeno metà delle leggi approvate a *Westminster* non trova applicazione sull'intero territorio del Regno Unito, ma solamente in alcune delle sue nazioni costitutive. Inoltre, è piuttosto frequente che una stessa legge contenga clausole applicabili solamente all'Inghilterra e clausole valide nel resto del Regno Unito, con evidenti difficoltà nell'individuazione delle une e delle altre. Ancora, dal momento che Inghilterra e Galles condividono il medesimo ordinamento giuridico, anche le leggi che di fatto trovano applicazione solamente in una delle due aree, dal punto di vista tecnico si riferiscono ad entrambe. Ne deriva che risulterebbe particolarmente complesso e delicato per lo *Speaker* della *House of Commons*, a ciò incaricato, individuare i disegni di legge che si applicano unicamente e per intero solo all'Inghilterra, così come quelli che contengono solo alcune disposizioni relative ad Inghilterra e Galles³⁶.

Oltre al dubbio su come possa funzionare un sistema di questo tipo dal punto di vista pratico, vi sono le difficoltà di natura prettamente politica. Innanzitutto, uno degli effetti di "*English votes on English laws*" sarebbe la creazione nei fatti di due classi di parlamentari (con e senza diritto di veto) e, con essa, il rischio di una violazione del principio di uguaglianza dei membri del parlamento³⁷. Inoltre, vi è la concreta possibilità che un futuro Governo (anche se non quello attuale che gode del forte sostegno dell'elettorato conservatore inglese) abbia una maggioranza in Parlamento – se si considera il Parlamento nel suo complesso – ma non abbia la stessa

³⁴ Si tratta del cosiddetto EVEL. Per la più recente versione di tale proposta si veda <https://www.gov.uk/government/publications/english-votes-for-english-laws-proposed-changes>

Per un'analisi più generale sui problemi legati alla proposta si veda M. RUSSELL – G. LODGE, *The Government of England by Westminster*, in R. HAZELL (ed.), *The English Question*, cit., pp. 64-95.

³⁵ Si veda R. HAZELL – M. SANDFORD, *English Question or Union Question? Neither has Easy Answers*, in *Political Quarterly*, vol. 86, 1/2015, pp. 16-23.

³⁶ Di fatto, il disegno di legge che si riferisce interamente solo all'Inghilterra verrebbe considerato e discusso solamente da deputati eletti in collegi elettorali inglesi nelle diverse commissioni, per poi proseguire secondo il procedimento ordinario. Nel caso invece di disegni di legge contenenti solo alcune disposizioni relative all'Inghilterra o all'Inghilterra ed al Galles, si avvierebbe una diversa procedura in base alla quale i deputati eletti in collegi elettorali inglesi o inglesi e gallesi potrebbero esprimere il proprio consenso o il veto su ciascuna specifica disposizione/clausola.

³⁷ M. ELLIOTT, *The McKay Commission and the "West Lothian Question"*, in <http://publiclawforeveryone.com/2013/03/25/the-mckay-commission-and-the-west-lothian-question/>

maggioranza nel Parlamento chiamato a decidere delle questioni inglesi, formato unicamente da parlamentari eletti in collegi elettorali inglesi³⁸.

L'ulteriore proposta del Governo conservatore per dare risposta alle istanze dell'Inghilterra e del suo elettorato sembra invece un *revival* di un progetto laburista dall'esito rivelatosi tuttavia piuttosto fallimentare.

È infatti in fase di discussione finale a *Westminster* un disegno di legge, il *Cities and Local Government Devolution Bill*, che tenta ancora una volta di replicare il modello gestionale di Londra introducendo la possibilità di istituire una sorta di governo di aggregazione tra città (*combined authorities*) guidato da un sindaco elettivo, costituito sulla base della richiesta proveniente da tutte le autorità locali collocate all'interno dell'area di riferimento di questa macro-autorità sovralocale e dotato di una serie di funzioni devolute dal centro³⁹. Il primo esempio di queste nuove istituzioni locali è quello dell'area urbana di Manchester che a partire dal 2017 sarà la prima *city region* gestita dalla *Greater Manchester Combined Authority* con un sindaco elettivo che avrà un ruolo molto somigliante a quello del sindaco di Londra.

