

PLURALISMO E ASIMMETRIE IN UNO STATO UNITARIO: ISTITUZIONI, CARATTERI E POLITICHE DELLA DEVOLUTION NEL REGNO UNITO¹

Alessandro Torre

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. La fluidità del sistema devolutivo britannico. – 3. Gli effetti della *devolution* sugli equilibri del *local government*. – 4. Residui centralistici vs. regionalizzazione. – 5. Asimmetria devolutiva e nuove *intergovernmental relations*. – 6. Le valenze democratizzatrici della *devolution*. – 7. Protagonisti politici e formulazioni costituzionali. – 8. Le tappe storiche del decentramento costituzionale. – 9. Lo “Stato devoluto”: un sistema quasi-federale?

1. Nel Regno Unito i quattro distinti sistemi di governo di carattere devolutivo che nel 1998 il riformatore laburista, mediante l'adozione di singoli atti normativi (*Scotland Act, Government of Wales Act, Northern Ireland Act e London Authority Act*) che hanno ottenuto un significativo supporto popolare espresso attraverso altrettante consultazioni referendarie², ha realizzato in Scozia, Galles e Irlanda del Nord (aree substatali caratterizzate da marcate identità nazionali) nonché nel vasto comprensorio metropolitano della *Greater London* (ove una forma alquanto peculiare di devoluzione ha comportato, anziché il decentramento costituzionale in un territorio caratterizzato da una propria connotazione nazionale, la restaurazione di una grande unità di governo strategico)³ hanno ormai al loro attivo un'esperienza

¹ di prossima pubblicazione in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010

² Il che conferma che nell'esperienza del Regno Unito, ovvero di un paese nel quale si usava sostenere l'esistenza di una strutturale incompatibilità tra il dominio storico della rappresentanza parlamentare e l'uso del *referendum*, sussiste un diretto collegamento tra democrazia diretta e *devolution*. Tuttavia non sempre, come accadde nella congiuntura costituzionale del 1979 (anno delle due infauste consultazioni che furono tenute in Scozia e in Galles sui rispettivi *devolution bills*) e come altresì è avvenuto nella regione inglese del *North East* con il voto popolare del 2004, la chiamata a voto dei corpi elettorali locali ha espresso un consenso verso le proposte di *devolution*: con riguardo quest'ultimo episodio referendario, che ha imposto una drastica battuta d'arresto alla regionalizzazione inglese, cfr. C.Rallings, M.Thrasher, *Why the North East Says "No"; the 2004 Referendum and an Elected Regional Assembly* (London, ESRC Devolution Briefing n.19, 2005) e K.Knock, *The North East Lesson Learnt?*, in *Parliamentary Affairs*, 2006, 682 ss. Sulla consultazione scozzese, cfr. D.Denver, J.Mitchell, C.Pattie, H.Bochel, *Scotland Decides: The Devolution Issue and the Scottish Referendum* (London, Frank Cass, 2000) e, dei medesimi, *The Devolution Referendums in Scotland*, in *Representation*, 1998, 210 ss. Per uno sguardo più generale sulle relazioni tra *referendum* e *devolution*: L.Volpe, *Local option e referendum nel Regno Unito*, in *Diritto e Società*, 1992, 582 ss.; e A.Torre, *Un referendum per tutte le stagioni: sovranità del Parlamento e democrazia diretta nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, 1338 ss.

³ Su cui cfr. P.Martino, *Il work in progress della devolution londinese tra mito e realtà*, in A. Torre (cur.), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)* (Torino, Giappichelli, 2007), 835 ss.

istituzionale e politica che, seppure in diversi gradi, si può considerare consolidata. Esclusa dal quadro della *devolution* è rimasta invece l'Inghilterra, area in cui un sistema di decentramento del tutto a sé stante, inizialmente progettato secondo i canoni di un'articolata regionalizzazione pianificatoria solo vagamente somigliante alle forme di trasferimento di poteri altrove realizzate, ha mancato l'appuntamento con l'autonomizzazione costituzionale e pertanto non ha assunto forme concrete⁴.

Dell'esperienza devolutiva britannica, che ha ormai superato la soglia del decennio, è oggi possibile effettuare una sintetica verifica che, sulla scorta di nuovi elementi di valutazione, oltrepassi la prima ampia disamina della questione che alcuni anni fa è stata realizzata dalla *Constitution Unit* nel suo rapporto *Monitoring Devolution, 1999-2005*⁵.

In tale prospettiva, dopo aver considerato alcuni caratteri essenziali delle complessive linee di attuazione della *devolution* e ripercorso quelle tappe fondamentali del loro *iter* storico che, con riferimento all'intero Regno Unito, consentono di enucleare alcune componenti fondative dell'odierno sistema che hanno suscitato interesse anche al di fuori dell'abito britannico⁶, ci si

⁴ Soprattutto nella seconda metà del decennio in questione, sotto l'egida delle amministrazioni conservatrici post-thatcheriane, nell'intera Inghilterra era stata avviata una regionalizzazione economico-pianificatoria, ampiamente illustrata nel Libro Bianco proposto congiuntamente dal *Cabinet Office* e dal *Department of Transport, Local Government and the Regions* sotto il titolo *Your Regions, Your Choice: Revitalising the English Regions* (London, The Stationery Office, 2002; Cm 5511) e tuttavia destinata a non superare una prima fase attuativa che mostrava numerosi elementi di analogia con il criptoregionalismo economico posto in essere nell'intero Regno Unito, e che coerentemente con l'approccio anti-devoluzionista dei *tories* escludeva ogni prospettiva di evoluzione in termini di autogoverno costituzionale; il fallito tentativo neolaburista di realizzare questa seconda fase della regionalizzazione inglese avrebbe emarginato l'intera area – nella quale vive la massima parte della popolazione del Regno Unito – dallo scenario della *devolution* ed ha lasciato quanto mai aperta la cd. “questione inglese”. Sul punto cfr., tra i molti, G.Stoker, *Is Regional Government the Answer to the English Question?*, in S.Chen, T.Wright (cur.), *The English Question* (London, The Fabian Society, 2000); M.Sandford, P.McQuail, *Unexplored Territory: Elected Regional Assemblies in England* (London, The Constitution Unit, 2001); J.Tomaney, P.Hetherington *English Regions. The Quiet Regional Revolution?*, in A.Trench (cur.), *Has Devolution Made a Difference? The State of the Nation 2004* (London, The Constitution Unit–Imprint Academic, 2004), 121 ss.; R.Hazell (cur.), *The English Question* (Manchester, Manchester UP, 2006); e, in Italia, S.Parolari, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution* (Padova, Cedam, 2008). Nei primi anni del XXI secolo, nonostante gli auspici del riformatore neolaburista, si è pertanto concretizzata una sorta di *devolution* “a due velocità” che di fatto ha escluso le regioni pianificatorie dell'Inghilterra dal progetto di autonomizzazione politico-istituzionale che nelle altre aree conosce considerevoli, anche se non uniformi, progressi.

⁵ The Constitution Unit, *Monitoring Devolution, 1999-2005* (London, 2005): documento che raccoglie ben 103 rapporti monografici e che ha configurato il contributo riepilogativo dell'autorevole unità di ricerca al Programma *Devolution and Constitutional Change* (su cui v. *infra*, nota 13).

⁶ Una ben argomentata ricostruzione delle fasi storiche di un concetto, la *devolution*, che in alcuni tratti ha assunto anche una connotazione polisenso che ha trovato favorevoli condizioni di applicazione a fenomenologie costituzionali di diversa natura ma tutte caratterizzate da marcate pulsioni autodeterminative si ha nel saggio di D.G.Bianchi, *Storia della devoluzione britannica*.

soffermerà brevemente sull'esito dell'indagine sulla *devolution* scozzese recentemente sviluppata dalla *Calman Commission*⁷ e, dopo aver tentato di individuare in tale quadro la presenza di quegli elementi strutturali che si possono considerare tra i più tipici di un ordinamento federale⁸, si porranno in evidenza le possibili prospettive di ulteriore sviluppo del processo di decentramento costituzionale che trova sintesi nel concetto di una *devolution* ponendosi, anche quale parte di un sistema caratterizzato da molti elementi di asimmetria, in reale o apparente approssimazione al federalismo⁹.

Giova tuttavia, come premessa dell'intero discorso, enunciare una tesi la cui acquisizione può contribuire in modo significativo a orientare l'analisi del complesso argomento devolutivo.

Sulla scorta di un'osservazione articolata, che non si limita alle sole realizzazioni riformatrici del 1998 e alle loro evoluzioni, ma si estende ai caratteri devolutivi che si desumono dalle più importanti ricerche finora svolte in argomento, dalle deduzioni della *Scottish Constitutional Convention* e, andando ancor più a ritroso, dal vivace dibattito devoluzionistico degli anni Settanta del XX secolo, e via via indietro fino alle rivendicazioni degli autonomisti dell'età tardo-liberale che furono focalizzate sulla nozione di *home rule all round* come chiave di risoluzione della grave crisi irlandese e come ampia prospettiva di riorganizzazione dello Stato unitario britannico, la *devolution* si propone come una formula di organizzazione del potere pubblico che si caratterizza per una intrinseca capacità di essere soluzione a se stessa, ovvero di autoriformarsi. Tale, una volta ricevuto il primo, adeguato impulso legislativo-formale (il che si è appunto fatto nel 1998 con gli Atti

Dalla secessione americana ai giorni nostri, Milano, Franco Angeli, 2005. Si vedano anche il classico studio di V.Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* (Oxford, Oxford UP, 2001, 2^a ed.); ed ancora, A.Torre, *On Devolution. Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2/2000, 203 ss.

⁷ Le cui conclusioni si leggono nel documento-base *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Edinburgh, giugno 2009, in www.commissiononscottishdevolution.org.uk.

⁸ Sebbene il Regno Unito non sia una federazione, nell'odierna organizzazione territoriale del potere costituzionale non mancano aspetti che sono tipici della concezione federativa della statualità, e in particolare quelli inerenti alla «*forma di organizzazione e funzionamento delle istituzioni*», come osservano P.Papadia de Bottini, A.Scienti nel saggio *Devoluzione e federalismo nel mondo anglosassone. Alcune riflessioni sull'esperienza scozzese*, in *Scritti dell'Italian Society*, University of St Andrews, dic.2009-gen.2010, 7. Sul nesso regionalizzazione-federalizzazione, cfr. anche i contributi di A.Olowofoyeku, *Decentralising the UK: The Federal Argument*, in *Edinburgh Law Review*, 1999, 57 ss.; e di R.Watts, *The United Kingdom as a Federalised or Regionalised Union*, in A.Trench (cur.), *Devolution and Power in the United Kingdom* (Manchester, Manchester UP, 2007).

⁹ Ma secondo alcuni esiste antagonismo tra devolution e federalismo, come in M.A.Fazal, *A Federal Constitution for the United Kingdom. An Alternative to Devolution* (Dartmouth, Aldershot, 1997). Sul rapporto devolution-federalizzazione, cfr. V.Bogdanor, *Asymmetric Devolution: Towards a Quasi-Federal Constitution?*, in P.Dunleavy (cur.), *Developments in British Politics*, 7 (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003).

devolutivi), la capacità di elaborare autonome soluzioni di governo: una attitudine, questa, che invero, non può essere assolutizzata, nel qual caso la *devolution* lascerebbe senz'altro il campo aperto alla formula indipendentistica, ma anche si collega alla categoria del *self government* nella sua accezione costituzionale più alta, ossia in quell'accezione che prende le mosse dal localismo (e, come si vedrà, nel Regno Unito esistono collegamenti immediati tra sistemi di *local government* e forme di *devolution*) e che si trasferisce sul versante della statualità.

Affermare ciò implica stabilire che la *devolution*, come risposta alle esigenze di autonomizzazione costituzionale e di applicazione della sussidiarietà che, spesso acutamente avvertite dalle cd. *stateless nations*, sono tipiche di qualsiasi Stato che presenti al suo interno, pur entro la duplice gabbia dell'unità e dell'indissolubilità, significative difformità geoistituzionali che siano prevalentemente d'ordine etnico, politico, culturale, giuridico, economico, e come tali non fittiziamente identitarie e convergenti verso la dimensione che il lessico britannico definisce della *nationhood*¹⁰. In altri termini, l'osservazione del peculiare caso della *devolution* del Regno Unito (ma annotazioni in gran parte analoghe si possono perfettamente applicare, secondo una chiave comparativa che sia condotta con intelligenza e non come meccanico accostamento di quadri nazionali, agli Stati autonomici, agli Stati con decentramento regionale, e perfino a taluni Stati federali¹¹) può dimostrare che il decentramento di poteri costituzionali, che trova il suo nucleo essenziale nel trasferimento di poteri di legislazione primaria e, come suo necessario complemento, nella risoluzione della *vexata quaestio* dell'autonomia fiscale e finanziaria, segna il *trait d'union* tra la mera esistenza delle difformità entro il quadro dell'unità e la loro acquisizione di una dignità costituzionale; e che nessuna forma di *devolution* ha senso se non la si commisura al potere di governo centrale che ne configura l'unica dimensione speculare. Come si tenterà in conclusione di dimostrare, prendendo spunto dal caso britannico la nozione di "Stato devoluto" può essere una accettabile sintesi di tale ordine di considerazioni.

2. - Fin dai suoi primi passi e nelle sue diverse forme, soprattutto se si guarda alla Scozia ove si è affermato immediatamente (e con piena coerenza: in ciò traendo alquanto vantaggio dalla preesistenza di autonome strutture di autogoverno territoriale sulle quali si sono innestati un parlamento

¹⁰ Un'ampia rassegna che, collegando il tradizionale scenario con le innovazioni post-devolutive, analizza sotto questi diversi profili il caso scozzese come quello caratterizzato dal maggior tenore di complessità nel contesto delle tre aree di *devolution* si ha in G.Hassan, C.Wahrhurst, *Anatomy of the New Scotland. Power, Influence and Change* (Edinburgh/London, Mainstream Publ., 2002)

¹¹ Argomento che trova sviluppo nella sezione *Arguments for Devolution* del manuale di D.Oliver, *Constitutional Reform in the UK* (Oxford, Oxford UP, 2003), 243 ss.

effettivamente legiferante e un esecutivo che ne è l'espressione politica¹²), il sistema di decentramento costituzionale più avanzato politicamente e ricco di elementi istituzionali del Regno Unito, la *devolution* si è imposta come un potente fattore di trasformazione che ha prodotto effetti molto significativi nei confronti sia dei tradizionali equilibri dello Stato unitario britannico¹³. In questo ordinamento, tradizionalmente risultante dalla coesistenza di significative difformità istituzionali e politiche, l'instaurazione di forme ha contribuito alla promozione di nuove istituzioni (alcune pressoché simboliche come il *British-Irish Council* ed altre più attive come la *Supreme Court of the United Kingdom*), e si sta proponendo come una dimensione di autogoverno dotata di forti dinamismi interni e, pertanto, capace di autoriformarsi secondo linee evolutive territorialmente definite, non sempre previste anche se auspiccate dai riformatori (si pensi, alla recente rivitalizzazione di un nuovo assetto politico e amministrativo che una faticosa adesione allo spirito costituzionale della *devolution* ha prodotto in Irlanda del Nord¹⁴).

