

## Between *exit* and disintegration: *devolution* e relazioni intergovernative nel Regno Unito dopo Brexit

Gabriella Saputelli\*

Al di là degli aspetti politici, *Brexit* ha enormi conseguenze non solo sul piano dei rapporti con l'UE e delle relazioni internazionali, ma sul sistema costituzionale del Regno Unito, con forti implicazioni sull'assetto territoriale. La vastità delle discussioni che si sta svolgendo a livello istituzionale e accademico in UK svela la complessità del tema che coinvolge una molteplicità di fattori, ma accende i riflettori anche sui punti deboli di un sistema da sempre indicato e apprezzato come modello di flessibilità e pragmatismo. Il Regno Unito che tra poco uscirà dall'Unione europea è, infatti, profondamente diverso da quello che nel 1973 vi fece ingresso, non solo per via dell'influenza dettata da quasi 50 anni di partecipazione al processo europeo su gran parte della legislazione, ma per il mutamento della stessa conformazione interna dello Stato, dovuta ai processi di 'devolution' iniziati sulla fine degli anni '90 e proseguiti anche nel periodo della crisi economica.

Non potendo essere inquadrato tra i sistemi 'federali' o 'regionali', il Regno Unito si presenta come uno Stato unitario (*Plurinational Union*) composto da quattro 'Nazioni', tre delle quali – Galles, Scozia, Irlanda del Nord – si caratterizzano per un forte decentramento di poteri<sup>1</sup>. Il processo di devolution è stato avviato nel 1998 attraverso la stipula di distinti accordi, ricontrattati e modificati più volte negli anni, che hanno dato vita ad un modello fortemente asimmetrico, con una quasi completa separazione di competenze e l'assenza di 'shared rules', con un debole impianto di relazioni intergovernative e di giustizia costituzionale, e con un sistema finanziario prevalentemente centralizzato.

Gli accordi di devolution hanno modificato profondamente l'ordinamento complessivo senza apportare modifiche sostanziali alla struttura dello Stato centrale, la cui fisionomia è rimasta pressoché immutata: uno Stato ottocentesco fondato sulla 'Parliamentary sovereignty' senza una vera e propria costituzione scritta. L'approccio 'pragmatico' ha certamente permesso molta flessibilità nelle scelte e nelle procedure, ma ha implicato anche che "there are no clear ways of resolving the resulting conflicts"<sup>2</sup>. Questa impostazione ha funzionato discretamente nel primo decennio (1998-2007), in un contesto di omogeneità politica/partitica e la possibilità di politiche espansive, mentre ha iniziato a mostrare segni di debolezza dal 2008, quando sono intervenute divergenze partitiche/politiche e la crisi economica ha iniziato a produrre i suoi effetti<sup>3</sup>.

Per le amministrazioni 'devolute' le ripercussioni della Brexit riguardano non 'solo' la perdita dei fondi europei e dei benefici del mercato interno, ma toccano temi ancor più delicati, come l'accordo di pace nell'Irlanda del Nord e le aspirazioni secessioniste della Scozia. Nel complesso, l'uscita dall'UE ha spinto il governo centrale ad andare in direzione contraria al processo di devolution e messo in discussione l'unità stessa del Regno Unito: "broadly, there are three scenarios for the constitutional future of the UK after Brexit: recentralization; disintegration; or reconfiguration"<sup>4</sup>.

