

Contro la centralizzazione. La cultura dell'autonomia territoriale del Labour nelle dinamiche informali delle *intergovernmental relations*

di Luca Dell'Atti

Abstract: *Against centralisation. Labour's culture of territorial autonomy in the informal dynamics of intergovernmental relations* – The paper analyzes paragraph 3 of the Brown Commission's report on the future of the United Kingdom, "A New Britain" entitled "Over-Centralisation in Westminster and Whitehall". Beginning with the report's criticism of the centralist management of the Conservative cabinets, the article contains a focus on the features of the U.K. multilevel relations framework: to this aim, the overlapping of legislative powers and the system of intergovernmental relations are analyzed. Finally, in the brief conclusions, we emphasize the relevance, for the agenda of the Labour Party, of autonomy in its various declinations.

Keywords: Local government; Devolution; Centralization; Intergovernmental relations; Labour party

1833

1. Premessa

Il paragrafo 3 del rapporto della Commissione Brown sul futuro del Regno Unito si intitola "Over-Centralisation in Westminster and Whitehall" e contiene diversi punti critici nei confronti delle politiche dei gabinetti *Tory* dello scorso decennio, accusati di eccessiva centralizzazione sul piano delle politiche di spesa, dell'allocazione del momento decisionale, della gestione delle relazioni intergovernative.

Il *Labour*, dunque, tramite la Commissione di studio e proposta che ha svolto i suoi lavori negli scorsi anni, ha assunto, in vista delle prossime e imminenti elezioni generali, una posizione chiara nei confronti della gestione conservatrice dell'assetto territoriale del potere. In linea col funzionamento della *alternative democracy*, preparandosi a governare dopo quasi quindici anni di gabinetti *Tory*, il partito attualmente all'opposizione espone una visione dell'allocazione della decisione pubblica culturalmente orientata in senso diverso, sintetizzata nel paragrafo in commento, che trova poi luogo nelle raccomandazioni di cui alla seconda sezione del rapporto, incaricate di dare concretezza al *revirement* della vision culturale in termini di agenda setting.

Nel merito, la Commissione Brown segnala come i gabinetti espressione del *Conservative Party* abbiano fatto dell'assetto di governo britannico «a system of government where power and control are hoarded

by a few people in Whitehall and Westminster». Si tratta, secondo gli estensori del rapporto, di un *unicum* sul piano comparato delle democrazie occidentali: «The UK is a uniquely centralised. No other large country takes so many political, fiscal and economic decisions at the centre. Whitehall and Westminster control around 95% of the UK's tax revenue, and 75% of the UK's public spending — a far higher concentration of fiscal power than in any comparable country. Increasingly, central government interferes in local policies and decisions and even directly runs more and more local public services. This has been long term problem, but taken to breaking point under recent Conservative administrations, with local government too often reduced to a delivery agent for central policies rather than a partner».

Una delle principali critiche mosse dalla Commissione ai gabinetti *Tory*, riguardano, infatti la declinazione del *local government* in termini di decentramento più che di autonomia, soppesandone il profilo di amministrazione centrale periferica più che quello di ente esponenziale della propria collettività. Ne sarebbero riprova, continuando a consultare il documento, l'aumento dei *civil servants* nazionali e la speculare diminuzione di quelli locali, nonché la gestione finanziaria che colloca al centro il 95% delle entrate fiscali e il 75% della spesa pubblica. A dire della Commissione, «Local government was once a proud and independent element of the UK's public life. But it has been systematically disempowered, controlled, and underfunded».

Il paragrafo 3, insomma, non è dedicato propriamente alle declinazioni dell'autonomia territoriale che la scienza giuridica e politica è solita studiare, quali la *devolution* e il *self government*¹. Del resto, essendo quello qui commentato un documento politico, prodotto nell'ambito di un partito politico, dotato di sicuri intenti politici poiché volto a giustificare le proposte programmatiche contenute nella sua seconda parte, è naturale che ricorra a uno stile e a processi logico-argomentativi non afferenti agli strumenti propri della scienza giuridica e che, più ancora, abbia a oggetto dati, scelte e azioni non frequenti per il giurista.

È questa, di certo, una considerazione comune agli altri contributi del numero monografico cui accedono le riflessioni qui offerte, che, tuttavia, non esime il costituzionalista dal cimentarsi col commento del rapporto Brown. Vien da sé, tuttavia, che tale operazione non può essere declinata – per lo meno nell'opinione di chi scrive – nei termini di un'esegesi dei vari passi del rapporto, ma che vada invece colta come occasione (per non dire come un utile pretesto) per svolgere riflessioni di metodo e sostanza giuridici con

¹ L'autonomia locale e le sue connessioni con concetto di *self government* non riguardano l'oggetto di questo contributo, piuttosto riferito alla dimensione delle *intergovernmental relations* e ai suoi caratteri vividamente informali e politici. Della prima, tuttavia, è opportuno ricordare l'arcaicità del *local government* nell'evoluzione della statualità inglese, da cui ne discende la complessità e multiformità della sua odierna articolazione e, in particolare, la doppia anima dei *city council*, allo stesso tempo enti autonomi e decentrati. Sul tema, fra i molti, v. P. Martino, *Le variazioni territoriali nel Regno Unito: la dimensione territoriale del local government nella Costituzione evolutiva*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2010, 3, 1041 ss. In particolare, sulla riforma *Tory* del governo locale, v. J. Stanton, A. Bowes, *The Localism Act 2011 and the general power of competence*, in *Public Law* 392 (2014); P. Leyland, *The Localism Act 2011: Local Government Encounters the "Big Society"*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2012, 4, 767 ss.

riferimento a paradigmi classici del sistema costituzionale d'oltremarica, che, perciò, si impongono all'attenzione della costituzionalista con immutato interesse, per come risultano volta per volta interpretati dagli attori politici dei vari momenti storici.