Se considerato nel suo insieme, l'intero assetto devolutivo realizzato nelle quattro aree rivela una intrinseca fluidità istituzionale e politica che invero è sorprendente se la si inquadra in un sistema, quale storicamente è il britannico, che è unitario, tradizionalmente centralizzato nel suo assetto amministrativo e tuttora dominato dalla dogmatica della sovranità parlamentare. Se si considera ancora attuale la nota definizione che della *devolution* fu data nel 1973 nel *Report* della *Royal Commission on the Constitution*, ovvero come «*the delegation of central government powers*

¹² Si veda in proposito quanto si osserva in M.Keating, *The Government of Scotland. - Public Policy Making after Devolution* (Edinburgh, Edinburgh UP, 2005). Per una ricostruzione delle strutture giuridiche, istituzionali e politiche della Scozia pre-*devolution*, restano fondamentali gli studi di J.C.Kellas, *The Scottish Political System* (Cambridge, Cambridge UP, 1995, rist. 4^a ed.), e prima ancora, del medesimo, *Modern Scotland. The Nation since 1870* (London, Allen & Unwin, 1980). In seguito, anche P.Lynch, *Scottish Government and Politics. An Introduction* (Edinburgh, Edinburgh UP, 2001)

¹³ Come già a partire dal 2000 intuivano i ricercatori attivi nel Programma di ricerca *Devolution and Constitutional Change*, finanziato dall'*Economic and Social Research Council* e giunto a conclusione nel 2006 con un ampio *Final Report* (v. www.devolution.ac.uk). Per uno sguardo complessivo, cfr. M.Keating, *Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom*, in *Publius*, 1-1998, 233; e, inoltre, i saggi raccolti nel numero speciale di *Scottish Affairs* dal titolo *Understanding Constitutional Change*, 1998.

¹⁴ Si pensi, per esempio, alla metamorfosi dell'unionismo protestante documentata nel recente saggio di P.J.McLoughlin, *John Hume and the Revision of Irish Nationalism*, Manchester, Manchester UP, 2010; e, per quanto concerne gli sviluppi dell'organizzazione costituzionale, cfr. – tra i molti – il *paper* di R.Wilford, *A Democratic Design? The Political Style of the Northern Ireland Assembly*, (London, The Constitution Unit, 2001) e la rassegna di P.Carmichael, C.Knox, R.Osborne (cur.), *Devolution and Constitutional Change in Northern Ireland*, (Manchester, Manchester UP, 2007), e ultimamente C.Knox, *Devolution and the Governance of Northern Ireland*, (Manchester, Manchester UP, 2010).

without the relinquishment of sovereignty»¹⁵ l'innegabile carattere della fluidità che è insito nella *devolution* britannica presuppone, nelle intenzioni dei riformatori neolaburisti, una originaria compatibilità con la supremazia delle istituzioni centrali, e purtuttavia sembra smentire la classica percezione di uno Stato unitario come sistema di governo uniforme e, appunto, "statico" nei suoi assetti istituzionali, il che non desta sorpresa se si tiene conto di quante e quali difformità interne, che dalla dimensione politica¹⁶ si sono estese alla costituzionale, abbiano da lungo tempo concorso a formare il Regno Unito nella sua forma odierna¹⁷. La storia della statualità britannica e della sua formazione che ha risparmiato le difformità ammettendone la coesistenza dimostra infatti quanto la *devolution* si sia alimentata delle difformità interne e quanto le difformità, ad essa preesistenti, le abbiamo attribuito un *imprinting* di mutevolezza che dà conferma alla celeberrima e ormai molto sfruttata definizione della *devolution* stessa come «*a process, not an event*» che, all'indomani dell'avvio della prima fase della riforma, molto intuitivamente le era stata attribuita da un perspicace statista gallese¹⁸.

La fluidità istituzionale, pur non destituendo di fondamento la sovranità del Parlamento di Westminster, ha trovato le sue premesse in una articolata varietà di formule parlamentari monocamerale istituite nelle singole aree e che solamente un osservatore superficiale potrebbe considerare appiattite su un singolo modello, in quanto esse sono variamente caratterizzate (in Scozia) in un parlamento fin dall'origine pienamente esercente funzioni legislative e dotato di caratteri alternativi rispetto al modello di Westminster¹⁹; (in Galles)

¹⁵ Royal Commission on the Constitution, *Final Report* (London, HMSO, 1973; Cmnd.5460), par.543.

¹⁶ A.H.Birch, *Political Integration and Disintegration in the British Isles* (London, Allen & Unwin,1977).

¹⁷ Fondamentale, a tal proposito, l'analisi sviluppata in R.Rose, *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government* (London, Longman, 1982).

¹⁸ Si tratta di Ron Davies, all'epoca *Secretary of State for Wales* nel primo Gabinetto Blair. L'espressione compare nel titolo del suo *pamphlet*, *Devolution: a Process not an Event* (Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 1999) e trova sviluppo in una serie di argomentazioni che, prendendo spunto dal caso gallese del quale Davies è stato ispiratore nelle file del *New Labour* (successivamente abbandonato a favore di *Forward Wales* e, successivamente, di esprimere posizioni contigue al nazionalista *Plaid Cymru*), tendono a caratterizzare la devoluzione come la riforma costituzionale per eccellenza nel quadro di un complessivo rinnovamento dell'ordinamento del Regno Unito. La questione è stata riproposta nell'articolo di J.Bradbury, *The Devolution Debate in Wales: The Politics of a Developing Union State?*, in *Regional and Federal Studies*, 1998, 120 ss.; e in J.Osmond, *Devolution: A Dynamic, Settled Process?* (Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 2000).

¹⁹ Si tratta dell'unica istituzione devoluta alla quale è attribuita la denominazione di *Parliament*, mentre alle altre compete il nome di *Assembly*. Andando oltre la questione nominale, diverse sono le peculiarità che contraddistinguono lo *Scottish Parliament* come istituzione avente caratteri alternativi rispetto al Legislativo di Westminster, come si legge in B.K.Winetrobe, *Realising the Vision: A Parliament with a Purpose – An Audit of the First Year of the Scottish Parliament* (London, The Constitution Unit, 2001); D.Arter, *The Scottish Parliament: A Scandinavian-Style Assembly* (London, Frank Cass, 2004) e in B.Winetrobe, *The Scottish Parliament*, in *The Laws of*

in una assemblea che, inizialmente dotata di mere attribuzioni di *devolution* amministrativa, ha indirizzato i suoi dinamismi interni verso l'espansione dei propri poteri)²⁰; (in Irlanda del Nord) in una assemblea con attribuzioni potestative intermedie e, almeno sulla carta, congegnata per assorbire le profonde tensioni socio-politiche dell'area²¹; e (nella *Greater London*) in un collegio che, senza che ciò debba esser inteso come una sottovalutazione della sua rilevanza sul piano della *governance* di una delle più vaste aree metropolitane d'Europa, va considerato simile più a un consiglio di amministrazione che a un'assemblea devoluta²². L'adozione nelle varie aree di peculiari principi di *government* (es. il *power sharing* e il *cross community* in Irlanda del Nord; l'elezione diretta del mega-sindaco della Grande Londra;

Scotland. Stair Memorial Encyclopædia (Edinburgh, Butterworths, 2002). Di particolare interesse sono inoltre L.Paterson, *A Diverse Assembly. The Debate on a Scottish Parliament* (Edinburgh, Edinburgh UP, 1998), in cui si ricostruisce il percorso intellettuale e politico che ha infine prodotto il nuovo modello; il documento del *Consultative Steering Group* del Segretariato di Stato per la Scozia, *Shaping Scotland's Parliament* (Edinburgh, The Scottish Office, 1999); A.Brown, *Designing the New Scottish Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 2000, 542 ss.; e J.McFadden, M.Lazarowicz, *The Scottish Parliament: An Introduction* (Edinburgh, T.& T.Clark, 2000; 2^a ed.); Nella fase pre-riforma la questione era stata profeticamente puntualizzata nel saggio di B.Crick, D.Millar, *To Make the Parliament of Scotland a Model for Democracy* (Edinburgh, John Wheatley Centre, 1995). Per quanto riguarda i caratteri immediatamente evolutivi dell'Assemblea gallese e le loro ripercussioni costituzionali, cfr. J.Osmond, *A Constitutional Convention by Other Means: The First Year of the National Assembly for Wales*, in R.Hazell, (cur.), *The State and the Nations. The First Year of Devolution in the United Kingdom* (London, The Constitution Unit/Imprint Academic, 2000, 37 ss.

²⁰ Infatti con un successivo intervento legislativo approvato a Westminster, il *Government of Wales Act 2006*, le originarie funzioni attribuite all'Assemblea di Cardiff dall'omonimo Atto del 1998 sono state sensibilmente estese, e tale organo ha acquisito poteri di legiferazione in una gamma di materie devolute: questa trasformazione qualitativa della *devolution* gallese, pur non ancora raggiungendo l'estensione della scozzese, ha comunque configurato un importante passo in avanti, come si legge – anche se non senza qualche annotazione critica – nel *paper* di N.Johnson, *The Government of Wales Act 2006: Welsh Devolution Still a Process and Not an Event?*, in *Web Journal of Current Legal Issues*, 2007 (4). L'espansione legislativa gallese era stata del resto lucidamente preconizzata, come evoluzione inevitabile del modello devolutivo, in T.H.Jones, J.M.Williams, *The Legislative Future of Wales*, in *Modern Law Review*, 2005, 642 ss., e in M.Navarro, D.Lambert, *The Nature and Scope of the Legislative Powers of the National Assembly for Wales* (Cardiff, ESRC Briefing n.13, 2005).

²¹ Come si può evincere, con riferimento all'ingegneria costituzionale che fin dall'origine informa di sé tale istituzione, in R.Wilson (cur.), *Agreeing to Disagree? A Guide to Northern Ireland Assembly* (Belfast, The Stationery Office, 2001).

²² Tant'è vero che, a parte la sistematica inclusione di un capitolo ad essa dedicato nella rassegna annuale *The State of the Nation*, in origine curata – per i tipi della Imprint Academic, London – da R.Hazell e in seguito da A.Trench, entrambi attivi nella *Constitution Unit* presso l'*University College London*, il peculiare sistema di governo londinese è raramente preso in esame nei testi che trattano della *devolution* britannica. Si vedano anche B.Pimlott, N.Rao, *Governing London* (Oxford, Oxford UP, 2002) e T.Travers, *The Politics of London: Governing an Ungovernable City* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004). In Italia: P.Anzani *L'Autorità della Grande Londra: un sindaco e un'Assemblea*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, 171 ss.; e, a cura del medesimo, *Un Sindaco e una Assemblea per Londra. Un modello di governo metropolitano* (Milano, Franco Angeli, 1999).

forme di mandato imperativo in Galles, il particolare ruolo delle commissioni parlamentari nel legislativo di Edimburgo; ecc.) o di veri e propri principi autonomi di parlamentarismo²³ ha impresso ulteriori dinamiche a una fluidità politica che nella sua intrinseca struttura, senza dire degli eventi referendari che in tutte le aree interessate hanno accompagnato le riforme devolutive assicurando loro un pieno consenso popolare, è stata ampiamente determinata dall'azione di particolari sistemi elettorali di tipo misto (Scozia, Galles²⁴, Londra) o cripto-proporzionalistico (Irlanda del Nord) che hanno dato ampia prova di sé in aree politiche substatali che, a causa della presenza di nazionalismi di diversa natura (Scozia, Galles, Irlanda del Nord) o per via delle dinamiche socio-economiche condizionate dal capillare scenario dei trentadue *boroughs* che insieme alla *City* amministrano la cosa pubblica e da una società civile fortemente composita (Londra), hanno prodotto risultati non sempre favorevoli alla persistenza in posizioni dominanti dei tradizionali partiti "britannici"²⁵.

Intorno al carattere della fluidità devolutiva, che è la risultante di una commistione tra analogie e difformità che non è nuova nell'ordinamento costituzionale del Regno Unito, si viene ad articolare una ulteriore fenomenologia del decentramento che forma la dimensione più avanzata della più ampia – e tradizionale – nozione di *territorial government*²⁶ in uno Stato

²³ Su cui si è soffermato il *Procedures Committee* del Parlamento scozzese nel report *The Founding Principles of the Scottish Parliament* (Edinburgh, Scottish Parliament, 2003, *SP paper* 818). V. anche G.Hassan, C.Warhurst (cur.), *The New Scottish Politics: The First Year of the Scottish Parliament* (Edinburgh, HMSO, 2000). Per il Galles, cfr. K.Morgan, K.Mungham, *Redesigning Democracy: The Making of the Welsh Assembly* (Bridgend, Seren, 2000). E, con sguardo comparativo A.Torre, *Devolution e trasformazioni parlamentari*, in C. De Caro Bonella (cur.), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna. Quaderno CESP-LUISS n.1*, Roma, Luiss University Press, 2005, Quaderno CESP-LUISS n.1), 23 ss.

²⁴ Cfr. L.Fabiano, *I sistemi elettorali della devolution britannica: novità in Scozia e Galles*, in A. Torre (cur.), *Processi di devolution...*, cit., 2007, 651 ss.

²⁵ In Scozia, attualmente, lo *Scottish National Party* è al governo con il sostegno esterno di una piccola formazione politica non nazionalista; sul punto cfr. A.Torre, *Regno Unito. Il terzo voto della devolution in Scozia e in Galles*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, 1589 ss. In Irlanda del Nord sussiste oggi una imprevedibile coalizione tra opposti estremismi, ossia tra il *Sinn Féin* cattolico-separatista e l'*Ulster Democratic party* protestante-unionista.

²⁶ Gli elementi che concorrono a formare la complessa nozione di *territorial government* scaturita dalle trasformazioni politiche di lungo periodo dello Stato liberale possono essere rintracciati, oltre che in P.Madgwick, R.Rose (cur.), *The Territorial Dimension in United Kingdom Politics* (London, Macmillan, 1982), nello studio di J.Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom. An Interpretation* (Manchester, Manchester UP, 1983), in cui sono stati posti a confronto i diversi schemi interpretativi – ivi compreso quello legato alla *devolution* di formulazione classica – elaborati in argomento (si veda il cap.1, "*Some Existing Approaches Assessed*", 6 ss.), e si analizza il fondamentale dualismo che informa di sé la distribuzione su scala territoriale del potere politico nel Regno Unito (cap. 3 "*L'Ancien Régime: the Anatomy of a Dual Polity*", 134 ss.; e cap.6 "*Duality Challenged: Remodernisation and Territorial Politics 1961-79*", 164 ss.). In argomento cfr. anche A.Torre, *Il «territorial government» in Gran Bretagna* (Bari, Cacucci, 1991). Lo stesso argomento, ma in un quadro di devoluzione realizzata (e pertanto con tutte le trasformazioni indotte

la cui classe di governo e gli stessi riformatori novecenteschi, per quanto ciò possa apparire contraddittorio, non hanno mai abbandonato del tutto né la tendenziale visione di un funzione pubblica saldamente collocata a Westminster e ispirata alla dogmatica dello Stato sociale, né la convinzione – talvolta condivisa anche da certo pensiero di marca laburista – che per esaurire il discorso di un decentramento sostenibile alla luce di quei principi costituzionali di derivazione liberale che sono messi a dura prova dalle nuove teorie regionalistiche²⁷, e con essi in posizione di non contraddizione, sia sufficiente una sana riforma delle amministrazioni locali minori.

3. – La questione del rapporto tra *devolution* e *local government* configura – fra le molte – una delle piste interpretative di maggior interesse per chiunque intenda affrontare il tema della riforma dello Stato britannico che si è realizzata attraverso l'adozione di politiche di decentramento, e perfino per chiunque intenda rintracciare le radici della sua federalizzazione, se non altro per il fatto che nell'esperienza storica del Regno Unito esistono molti elementi di continuità tra autonomie locali, formule di *home rule* o devolutive e struttura statale. E del resto il rapporto tra amministrazioni locali e spirito della *devolution* è un rapporto vitale: come si vedrà, tra gli ambiti di osservazione della *Calman Commission* (2007-2009) le *intergovernmental relations*, in questo caso da intendere come relazioni tra le istituzioni scozzesi della *devolution* e autonomie regionali e minori dell'area, hanno richiesto un'attenzione particolare. D'altronde è noto che nell'intero Regno Unito il *revival* del dirigismo statale nei confronti delle autonomie locali ha coinciso con i periodi di maggior chiusura verso le ipotesi devolutive: così appunto negli anni thatcheriani, il cui rigore è stato appena mitigato nel periodo di transizione che ha separato l'allontanamento di Margaret Thatcher dalla responsabilità di governo (1990) dalla “valanga” elettorale che ha portato in auge l'amministrazione del *New Labour* di Blair (1997).