Dopo il fallimento del progetto regionalista del *New Labour* arenatosi nel 2004 di fronte all'esito negativo del referendum sull'istituzione di un'assemblea regionale nel *North East* inglese, ben poca cosa se rapportata ai poteri conferiti non solo a Scozia, ma anche a Galles e Irlanda del Nord⁴⁰, ci si può legittimamente chiedere quali siano gli elementi di novità di questo nuovo progetto soprattutto se si pensa che queste autorità potrebbero divenire, in prospettiva, ricettacoli per "regioni" inglesi del futuro. Certo in questo caso, l'enfasi è posta sulla provenienza della richiesta di aggregazione dalle autorità locali interessate, laddove il progetto laburista sembrava frutto di una maggior imposizione dal centro, salva la possibilità per la popolazione di opporsi nell'occasione referendaria. Anche in questo caso, si tratta tuttavia di un progetto poco democratico in

³⁸ Si veda B. HADFIELD, *Devolution, Westminster and the English Question*, in *Public Law*, 2005, pp. 286-305. Su questo aspetto si veda M. ELLIOTT, *Bogdanor on "English Votes for English Laws"*, in <http://publiclawforeveryone.com/2014/09/25/bogdanor-on-english-votes-for-english-laws/>

³⁹ Tra queste la gestione del sistema dei trasporti nell'area o la realizzazione di una strategia economia sempre per l'intera area. Per maggiori informazioni su questo disegno di legge si veda <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/citiesandlocalgovernmentdevolution.html>

⁴⁰ Si consenta sul punto il richiamo a S. PAROLARI, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova, 2008 e S. PAROLARI, *Il referendum nel North East e il fallimento del progetto regionalista per l'Inghilterra*, in A. TORRE – J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa*, cit. pp. 333-352.

quanto la richiesta verrà formulata dalle *élite* politiche locali limitando il coinvolgimento della cittadinanza ad un eventuale momento successivo se un referendum verrà indetto. Inoltre, non si deve dimenticare che in generale nel Regno Unito il modello del sindaco elettivo non è mai stato accolto con molto entusiasmo nonostante i tentativi dei vari Governi di promuoverlo (si veda ad es. quanto previsto con il *Localism Act 2011* che ha dato il via all'introduzione di questa figura solamente in due città Leicester nel 2011 e Liverpool nel 2012), forse anche per il forte legame con la tradizione e la connessa dipendenza dal modello parlamentare di *Westminster*. Infine, è molto probabile che il modello delle *combined authority* verrà scelto solamente dalle aree urbane più popolate (come l'esempio di Manchester dimostra) lasciando invece fuori da questo tentativo di decentramento tutte le autorità locali di piccole dimensioni e soprattutto quelle collocate in aree rurali⁴¹. Infine, come nel progetto laburista, anche in questo caso, i poteri decentrati alle "*combined authorities*" saranno tutto sommato poca cosa se comparati a quanto conferito tramite la devolution nelle altre parti del Regno. Da ultimo, come allora, anche il modello presentato oggi si colloca in un contesto territoriale, quello locale, già caratterizzato dalla presenza di un numero significativo di ulteriori realtà istituzionali (non solo le *local government authorities*) come ad esempio le *Local Enterprise Partnerships* (attualmente in numero di 39) di cui non è chiara la sorte quando le "*combined authorities*" verranno istituite.

Entrambe queste proposte offrono in qualche modo una risposta ma sembrano ancora poca cosa se rapportate ai diversi livelli di autonomia riconosciute alle altre *nations*. Dal momento che dopo il referendum per l'indipendenza della Scozia anche l'Inghilterra e gli inglesi sembrano avere un nuovo approccio nei confronti della devolution e della loro esclusione, sembra quanto mai probabile che la parte costitutiva del Regno più grande per dimensioni territoriali e demografiche non resterà a guardare facendo sentire la propria voce per avere qualcosa di più e di meglio. In questo senso, dunque, il futuro dell'intera Unione dipenderà dalla capacità politica di risolvere non solo la *West Lothian Question*, ma la più ampia *English Question*.

⁴¹ Su questo aspetto si veda J. STANTON, (*D*)evolution for Local Government, post del 15 Luglio 2015 in <http://ukconstitutionallaw.org>

5. Alcuni spunti conclusivi

Se il Parlamento scozzese avrà competenze in materia di welfare, nonché poteri fiscali in termini di spesa e tassazione tali da rendere la Scozia una delle regioni più autonome in Europa⁴² o se invece la riforma si rivelerà un intervento piuttosto blando che, pur favorendo l'autonomia fiscale della Scozia, non porterà a quella *devolution-revolution* vagheggiata da una parte dell'elettorato scozzese, si potrà capire solamente quando lo *Scotland Bill 2015* sarà entrato in vigore. Sinora quel che è certo è che si tratta di una misura che, da un lato, è scaturita da un processo – ancora una volta – poco democratico e molto politicizzato e, dall'altro, non nasce da una riflessione di ampio respiro, ma appare piuttosto come una misura d'urgenza che mira più che altro a dare risposte all'elettorato conservatore inglese, nonché a tener fede alla promessa pre-referendaria del *Vow*.