Oltre ai brani brevemente citati poco sopra, colpisce chi scrive il riferimento critico all'iper-centralizzazione del binomio Whitehall-Westminster contenuto nel titolo del paragrafo commentato, che tradisce il più complessivo spirito del rapporto, volto a criticare la spirale centralista di cui sarebbero stati protagonisti i gabinetti del partito conservatore che hanno guidato il paese nello scorso decennio. Tale occasione, in particolare, offre al costituzionalista la possibilità di tornare a occuparsi del ruolo di governi e parlamenti (nazionale e regionali) in un assetto privo di costituzione scritta e rigida, in cui sono le dinamiche informali e negoziali fra legislativi e (soprattutto) fra esecutivi a dare sostanza alla trama delle relazioni multi-livello. Così, non senza sottolineare le ambiguità che hanno guidato il Labour nell'affrontare la tematica nel corso del tempo (§2), si dedicherà la principale attenzione alle dinamiche che connotano le relazioni multilivello del Regno Unito, sceverate, per ragioni analitiche, fra raccordo delle funzioni legislative (§3) e assetto delle relazioni intergovernative (§4), per poi sottolineare, nelle brevi conclusioni tracciate nel §5, il rilievo, per l'agenda del partito laburista, dell'autonomia nelle sue varie declinazioni.

2. Per un contesto ideologico e programmatico: fortune alterne del concetto di autonomia nei governi laburisti e conservatori

1835

È risalente, in letteratura, la convinzione circa il ruolo determinante dei partiti nella conformazione – tanto nell'*an* che nel *quomodo* – dell'assetto territoriale del potere, specialmente ove la potestà legislativa (e, con essa, l'autonomia politica) delle entità regionali non sia originaria, come nei processi storici di federalismo per aggregazione, ma successiva, per scelte di regionalizzazione di sistemi dapprima unitari. Ciò sia detto tanto con riferimento ai partiti nazionali/centrali, che in fondo restano i protagonisti delle scelte politiche fondamentali dello stato e dunque anche con quelle relative al tipo di stato, tanto con riferimento al ruolo dei partiti nazionalisti/regionali insediati in certe porzioni del territorio e animati da rivendicazioni di vario tipo². Di più, nel concreto, la devoluzione di un certo spettro di autonomia agli enti territoriali si configura di solito come il compromesso fra esigenze unitarie, rappresentate dagli organi costituzionali centrali e occupate dalle forze politiche dominanti, e le rivendicazioni autonomiste – se non separatiste – incarnate dai partiti che si fanno interpreti dei vari *claim* territoriali. Di questo tipo di dinamiche la recente storia del Regno Unito è paradigmatica, ove si ricordi che la cd. Devolution max veniva elargita al governo autonomo scozzese dopo la (e in cambio della) sconfitta del fronte indipendentista nel referendum del 2014.

² Sullo specifico contesto britannico, ma con rilevanti riferimenti ad analisi comparate, v. M. Laffin, E. Shaw, *British Devolution and the Labour Party: How a National Party Adapts to Devolution*, in 9(1) *The British Journal of Politics and International Relations* 55 (2007).

Del resto, nel Regno Unito, diversamente da altri ordinamenti regionali e federali del continente, le rivendicazioni autonomiste si sono sempre incrociate (quando non del tutto sovrapposte) con quelle identitarie di stampo nazionalista e/o separatista. Non per caso, la devoluzione di poteri legislativi è, infine, stata realizzata solo nelle aree che registrano *claim* di questo tipo, mentre la regionalizzazione dell’Inghilterra, che nel programma del *New Labour* di Blair era il *pendant* della *devolution* delle aree celtiche, non è mai stata compiuta. Seguendo le elaborazioni del Labour in materia di regionalizzazione dell’Inghilterra, il cennato scostamento appare evidente: le più significative proposte del partito, nel corso degli anni ’90, in preparazione alle elezioni generali che lo avrebbero consacrato come solida forza di governo, ipotizzavano un iter progressivo che prendeva le mosse dai *Government Offices of the Regions* (GORs), enti governativi di decentramento regionale introdotti dai gabinetti conservatori, progressivamente territorializzandoli, attraverso l’integrazione di tali uffici con rappresentanza politica di scala regionale, dapprima indiretta, poi eletta direttamente³. Insomma, una concezione di autonomia “a metà”, tendente più al modello della delega gestionale di servizi pubblici per ragioni efficientiste, che a quello delle assemblee elettive espressione di diritti auto-determinativi, le quali, invece, sarebbero state il *core* delle leggi devolutive di fine decennio. Insomma, mentre sul piano comparato i due profili sono spesso sovrapposti, si può dire che nel Regno Unito abbiano conservato una certa distanza non solo concettuale, ma praticata nei rapporti fra forze politiche nazionali e regionali, ponendo le basi per la caratteristica più peculiare della *devolution*, vale a dire la duplice asimmetria.