A conferma delle precedenti annotazioni, non si insisterà mai abbastanza sul carattere “costituente” delle autorità locali britanniche, siano esse le *municipal corporations* che si identificano con le amministrazioni dei centri urbani, le contee che reggono le aree rurali e l'*hinterland* delle città, o finanche i distretti le parrocchie e i *community councils* che danno forma ai più minuti livelli di autogoverno. Come a suo tempo hanno ampiamente dimostrato, da posizioni teoriche di certo non sospettabili di conservatorismo

dall'avvento di autorità di governo substatali) è ben delineato in R.Cornes, *Intergovernmental Relations in a Devolved United Kingdom*, in R.Hazell (cur.), *Constitutional Futures: A History of the Next Ten Years* (Oxford, OUP, 1999).

²⁷ Si veda in proposito il contributo di J.Loughlin, *The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution*, nella rassegna, a cura del medesimo, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities* (Oxford, Oxford UP, 2001), 37 ss.

tory e pertanto non affette da mera nostalgia per i bei tempi andati, gli studi dei coniugi Webb o di Spencer o di Sir William Holdsworth, esiste nella rete del localismo inglese (ma la Scozia non fa eccezione, e pur nella sua peculiarità rinforza il punto di vista degli storici inglesi delle istituzioni locali) una genuina dimensione fondativa della statualità che va ben oltre la mera amministrazione. Evidente la saldatura tra autogoverno locale delle grandi e piccole comunità e autogoverno costituzionale delle aree di *devolution*, che negli anni del *welfare* avanzato furono contestualmente oggetto dell'indagine di importanti *Royal Commissions* (la *Redcliffe-Maud Commission* e la *Wheatley Commission*, che tra il 1966 e il 1969 si occuparono rispettivamente degli enti locali in Inghilterra-Galles e in Scozia, e la *Crowther-Kilbrandon Commission* attiva tra il 1969 e il 1973 che esaminò le possibilità di una riforma dello Stato unitario basata sul riconoscimento dei valori costituzionali della territorialità)²⁸. Ma se si vuole individuare i primi collegamenti costituzionali espliciti tra riforma delle autonomie, regionalizzazione del paese e spirito della *devolution* occorre porre in evidenza la simultaneità che caratterizzò la riflessione delle summenzionate *Royal Commissions* (una riflessione molto articolata, che si tradusse in altrettanti "Libri Bianchi" destinati a istruire le successive ondate riformistiche, ispirando in modo significativo sia le trasformazioni delle autonomie attuate con i *Local Government Acts* del 1972 e del 1973, sia gli schemi della *devolution* scozzese e gallese destinati al fallimento nella primavera del 1979), l'azione dei partiti nazionalisti (lo *Scottish National Party* e il *Plaid Cymru*) e le grandi ipotesi di rinnovamento struttural-funzionale che caratterizzavano il pensiero di due antesignani del pensiero devoluzionista: John P. Mackintosh, che con riferimento all'intero Regno Unito aveva posto in continuità decentramento costituzionale e regionalizzazione, e il meno noto John Mercer che, occupandosi in particolare del contesto scozzese, poneva in risalto un'essenziale linea di continuità tra le antiche peculiarità istituzionali dell'area risalenti alle clausole protettive dell'Unione del 1707 e la necessità storica della *devolution* come passaggio intermedio verso un nuovo ordine

²⁸ Merito storico della *Royal Commission on the Constitution* (anche nota come *Crowther-Kilbrandon Commission* dai nomi dei due presidenti che vi si avvicendarono), fu l'aver affrontato la questione della multiformità interna allo Stato unitario britannico senza pregiudizi ed esaminando a fondo le questioni politiche e costituzionali connesse alle rivendicazioni di autogoverno che nella seconda metà del XX secolo si erano rese sempre più forti nelle aree cd. "celtiche" (ma non nell'Irlanda del Nord, ove le condizioni di coesistenza civile si erano rese critiche al punto da rendere necessaria l'instaurazione della *direct rule*); l'intensità del confronto suscitato dall'attività della Commissione trova ampia testimonianza sia nel suo *Report* (London, HMSO, Cmnd.5460, 1973) e nel *Memorandum of Dissent* che lo integrò (Cmnd, 5460-I), sia nelle *Written Evidences* dello *Scottish Office* e del *Welsh Office* e nelle *Minutes of Evidence* inviate da enti pubblici, università, associazioni, ecc. scozzesi e gallesi (1969).

costituzionale non necessariamente implicante la *disruption* dell'unità del regno²⁹.

4. – In realtà, la persistenza di propensioni centralistiche a stento celate ha caratterizzato intere generazioni di governanti sia negli anni della transizione post-vittoriana, sia in quelli del *welfare state* e, infine, nella fase della dismissione che del *welfare* (e pertanto anche delle autonomie che ne amministravano una ingente quota di risorse) ha compiuto l'arcigna politica thatcheriana. D'altronde una certa affezione per il centralismo non è del tutto estranea alla stessa concezione del laburismo blairiano, che pure rispetto ai suoi predecessori si è molto più impegnato nel senso della promozione dell'autogoverno e pertanto si è dimostrato tendenzialmente più disponibile nei confronti degli spazi di autonomia che presumibilmente, filtro devolutivo permettendo, debbono essere garantiti agli enti locali. Diverse pregiudiziali ideologiche hanno guidato l'atteggiamento *tory* e quello laburista nei riguardi del localismo e, pertanto, anche di quella regionalizzazione del paese che ha formato la piattaforma su cui si sono innestate le politiche di *devolution* effettivamente realizzate o rimaste sulla carta. Da un lato, pur non negando l'importanza dell'autonomia come elemento essenziale del mantenimento di una statualità paternalisticamente prossima alle comunità locali, il tradizionale centralismo dei *tories* si è ispirato a una concezione conservativa di una coesione dello Stato unitario che si supposeva messa in pericolo da ogni forma di decentramento di poteri che superasse i limiti posti dalla tradizione³⁰. Dall'altro lato i governi laburisti, tenendo d'occhio le implicazioni costituzionali di alto profilo legate alle loro congeniali politiche di *welfare*, hanno sempre assegnato a forme di dirigismo statalista una tendenziale priorità sul decentramento territoriale, in questo senso non mancando le voci che nel centralismo hanno individuato il miglior presidio di

²⁹ È tale uno dei principi essenziali della *devolution*, che fa salve la supremazia del Parlamento di Westminster e l'unità dello Stato. Così appunto in J.P.Mackintosh, *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism* (Harmondsworth, Penguin Books, 1968); e J.Mercer, *Scotland. The Devolution of Power* (London, John Calder, 1978) e in tutti gli altri contributi della vasta dottrina che si inserisce nel filone devoluzionistico. .

³⁰ E per tale motivo i governi conservatori thatcheriani e post-thatcheriani, anche se ciò non ha impedito negli anni Novanta il varo di una forma aggiornata della regionalizzazione pianificatoria, hanno optato per forme alquanto moderate di autonomia, o più precisamente per un regresso dell'autonomizzazione politica degli enti territoriali, entrando sovente in attrito con le autorità locali; inoltre, come è noto, si sono sempre fermamente opposti a ogni forma di *devolution*, nella quale hanno individuato il più insidioso fattore di disgregazione dell'unità del regno. Sulla politica, o più propriamente la "non-politica" thatcheriana in tema di *devolution*, i cui orientamenti restrittivi tuttavia non valsero a impedire quell'autonomo sviluppo di progetti devoluzionistici che ha formato la piattaforma su cui si sono innestate le riforme del *New Labour*, si veda il recente saggio di D.Stewart, *The Path to Devolution. A Political History of Scotland under Margaret Thatcher* (London, I.B.Tauris Publ., 2009).

una sana azione pubblica³¹. Il che tuttavia non ha impedito, soprattutto se lo si colloca sotto il profilo valoriale, il riconoscimento di ampi spazi istituzionali e amministrativi a un intero, variegato complesso di autorità locali che invero non ha mai perso la propria vitalità sia nelle fasi di maggior cooperazione con il potere centrale (e pertanto di presumibile maggior influenza di questo sugli orientamenti delle autonomie territoriali, soprattutto quando molte maggioranze laburiste nei locali *councils* rappresentativi hanno coinciso con la maggioranza di governo a Westminster), sia nelle fasi più interlocutorie e perfino in quelle caratterizzate da evidenti livelli di scontro politico (il che si è verificato nel lungo periodo di governo dei Conservatori, ovvero tra il 1979 e il 1997). Sempre favorevoli all'autogoverno e cultori dei suoi valori sono stati, fino all'elaborazione di prospettive esplicitamente federaliste, i Liberali e, in tempi ultimi, i *Liberal Democrats*: il convinto sostegno da essi garantito alla *devolution* può essere considerato, in ultima analisi, il prodotto costituzionalmente più significativo del tradizionale *commitment* localista e federalista del "terzo partito" britannico.

Qualora si intenda sviluppare una analisi che sia aderente alla realtà e valorizzi quegli evidenti elementi di concretezza che innervano le odierne politiche devolutive, non si può fare a meno di mettere in atto una lettura contestuale delle dimensioni della *devolution* (riforma che trova radici, in alcuni casi anche profonde, in epoche costituzionali pre-unitarie ma che anche non può non essere considerata una appariscente innovazione nel quadro costituzionale del Regno Unito) e dell'autogoverno locale (che si configura come l'autentico substrato storico della politica nazionale e della funzione pubblica). Pur operando su livelli della funzione di governo che è bene non siano confusi, i due livelli di autogoverno – il primo fondato sul riconoscimento costituzionale di distinte identità nazionali e produttivo di istituzioni nuove, il secondo anticamente radicato nella storia costituzionale del regno – sono complementari e idonei a creare strategie caratterizzate da linee di intersezione molto numerose.

Le autorità del *local government* nelle quali – sebbene anche in questo caso con caratteri asimmetrici, o forse meglio si direbbe pluralisti, e per secoli

³¹ L'argomento, sottoposto a una serrata critica nel contributo di G.W.Jones, *The Multi-Dimensional Constitution in the United Kingdom: Centralisation and Decentralisation*, in a.Torre, L.Volpe (cur.), *La Costituzione Britannica / The British Constitution* (Torino, Giappichelli, 2005), 393 ss., trova ampio sviluppo nel saggio di D.Walker, *In Praise of Centralism: A Critique of the New Localism* (London, The Catalyst Forum, 2002), ove si sviluppa la tesi per cui solamente l'affermazione di una forte autorità centrale di governo possa garantire a tutti i cittadini condizioni di eguaglianza sociale e contribuire a un reale miglioramento del loro tenore di benessere; se considerata in tale prospettiva, nella misura in cui introduca nuovi meccanismi di centralizzazione ridistribuiti nelle diverse aree del paese, anche l'istituzione di autorità devolute andrebbe salutata come un indice di efficacia del *big government*. Si torni a considerare, in argomento, il saggio di R.Cornes, *Intergovernmental Relations in a Devolved United Kingdom*, cit., 1999.

fortemente tali – si è distribuita una ingente parte della funzione pubblica nel Regno Unito ivi inclusi quei settori che negli Stati unitari sono tradizionale appannaggio dell'amministrazione centrale, ovvero l'ordine pubblico e l'istruzione, operano nel territorio fin da tempi remoti, e pertanto preesistono di gran lunga a ogni struttura di *devolution* che rispetto ad esse, in queste che sono delle tipiche *devolved matters*, è un soggetto politico costituzionalmente neonato. Con particolare riguardo a quegli assetti di *local government* che sono una parte essenziale dell'amministrazione del Regno Unito (ma si rammenti che gli addetti delle amministrazioni locali non sono parte del *civil service*, ovvero del pubblico impiego propriamente considerato), la *devolution* ha introdotto nuove dinamiche, non sempre tranquillizzanti³², nei rapporti tra enti territoriali minori ed esecutivi nazionali. Anche in questo caso si sono delineate esplicite condizioni di asimmetria. Se da un lato nell'attuale scenario devolutivo complessivamente inteso la ristrutturazione dei ruoli politici e di autogoverno delle autorità locali, soprattutto se posta in neo-corporativa relazione con le rispettive comunità, implica un definitivo riconoscimento della loro pregnanza costituzionale e si intreccia intimamente con i nuovi equilibri delineati dai grandi decentramenti costituzionali (ma in realtà non sembra che le riflessioni, che nel periodo "caldo" del dibattito sulla *devolution* hanno attribuito particolare rilievo alle relazioni tra autorità e comunità locali, abbiano concesso spazio alle tematiche di stampo devolutivo o federalistico basate sul riconoscimento della significatività della nazione; dall'altro lato non sono mancati – e non mancano tuttora – timori, spesso fondati, circa il fatto che il trasferimento alle autorità devolute delle competenze in materia di organizzazione delle unità di *local government* costituisca per la condizione di autonomia degli enti territoriali minori (già gravemente limitata, ma con le modalità dello scontro diretto, nel periodo thatcheriano) una minaccia ben più incombente e marcata di quanto lo fosse quella derivante da dicasteri del governo centrale assertivi ma in posizione remota. In altri termini, l'aver collocato tra le *devolved matters* le competenze

³² Come sottolineavano, con visuale fiduciosa, A.Alexander, nell'articolo *Scotland's Parliament and Scottish Local Government: Conditions for a Stable Relationship*, e più criticamente C.Himsworth nella replica *New Devolution: New Dangers for Local Government?*, entrambi in *Scottish Affairs*, risp. 1997, 22 ss. e 1998, 6 ss. La questione peraltro era stata considerata, con linguaggio istituzionale ma non senza cenni critici, nel rapporto della *Commission on Local Government and the Scottish Parliament* (nota anche come *Mackintosh Commission*) *Moving Forward: Local Government and the Scottish Parliament* (Edinburgh, The Stationery Office, 1999). Per ulteriori approfondimenti, cfr. anche, tra i molti, N.McGarvey, *Intergovernmental Relations in Scotland Post-Devolution*, in P.Carmichael, A.Midwinter (cur.), *Regulating Local Government: Emerging Patterns of Central Control* (London, Frank Cass, 2004), 29 ss.; C.Jeffery *Devolution and Local Government*, in *Publius*, 2006, 57 ss. In Italia, cfr. F.Del Conte, *Rapporti tra livelli di governo devoluto e locale: il caso scozzese*, in A. Torre (cur.), *Processi di devolution...* cit., 2007, 587 ss. La peculiarità delle *intergovernmental relationships* devolutive gallesi trova una accurata analisi in M.Lafifn, G.Taylr, A.Thomas, *A New Partnership? The National Assembly for Wales and Local Government* (York, Joseph Rowntree Foundation, 2002).

nel campo della organizzazione degli enti locali avrebbe creato una nuova forma di centralismo esercitato in prossimità e in modo pervasivo dalle autorità devolute anziché in lontananza e in modo comparativamente blando dei dicasteri del governo di Londra. Ma se si passa dal generale al particolare, l'instaurazione di nuove forme di centralismo va commisurata all'intreccio di connessioni sotto il profilo dell'asimmetria devolutiva e di quella che è tradizionalmente propria dei sistemi di *local government* poiché è ben noto che la statualità affermatasi nel Regno Unito ha sempre tollerato e addirittura garantito l'esistenza di numerosi particolarismi su cui la *devolution* ultimamente si è innestata quasi senza colpo ferire, sostanzialmente assecondando le difformità di un sistema già orientato verso nuove forme di ricollocazione delle risorse costituzionali e in esso operando per linee interne. In altri termini, la protezione dell'autonomia locale e il riconoscimento della sua dignità istituzionale è indubbiamente uno dei "principi di *devolution*" che rendono dinamico lo scenario di grande decentramento costituzionale attuato nel Regno Unito³³.