L'esperienza del passato ha dimostrato che l'occasionalismo delle riforme e la mancanza di una visione d'insieme hanno fatto emergere contraddizioni e punti deboli di un modello di *governance* territoriale che si è manifestato in alcuni casi sotto forma di "*haphazard devolution*"⁴³, in altri nella veste di interventi a livello locale separati e collocati in un contesto difficile da ricondurre a sistema ai fini di una comprensione complessiva del fenomeno⁴⁴. La *West Lothian Question* rappresenterebbe in questo senso un esempio eclatante di un effetto collaterale conseguente a questa modalità operativa.

Pertanto, l'approccio incrementale e pragmatico tipico di un ordinamento quale quello britannico, in continuo divenire, e seguito anche in questo caso nell'affrontare il percorso di riforma, dovrà per la buona riuscita di quest'ultimo essere corredato da una valutazione globale del quadro costituzionale e dei possibili effetti, anche a lungo termine, di ogni singola misura.

⁴² Cfr. S. TIERNEY, *Is a federal Britain now inevitable?*, post del 27 Novembre 2014 in <http://ukconstitutionallaw.org>

⁴³ Così N. BURROWS, *Devolution*, Londra, 2000, p. 25.

⁴⁴ È il caso della riforma regionale avviata dal *New Labour* di cui si è parlato sopra, nonché dei vari interventi legislativi che hanno inciso sul livello di governo locale e che si sono succeduti nel tempo portando in alcuni casi anche all'abolizione di organismi esistenti (come, ad esempio, le *Regional Development Agencies*), oltre che alla creazione di nuove realtà dal ruolo poco chiaro, quali le *Local Enterprise Partnerships*.

Sin da questo primo passo, sembra verosimile che l'Unione che verrà a delinearsi sarà formata da parti costitutive sempre più distinte con propri sistemi partitici, elettivi, di *welfare* e di *local government*. Perché il sistema possa funzionare anche in futuro e per far fronte alle istanze che progressivamente emergeranno dai vari territori dopo l'entrata in vigore dello *Scotland Bill 2015* occorrerà un intervento di riforma omnicomprensivo che prenda in considerazione tutte le opzioni possibili. In particolare, anche se l'idea federale è sempre stata bandita dal dibattito relativo al Regno Unito, non è da escludere che il federalismo nelle sue molteplici forme possa tornare in auge, quale una delle possibili opzioni per il mantenimento del Regno Unito del futuro⁴⁵. Gli ostacoli non sono di poco conto a partire dalla mancanza di un testo costituzionale scritto sino al presupposto su cui la *devolution* si fonda, ovvero il principio della sovranità del parlamento centrale che non ha limiti formali all'esercizio della potestà legislativa, elementi che appaiono in contrasto con i principi base dello Stato federale⁴⁶. Vi è poi la posizione preponderante che acquisirebbe l'Inghilterra, per dimensioni ma soprattutto popolazione, all'interno di un ipotetico ordinamento federale. Nonostante ciò, non si deve dimenticare che le recenti esperienze di organizzazione federale e regionale hanno mostrato una propensione crescente a sfidare i tradizionali modelli classificatori in modo tale che attualmente lo Stato unitario composto conosce varianti e sottotipi che rendono difficile un suo inquadramento unitario⁴⁷. L'evoluzione verso un federalismo da interpretarsi secondo un'accezione più ampia e comprensiva anche di fenomeni di decentramento diversi tra loro e che si discostano, ancorché parzialmente, dal modello del federalismo classico⁴⁸, potrebbe diventare quindi una prospettiva non più irrealistica qualora la *devolution* asimmetrica dimostrasse di non essere più in grado di funzionare e, con essa, l'intera Unione iniziasse a vacillare.

⁴⁵ È di quest'idea, tra gli altri, S. TIERNEY, *Is a federal Britain now inevitable?* cit., e dello stesso autore: *Can the Union Survive the Election?*, post del 9 Maggio 2015 in <http://ukconstitutionallaw.org>

⁴⁶ Si veda tra i molti su questo aspetto, P. LEYLAND, *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4/2014, pp. 857-884. Sul rapporto tra sovranità legislativa e federalismo si veda M.A. FAZAL, *A Federal Constitution for the United Kingdom. An alternative to Devolution*, Dartmouth, 1997.

⁴⁷ Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto: le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Padova, 1995.

⁴⁸ Nella direzione di una nozione ampia di federalismo, C. J. FRIEDRICH, *New Tendencies in Federal Theory in Practice*, Ginevra, 1964 e dello stesso autore, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968; D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987; R. WATTS, *Comparing federal systems*, Montreal and Kingston, 2008.

Qualsiasi sarà la soluzione scelta per affrontare le questioni evidenziate, l'ordinamento britannico manterrà comunque una delle sue caratteristiche più peculiari, ovvero la sua assoluta atipicità e l'impossibilità di essere ricondotto appieno all'interno di una o più categorie predefinite.

** *Senior Researcher* – Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo
EURAC (Bolzano)

Forum di Quaderni Costituzionali