Del resto, la visione dell’autonomia territoriale intesa quale autonomia politica di aree nazionali, è da sempre legata alle prospettazioni che, nei vari momenti storici, le forze politiche hanno, volta per volta, incarnato. Va subito detto, sul punto, che la sensibilità alle rivendicazioni autonomistiche non ha mai caratterizzato in modo specifico l’*Old Labour*, al contrario attraversato da posizioni piuttosto centraliste, del resto in linea col retroterra ideologico su cui esso è sorto⁴. Mentre la prima stagione di attenzione governativa verso le esigenze autonomiste⁵ è da riportarsi alla fase delle riforme della seconda metà del XIX secolo, allorché alle rivendicazioni in qualche misura autonomiste irlandesi e scozzesi faceva riscontro una certa apertura da parte dei liberali gladstoniani. Tuttavia, tali rivendicazioni assumevano, nelle due aree celtiche, forme e modi molto diversi: marcatamente separatisti in Irlanda, decisamente più moderati in Scozia, determinando reazioni e atteggiamenti parimenti diversi da parte delle forze politiche inglesi. È in questo periodo che due progetti di legge di *home rule* (del 1886 quello per l’Irlanda, del 1894 quello per la Scozia) fallivano, anche per l’opposizione della camera dei Pari e, all’interno di quella

³ Sul tema, più approfonditamente, v. J. Mawson, *English Regionalism and New Labour*, in 8(1) *Regional & Federal Studies* 158 (2007).

⁴ Cfr. J. Barry Jones, M. Keating, *The Resolution of Internal Conflicts and External Pressures: the Labour Party’s Devolution Policy*, in 17(3) *Government and Opposition* 279 (1982).

⁵ Su queste vicende v., *funditus*, A. Torre, «On Devolution». *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell’ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, 2, 214.

dei Comuni, dei conservatori. Anzi, proprio sulla contrarietà alla *home rule* irlandese si sarebbero retti i gabinetti unionisti del decennio a cavallo fra i due secoli, sostenuti dai *Tory* storici e dal partito liberale unionista, dalla cui fusione, nel 1912, sarebbe nato l'attuale *Conservative and Unionist Party*.

Nel nuovo secolo, dunque, mentre la questione irlandese si avviava ad assumere le dimensioni del vero e proprio conflitto fra Whitehall e separatismo repubblicano, culminato con la nascita del *Free Irish State* del 1921, la ben più temperata questione scozzese si incrociava e sovrapponeva con le sempre più significative rivendicazioni di classe, nelle quali, anzi, risultavano incanalati molti dei motivi di dissenso che avevano precedentemente alimentato le richieste autonomistiche⁶. Anche da tali sovrapposizioni nasceva l'attenzione che avrebbe caratterizzato le amministrazioni laburiste degli anni Settanta nei confronti delle questioni autonomistiche⁷, tuttavia non ancora divenute tematiche di bandiera dell'agenda setting del partito. A ciò si aggiunga l'influenza dei liberaldemocratici, in breve coalizione coi laburisti fra il 1977 e il 1978 e il revival dei nazionalismi gallese e scozzese, di lì in poi stabilmente incarnati dal *Plaid Cymru* e dallo *Scottish National Party*⁸. In questa fase, venivano istituiti i dipartimenti territoriali di Whitehall per il Galles (1964) e l'Irlanda del nord (1973) e varate le riforme del *local government* per l'area anglo-gallese (1972) e per la Scozia (1973). Falliva, tuttavia, il primo tentativo di realizzare la *devolution* scozzese e gallese con la bocciatura referendaria, rispettivamente nel 1978 e 1979, delle relative leggi di devoluzione.

Alle posizioni non convintamente autonomiste del partito laburista dell'epoca, va aggiunta la circostanza per cui l'esperienza di governo di Harold Wilson veniva interrotta dal gabinetto conservatore di Edward Heath (1970-74), capace di condizionare l'implementazione delle riforme del governo locale nonché il destino dei progetti devolutivi, aprendo la strada al pugnace unionismo della *leadership* conservatrice di Margaret Thatcher, la quale (come del resto su altre tematiche) avrebbe irrobustito il tradizionale posizionamento unionista dei *Tory*, al punto da preferire la secessione scozzese alla concessione di qualche forma di autonomia⁹.

Esiste, insomma, una qualche connessione culturale e politico-programmatica fra le timide aperture del Labour verso le questioni

⁶ *Ibid.*, 224.

⁷ *Ibid.*, 222 ss.

⁸ Se, dunque, in Scozia e Galles, da quel momento in poi, le rivendicazioni nazionaliste vengono incarnate dai due partiti nei confronti dei partiti UK-wide, diversa la situazione nell'Ulster, ove l'assetto partitico locale proietta la conflittualità fra l'istanza separatista, incarnata dallo *Sinn Fein*, e quella unionista, rappresentata dal *Democratic and Unionist Party*. Una conflittualità che, notoriamente, conforma il singolare sistema di governo nordirlandese, incentrato su di un delicato sistema di *sharing power* fra i citati partiti.