5. – Se si considera la questione devolutiva sotto quest'ultimo profilo – ovvero il profilo delle connessioni vitali tra *devolution* e *local government* – di certo il caso più emblematico e persuasivo si ravvisa in Scozia, area substatale in cui l'organizzazione storica del governo locale era imperniata sulle autorità urbane dei *burghs* e sulla sostanziale inesistenza delle contee (storici enti locali che erano tipici dell'area anglo-gallese): un sistema di autogoverno, questo, che era stato incluso tra quelle antiche istituzioni nazionali che erano tutelate nella loro integrità da una clausola dell'Unione del 1707, al punto che l'istituzione anche in essa delle contee, praticata nella fase gladstoniana del liberalismo governante, fu avversata dal movimento nazionalista come atto contrastante con un ordine costituzionale che si supposeva esplicitamente pattuito fra i due parlamenti pre-unitari e, con ciò, reso in qualche misura immodificabile (questo, almeno, un argomento spesso addotto da quei giuristi nazionalisti che tendono a negare l'applicabilità alla Scozia della dottrina della sovranità del Parlamento di Westminster). A ciò va aggiunto che, mentre le grandi riforme delle autonomie locali degli anni Settanta del XX secolo rinforzavano nell'area anglo-gallese il tradizionale sistema conteale ivi esistente fin dal medioevo, in Scozia si istituivano invece enti regionali di cui alcuni a statuto insulare moderatamente differenziato³⁴;

³³ Cfr. A.Torre, *Dalla devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra. I Profili costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 121 ss.

³⁴ Tali le regioni denominate *Highland*, *Grampian*, *Tayside*, *Central*, *Fife*, *Lothian*, *Borders*, *Strathclyde* e *Dumfries & Galloway*; e, con statuto differenziato, le regioni insulari *Shetland*, *Orkney* e *Western Isles*, tutte rette da Consigli integralmente elettivi a norma del *Local Government (Scotland) Act 1973*: un notevole passo in avanti rispetto al regime di regionalizzazione economico-pianificatoria attuato nel decennio precedente, nel quale l'intera

non stupisce pertanto che nella Scozia della *devolution* principali interlocutori del Parlamento e dell'Esecutivo di Edimburgo siano, anziché una rete di autorità di contea di proporzioni medio-piccole, forti autorità regionali di cui almeno una (la regione *Strathclyde*, con capoluogo Glasgow) raccoglie una quota monto consistente della popolazione ed è dotata di un imponente struttura amministrativa che le consente di agire come diretta interlocutrice politica e *partner* amministrativa delle istituzioni devolute. Questa diversità consente se non altro di tracciare, in primo luogo, una diversa natura delle relazioni intergovernative nel territorio scozzese rispetto a quanto si osserva in Galles e in Inghilterra; in secondo luogo, essa pone in risalto la diversa natura qualitativa del regionalismo scozzese (che fin dall'ultimo quarto del XX secolo ha aggiunto all'elemento del *planning* economico, e all'essere un mero "regionalismo degli interessi economici", le valenze di un *self-government* politico relativamente accentuato e democraticamente vitale) rispetto al suo evanescente omologo inglese.

Se si passa a considerare un altro sistema di *devolution*, di recente approvato a condizioni di più esplicita dinamicità dopo una prima fase piena di incertezze e di battute d'arresto, ovvero l'Irlanda del Nord, lo si può descrivere come una considerevole innovazione introdotta in un'area che, dal 1972 (anno di instaurazione della *direct rule*), era tradizionalmente soggetta a un duro controllo istituzionale da parte delle istituzioni di Westminster e il cui *status* pre-devolutivo configurava un fattore di grave contraddizione costituzionale che coinvolgeva l'intero Regno Unito³⁵. Con riguardo alle condizioni delle autonomie locali, sicché ogni autentico decentramento vi risultava sacrificato in una fase storica in cui altrove nel Regno Unito si poneva mano alla riforma delle autonomie – alle drammatiche urgenze dettate dall'ordine pubblico: la condizione di eccezionalità del caso nordirlandese trovava riscontro anche nei livelli più elevati della riflessione costituzionale, se è vero che la stessa *Royal Commission on the Constitution*, al cui *Report* vengono fatte risalire le prime suggestioni federative espresse in sede ufficiale, non aveva contemplato il caso delle sei contee dell'Ulster ove pure per un cinquantennio aveva avuto luogo un effettivo esperimento devolutivo che purtroppo fu politicamente egemonizzato dall'unionismo protestante e, per questo, destinato a uno storico fallimento³⁶. Ove la si adatti

Scozia era classificata come una regione unica di contro al pluralismo delle unità regionali in cui era ripartita l'Inghilterra. Sull'organizzazione regionale scozzese si veda il capitolo *Local Government*, nella 3^a ed. di J.G.Kellas, *The Scottish Political System*, cit., 1984, 163 ss., ed anche *The Local Government System*, in M.Keating, A.Midwinter, *The Government of Scotland* (Edinburgh, Mainstream Publ., 1983), 95 ss.

³⁵ Cfr. J.Morison, S.Livingstone, *Reshaping Public Power: Northern Ireland and the British Constitutional Crisis* (London, Sweet & Maxwell, 1995).

³⁶ In tal senso va interpretata l'esperienza dello *Stormont*, ovvero dell'assemblea monocamerale nord-irlandese che fu attiva tra il 1921 e il 1972, e che è stata ripristinata con la realizzazione della *devolution*. Un'ampia ricostruzione storica delle modalità devolutive nell'area si ha, tra i molti, in

al peculiare quadro nordirlandese la *devolution*, che nell'Ulster è stata istituzionalmente calibrata al fine di restituire all'area condizioni lungamente attese di vivibilità sociale e politica, ha coinciso con un generale *revival* delle amministrazioni locali, e in tal modo essa ha restituito all'area un livello di amministrazione di base che per via della *direct rule* era stato drasticamente ridimensionato nell'ultimo quarto del XX secolo. Dopo diversi fallimentari esperimenti di governabilità che a un certo punto hanno fatto temere seriamente per la sopravvivenza della *devolution*, proprio dal *revival* delle autonomie locali – secondo un tipico flusso *bottom-up* – sono ripartite quelle concrete esperienze di cooperazione tra formazioni politiche tradizionalmente contrapposte che, trasferite sul livello di governo dell'intera area, hanno prodotto effetti salutari anche nelle sedi dell'assemblea dello *Stormont* e dell'Esecutivo. E infine (senza dire del Galles, teatro di una *devolution* inizialmente limitata alla mera amministrazione e che solamente in una fase ulteriore ha delineato i contorni di una più incisiva attribuzione di poteri legislativi all'Assemblea di Cardiff), si può dire che in Inghilterra la considerevole vitalità del tradizionale sistema conteale sia stata un efficace ostacolo alla realizzazione delle riforme devolutive. Una dimensione devolutiva a parte, come precisato in esordio di questa trattazione, è la peculiare formula adattata alla *Greater London*, ove l'obiettivo primario del riformatore è stato la restituzione alla grande area metropolitana di una amministrazione unitaria della quale la capitale era stata privata nel 1985 al culmine dell'aspro scontro politico e istituzionale che aveva contrapposto il secondo Gabinetto Thatcher alle maggiori unità strategiche di governo del territorio: in questo caso *devolution* e *local government* sono quasi dei sinonimi. Nonostante queste basilari differenze, e al di là dei rischi connessi alla ri-centralizzazione (che lascerebbe supporre che con la *devolution* si siano posti in essere tanti scenari substatali in cui le *intergovernmental relations* trovano sviluppo secondo modalità visibilmente differenziate, e nei quali taluni aspetti dell'autogoverno delle unità minori sono di fatto messi a repentaglio³⁷), uno sguardo generale consente di sostenere che il decentramento costituzionale di carattere devolutivo – e ciò anche dove esso

D.Birrell, A.Murie, *Policy and Government in Northern Ireland: Lessons of Devolution*, (Dublin, Gill & Macmillan, 1980); e, con particolare attenzione al difficile periodo fondativo dell'autogoverno dell'area v. P.Buckland, *The Factory of Grievances: Devolved Government in Northern Ireland, 1921-39* (Dublin, Gill & Macmillan, 1979). Più specificamente sul cinquantennio dello *Stormont* e sulla caduta di tale assemblea cfr. H.Kelly, *How Stormont Fell* (Dublin, Gill & Macmillan, 1972); N.Mansergh, *The Unresolved Question: The Anglo-Irish Settlement and Its Undoing, 1912-72* (New Haven, Conn.; Yale UP, 1991); K.Bloomfield, *Stormont in Crisis: A Memory* (Belfast, Blackstaff, 1994).

³⁷ Cfr. nuovamente C.Himsworth, *New Devolution: New Dangers for Local Government?*, cit., 1998; e C.Mair, *The Executive and Local Government*, in G.Hassan, C.Warhurst (cur.), *The New Scottish Politics: The First Year of the Scottish Parliament and Beyond* (Edinburgh, HMSO, 2000).

non ha trovato attuazione come, appunto in Inghilterra – ha aggiunto nuovi elementi a un processo di ri-democratizzazione delle autonomie e di loro ristrutturazione amministrativa che può essere considerato uno dei “valori aggiunti” della *devolution*.

6. – Le valenze democratizzatrici della *devolution* – o meglio si direbbe dei diversi sistemi di *devolution* applicati nel Regno Unito – non si apprezzano solamente nella dimensione delle autonomie locali e del loro *revival* strutturale e organizzativo, processo del resto già in corso nel periodo pre-devolutivo³⁸, sicché a questo punto può essere utile considerare più da vicino in quale modo e in quale misura le politiche devolutive, pur rispondendo a criteri informativi comuni, abbiano trovato sviluppo nelle tre aree substatali che erano tradizionalmente caratterizzate dalle rivendicazioni dei nazionalismi e dal conseguente delinearsi di forti pressioni autonomistiche o *tout court* separatiste (sotto quest’ultimo profilo, si pensi all’azione dello *Scottish National Party* e del nordirlandese, cattolico *Sinn Féin*, oggi entrambi significativamente immessi in ruoli di governo attivo: il secondo, in particolare, è attore di una inedita alleanza con il più oltranzista partito dei lealisti protestanti), al catalogo dei diversi caratteri che i suoi sostenitori usano comunemente attribuire alla *devolution* britannica sotto le specie della «*inclusiveness*», della «*diversity*», della «*sustainability*», della «*equal opportunity*», delle «*modern working practices*», della «*flexibility and responsiveness*» e infine della «*openness and accessibility*»³⁹, si può tranquillamente aggiungere l’elemento della pronunciata duttilità politica e istituzionale.

La condizione di asimmetria, di cui s’è detto, può essere in prima istanza considerata come il dato di partenza della *devolution* come elemento democratizzante nelle diverse aree di sua attuazione. Lo si potrebbe definire un dato statico (la *devolution* “nasce” come realtà necessariamente asimmetrica, e di tale asimmetria si sono resi garanti gli atti di legislazione separatamente adottati per le aree in cui ha trovato attuazione il trasferimento di poteri costituzionali⁴⁰) e, sebbene in teoria potrebbe anche non esistere un automatico nesso causa-effetto tra la condizione di difformità delle formule devolutive introdotte in Scozia, Galles e Irlanda del Nord e la loro attitudine ad assumere nuove forme autonomamente e con sviluppo graduale, e a condizionarsi vicendevolmente rendendo concreto il concetto di

³⁸ Come ampiamente si evince da G.Boyne, J.Grant, M.McVicar, *Local Government Reform: Review of the Process in Scotland and Wales* (London, Joseph Rowntree Foundation, 1995).

³⁹ Così in N.Burrows, *Devolution* (London, Sweet & Maxwell, 2000), 25.

⁴⁰ Per quanto riguarda la legislazione scozzese, cfr. C.Himsworth, C.Munro, *The Scotland Act 1998* (Edinburgh, Green/Sweet & Maxwell, 1999).

rolling devolution o *devolution* “parziale” altrimenti detta⁴¹, l’evoluzione di oltre dieci anni ha dimostrato che le soluzioni devolutive nelle tre aree si sono trasformate sensibilmente. Ciò deriva, da un lato, dal fatto che i diversi schemi di *devolution* sono stati posti in essere nelle singole aree substatali inserendovi una serie di varianti che definiscono i contorni di un «*vasto processo di riallocazione territoriale del poteri costituzionali*»⁴², sicché nel Regno Unito non esisterebbe un’unica forma di *devolution* bensì diversi sistemi devolutivi. La diversità dei meccanismi operanti nelle tre aree di *devolution* ha agito di per sé come fattore sia di sviluppo sia di inediti meccanismi di governo, sia di espansione della stessa sfera devolutiva. Sotto quest’ultimo profilo, anche laddove la *devolution* (se comparata con quella realizzata in Scozia) è nata in un regime di relativa incompletezza, anziché operare in senso frenante creando un modello devolutivo “minore” questa originaria condizione di incompletezza ha sprigionato ulteriori pressioni verso il completamento del processo di trasferimento di poteri: è il caso del Galles, ove in origine la devoluzione era limitata alla mera amministrazione e non contemplava, se non per delega del parlamento di Westminster, l’esercizio di un pieno potere legislativo nelle “materie devolute”, e ove il *Government of Wales Act 2006*, importante atto alla cui adozione si è giunti anche dietro pressione di un consistente ruolo della società civile dell’area, ha in buona parte sanato questa originaria condizione di svantaggio⁴³.

Dall’altro lato la duttilità, che ulteriormente articola e rende fluida l’asimmetria (e, secondo alcuni, contribuisce ad attribuire al Regno Unito

⁴¹ Il concetto di *rolling devolution* ha le sue origini nel “libro bianco” governativo, *The Government of Northern Ireland: A Working Paper for a Conference* (Belfast, HMSO, 20 nov.1079) in cui si ipotizzava la costituzione di una assemblea locale fondata, nella prospettiva di dare equilibrio alla presenza politica attiva di esponenti delle contrapposte comunità protestante e cattolica, sul principio del *power sharing* (questa proposta fu ostinatamente avversata dal fronte delle formazioni unioniste, e considerata con favore dal *Sinn Féin*, dall’*Alliance Party* e dal SDPL (*Social Democratic and Labour Party*). Alla base della *rolling devolution* si poneva il requisito della gradualità, che trovò ulteriore sviluppo in un secondo *white paper* da titolo *Northern Ireland: A Framework for Devolution* (Belfast, HMSO, 5 aprile 1982) che, per superare le opposizioni, si imperniava sulla prudente formula della *partial or rolling devolution*. Ma una simile proposta avrebbe trovato concretizzazione solamente un quindicennio più tardi, appunto con il *Northern Ireland Act 1998*

⁴² A.Torre, *Devolution (dir.comp.)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, aggiornamento XV, Roma, 2007, *ad vocem*, 1.