Come in altre parti d'Europa, la 'devolution' in UK è avvenuta in un contesto pienamente coinvolto nell'UE (e forse anche su impulso della stessa) e il recesso ha ora aperto la discussione su una serie di questioni fondamentali: l'allocatione delle competenze di ritorno dall'UE tra centro e amministrazioni devolute (come ad esempio, in materia di agricoltura, pesca e ambiente); la necessità di sostituire il 'common framework' europeo con un 'British common framework' in grado di salvaguardare il mercato interno in UK e l'unità della cittadinanza; l'opportunità di introdurre 'shared rules' tra governo centrale e devolved administrations, la ridefinizione delle regole per la distribuzione delle risorse, la necessità di limitare l'aumento del divario territoriale. Su questi aspetti si sono generate tensioni tra Whitehall/Westminster e i Governi decentrati, che hanno avuto evidenti ripercussioni sulle relazioni intergovernative (dovute ad una forte ricentralizzazione del sistema decisionale e ad uno scarso coinvolgimento delle autorità decentrate) e sono confluite in numerosi conflitti 'costituzionali'<sup>5</sup>. Le cause sono riconducibili in parte alla difficoltà di uscire da un ordinamento, quale quello europeo, che condiziona fortemente gli Stati membri e il loro posizionamento nello scenario globale. Le vicende cui abbiamo assistito mostrano tuttavia che le cause dell'impasse istituzionale e dei conflitti politico/costituzionali sono per lo più interne: l'assenza di meccanismi per stabilizzare e rafforzare l'unità, la debole protezione costituzionale per le entità decentrate, le cui prerogative sono state finora tutelate più a livello politico, la debolezza delle sedi di raccordo e partecipazione. In definitiva, il sistema costituzionale inglese si è rivelato fortemente impreparato e inadeguato ad affrontare le ripercussioni di Brexit.

Le tensioni che si sono generate nel Regno Unito a seguito della decisione di uscire dall'Unione Europea, con particolare riferimento alla devolution e alle relazioni intergovernative tra centro e amministrazioni devolute, offrono interessanti spunti di riflessione per gli studi regionali e federali in Europa, in generale, e per il processo di regionalismo differenziato che si è avviato in Italia. L'esperienza inglese, anche se peculiare, mostra le ripercussioni di una accentuata differenziazione regionale perseguita senza adeguati meccanismi volti a preservare e rafforzare l'unità dell'ordinamento. La questione cruciale resta così quella indicata da Daniel Elazar: se "one of the characteristics of federalism is its aspiration and purpose simultaneously to generate and maintain both unity and diversity [...] the question remains open as to what kinds or combinations of diversity are compatible with federal unity and which ones are not"<sup>6</sup>. Nel Regno Unito il dibattito in corso su "how to strengthen the Unity" potrebbe avvalersi di alcune esperienze europee (Germania, Spagna, Italia) e degli strumenti predisposti. Per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, potrebbe essere utile il paragone con le previsioni costituzionali a presidio dell'unità dell'ordinamento e della cittadinanza (come l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lett. m) dell'art. 117 Cost.), tornate al centro del dibattito sul regionalismo differenziato.

<sup>1</sup> Non vi è stata alcuna devolution in Inghilterra (per la quale si parla di una "English question"), dove sono stati stipulati accordi con le autorità locali (cities and combined authorities). Sulla storia e le peculiarità dell'esperienza costituzionale del Regno Unito si veda Schütze R.-Tierney S. (2018), *The United Kingdom and the Federal Idea*, Bloomsbury.

<sup>2</sup> Keating M. (2018), "Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom", in *Droit et société*, 2018/1 (n. 98), 54.

<sup>3</sup> In occasione dei 20 anni di devolution sono stati pubblicati diversi report volti a dare una valutazione del processo: si veda Institute for government (2019), *Has Devolution Worked? The first 20 years*, Edited by Akash Paun and Sam Macrory, London, luglio.

<sup>4</sup> Keating M., *op. cit.*, p. 59.

\* Ricercatrice presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA-CNR)

<sup>5</sup> La vicenda dello EU Withdrawal Act è in proposito fortemente significativa. Per una breve ma efficace panoramica si veda Young A. (2019), *The Law, in Article 50 two years on*, The UK in a Changing Europe, 29 marzo, pp. 16-17.

<sup>6</sup> Elazar D. J. (1979), *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan, Israel: Turtledove Publishing, 64, 67.