⁹ Scrive M. Keating, *Intergovernmental Relations and Innovation: From Co-operative to Competitive Welfare Federalism in the UK*, in 14(2) *The British Journal of Politics and International Relations* 214, 225 (2002): «Margaret Thatcher (1993) was just one of a long line of unionists whose first preference was the unitary state, followed by Scottish independence, with home rule or federalism a long way behind». Più in generale, sul tradizionale posizionamento dei *Tories* sulla *devolution* scozzese v. J.D.B. Mitchell, *Conservatives and the Union: a Study of Conservative Party Attitudes to Scotland*, Edimburgh, 1990.

dell'autonomia degli anni Settanta e le grandi riforme che il partito, rinnovato sensibilmente nei suoi posizionamenti ideologici e nei caratteri della sua *leadership*, avrebbe varato negli anni Novanta¹⁰. Di certo, l'ampiezza e la radicalità delle riforme della *devolution* vanno lette anche in reazione critica nei confronti del parossistico centralismo assunto dal *Conservative Party* sotto la ferrea guida di Thatcher¹¹. Soprattutto, come si anticipava, il *Labour* di Tony Blair tornava al governo con caratteri sensibilmente diversi rispetto a quando era passato all'opposizione quasi un ventennio prima: divenuto un partito riformista, interessato alle riforme ordinamentali e meno legato alle tradizioni dei movimenti sindacali e operaisti, si avvicinava inoltre ai *lib-dem*, storicamente interpreti del pensiero autonomista, e, inoltre, si "tartanizzava", portando a Whitehall una classe dirigente scozzese, a partire dal premier¹².

Insomma, la tensione fra unità e autonomia, vale a dire fra unionismo di matrice prevalentemente inglese e auto-determinazione costruita attorno alle identità delle nazioni celtiche, ha sempre attraversato la politica britannica e, a fasi e in direzioni alterne, rappresentato argomento di contrapposizione fra i principali partiti che si contendono Whitehall, per non dire – ma lo si è accennato – di come i partiti nazionalisti abbiano incarnato in modo significativo e pressoché univoco le rivendicazioni più o meno separatiste.

3. Le dinamiche informali delle *intergovernmental relations* britanniche: il raccordo della funzione legislativa

Il rapporto della Commissione, invero, dedica solo un breve sottoparagrafo alla questione della *intergovernmental relations* e a come la loro scarsa utilizzazione abbia rappresentato un carattere rilevante della centralizzazione operata dai governi del partito conservatore. Eppure, si tratta di un elemento centrale nei rapporti inerenti l'assetto sostanziale della *devolution*, tanto da essere il più frequente oggetto di analisi da parte della letteratura di scienza giuridica e politica che si occupa di rapporti centro-periferia nel Regno Unito¹³.

Diversamente, la costituzionalistica italiana, si colora per un approccio analitico maggiormente votato alle (pur rilevanti) questioni formali relative

¹⁰ Su questo punto A. Torre, *Stato nazionale e forme di decentramento territoriale: nuove riflessioni sul caso britannico*, in S. Gambino (ed.), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, 867 ss.

¹¹ Ciò sia detto non solo con riguardo alla *devolution* delle nazioni celtiche, ma anche a quella metropolitana della Grande Londra, soppressa da Thatcher e nuovamente istituita da Blair. Più in genere, sulle evoluzioni del sistema di governo locale fra le due esperienze di governo si rinvia a H. Atkinson, S. Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Cambridge, 2000.

¹² A. Torre, «On *devolution*», cit., 260 ss.

¹³ Fra i moltissimi v. P. Leyland, *The Multifaceted Constitutional Dynamics of U.K. Devolution*, in 9(1) *International Journal of Constitutional Law* 251 (2011); J. Gallagher, *Intergovernmental Relations in the UK: Cooperation, Competition and Constitutional Change*, in 14(2) *The British Journal of Politics and International Relations* (2012); A. Paun, R. Munro, *Governing in an Ever Looser Union. How the four governments of the UK co-operate, negotiate and compete*, Institute for Government, 16 February 2015.

al riparto di competenze fra Stato e Regioni, ma è sempre meno rara, anche presso la nostra dottrina, la convinzione che buona parte delle relazioni intersoggettive si svolgano sostanzialmente nei canali informali della negoziazione intergovernativa. In ragione di entrambe le riportate considerazioni, chi scrive ha, in diversi lavori, assunto l'assetto britannico delle *intergovernmental relations* (non già come modello, per via della grande diversità di contesti, bensì) come elemento paradigmatico di un sistema tutto incentrato sulla dimensione politica dei rapporti multilivello¹⁴.

Tale valore paradigmatico dipende, anzitutto, dal fatto che, nell'approccio pragmatico tipicamente *british* alle questioni devolutive, la dimensione politica e informale è persino in grado di attingere l'esercizio della potestà legislativa¹⁵. Ciò è reso possibile dall'assenza di una Costituzione scritta e rigida condensata in una fonte documentale sovraordinata alla legge e dalla vigenza del principio della *sovereignty of Parliament*, dalle quale, del resto, sgorga pure la potestà legislativa dei parlamenti devoluti, istituiti e riforniti di autonomia normativa nelle cd. *devolved matters* da tre leggi del Parlamento di Westminster del 1998: lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act* e il *Northern Ireland Act*.

Nondimeno il riparto di competenze legislative sia affidato a elenchi di materie parecchio dettagliati, contenuti nella citata legislazione e nelle successive modifiche, non mancano casi di *overlapping* di competenze¹⁶, vale a dire quel fenomeno che la Corte costituzionale italiana qualifica come “inestricabile intreccio di interessi”, che è destinato a verificarsi in ogni sistema federale e regionale che prevede un doppio binario di potestà normativa primaria incentrato sulla separazione materiale delle competenze. Ebbene, questo fenomeno, che per esempio in Italia trova massiccia proiezione nel canale conflittuale del sindacato di legittimità costituzionale, nel Regno Unito è gestito anzitutto in via preliminare, attraverso moduli cooperativi che, tramite il coordinamento delle competenze spettanti ai legislativi centrale e devoluti, prevengono e, dunque, evitano il successivo contenzioso avanti la Corte suprema, la quale ha pure giurisdizione sulle *devolution issues*.