⁴³ In forza di tale ulteriore strumento legislativo l’Assemblea di Cardiff s’è vista attribuire una quota significativa di potere; riletta dopo breve tempo (maggio 2007), ha intrapreso una inedita politica di legislazione attiva che ha suscitato molti commenti sulla spiccata “procedimentalizzazione” della *devolution* in Galles e nell’intero Regno Unito. Sul punto cfr. N.Johnson, *The Government of Wales Act 2006: Welsh Devolution Still a Process and Not an Event?*, in *Web Journal of Current Legal Issues*, 2007. Sul dibattito che ha preceduto l’elaborazione dell’Atto v. P.Bowers, O.Gay, *The Government of Wales Bill 2005* (London, House of Commons Research Paper n.05/90, 2005); e. R.Rawlings, *Hastening Slowly; The Next Phase of Welsh Devolution*, in *Public Law*, 2005, 824 ss..

caratteri quasi-federali: se così fosse, più che di duttilità delle formule devolutive si dovrebbe discorrere di duttilità della costituzione globalmente intesa) della *devolution*, forma la dimensione dinamica e più aperta a nuove prospettive di sviluppo che nelle medesime aree substatali non procedono all'unisono ma seguono percorsi differenziati e diacronici⁴⁴, il che è sintomatico della commistione sussistente, ed effettivamente operante, tra *devolution* e autodeterminazione “delle popolazioni interessate”. Anche sotto l'influsso dell'introduzione, nelle aree interessate, di sistemi elettorali diversi dal vetusto *first-past-the-post* in uso per il Parlamento di Westminster, questa particolare condizione di duttilità può produrre anche conseguenze costituzionali e politiche molto significative o, in qualche caso, perfino estreme: per esempio, può condurre a serie ipotesi di conflitto tra fonti legislative (per il qual caso è stata istituita *ex novo* la *Supreme Court of the United Kingdom* che dovrebbe operare sia come alta corte di appello, sia come tribunale di rango costituzionale, il che comunque dimostra come la *devolution* sia tale da produrre nuove istituzioni) o al vero e proprio smembramento dello Stato unitario (come taluni hanno paventato in tempi trascorsi⁴⁵ e tuttora paventano: timori generalmente poco fondati, anche se in tale prospettiva può essere considerato il *referendum* secessionista scozzese che era stato programmato tra la fine del 2010 e i primi mesi del 2011⁴⁶), nonché – come poc'anzi evidenziato con riferimento all'Irlanda del Nord – produrre inattesi collegamenti politici e accordi di governo tra formazioni storicamente conflittuali.

Se si guarda alle concezioni costituzionali che le hanno dato forma e struttura, si può inoltre porre in risalto come l'asimmetria devolutiva, che pure configura un evidente tratto distintivo di questa imponente innovazione

⁴⁴ Su cui cfr. J.Mitchell, *Devolution in the United Kingdom* (Manchester, Manchester UP, 2009).

⁴⁵ Per esempio sviluppando il tema della “erosione” costituzionale delle periferie substatali, come in M.J. Eastman, “*Erosion of the Periphery*” in I. Kramnick (cur.), *Is Britain Dying? Perspectives on the Current Crisis* (Ithaca, N.Y./London, Cornell UP, 1979), 183 ss. Se le analisi più allarmate sono tipiche per periodo di più acuto conflitto sul tema della *devolution* (anni Settanta del XX secolo), interpretazioni critiche, o quanto meno aperte a diversi punti di vista, sono state prodotte da autorevoli costituzionalisti anche in seguito all'attuazione del programma devolutivo, come si evince nell'articolo di V.Bogdanor, “*Devolution: Decentralisation or Disintegration?*”, in *Political Quarterly*, 2.1999, 185 ss.; Una disamina delle diverse correnti interpretative della *devolution* come fenomeno dirompente si ha in L.Paterson, *Is Britain Disintegrating? Changing Views of “Britain” after Devolution*, in *Regional and Federal Studies*, 2002, 21 ss.

⁴⁶ Sul collegamento tra manifesto elettorale dello SNP e prospettiva di un *referendum* sulla separazione cfr. A.Torre, *Regno Unito. Il terzo voto della devolution in Scozia e in Galles*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, 1589 ss. Nondimeno, a quanto sembra sia stato ammesso da un esponente nazionalista scozzese di recente (23 settembre 2010) ascoltato da chi scrive, di tale consultazione popolare non si prevede l'attuazione nei tempi in origine programmati. Le cause di questa probabile sospensione dell'iniziativa referendaria sono molteplici, anche se nelle dichiarazioni ufficiali i Nazionalisti lamentano l'effetto negativo che la risonanza del rapporto della *Calman Commission* avrebbe prodotto nella società civile scozzese, tanto da mettere a repentaglio il buon successo del *referendum* che era negli auspici dell'Esecutivo attualmente in carica.

riformatrice e un basilare elemento di metodo, dimostri che nel Regno Unito il decentramento delle istituzioni è stato posto in essere partendo non da concezioni astratte bensì dalla concreta valutazione dei diversi scenari ai quali la *devolution* stessa si sarebbe dovuta necessariamente adattare per meglio rispondere alle diverse necessità di aree substatuali caratterizzate da distinte problematiche: il delinarsi politico di marcate identità nazionali (Scozia e Galles), la cronicizzazione di critiche condizioni di vita sociale e politica (Irlanda del Nord), l'eclatante carenza di organi di gestione dei servizi essenziali su ampia scala (*Greater London*), o infine – ma in questo caso secondo una valutazione destinata a una solenne smentita – forme di regionalismo che attendevano quella ulteriore puntualizzazione costituzionale che da “semplici” agenzie di *planning* dell’attività produttiva e dello sviluppo economico le avrebbe finalmente trasformate a pieno titolo in unità di *meso-government* (Inghilterra). Se considerata sotto questo profilo, la *devolution*, che all’elemento costituzionale sovrappone il macroeconomico, configurerebbe una forma di regionalizzazione del paese della quale anche l’Inghilterra sarebbe oggettivamente parte pur non avendo attuato le formule devolutive in origine progettate dal riformatore neolaburista⁴⁷.

Ne deriva che nella *devolution* britannica, partendo da una connaturata condizione di asimmetria che secondo una concreta analisi comparativa si è autorizzati a considerare propria di ogni sistema statale che abbia una configurazione federativa o abbandoni lo schematismo centralista adottando forme varie di regionalizzazione⁴⁸, è insita una considerevole capacità di adattamento che ne ha rivelato la natura essenzialmente fluida e pertanto, prendendo le mosse da diverse premesse normative e politiche, una spiccata attitudine ad evolvere secondo direttrici che possono essere – ed effettivamente lo sono – sensibilmente difformi anche se non divergenti nei principi-guida e nei metodi⁴⁹. Da un lato, infatti, le formule devolutive operanti hanno introdotto soluzioni istituzionali e prodotto esiti politici fortemente innovativi che di fatto hanno destituito di fondamento una buona parte degli stilemi costituzionali che sono tipici del cd. “modello

⁴⁷ Tale la tesi che, sebbene non assegni un particolare spazio alla questione inglese, si evince da M. Goodwin, M. Jones, R. Jones, *Devolution, Constitutional Change and Economic Development: Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of the British State*, in *Regional Studies*, 2005, 421 ss.

⁴⁸ Così nel contributo di F. Palermo, “*Divided we stand. L’asimmetria negli ordinamenti composti*” in A. Torre (cur.), *Processi di devolution...cit.*, 2007, 149 ss., e con ampi approfondimenti bibliografici; nella stessa rassegna, cfr. L. Vandelli, *Ciò che la devolution britannica può insegnare all’Italia. Riflessioni sull’asimmetria*, 235 ss.; e con riferimento al quadro devolutivo scozzese, cfr. A. Brown, “*Asymmetrical Devolution: the Scottish Case*”, in *Political Quarterly*, 3-1998, 215 ss.

⁴⁹ Cfr. N. Burrows, *Devolution*, cit., 2007, che delinea cinque fondamentali elementi di metodo devolutivo che pongono altrettanti principi di diritto pubblico riscontrabili uniformemente nel Regno Unito: «*decentralisation of power*», «*creation of new institutions*», «*opening up of government*», «*reform of parliament*» e «*rationalisation of existing structures [...]*», 24.

Westminster”: fin dalla prima fase riformatrice il legislatore ha diversificato l’applicazione della *devolution* tenendo conto delle problematiche che maggiormente caratterizzavano i territori interessati (e in almeno un caso, sebbene con molta e sofferta gradualità, la *devolution* stessa è stata concepita come “la” soluzione a questioni apparentemente irresolubili: così sembra dimostrare quanto è avvenuto in Irlanda del Nord), intuendo l’inapplicabilità di molti tradizionali meccanismi di governo alle istanze delle singole aree substatali. Dall’altro lato, essa non ha mancato di imporsi come un fondamentale fattore di mutamento dello stesso sistema di governo del Regno Unito globalmente inteso (si pensi, in proposito, a quanto abbia contribuito a porre materialmente in discussione il tradizionale concetto di sovranità del parlamento di Westminster, che tuttora regola gli equilibri dell’ordinamento costituzionale dell’intero Regno Unito⁵⁰) e come un sistema complesso di interazioni che si sono sviluppate sia attraverso il circuito “centro-periferia”⁵¹, sia internamente ai territori in cui sono state introdotte istituzioni devolute, sia nel più ampio quadro dei rapporti con l’Unione Europea. Nondimeno gli itinerari evolutivi delle singole forme di *devolution*, per quanto diversificati in ragione delle realtà territoriali in cui hanno trovato applicazione e per quanto abbiano favorito l’instaurazione di soluzioni istituzionali peculiari, sono tutt’altro che divergenti sia rispetto alla dogmatica del parlamentarismo di Westminster, sia le une nei confronti delle altre; si può anzi sostenere in proposito che nel Regno Unito esiste un baricentro ideologico della dimensione devolutiva che, al di là dell’emersione di orientamenti politici che sembrano dirigersi in senso inverso (come, se esso non rimarrà nel rarefatto mondo delle mere possibilità, ci si potrebbe attendere dall’esito del *referendum* autodeterminativo posto in agenda dallo *Scottish National Party*,

⁵⁰ Cfr. N.MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth* (Oxford, Oxford UP, 1999); tr.it.: *La sovranità in discussione*, Bologna, Il Mulino, 2003).

⁵¹ Si pensi, per esempio, alla nascita di nuove convenzioni costituzionali (come la cd. *Sewel convention*, delineatasi in occasione del dibattito a Westminster sullo *Scotland bill*, che regola la produzione legislativa salvaguardando l’equilibrio tra *devolved* e *reserved matters*) e alla prassi dei *concordats* che ha introdotto nuove forme di concertazione tra gli esecutivi devoluti e i dicasteri del Governo di Sua Maestà. Per quanto riguarda il nuovo convenzionalismo, si vedano gli accenti critici in B.Winetrobe, *Counter-Devolution? The Sewel Convention on Devolved Legislation in Westminster*, in *Scottish Law and Practice Quarterly*, 2001, 286 ss.. Sui *concordats*: O.Gay, *Devolution and Concordats* (London, House of Commons Library, 1999; Research Paper n.99/84) e A.Scott, *The Role of Concordats in the New Governance of Britain: Taking Subsidiarity Seriously?*, in *Edinburgh Law Review*, 2001, 21 ss. In Italia, rispettivamente, E.Ceccherini, *Esperienze e prospettive di regionalismo cooperativo nel Regno Unito*, e F.Rosa, *Le conseguenze parlamentari della devolution: la Sewel Convention al crocevia dei rapporti fra Parlamenti e Governi*, in A.Torre (cur.), *Processi di devolution ...*, cit., 2007, 203 ss. e 997 ss.

ma prudentemente rinviato a data da destinarsi sulla scorta di un'incerta agenda elettorale), ne assicura la basilare omogeneità⁵².

7. – Sebbene si presti a diverse interpretazioni e usi che possono variare a seconda del punto d'osservazione, la *devolution* è tutt'altro che un concetto polisenso ed è bene che il suo nucleo problematico non si presti a letture relativistiche poiché esso esprime una forza oggettiva che, partendo dalle originarie rivendicazioni di *home rule* che ne sono la grande premessa storica e politica, si sostanzia nella nozione di "Stato devoluto" di cui in Italia, tenendo d'occhio le evoluzioni del sistema britannico, si è iniziato a discorrere da qualche anno.

Ma prima di soffermarsi più in dettaglio su tale nuovo schema interpretativo, può giovare un ulteriore orientamento della riflessione che, ripercorrendo sommariamente alcune fondamentali tappe evolutive della *devolution*, ne metta in risalto quelle valenze politiche che (e ciò non deve sorprendere in un quadro costituzionale che rifugge dalla codificazione e che pertanto è un puro prodotto non del diritto formale ma della *politics*) che hanno infine determinato le maggiori concretizzazioni costituzionali che hanno preso corpo negli Atti parlamentari del 1997 e fortemente condizionato i loro successivi sviluppi. Per esempio, chi abbia osservato i progressi devoluzionisti nella seconda metà del XX secolo, e in particolare nel quasi trentennio che ha separato le esplicite formulazioni teoriche di John P.Mackintosh (che teorizzava un *continuum* tra *devolution*, regionalismo e democratizzazione del sistema di governo⁵³) dal positivo inserimento dei diversi sistemi di *devolution* nel manifesto elettorale neolaburista del 1997 e nelle conseguenti riforme nelle aree substatali di attuazione, non può fare a meno di notare come la percezione politica della *devolution* e dei suoi effetti sistemici si sia fortemente diversificata nelle concezioni delle formazioni di partito che si sono alternate al governo e all'opposizione, nonché di quelli che hanno animato lo scenario parlamentare britannico su posizioni minoritarie ma non per questo meno indicative dell'intensità e della passione con cui la questione è stata inserita nel dibattito politico nazionale. È prima di tutto ben noto che i *tories*, al governo tra il 1979 e il 1997, si sono distinti per posizioni sistematicamente unitariste e, pertanto, anti-devoluzioniste; posizioni, queste, che per molti anni sono state alla base di un atteggiamento di ostinata chiusura nei confronti di ogni ipotesi di decentramento costituzionale o di federalizzazione del Regno Unito, che tuttavia non ha impedito, con la convergenza delle maggiori formazioni politiche scozzesi (ivi incluse anche

⁵² Cfr. N.Fasciano, *Dei costumi devoluti* in A.Torre (cur.) *Processi di devolution ... cit.*, 2007, 672 ss.

⁵³ Così in J.P.Mackintosh, *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*, cit., (Harmondsworth, Penguin Books, 1968).

il formarsi di un ampio fronte devoluzionista la cui espressione più consapevole, se si eccettuano alcuni influenti *think tanks* tra cui la *Constitution Unit* attiva nell'*University College London*⁵⁴, si è avuta nella felice esperienza della *Scottish Constitutional Convention* (di cui si dirà tra breve).

Ma mentre l'orientamento conservatore, in essi avversando il farsi strada di orientamenti separatisti analoghi a quanto è osservabile in altri Stati caratterizzati da marcate divisioni basati su separate identità nazionali⁵⁵, si è sempre dichiarato apertamente ostile nei riguardi della *devolution* e dei nazionalismi che l'hanno sostenuto (e a questi usando spesso contrapporre una analoga forma di nazionalismo di marca britannica, proposto all'opinione del Paese come il prodotto di un lungo processo storico inaugurato con l'Unione anglo-scozzese del 1707, portato a compimento nell'età liberale per merito del toryismo di vecchia scuola⁵⁶ e da considerare come una conquista della *statehood* britannica da porre al riparo da ogni pressione disgregante), va detto che per lungo tempo una relativa ambiguità è stata la cifra dominante dell'atteggiamento del *Labour Party*. Questa ambiguità si può considerare tutta compresa entro le coordinate massime del centralismo e del pluralismo⁵⁷, ovvero di due elementi contrastanti del socialismo britannico: ciò è quanto entra in evidenza se si tiene conto del fatto che in almeno tre occasioni i Laburisti si sono resi promotori di riforme di chiaro impianto regionalistico o devolutivo senza tuttavia rinunciare del tutto alle proprie tendenze dirigiste finalizzate, come s'è già detto, al mantenimento del *welfare*, come si può ravvisare sia nel vasto esperimento di *regional planning* che fu avviato nel 1964 (in cui molto evidenti furono i collegamenti ideali con il devoluzionismo di John P.Mackintosh, voce autorevole ma relativamente isolata nella compagine politica laburista) e in seguito ripresentato nei suoi tratti essenziali, ma limitatamente all'Inghilterra, dai Conservatori post-thatcheriani; sia nel duplice episodio dei progetti di legge presentati nel quinquennio 1974-79 e sottoposti a un fallimento referendario che, come un

⁵⁴ Sulle cui analisi costituzionalistiche, e relative proposte di decentramento legislativo, si veda D.Shell, *Constitutional Reform. The Constitution Unit Reports*, in *Public Law*, 1997, 66 ss. Tali rapporti, tutti editi nel 1996, sono apparsi con i titoli *Scotland's Parliament: Fundamentals for a New Scotland Act*, *An Assembly for Wales*, e *Regional Government for England* (London, Constitution Unit).