Il modulo cui si fa riferimento è la cd. *Sewel Convention*¹⁷, nata dalla prassi dei rapporti fra i parlamenti di Holyrood e Westminster e legificata

¹⁴ Sia consentito rinviare a L. Dell'Atti, *Teoria e prassi del governo multi-livello. Studio sul regionalismo cooperativo italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2019, in part. al capitolo IV “Elementi per una comparazione. Organi e tecniche della cooperazione nel Regno Unito”, 201 ss.

¹⁵ La dimensione ampiamente informale delle relazioni intergovernative è caratteristica presa in considerazione anche a livello istituzionale: cfr. *The Future of the Union. Part Two: Inter-institutional Relations in the UK*, House of Commons, House Public Administration and Constitutional Affairs Committee, Sixth Report of Session 2016-17, HC 839, parr. 29 ss.

¹⁶ Così R. Bin, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, intervento al Seminario “Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni”, Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, rinvenibile online.

¹⁷ P. Bowers, *The Sewel Convention*, Parliament and Constitutional Centre, SN/PC/2084, 25 November 2005, rinvenibile online.

nella riforma della legge devolutiva scozzese nel 2016¹⁸. In virtù della citata convenzione, «the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament». Quindi, se Westminster ritiene di legiferare nell'ambito di materie devolute per esigenze di uniformità della disciplina normativa che si appresta a discutere, può farlo solo dopo averne ricevuto espressa autorizzazione dall'assemblea interessata attraverso la formale approvazione di una *Legislative Consent Motion*, detta anche *Sewel Motion*. Se la mozione non viene approvata, non sussiste alcun divieto formale per il Parlamento centrale di legiferare, conservando la sovranità¹⁹, ma è chiaro che, nel farlo, creerebbe una frattura nei rapporti centro-periferia che, più nel profondo, rischierebbe di scuotere l'equilibrio territoriale del Regno Unito, già notoriamente attraversato da significative tensioni, tra cui, soprattutto, la mai sopita questione separatista scozzese²⁰.

La *Sewel Convention*, dunque, è un tipico atto di raccordo in cui si estrinsecano le potenzialità del federalismo/regionalismo cooperativo²¹. Lo è nel suo obiettivo (evitare il conflitto giurisdizionale su questioni di competenza), nelle ragioni che reggono lo scostamento dal riparto formale di competenze (la valutazione di opportunità politica di legiferare in una materia non spettante al centro), infine nelle modalità in cui viene posto in essere, in particolare nel ruolo svolto dai governi.

Sotto quest'ultimo aspetto, infatti, sebbene la *Sewel Motion* sia un classico atto parlamentare d'indirizzo, la sua introduzione presso l'assemblea devoluta interessata è accompagnata da un *Legislative Consent Memorandum* dell'esecutivo devoluto, con cui esso raccomanda l'approvazione (o meno) della mozione.

Del resto, è carattere proprio della forma di governo parlamentare nella sua "variante Westminster" che il governo (e, al suo interno, il primo ministro) detenga il ruolo di guida della maggioranza parlamentare e, per

¹⁸ La *Sewel Convention* è inoltre contenuta nel *Wales Act 2017*, nel *Memorandum of Understanding* sulle *intergovernmental relations* di cui si discorrà nel successivo paragrafo, nonché nelle regolamentazioni interne delle assemblee devolute.

¹⁹ Lo sottolinea la Corte suprema nel notissimo caso Miller, quando, commentando l'introduzione della *Sewel Convention* nelle leggi devolutive, sostiene che non si tratta «to convert the Sewel Convention into a rule which can be interpreted, let alone enforced, by the courts», ma solo di dare atto della sua esistenza «for what it is, namely a political convention»: cfr. UK Supreme Court, *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, par. 148.

²⁰ Tant'è che una *Sewel Motion* non è mai stata rifiutata dai parlamenti devoluti sino alle criticità emerse nei rapporti fra governi centrale e regionali dopo il referendum *Brexit*: cfr. J. Sargeant, *The Sewel Convention has been broken by Brexit*, Institute for Government, 21 January 2020, rinvenibile online.

²¹ Così, esplicitamente, la Corte suprema nella sopra citata pronuncia: «The convention was adopted as a means of establishing cooperative relationships between the UK Parliament and the devolved institutions, where there were overlapping legislative competences [...] The practical benefits of achieving harmony between legislatures in areas of competing competence, of avoiding duplication of effort, of enabling the UK Parliament to make UK-wide legislation where appropriate, such as establishing a single UK implementing body, and of avoiding any risk of legal challenge to the vires of the devolved legislatures were recognised from an early date in the devolution process» (parr. 136-7).

estensione, del Parlamento nel complesso, potendo, perciò, significativamente condizionarne le attività legislative.

Notoriamente, ciò dipende non già da espliciti poteri previsti in capo al primo ministro o al gabinetto, quanto piuttosto dalle peculiarità del sistema elettorale e di quello partitico che favoriscono la regola dei governi monocolori e la coincidenza fra *leadership* di partito e *premiership* di governo. Di qui la diffusa convinzione per cui la rilevanza delle *intergovernmental relations* nella gestione delle più ampie e complesse relazioni interistituzionali fra centro e periferia sia ancor più significativa nei sistemi ispirati al *Westminster model* che in quelli dominati dalle dinamiche coalizionali e dalla maggiore instabilità dei gabinetti.