⁵⁵ Su cui si veda, con utile approccio comparativo, M.Keating, *Nations Against the State. The New Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001; 2^a ed.).

⁵⁶ Sul punto si veda l'ampio studio di L.Colley, *Britons. Forging the Nation, 1707-1837* (New Haven, Conn./London; Yale UP, 2009, 4^a ed.). Con riguardo alla Scozia, cfr. L.Bennie, J.Brand, J.Mitchell, *Thatcherism and the Scottish Question*, in C.Rallings, D.Broughton, D.Denver, D.Farrell (cur.), *British Elections and Parties Yearbook 1995* (London, Frank Cass, 1995); e J.Mitchell, *Conservatives and the Union* (Edinburgh, EUP, 1990).

⁵⁷ Come descritto nel contributo di J.Barry Jones, M.Keating, *The British Labour Party: Centralisation and Devolution*, in P.Madgwick, R.Rose (cur.), *The Territorial Dimension in United Kingdom Politics*, cit., 1983, 177 ss.

formidabile *boomerang* politico-costituzionale, si sarebbe infine clamorosamente ritorto contro l'Esecutivo presieduto da James Callaghan. In quest'ultimo caso l'opzione devolutiva, giunta quasi a un passo dalla sua realizzazione, fu controbilanciata e in un certo qual modo neutralizzata dalla promozione delle ampie riforme del *local government* in Inghilterra, Galles e Scozia, che per quanto riguarda queste ultime due aree – anche confidando nelle incoraggianti prospettive riformiste che erano state delineate dalla *Royal Commission on the Constitution* – i devoluzionisti più ottimisti salutarono come un primo passo verso la concessione di più ampie forme di autonomia, e che in realtà formarono una sorta di *non plus ultra* che frenò ogni ulteriore salto di qualità costituzionale del decentramento. Per ritrovare nell'ambito del *labour Party* un orientamento meno privo di riserve nei confronti della *devolution* occorrerà attendere quel fenomeno politico che, negli anni Ottanta del secolo scorso, è stato definito di “tartanizzazione” del *New Labour* sotto la *leadership* di Neil Kinnock e del suo successore Blair⁵⁸ e l'adesione della sua branca scozzese alla *Scottish Constitutional Convention*: singolare formazione, quest'ultima, costituita dalla confluenza, intorno al *Claim of Right* del 1998, di partiti politici (non escluso anche qualche isolato simpatizzante *tory*), sindacati, confessioni religiose, associazioni e gruppi civici impegnati in una progettazione della *devolution* parlamentare che avrebbe fornito molto materiale al programma di riforma del 1998⁵⁹, elaborando in particolare – nel novembre 1995 – il manifesto *Scotland's Parliament, Scotland's Right*.

⁵⁸ Un fenomeno consistente nella massiccia immissione nei quadri dirigenti e nella stessa *leadership* del partito di esponenti politici scozzesi, tra cui i due futuri Primi Ministri Tony Blair e Gordon Brown, e lo sviluppo “dall'interno” di un pensiero devoluzionista contrapposto al monolitismo unitarista di Margaret Thatcher. Per una particolareggiata analisi di tale mutamento cfr. J.Geekie, R.Levy, *Devolution and the Tartanisation of the Labour Party*, in *Parliamentary Affairs*, 1989, 399 ss.

⁵⁹ La *Scottish Constitutional Convention*, che riproponeva tematiche in origine delineate dalla *Campaign for Scottish Assembly* (movimento di pressione attivo a partire dal 1979), diede forma al concetto di fondo, che costituiva il nucleo rivendicativo del *Claim of Right*, per cui la Scozia, in virtù della sua identità nazionale e dei suoi distinti caratteri amministrativi, giuridici e politici, era ampiamente meritevole di una *governance* propria da realizzarsi attraverso l'istituzione nell'area di un Legislativo e di un Esecutivo responsabile nei suoi confronti. Una diffusa pubblicistica scozzese ha documentato i presupposti, l'azione e le rivendicazioni costituzionali della *Convention*: si segnalano, tra i molti, i puntuali interventi di J.G.Kellas, *Prospects for a New Scottish Political System*, e *The Constitutional Options for Scotland*, in *Parliamentary Affairs*, risp.1989, 519 ss., e 1990, 426 ss.; e *The Scottish Constitutional Convention*, in G.McCorne (cur.), *The Scottish Government Yearbook 1992* (Edinburgh, University of Edinburgh/Unit for the Study of Government in Scotland, 1992), 50 ss. Si vedano anche P.Lynch, *The Scottish Constitutional Convention, 1991-95*, in *Scottish Affairs*, 1995, 1 ss.; e J.D.Young (cur.), *Scotland at the Crossroads* (Glasgow, Clydeside Press, 1990); e inoltre si consenta il rinvio alla breve nota di A.Torre, *Recenti tendenze del diritto pubblico in Scozia*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 579 ss. In particolare sui contenuti del *Claim of Right* (che ripropone la stessa denominazione dell'Atto fondamentale approvato dal Parlamento scozzese nel 1689) cfr. O.Dudley Edwards (cur.), *A Claim of Right for Scotland* (Edinburgh, Polygon, 1988).

Spiccatamente federalisti, dal canto loro, sono stati in passato i Liberali (che nell'ultimo ventennio dell'Ottocento, con Gladstone, si fecero promotori degli *home rule bills* per l'Irlanda; tra il 1974 e il 1979, essi influenzarono in modo significativo il riformatore laburista nel senso intervenendo direttamente nell'elaborazione dei *bill* devolutivi per Scozia e Galles) e le formazioni politiche che, passando attraverso le più recenti evoluzioni della politica britannica, ne hanno raccolto il testimone: dapprima l'*Alliance* liberal-socialdemocratica e, attualmente, il partito dei *Liberal Democrats* che in seguito alle ultime elezioni del 2010 è associato ai Conservatori in una inedita coalizione di governo. Convinti sostenitori della *devolution* sono inoltre, ancor oggi, i nazionalisti gallesi del *Plaid Cymru* e, almeno fino al 1979, lo sono stati gli scozzesi dello *Scottish National Party*: esiste difatti uno storico *continuum* tra nazionalismo e devoluzionismo⁶⁰ e il primo, nelle sue componenti moderate, potrebbe appagarsi (come in effetti si osserva in Galles) di un assetto devolutivo in graduale espansione; tuttavia nel caso dei nazionalisti di Scozia si deve tener conto del passaggio, per reazione alla fallimentare esperienza del *referendum* del 1979, su posizioni oltranziste che contemplano una esplicita opzione irredentista: dalla svolta thatcheriana in poi, infatti, la questione dell'indipendenza è quella su cui fa perno l'intero appello politico ed elettorale del nazionalismo scozzese, e la riflessione sulle vie costituzionali attraverso cui conseguirla occupa il posto d'onore nel pensiero dei giuristi contigui alle posizioni dello *Scottish National Party*⁶¹.

E infine ancora più frastagliato e mutevole appare il panorama delle formazioni nordirlandesi: esso è caratterizzato dalla radicalità di estremi nazionalismi che, alimentandosi di concezioni difformi del senso di identità nazionale (polarizzato tra la Repubblica dell'*Éire* e la madrepatria britannica) e religiosa (articolato lungo l'asse cattolicesimo-protestantesimo), storicamente si ripartiscono intorno alle discriminanti separatismo-unionismo, e repubblicanesimo-lealismo monarchico. Nel caso delle sei contee dell'Ulster, ove sono contrapposti nazionalismi che operano entro coordinate radicalmente diverse da quelle che si possono osservare nelle altre aree "celtiche", si può comprendere con facilità come la *devolution*, più che una aspirazione costituzionale, con qualche efficacia sia stata proposta come uno strumentale punto di composizione di contrapposizioni civili

⁶⁰ Per una ricostruzione di questa tradizionale connessione ideologica si veda H.M. Drucker, G. Brown, *The Politics of Nationalism and Devolution* (London/New York, Longman, 1980). Sulla svolta indipendentistica e i suoi effetti sulle opzioni politiche dello *Scottish National Party* cfr. R. Levy, *Scottish Nationalism at the Crossroads* (Edinburgh, Scottish Academic Press, 1990); T. Gallagher (cur.), *Nationalism in the Nineties* (Edinburgh, Polygon, 1991); A. Salmond, *Independence in Sight: Devolution as a Step Toward Scottish Autonomy*, in *The Parliamentarian*, 1998, 238 ss.

⁶¹ Cfr. N. MacCormick, *Is There a Constitutional Path to Scottish Independence?*, in *Parliamentary Affairs*, 2000, 721 ss; ma anche J.E. Murkens, P. Jones, M. Keating, *Scottish Independence. A Practical Guide* (Edinburgh, Edinburgh UP, 2002).

violentemente radicate, e quanto l'architettura delle istituzioni, nonché dei peculiari principi che le regolano e che non trovano riscontro nelle altre aree devolutive, sia un passaggio intermedio verso un nuovo modo di concepire la statualità, non escludendosi del tutto perfino qualche interessante opzione federalistica⁶².

Alla luce di un decennio di sua evoluzione, è oggi possibile esaminare la *devolution* del Regno Unito ponendola in comparazione con le grandi politiche di decentramento della funzione legislativa e di governo che hanno trovato attuazione negli Stati unitari del continente europeo (perfino in quelli che provengono da tradizioni di monolitico centralismo⁶³) nonché con i caratteri che comunemente si attribuiscono agli Stati federali. Se da un lato elemento comune a tutti questi sistemi è la nozione di *multi-level governance* (alla quale si riconducono anche gli assetti devolutivi britannici)⁶⁴, dall'altro lato non si può non evidenziare la peculiarità della *devolution* nella misura in cui essa – elemento, questo, più unico che raro nel panorama degli Stati in cui si realizzano importanti sistemi decentrati – riflette la mancanza, a monte, di una costituzione formalizzata nella quale siano poste le condizioni di base destinate a regolare aprioristicamente modalità di attuazione e congegni di funzionamento del decentramento costituzionale, e, a valle, l'influenza di quell'approccio pragmatico che di consueto caratterizza l'operato dei riformatori costituzionali e che non è mancato nell'azione del *New Labour* devoluzionista⁶⁵. Dalla flessibilità costituzionale alla flessibilità devolutiva, il passo è immediato e, nonostante il tentativo di ancorare le politiche devolutive al rispetto della tradizionale dogmatica che si fonda sulla sovranità del Parlamento di Westminster e sull'indissolubilità dell'unità statale⁶⁶, la

⁶² Si veda A.Blick, *A Federal Scotland within a Federal UK*, in *Scottish Affairs*, 2009.

⁶³ Tra I quali è in prima posizione la Francia, su cui cfr. G.Campanile, *Devolution e dévotion: percorsi evolutivi a confronto*, in A. Torre (cur.), *Processi di devolution ... cit.*, 2007, 503 ss.. Di recente, F.Roux, *La dévotion en Grande-Bretagne* (Paris, Dalloz, 2009).

⁶⁴ Così in S.Bulmer, M.Burch, C.Carter, P.Hogwood, A.Scott, *British Devolution and European Policy-Making. Transforming Britain into Multi-Level Governance* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002).

⁶⁵ Tale l'interpretazione che sembra emergere dalle pagine dedicate alla *devolution* in R.Blackburn, R.Plant (cur.), *Constitutional Reform: The Labour Government's Constitutional Reform Agenda* (London, Longman, 1999) consistenti soprattutto nel contributo di G.Leicester, *Scottish and Welsh Devolution*, 251 ss. Cfr. Anche R.Hazell, D.Sinclair, *The British Constitution in 1997-98: Labour's Constitutional Revolution*, in *Parliamentary Affairs*, 1999, 161 ss.; e M.Burch, I.Holliday, *New Labour and the Constitution*, in D.Coates, P.Lawler (cur.), *New Labour in Power* (Manchester, Manchester UP, 2000, 80 ss.). Più di recente, e pertanto alla luce di un'accurata osservazione degli sviluppi costituzionali globali determinati dalla *devolution*, si è espresso con toni perplessi C.Jeffery in *Devolution in the United Kingdom. Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change*, in *Publius*, 2009, 289 ss.

⁶⁶ Questione di particolare impegno costituzionalistico che è scandagliata, con abbondanza di elementi storiografici, in H.T.Dickinson, M.Lynch (cur.), *The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence* (East Linton, Tuckwell Press, 2000). Una riflessione critica sulla coesione interna dello Stato britannico, e delle possibilità di sua fluidificazione offerte

connotazione della *devolution* substatatale nelle aree di attuazione è essenzialmente empirica. Questo connaturato empirismo politico, che innerva molti grandi episodi riformatori della storia del Regno Unito, non implica la totale assenza di una progettualità costituzionale che si esprime nei livelli alti dell'ordinamento: di ciò si è avuta dimostrazione nella convinta adesione del *Labour Party* ai programmi della *Scottish Constitutional Convention*. D'altra parte, nei suoi tratti essenziali il "modello" devolutivo britannico risponde a caratteri originali e forma un *unicum* che si pone a cavallo tra i sistemi di regionalismo avanzato e i sistemi a configurazione federale, e le sue dinamiche evolutive (che, come s'è detto in precedenza, trovano sintesi nella nozione di "*rolling devolution*") consentono di proiettare uno sguardo critico sulle evoluzioni sia dello Stato unitario sia del pluralismo che caratterizza lo Stato federale. A quest'ultimo proposito si può anticipare che la *devolution* britannica, caratterizzata al suo interno da numerosi e ben definiti elementi di asimmetria, e pertanto ben lontano dal poter essere assunta come un modello uniforme, pur non proponendosi all'attenzione del costituzionalista più rispettoso di talune distinzioni formali come un sistema regionale puro né come un sistema a carattere federativo, di entrambi contiene motivi informativi e formule organizzative che variamente interpretate in ragione delle specifiche esigenze politiche, sociali e costituzionali dei territori interessati: non mancano peraltro, nella letteratura britannica dell'era devolutiva, esplicite letture che, anche correndo il rischio di qualche confusione ma dando prova nel contempo di un certo pragmatismo analitico, pongono in diretta connessione la *devolution* con il regionalismo e con il federalismo⁶⁷, dei quali presenta evidenti caratteri e tra i quali può essere considerata un *trait d'union*.

8. – Un rapido passo indietro nelle tappe storiche che hanno scandito il percorso devolutivo nel Regno Unito potrebbe essere utile per verificare quali siano le origini culturali e politiche delle odierne forme di *devolution*, quali le loro connessioni con il pensiero federalista e con le recenti osservazioni sviluppate dalla *Calman Commission*. Questo percorso, per quanto affascinante, può essere riservato ad altra occasione: nondimeno può essere sufficiente che ci si limiti a osservare, in primo luogo, come taluni osservatori, particolarmente affezionati alla visuale proiezionistica, abbiano rilevato che la nozione devolutiva ha radici molto antiche nella storia delle Isole britanniche; e, in secondo luogo, che la *devolution* contemporanea non può non essere

dalle ipotesi di *devolution* che all'epoca erano entrate nella fase di più acuto dibattito, si è avuta, in passato, in R. Rose, *From Steady State to Fluid State: The Unity of the Kingdom Today* (Glasgow, University of Strathclyde, 1978, CSPP paper n.26).

⁶⁷ Cfr., per esempio, J. Hopkins, *Devolution in Context: Regional, Federal and Devolved Government in the European Union* (London, Cavendish, 2002).

considerata l'erede diretta della storica *home rule* che era stata rivendicata dai nazionalisti irlandesi e scozzesi della tarda età vittoriana.

Così come altre trasformazioni costituzionali che in apparenza si presentano come originali elementi di innovazione del sistema di governo del Regno Unito, ma in realtà, ad una più attenta osservazione, si rivelano come il frutto di un lungo dibattito che ha i suoi fondamenti nell'epoca del liberalismo governante, la *devolution* pertanto scaturisce da un dibattito politico-costituzionale di scansione ultrasecolare, non privo di momenti di considerevole tensione ideale e di fasi accelerative, e il cui acme fu raggiunto in almeno due fasi che, ognuna per suo conto ma non senza profonde analogie, hanno segnato importanti tappe evolutive dell'intero ordine giuspubblicistico del paese: la prima, caratterizzata dalle rivendicazioni autonomistiche degli *home rulers* attivi in Irlanda e in Scozia nell'arco 1885-1914; la seconda, verificatasi nel periodo 1970-79 ovvero nell'ultima fase di governo dei Laburisti pre-blairiani caratterizzata dall'insorgere della cosiddetta "*nationalist challenge*" e culminata, come s'è visto, nella redazione di uno *Scotland Bill* e di un *Wales Bill* caduti sotto la scure di un duplice voto popolare. Se peraltro si intende ricostruire le coordinate generali entro cui il moderno devoluzionismo si è collocato fino all'odierna epoca delle riforme in atto⁶⁸, di certo il controverso dibattito sulla *home rule* irlandese e scozzese ne configura il precedente più significativo, soprattutto se si tiene conto della circostanza che in particolare nel quadro della controversia irlandese dell'epoca si faceva strada una ben documentata ipotesi federalista⁶⁹, ma di certo è al *revival* del nazionalismo che occorre fare riferimento se si intende individuare l'autentico spirito del confronto devoluzionistico del periodo pre-thatcheriano.

La più recente e articolata sintesi valutativa della *devolution* nella sua concretizzazione scozzese si rintraccia oggi nell'attività e nel rapporto finale della *Commission on Scottish Devolution*, nota anche come *Calman Commission*⁷⁰ e istituita con il seguente mandato «*To review the provisions of the Scotland Act 1998 in the light of experience and to recommend any changes to the present constitutional arrangements that would enable the Scottish Parliament to serve the people of Scotland better, improve the*

⁶⁸ Per una cui accettabile ricostruzione cfr., in Italia, A. Vidaschi, *La devolution of powers in Scozia e in Galles*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, 83 ss.

⁶⁹ Su cui si sofferma J. Kendle, *Ireland and the Federal Solution. The Debate over the United Kingdom Constitution, 1870-1916* (Montreal, McGill-Queen's UP, 1989).

⁷⁰ Dal nome di Sir Kenneth Calman (all'epoca *Chancellor* dell'Università di Glasgow), suo presidente. La Commissione, la cui istituzione è stata deliberata dal Parlamento scozzese, in contrasto con la volontà dell'Esecutivo, nella seduta del 6 dicembre 2007 allorché la maggioranza, tutta formata da partiti non nazionalisti, adottava la risoluzione inerente all'«*establishment of an independently chaired commission to review devolution in Scotland*»; essa ha operato tra il 28 aprile 2008, data della sua prima seduta, e il 15 giugno 2009, data di pubblicazione del *Final Report*.

financial accountability of the Scottish Parliament, and continue to secure the position of Scotland within the United Kingdom».

Emergono con chiarezza, da questa formulazione di mandato, quali siano le verifiche a cui la *devolution* deve essere sottoposta per saggiarne le valenze costituzionali.

In primo luogo, pur nella sua inerente evolutività e varietà di formule e di soluzioni, la *devolution* non può prescindere dal dato legislativo formale («*the provisions of the Scotland Act 1998*»), il che rivela sia il valore che è attribuito alla legislazione del Parlamento di Westminster quale fonte ed elemento fondativo della *devolution* stessa, sia la conferma della necessità della coerenza di ogni assetto devolutivo, quand'anche il più articolato e completo – quale di certo è lo scozzese – sotto il profilo ordinamentale, rispetto al principio della *sovereignty of Parliament*. La particolare importanza di tale riferimento, che è anche la premessa dell'intera attività della *Calman Commission*, si ravvisa nella costituzione di un *task group* interno (il primo di cinque⁷¹) dedicato ai *Principles* devolutivi e presieduto dallo stesso Calman.

In secondo luogo, il mandato conferma il valore dell'istituzione parlamentare quale fulcro dell'intero sistema di *devolution* e la necessità che ogni ulteriore sviluppo dell'ordinamento devolutivo in Scozia sia diretto a rendere più diretto il rapporto tra l'istituzione parlamentare e il popolo («*to recommend any changes to the present constitutional arrangements that would enable the Scottish Parliament to serve the people of Scotland better*»). Ne risulta ribadita con estrema chiarezza la natura della *devolution* come sistema incentrato sul parlamentarismo: non una parola infatti, nel mandato, sul ruolo dello *Scottish Executive* che si presume legato al Legislativo da un rapporto di perfetta *accountability* e, pertanto, di dipendenza politica e costituzionale. Non solo si definisce in tal modo la forma di governo della *devolution* come forma di governo parlamentare pura, ma anche si fissano due principi particolarmente significativi: il primo è un principio costituzionale, che si sintetizzerebbe nell'asserzione della *supremacy* del Parlamento devoluto; il secondo è un principio politico, che si concretizza nella circostanza che la Commissione è stata istituita dal Parlamento anziché dall'Esecutivo (ed anzi, contro la volontà dell'Esecutivo retto dallo *Scottish National Party*), e a quest'ultimo è tenuta a riferire. Da non trascurare è il richiamo al popolo scozzese e alla necessità di un migliore spirito di servizio dell'istituzione parlamentare nei suoi confronti: ne emerge la questione della *devolution* come elemento di democratizzazione del rapporto tra istituzioni politiche e società civile, e come fattore di riduzione del *deficit* democratico denunciato da tutte le formazioni politiche britanniche fin dalle elezioni parlamentari del 1997.

⁷¹ Ovvero: *Principles, Functions, Engagement, Financial Accountability e Inter-Governmental Relations*.

In terzo luogo, dal mandato emerge con chiarezza l'importanza attribuita, nella *devolution* scozzese così come in ogni quadro devolutivo o di decentramento regionale avanzato, all'elemento della finanza pubblica della quale il Parlamento deve essere reso pienamente responsabile («[to] *improve the financial accountability of the Scottish Parliament*»). Si ribadisce in tal modo un principio fondamentale, che è costituzionale oltre che di estrema rilevanza pratica: l'istituzione parlamentare è agente esclusivo della fiscalità e dell'uso delle risorse finanziarie, funzioni senza le quali ogni attività legislativa resta fortemente limitata nella sua efficacia. In tal modo la *Calman Commission* è stata invitata ad avventurarsi nello scivoloso terreno della *devolution* fiscale, il che ha fatto non solo individuando le modalità di razionalizzazione delle risorse finanziarie dell'area derivanti dal limitato potere di imposizione regionale concesso in forza dell'esito positivo del secondo quesito del *referendum* del 1997⁷², ma anche sottoponendo a una analisi particolarmente approfondita e tecnicamente affidabile la questione dei rapporti fiscali intercorrenti tra le istituzioni centrali di governo (operanti a Westminster nel circuito Camera dei Comuni-Tesoro) e le istituzioni devolute. Una considerevole espansione del raggio d'azione della Commissione testimonia della particolare cura dedicata all'argomento, e del riconoscimento della sua crucialità nella prospettiva della razionalizzazione – e possibilmente del potenziamento – dell'intero sistema devolutivo: se della questione della *accountability* si occupava un apposito *task group*, la complessa materia dei rapporti finanziari veniva affidata a un *Independent Expert Group*⁷³ che ha operato in via collaterale rispetto alla Commissione stessa e ha presentato un proprio *Report* dalla innegabile portata innovativa sul tema del cd. *fiscal federalism*, nella misura in cui ha suggerito una radicale revisione della tradizionale *Barnett formula* che sovrintende alla ripartizione delle risorse finanziarie nelle aree di *devolution* dell'intero Regno Unito⁷⁴ (in realtà tale proposta di revisione, autorevolmente documentata, va

⁷² Il secondo quesito del 1997 fu «*I agree that the Scottish Parliament should have tax-varying powers*», e fu approvato con 1.512.889 voti corrispondenti al 63,3% dell'elettorato scozzese.

⁷³ Questa struttura collaterale alla *Calman Commission* – istituita per fornire una consulenza al *task group* dedicato alla *Financial Accountability*, è stata presieduta dal Prof. Anton Muscatelli, all'epoca *Principal della Heriot-Watt University*, il quale ha curato anche la formazione dell'unità. Ne hanno fatto parte accademici ed esperti provenienti non solo dalla Scozia, ma anche dal resto del Regno Unito (Oxford) e da altri paesi ad organizzazione federale (Stati Uniti, Canada, Germania), e il suo *Report* è stato consegnato alla Commissione, e quindi reso pubblico, nel novembre 2008 (altri rapporti, dedicati al prestito pubblico e alla questione della tassazione, sono apparsi nel giugno 2009).

⁷⁴ La *Barnett formula* è, in sostanza, un meccanismo regolatore dei trasferimenti finanziari dal Governo centrale alle amministrazioni della *devolution*, e si basa su automatismi (in ciò la critica fondamentale che le è stata rivolta *dall'Independent Group* presieduto da Anton Muscatelli) che prendono il posto dei rapporti negoziali che dovrebbero intercorrere tra il Tesoro e gli Esecutivi scozzese, gallese e nordirlandese. L'impiego della *Barnett formula*, in altri termini, ignora il principio del *need assessment* (che in origine pur compariva, per esempio, nei rapporti erariali

commisurata alla pur limitata autonomia che è propria del Parlamento scozzese in materia fiscale: condizione assente negli altri comprensori di *devolution*). Su questa problematica l'*Independent Group* si è diffusamente soffermato elaborando proposte creative, anch'esso elaborando un primo e un secondo *Report*⁷⁵.

In quarto luogo, si evidenzia la questione dell'unità dello Stato («[to] *continue to secure the position of Scotland within the United Kingdom*»), che la *Calman Commission* non ha inteso porre in alcun modo in discussione. Da questa annotazione, che è ultima nella formulazione dei *terms of reference* su cui si è innestata l'indagine della Commissione, si evince lo spirito stesso dell'intera iniziativa la cui attivazione – come poc'anzi rilevato – è opera del Parlamento e non dell'Esecutivo, il primo formato da una maggioranza in cui convergono tutte le formazioni non nazionaliste, e il secondo retto dallo *Scottish National Party* in una scomoda posizione di *hung government*⁷⁶.

sussistenti tra Governo e autorità territoriali minori e, con ciò, favoriva una pur limitata contrattazione che formava il nucleo della *intergovernmental relations*) e collega la valutazione delle necessità all'entità demografica e regola i trasferimenti finanziari di conseguenza. È pertanto considerata una formula protettiva della spesa pubblica nelle aree della *devolution*, offrendo scarse occasioni di decisione discrezionale e, pertanto, operando in senso limitativo – come ha osservato l'*Independent Group* – dell'autonomia devolutiva: da qui la proposta di fluidificazione del meccanismo finanziario che introduce elementi tipici del *fiscal federalism* impiegato in altri sistemi (non si dimentichi la presenza nel gruppo di esperti provenienti da Canada, Stati Uniti e Germania). Molto è stato scritto sulla *Barnett formula*: tra i molti, si faccia riferimento, per una ricostruzione storica delle logiche che hanno condotto alla sua elaborazione, al *paper* di A.Christie, J.Kim Swales, *Learning Lessons for the Future of Devolved Finance in the United Kingdom from Its Past: Proposals and Policies from Irish Home Rule to the Devolution Acts 1998* (London, CPPR, 2007, Discussion Paper n.14); e, per osservare il funzionamento attuale del sistema, cfr. J.Barnett, *The Barnett Formula. How a Temporary Expedient Became Permanent*, in *New Economy*, 2000, 69 ss.; P.Leyland, *Financing UK Devolution: The Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?*, in G.Carboni (cur.), *La funzione finanziaria del Parlamento. Un confronto tra Italia e Gran Bretagna* (Torino, Giappichelli, 2009); G.carboni, *Problemi e prospettive della devolution finanziaria*, in A. Torre (cur.), *Processi di devolution...*, cit., 2007, 531 ss.; e infine F.Guella, *Devolution e rapporti finanziari nel Regno Unito*, in J.Woelk, (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Poifili giuridici italiani e comparati* (Bolzano, EURAC Research, 2010, 155 ss.

⁷⁵ Nel primo rapporto, apparso nel novembre 2008, si anticipano alcune conclusioni ma, soprattutto, si afforntano in princìpi che dovrebbero regolare I rapporti di *devolution* fiscale tra Governo centrale e Scozia: cfr. A.Muscatelli (cur.), *First Evidence from the Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution* (Edinburgh, Heriot Watt University, 2008), anche consultabile alle pp.257 del *Report* della Commissione. Ulteriori documenti, che trattano singole questioni ritenute cruciali per la definizione di tali connessioni fiscali sono state incluse tra gli *addenda* del *Report* finale della *Calman Commission*: tali le *Conclusions* intitolate *Should Scottish Ministers be Able to Borrow? Natural Resource Taxation and Scottish Devolution* e il riepilogativo *Consultation Response*, risp. alle pp. 259, 262 e 263 del *Report*. Un prospetto simulativo, *Worked Example of the Barnett Formula* forma infine l'*Annexe 4* del *Report* (265 ss.).

⁷⁶ Questa infatti l'attuale composizione del Parlamento di Edimburgo: *Scottish National Party*: 47; *Scottish Labour*: 46; *Scottish Conservative and Unionist Party*: 16; *Scottish Liberal Democrats*: 16; *Scottish Green Party*: 2; indipendenti: 2. Evidente la posizione di *hung government*

Trova conferma quello che è stato in esordio evidenziato come uno dei “principi di *devolution*”, ovvero la compatibilità del decentramento costituzionale, e anche di un decentramento devolutivo in evoluzione e suscettibile di assumere forme e modalità sempre più avanzate in ossequio alla nozione di *rolling devolution*, con l’unità del regno.

Una eloquente addizione, concernente un contenuto dell’indagine in origine non previsto nel mandato ma del tutto coerente con lo spirito dell’iniziativa parlamentare del dicembre 2007, ha caratterizzato infine il lavoro della *Calman Commission*: tale l’istituzione di un *task group* intitolato *Intergovernmental Relations* e dedicato alla questione dei rapporti tra poteri devoluti e amministrazioni locali. Esso ha esaminato la funzionalità delle Regioni scozzesi e delle altre autorità attive ai sensi del *Local Government (Scotland) Act 1973* e sue successive modificazioni, confermando la coesistenza di *devolution* e *local government*.