4. Segue: atti e organi del raccordo multilivello e rilievo del fattore partitico

Come si è visto, è la singolarità del sistema costituzionale britannico a favorire o determinare il carattere prevalentemente informale della gestione dei rapporti multilivello, il quale si snoda attraverso una fitta rete di atti e di organi essenzialmente incentrata sull'accordo fra rappresentanti (a vari livelli) degli esecutivi.

Per quanto riguarda gli atti (i cd. *concordats*)²², si tratta di veri e propri accordi, privi di vincolatività giuridica, che esprimono la valenza autenticamente negoziale e squisitamente politica delle relazioni multilivello. Non sono, dunque, *contracts*, ma *gentleman agreements*²³, il cui esito dipende in larga parte della serietà delle condotte delle parti coinvolte nelle negoziazioni, nella stipulazione dell'accordo e, più ancora, nella sua esecuzione, non essendo questa assistita dalla garanzia giuridica della giustiziabilità. In questo senso, mentre i *concordats* partecipano dei caratteri propri degli atti cooperativi noti a ogni sistema federale/regionale per quel che attiene all'esito della negoziazione, si connotano per una ancora maggiore informalità per quel che ne riguarda l'avvio e l'esito.

Torna utile il riferimento comparato per distinzione al sistema italiano²⁴: se le intese sancite in Conferenza Stato-Regioni sono effettivamente adottate all'esito positivo della negoziazione fra Governo e presidenti regionali del tutto rimessa alle reciproche volontà, è, però, la legge statale, a sua volta chiamata a dare esecuzione al principio costituzionale di leale collaborazione, a imporre l'intesa in un determinato procedimento che coinvolge interessi comuni e/o sovrapposti dei livelli di governo. Del resto, lo stesso sistema delle conferenze intergovernative trova la sua fonte nella

²² Su tali strumenti v. O. Gay, *Devolution and Concordats*, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, Research paper 99/84, 19 October 1999; R. Rawlings, *Concordats of the Constitution*, in 116 (Apr.) *The Law Quarterly Review* 257 (2000); e più di recente A. Scott, *The Role of Concordats in the New Governance of Britain: Taking Subsidiarity Seriously?*, in 5(1) *The Edinburgh Law Review* 21 (2011).

²³ Essi, infatti, si autoqualificano spesso per essere «binding in honour only».

²⁴ Per questa comparazione v., se si vuole, L. Dell'Atti, *Conflittualità e formalismo nei rapporti fra Stato e Regioni. Le prospettive del regionalismo italiano alla luce del modello britannico delle relazioni devolute*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2020, numero speciale, 351 ss.

legge; in particolare, nel d.lgs. 281/1997, che, in attuazione della l. 400/1988, disciplina struttura, funzioni e procedimenti della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Stato-autonomie locali e della relativa fusione, la Conferenza unificata.

Diversamente, oltremania, è proprio un *concordat* a dettare la disciplina del sistema organico delle relazioni intergovernative, cui, dunque, restano estranei gli *statute* di Westminster. Si tratta di un *Memorandum of Understandings*, siglato nel 1999 dai quattro primi ministri e più volte confermato negli anni successivi, senza che vi siano state apposte modificazioni significative. Il *Memorandum* crea un assetto intersoggettivo organizzato attorno al *Joint Ministerial Committee*, strutturato in diversi livelli: il livello di base consiste nella riunione fra i *civil servants* dell'amministrazione centrale e di quelle devolute coinvolti nella specifica questione da risolvere; il livello intermedio coinvolge i ministri competenti per materia dei quattro governi; il livello di vertice (*JMC Plenary*) consiste nell'incontro fra *prime minister* del Regno Unito e *first minister* scozzese, gallese e nordirlandese.

Significativo è che una delle più rilevanti funzioni del Comitato sia la *dispute resolution*: se emerge un problema di competenze fra amministrazioni, è proprio la struttura piramidale del *JMC* che ne consente una previa definizione politico/amministrativa, se del caso coinvolgendo ministri e primi ministri, attestando la portata deflattiva delle relazioni intergovernative e l'ampio rilievo della politica.

Questo, inoltre, presenta degli elementi di duttilità strutturale e funzionale che ne determinano il ragguardevole potenziale di efficacia: in primo luogo, il livello intermedio funziona sulla base di diverse formazioni competenti per materia, similmente al funzionamento del Consiglio dei ministri dell'Unione europea; in secondo luogo, la sua struttura è flessibile, potendosi istituire e sopprimere formazioni del *JMC* a seconda delle esigenze del momento storico. In quest'ultimo senso va citato il *JMC EU Negotiations*, destinato a occuparsi delle complesse questioni devolutive sollevate dal recesso del Regno Unito dai trattati europei.

Eppure, nondimeno queste potenzialità, il ricorso al complesso organico del *JMC* è stato raro e saltuario. È, in effetti, questa la principale criticità individuata, nella gestione *Tory* delle relazioni intergovernative, dal rapporto della Commissione sul futuro del Regno Unito: «instead of promoting cooperation between the different tiers of government, successive Conservative administrations have allowed the institutions of intergovernmental dialogue such as the Joint Ministerial Committers to atrophy and — at their worst — pursued a form of Muscular Unionism that has sought to disempower devolved governments».

Si tratta del versante negativo dello scarso formalismo che connota il sistema delle relazioni intergovernative: non sussistendo, come detto, vincoli di legge relativi alla convocazione, non è solo (com'è ovvio) l'esito delle negoziazioni, ma prima ancora l'*an* della collaborazione a essere rimesso all'effettivo incontro di volontà delle parti coinvolte.