La verifica della *devolution* scozzese posta in essere dalla *Calman Commission* è stata scandita da due *Reports* principali. Il *First Report*, reso pubblico nel dicembre 2008, ha espresso in sintesi un giudizio pienamente positivo sulla *devolution* sia nei suoi tratti complessivi, sia nella sua attuazione in Scozia purché essa non cessi di essere parte del Regno Unito. La portata politico-costituzionale di tale dichiarazione preliminare, che proietta un’ombra di positività sul sistema devolutivo scozzese e, così facendo, coinvolge implicitamente l’intera architettura asimmetrica della *devolution* britannica, si misura in relazione alle posizioni separatiste dello *Scottish National Party*. Anche l’accettazione dell’*advice* dell’*Independent Expert Group*, per cui la piena autonomizzazione della Scozia sul versante fiscale sarebbe dannosa per l’unità del regno e, presumibilmente, instaurativa di ulteriori disparità nello *standard* di vita dei residenti⁷⁷, non ha fatto che rinforzare il credo unionista della Commissione producendo un forte impatto

dell’Esecutivo condotto dai Nazionalisti, ai quali tale posizione è stata riconosciuta in rispetto dal loro peso come partito di maggioranza relativa.

⁷⁷ Ulteriori rispetto a quelli di fatto già esistenti in seguito alla ripartizione tra *reserved matters* (di competenza esclusiva del Parlamento di Westminster) e *devolved matters* (attribuite al Parlamento scozzese e alle Assemblee gallese e nordirlandese). Un’indagine comparativa sull’andamento degli *standards* sociali in seguito all’attuazione della *devolution* ha trovato sviluppo nella rassegna di J.Adams, P.Robinson (cur.), *Devolution in Practice: Public Policy Differences within the UK* (London, Institute for Public Policy Research, 2002), ove si vedano in particolare le annotazioni critiche di M.Keating, *Devolution and Public Policy in the United Kingdom: Divergence or Convergence?*, 3 ss.; e di M.Sullivan, *Health Policy: Differentiation and Devolution*, 60 ss. Più in particolare sulla difformità scozzese nel campo dei servizi sanitari cfr. K.Woods, “*Scotland’s Changing Health System*”, in K.Woods, D.Carter (cur.), *Scotland’s Health and Health Services* (London, TSO-Nuffield Trust, 2003). E anche si vedano i contributi di N.Burrows, *New Basic Rights under Devolved Government?* e di C.Casonato, C.Piciocchi, *Devolution, diritti, identità: la tutela della salute fra asimmetrie ed esigenze di uniformità*, in *Processi di devolution...*, cit., 2007, risp. 241 ss. e 259 ss.

sull'opinione pubblica. Tuttavia il *Report* in questione è stato presentato come mero documento interlocutorio il cui argomento centrale risultano essere i principi costituzionali in tema devolutivo; esso infatti ha rinviato a una seconda fase di consultazione aperta al pubblico e guidata nei suoi quesiti mediante l'emissione di un *Consultation Document* edito nel febbraio 2009. Sulla base del primo rapporto e delle evidenze trasmesse alla Commissione nel corso della consultiva, nel giugno 2009 è stato diffuso il *Final Report* dal titolo *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, consegnato non già allo *Scottish Executive* (che non ha certamente incoraggiato l'istituzione della Commissione né seguito con simpatia i suoi lavori) bensì allo *Scottish Parliament* e allo *Scotland Office* (il dicastero del Governo britannico, erede dello storico *Scottish Office* istituito nel lontano 1885, che cura da Londra gli affari scozzesi). A questo importante documento è presumibile che faccia seguito – come nel Regno Unito è prassi ogniqualvolta si conclude l'attività di una Commissione incaricata di indagini di ampio profilo – un “Libro Bianco” che già si prevede possa essere reso pubblico come tappa preliminare all'introduzione di un nuovo *Scotland Bill* finalizzato a conferire ulteriori poteri al Parlamento di Edimburgo e, pertanto, sia a scongiurare l'eventualità del *referendum* separatistico promesso dall'Esecutivo nazionalista, sia a segnare un ulteriore avanzamento del sistema devolutivo.

9. – In quali direzioni dovrebbe trovare sviluppo la *devolution* scozzese, e con ciò assurgere al rango di modello per ogni altra forma devolutiva all'interno e al di fuori del Regno Unito ? La *devolution* fiscale è un argomento centrale delle nuove prospettive di riforma: essa potrebbe andare incontro a una fase di razionalizzazione che, superando gli automatismi della *Barnett formula*, conferisca al Parlamento di Edimburgo un maggior controllo sulle risorse erariali (che si potrebbe realizzare inaugurando una inedita *partnership* con il Governo centrale nell'amministrazione delle imposte sul reddito e su altre forme minori di tassazione) e sul livello della pressione fiscale (da intendersi, a seconda delle opportunità, nel senso sia della sua riduzione o elevazione) rispetto al resto del Regno Unito. Anche il sistema statico del *block grant* attribuito alla Scozia in base alla *Barnett formula* dovrebbe essere conservato per breve tempo, per essere quindi sostituito su un metodo di calcolo dei trasferimenti dal Governo che si basi sul sistema del *needs assessment* e pertanto attribuisca al Parlamento scozzese maggiori poteri di valutazione, e pertanto maggiori responsabilità politiche di fronte agli amministrati, in materia finanziaria (nello stesso senso dovrebbe operare il potere, da includere a pieno titolo in una autonomia scozzese di seconda generazione, di ricorrere occasionalmente al prestito pubblico e ad altri congegni macroeconomici). Ma non tutto, nella “nuova” *devolution*, è

finanza. Sono infatti molto interessanti alcune prospettive istituzionali emergenti dal *Calman Report*: tra le proposte, un'estensione dei *devolved powers* (es. in materia elettorale, nel codice della strada, nella politica dei servizi sociali e dell'educazione, nella regolamentazione delle professioni sanitarie e delle *charities* attive nel quadro del volontariato), un maggior coinvolgimento dei ministri dell'Esecutivo scozzese nelle decisioni inerenti alla *governance* del Regno Unito e nelle nomine a cariche nazionali, nell'attività di commissioni intergovernative e del *Joint Ministerial Committee* (struttura di coordinamento e concertazione simile ai Comitati interministeriali italiani, ma dotato di maggiori poteri), e nell'incremento dell'efficacia della *Sewel Convention* in altri settori della legislazione britannica e del ruolo assegnato a parlamentari scozzesi nell'attività di commissioni legislative a Westminster, nella previsione della possibilità che, in determinate situazioni, il Parlamento scozzese possa legiferare anche nelle *reserved matters* attribuite al Parlamento di Westminster.

Le vicende relative all'attività del *Calman Report* e i probabili sviluppi della *devolution* che ne derivano (tutti i partiti britannici, esclusi ovviamente i Nazionalisti dello *Scottish National Party*, hanno dichiarato nei rispettivi manifesti elettorali del maggio 2010 di voler far proprie le proposte della Commissione) lasciano concludere che non sia per mero trionfalismo o per una semplice esigenza tattica che sia stata enunciata con tanta convinzione il successo della *devolution* scozzese: si starebbe pertanto realizzando, attraverso il caso scozzese, quella "rivoluzione costituzionale" profetizzata qualche anno addietro⁷⁸?

Resta pertanto da definire in chiusura, seppure per sommi capi, in quale modo la *devolution* abbia trasformato – o, in coerenza con la sua definizione procedimentale, stia trasformando – lo Stato britannico. È proprio a partire dalla questione dell'unità statale che si può tentare di rispondere a tale quesito, in primo luogo ancorando la riflessione alla classica dogmatica costituzionale che nella *sovereignty* parlamentare e nella *rule of law* pone i tradizionali capisaldi dell'intero ordinamento. Tenendo in debito conto la complessità della questione, la risposta non può che essere formulata in estrema sintesi, lasciando aperte le argomentazioni che ne potrebbero derivare così come aperto e in piena evoluzione è il quadro devolutivo considerato nel suo complesso. Per quanto concerne la *rule of law*, ovvero il

⁷⁸ La questione non è peregrina, se non altro perché forma il nucleo argomentativo in A.Gamble, *The Constitutional Revolution in the United Kingdom*, in *Publius*, 2006, 19 ss., ove le innovazioni derivanti dall'attuazione e dal progredire del programma devolutivo sono lette alla luce di un ordine costituzionale «*majoritarian*» e, soprattutto, «*flexible*». Si ripropongono in tal modo, ma su un livello di maggior consapevolezza costituzionalistica, argomenti già presenti nel saggio, coevo alle riforme devolutive, di A.Barnett, *This Time: Our Constitutional Revolution* (London, Vintage, 1997), nonché in P.Leyland, *L'esperimento della "devolution" nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale ?*, in *Le Regioni*, 2000, 341 ss.

“dominio del diritto”, occorre in primo luogo discernere di quale diritto si stia discorrendo e in quale misura l’assetto devolutivo introduca elementi di autonomia giuridica suscettibili di differenziare le posizioni giuridiche degli individui e delle formazioni sociali. Da un lato, infatti, nell’asimmetrico scenario del Regno Unito della *devolution* si delinea anche l’eventualità, tutt’altro che scolastica, di una sensibile differenziazione del regime giuridico che regola lo *status* del cittadino, come per esempio nel trattamento sanitario e più in generale nell’organizzazione e materiale erogazione dei servizi sociali⁷⁹. Non si tratta, in questo caso, di riproporre la classica dicotomia esistente tra i sistemi giuridici di *common law* e di *Scots law* (che rientra fra le componenti storiche di una Unione stabilita su base contrattualistica e configura una delle componenti di un sistema statale che ha definitivamente metabolizzato le difformità giuridiche interne⁸⁰), ma di verificare fino a qual punto una cultura dei diritti che giuridicamente si alimenta di fonti storiche diverse – e, sotto diversi riguardi, di una diversa tradizione che non trae ispirazione dal *Bill of Rights* inglese – entri in contatto e, ponendosi sotto l’egida devolutiva che agisca come volano di ulteriori forme di asimmetria che coinvolgano anche le dimensioni del garantismo, si ritenga vincolata all’osservanza di uno *Human Rights Act 1998* che il Parlamento centrale ha adottato per l’intero regno⁸¹.

Alla luce delle osservazioni fin qui sviluppate, appare chiaro che la *devolution* è un sistema peculiare di decentramento che trae le sue premesse da una storica condizione di coesistenza tra strutture di governo altamente centralizzate e autonome strutture di *territorial government* in regime di asimmetria, sì da dare luogo a un sistema pluralistico che implica la coesistenza di ordinamenti. Di questa coesistenza la *devolution* è un riconoscimento politico di alto livello che, pur nel rispetto di alcuni limiti costituzionali che si suppone non debbano essere mai oltrepassati –

⁷⁹ Una dimensione, quella delle politiche sociali e sanitarie, che già registra – a seguito della *devolution* – significative differenziazioni (o, se si vuole, significative asimmetrie) nel tenore di assistenza di cittadini del medesimo Stato, come si osserva in alcuni tra i contributi raccolti in J.Adams, K.Schmuecker (cur.), *Devolution in Practice II: Public Policy Differences in the UK* (London, Institute for Public Policy Research, 2005), in G.Scott, *Territorial Politics and Health Policy: UK Health Policy in Comparative Perspective* (Manchester, Manchester UP, 2005); e in D.Wincott, *Social Policy and Social Citizenship: Britain’s Welfare States in Publius*, 2006, 169 ss..

⁸⁰ Purtuttavia, a norma dello *Scotland Act 1998*, la supervisione sul *legal system* e sull’organizzazione delle Corti di giustizia dell’area rientra tra le *devolved matters*. Sul punto cfr. L.Farmer, S.Veitch (cur.), *The State of Scots Law: Law and Government after the Devolution Settlement* (Edinburgh, Butterworths, 2001); e anche A.O’Neill, *The European Convention and the Independence of the Judiciary: The Scottish Experience*, in *Modern Law Review*, 63-2000, 155 ss. Si veda anche A.Torre, *Regno Unito. Il terzo voto della devolution in Scozia e in Galles*, cit., 2007.

⁸¹ La questione è stata criticamente esaminata in C.Himsworth, *Rights versus Devolution*, incluso in T.Campbell, K.D.Ewing, A.Tomkins (cur.), *Sceptical Essays on Human Rights* (Oxford, Oxford UP, 2001), 145 ss.

ossia l'unità del regno, la supremazia del Parlamento centrale, la ripartizione tra *devolved* e *reserved matters*, l'uniforme garanzia dei diritti fondamentali – configura un impegnativo banco di prova non solo della capacità di governo del Regno Unito, ma anche della consistenza stessa della statualità britannica⁸². Posta in tal modo, la questione, come s'è detto, non può che rinviare a ulteriori approfondimenti, ma nel frattempo conviene offrire nuovamente al lettore una chiave di lettura che individua lo "Stato devoluto", ovvero una forma di Stato in cui il "modello Westminster" risulta superato dal realizzarsi dei seguenti caratteri:

- *una struttura policentrica dell'organizzazione statale e, entro questa, una basilare condizione di asimmetria delle istituzioni devolute ;*
- *la nascita di inedite e decentrate espressioni della democrazia parlamentare e lo sviluppo di nuove forme partecipative ;*
- *la convivenza tra sistemi elettorali diversificati e la valorizzazione politica dei partiti regionali e delle sub-strutture dei grandi partiti nazionali ;*
- *la tendenziale diversificazione in chiave territoriale dello statuto dei diritti fondamentali e dei regimi dei diritti sociali, economici e culturali ;*
- *la sottrazione di numerose scelte politiche all'esclusiva potestà dell'Esecutivo centrale e il formarsi di nuove metodologie della contrattazione tra livelli di governo ;*
- *la creazione di nuove forme di raccordo, concertazione o formale codecisione tra istituzioni centrali e istituzioni decentrate di governo ;*
- *la nascita o lo sviluppo di nuove forme di giurisdizione deputate pressoché esclusivamente a far fronte ai conflitti territoriali ;*
- *la trasformazione dell'apparato ministeriale centrale e la creazione di nuovi dicasteri preposti alla gestione politica dei rapporti con le istituzioni devolute (o la modifica funzionale e strutturale dei ministeri "territoriali" esistenti) ;*

⁸² Una riflessione, questa, che è stata affrontata con sguardo fortemente introspettivo in C. Jeffery, D. Wincott, *Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship*, in *Publius*, 2006, 3 ss., la cui premessa argomentativa è, a fronte della consueta immagine del Regno Unito come un'organizzazione statale tra le più centralizzate dell'Europa contemporanea, la *devolution* ha configurato un «*radical break*», il che comporta che, se si intende sviluppare una corretta analisi della questione, «*the dominant conceptualization of the United Kingdom as a unitary state must be challenged*», 3.

- *l'elaborazione di nuove forme di interlocuzione le regioni interne allo Stato con gli organismi dell'Europa comunitaria, e l'avvio di nuovi meccanismi di cooperazione transfrontaliera ;*
- *l'introduzione di forme organizzative e di distribuzione del potere che sono tipiche della federalizzazione,*
- *il delinearsi di organici subsistemi costituzionali alternativi al classico assetto della costituzione nazionale, e di inerenti dottrine costituzionalistiche⁸³ ,*

e in cui si può riconoscere non solamente un'ipotesi di nuovo modello organizzativo del potere che consegna definitivamente al passato lo Stato unitario centralizzato e lo Stato-nazione, e si affianca allo Stato federale, allo Stato regionale e allo Stato autonomico, ma anche una nuova definizione della statualità del post-*welfare*.

⁸³ A.Torre, *Devolution (dir.comp.)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, cit., 2007, *ad vocem*.