Seguendo le statistiche circa le riunioni dei vari format del Comitato, possono trarsi dati interessanti²⁵: dalla sua costituzione, nel 1999, il *JMC Plenary* si è riunito in modo sistematico, una volta l'anno, salvo un intervallo dal 2002 al 2008; nei primi anni successivi alla devolution si sono riunite le formazioni *Poverty*, *Health* e *Knowledge Economy*, successivamente mai più riunite; solo fra il 2009 e il 2014 si è riunito, abbastanza spesso, il format *Domestic*; la formazione convocata più sistematicamente e frequentemente è stata quella relativa all'Unione europea, per ovvie ragioni sino al 2018/19; infine, parallelamente, dopo il referendum *Brexit* e sino all'effettivo operare del recesso, si è spesso riunito il *JMC EU Negotiations*.

Complessivamente, può trarsene che, mentre l'assiduità e continuità delle convocazioni del *JMC European Union* sono facilmente argomentabili con l'esigenza di preparare i vertici europei in ragione di un certo parallelismo di competenze fra amministrazioni devolute e Ue²⁶, le altre formazioni hanno registrato uno scarso interesse e una discreta continuità solo in brevi lassi temporali. Quanto, poi, alla sessione *Plenary*, questa si è riunita sempre, ma solo una volta l'anno, in modo, perciò, sufficientemente simbolico. Inoltre, per un lasso temporale significativo, dal 2002 al 2008, non è mai stata convocata.

Risulta, dunque, utile osservare le vicende politiche dei governi nazionale e regionali nel periodo in commento. Dall'implementazione della *devolution*, a livello nazionale, dopo tredici anni di gabinetti laburisti di Blair e Brown, nelle elezioni generali del 2010 si è ribaltato lo scenario, che ha visto, sino ad oggi, il succedersi di cinque premier conservatori a capo di governi monocolore e di coalizione. L'Ulster è stato sottoposto di fatto alla *direct rule* del relativo dipartimento di Whitehall fra 2002 e 2007, riuscendo a riavviare la sua esperienza di governo autonomo, costruita attorno al delicato sistema del *power sharing*, solo dopo le elezioni del 2007²⁷. In Galles, il partito laburista ha sempre espresso il primo ministro, alternativamente alla guida di governi di minoranza o di coalizione, con i liberal-democratici o col *Plaid Cymru*. In Scozia, esperienza devolutiva notoriamente più significativa, il *Labour* ha governato sino al 2007, dacché è iniziata la lunga fase dei gabinetti dello *Scottish National Party*. Questo, mentre consolidava il suo consenso e si istituzionalizzava, alle prese con la sua doppia anima "di lotta e di governo"²⁸, doveva fronteggiare i governi unionisti *Tory* che, frattanto, si succedevano a Whitehall. Non per caso, è durante questa complessa fase che il separatismo scozzese raggiungeva il suo picco con il referendum sull'indipendenza del 2014 e il suo successivo revival, a seguito del referendum *Brexit*, nell'ambito del quale l'elettorato scozzese votava a

²⁵ Si v., anche per i dati relativi alle riunioni delle varie formazioni del Comitato, A. Paun, J. Sargeant, K. Shuttleworth, *Devolution: Joint Ministerial Committee*, Institute for Government, 11 December 2017, rinvenibile online.

²⁶ Sul punto v. R. Rawlings, *Brexit and the Territorial Constitution: Devolution, Reregulation and Inter-governmental Relations*, London, 2017.

²⁷ Si tratta, in ogni caso, di un sistema partitico del tutto peculiare, sicché la questione della *congruence/incongruence* non è declinabile allo stesso modo che nelle altre nazioni devolute.

²⁸ Su questa doppia anima v. D. Petrosino, *Lo Scottish National Party tra referendum e governo*, in A. Torre (ed.), *Il Regno è ancora Unito?*, Santarcangelo di Romagna, vol. II, 175.

maggioranza per il *remain*, e l'esecutivo reagiva con un libro bianco dal significativo titolo "Scotland's Place in Europe".

Ebbene, è diffusa in letteratura d'oltremarina la convinzione che il funzionamento del *JMC* dipenda prevalentemente dalla variabile delle *congruence* partitica, vale a dire dalla circostanza della coincidenza (o meno) di colore partitico al governo di Whitehall e delle amministrazioni devolute, di modo che le relazioni intergovernative siano, allora, essenzialmente, relazioni intra-partitiche e che, dunque, operino fluidamente nel momento in cui i contatti fra rappresentanti dei governi sono, prima ancora, contatti fra personale appartenente allo stesso partito²⁹. È pur vero, d'altra parte, che la scarsa significatività del *JMC* dipende anche da altri fattori, legati alle singolarità della *devolution* britannica ove confrontata con le principali esperienze regionali e federali occidentali. Fattori, perciò, più strutturali di quello legato alla *congruence/incongruence* partitica, che in democrazia è necessariamente variabile. Diversamente dai più rilevanti ordinamenti composti della famiglia liberal-democratica, il Regno Unito conosce poche entità autonome, che inoltre coprono una scarsa percentuale di territorio e, soprattutto, accolgono circa il 15% della popolazione. Circostanze che determinano un favor verso la maggiore utilità ed efficacia delle relazioni bilaterali fra Whitehall e singolo esecutivo devoluto, volta per volta interessato³⁰. Il che dipende anche dal carattere asimmetrico della *devolution*, cioè dalla diversità dei modelli di autonomia e, più a monte, delle ragioni culturali, politiche ed economiche che reggono ciascuna *devolution*³¹.

Quest'asimmetria è, inoltre, duplice: non essendo l'Inghilterra devoluta, la grande maggioranza del territorio e degli abitanti del Regno sono sottoposti al diretto governo di Whitehall. Tale circostanza pone una delle questioni più critiche e delicate della *devolution*, di cui molto si discute in letteratura come in politica: la cd. *English Question*, vale a dire la circostanza per cui, nelle *reserved matters*, Westminster e Whitehall sono il legislativo e l'esecutivo di tutto il Regno, mentre nelle *devolved matters*, il primo legifera e il secondo governa per la sola Inghilterra, sedendovi, tuttavia, anche rappresentanti eletti nelle nazioni devolute³².

Tutte queste peculiarità, in definitiva, fanno delle relazioni intergovernative nel Regno Unito un sistema vistosamente attraversato da dinamiche schiettamente politiche, che, in quanto tali, ben si prestano a essere oggetto di elaborazione, programmazione e, in prospettiva, campagna elettorale, da parte delle forze politiche che si contendono il governo, tanto a livello nazionale che regionale.

²⁹ Fra i molti v. W. Swenden, N. McEwen, *UK Devolution in the Shadow of Hierarchy: Intergovernmental Relations and Party Politics*, in 12(4-5) *Comparative European Politics* 488 (2014); M. Keating, *Intergovernmental Relations and Innovation: From Co-operative to Competitive Welfare Federalism in the UK*, in 14 *The British Journal of Politics and International Relations* 214 (2012).

³⁰ Sul punto v., *funditus*, G.W. Horgan, *Inter-institutional Relations in the Devolved Great Britain: Quiet diplomacy*, in 14(1) *Regional & Federal Studies* 113 (2004).

³¹ Ragione per cui autorevole dottrina declina al plurale le *devolution*: A. Torre, «On *devolution*», cit., 206.

³² Sul tema v. R. Hazell, *The English Question*, Manchester, 2006; in letteratura italiana, S. Parolari, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova, 2008.

5. Fra revival separatisti e conflitti istituzionali. Verso una nuova *congruence* partitica laburista?

In conclusione, può dirsi che la dimensione politica della tensione fra unità e autonomia, che ovunque connota la sostanza dei rapporti multilivello è, nel Regno Unito, ancor più pregnante e significativa, assegnando un ruolo determinante ai governi e ai partiti che, in un dato momento, guidano gli esecutivi.

Cosicché, i destini dell'articolazione territoriale del potere dipendano, più che altrove, dalle modalità con cui i partiti che occupano i vari governi riescono a (e, prima ancora, vogliono) definire il punto di equilibrio fra esigenze di uniformità e differenziazione e fra tensioni separatiste e unioniste.

È proprio questa tensione ad aver esposto l'assetto delle *intergovernmental relations* al versante più critico della loro storia: mentre Cameron (col consenso dell'opposizione laburista) concedeva il referendum sull'indipendenza scozzese, scommettendo sul fallimento, i suoi successori hanno radicalmente escluso questa ipotesi, nuovamente acuitasi dopo *Brexit*. Mentre, frattanto, nel 2021 in Galles si è osservato un picco di consensi mai registrato dalla sondaggistica per l'ipotesi indipendentista, le complesse questioni del confine terrestre fra Ulster e Irlanda repubblicana ha determinato il riaccendersi del conflitto interno fra separatisti e unionisti. Resta, in ogni caso, quello scozzese il caso politicamente più significativo per note ragioni storiche, sul quale, per il momento, la Corte suprema ha escluso la possibilità per il Parlamento scozzese di chiamare una consultazione sulla questione indipendentista, questo rientrando nelle *reserved matters* “the Union of the Kingdoms of Scotland and England” e “the Parliament of the United Kingdom”³³.

Al di là del merito della pronuncia, abbondantemente commentata, interessa qui il tentativo, da parte del governo scozzese, di risolvere la questione per vie giurisdizionali, nella specie, con riguardo al riparto di competenze. Sotto quest'aspetto, il caso catalano è significativo: dopo anni di conflitto fra i governi popolari e il fronte indipendentista, prevalentemente combattuto nelle aule di tribunale, l'avvenuta alternanza e la fase dei governi a guida socialista hanno portato alla normalizzazione, dunque alla pacificazione della situazione.

Insomma, come il caso scozzese del 2014 è stato da più parti ripreso come esempio, per la Spagna, di gestione politica e negoziale in grado di attenuare la tensione separatista, la situazione potrebbe, ora, risultare ribaltata. D'altra parte, sia Westminster che Holyrood si approssimano al rinnovo elettorale: i sondaggi in vista delle elezioni generali, che devono tenersi entro gennaio 2025, registrano una forbice molto ampia fra il *Labour* e i *Tory*, lasciando prevedere un esito abbastanza scontato; i sondaggi in vista delle elezioni scozzesi del 2026 registrano un progressivo avvicinamento fra lo *SNP* (comunque in testa) e il *Labour*. Di certo, è tutto *in fieri*, ma è verosimile che, dopo i complessi anni di *Brexit*, dell'emergenza pandemica e della politica interventista nelle recenti crisi belliche, lo scenario politico si

³³ Supreme Court, Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998.

appretti a cambiare, nel senso di riconsegnare la dinamica delle relazioni intergovernative a una rinnovata *congruence* partitica laburista.

Luca Dell'Atti
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
luca.delatti@uniba.it