

Devolution
club

Associazione per il Dialogo Costituzionale



*Nuovi Studi
di Diritto Pubblico
Estero e Comparato*

**Collana del Devolution Club
diretta da
Tania Groppi e Alessandro Torre**

Il Regno è ancora Unito?

**Saggi e commenti sul referendum scozzese
del 18 settembre 2014**

a cura di Alessandro Torre


**MAGGIOLI
EDITORE**



Associazione per il Dialogo Costituzionale

***Nuovi Studi
di Diritto Pubblico
Esteri e Comparato***

**Collana del Devolution Club
diretta da
Tania Groppi e Alessandro Torre**

Il Regno è ancora Unito?
**Saggi e commenti sul referendum scozzese
del 18 settembre 2014**

a cura di Alessandro Torre

Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del Consiglio di Amministrazione e dei Dipartimenti di Giurisprudenza e di Scienze Politiche dell'Università di Bari Aldo Moro; del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano Bicocca; del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino; del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Roma Sapienza; del CCSDD della Johns Hopkins University/Università di Bologna; del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona; del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bergamo; del Zukunftskolleg dell'Università di Costanza.

© Copyright 2016 by Maggioli S.p.A.
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2008

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595
www.maggiolieditore.it
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2016
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna (RN)

Indice

Saggio introduttivo

Una Costituzione sotto stress. Riflessioni sul referendum scozzese del 18 settembre 2014

<i>di Alessandro Torre</i>	pag.	9
Commenti: <i>John Morison, Sebastian Payne, Adam Tomkins</i>	»	60

Parte I

Devolution e indipendentismo in Scozia

Breve storia del nazionalismo scozzese

<i>di Davide Gianluca Bianchi</i>	»	71
Commenti: <i>Patricia Hogwood</i>	»	86

Devoluzione e secessionismo in Scozia. Il percorso (ancora in atto?) di un'identità

<i>di Marina Calamo Specchia</i>	»	89
Commenti: <i>Richard W. Bauman, Cathal McCall</i>	»	111

I progetti scozzesi di Costituzione scritta, tra continuità e innovazione

<i>di Maria Dicosola</i>	»	117
Commenti: <i>Cormac Mac Amhlaigh</i>	»	136

L'Unione Europea e il caso scozzese: il difficile equilibrio tra identità europea e identità nazionale

<i>di Maria Caterina Baruffi</i>	»	139
Commenti: <i>Stanley Henig</i>	»	154

Parte II**La realizzazione del referendum**

Le istituzioni britanniche e il voto referendario sull'indipendenza della Scozia	
<i>di Gaetano Marzulli</i>	» 159
Commenti: <i>Joseph Jaconelli, Stephen Sedley</i>	» 171
Lo <i>Scottish National Party</i> tra referendum e governo	
<i>di Daniele Petrosino</i>	» 175
Commenti: <i>Lindsay Stirton</i>	» 195
Le posizioni referendarie della <i>Coalition Tory-Lib Dem</i>	
<i>di Claudio Martinelli</i>	» 201
Commenti: <i>George Jones</i>	» 217
L'opposizione laburista e il referendum	
<i>di Matteo Nicolini</i>	» 223
Commenti: <i>Alistair Clark</i>	» 240
La marcia verso lo <i>Scotland's moment of destiny</i>: un'analisi della campagna per il referendum	
<i>di Simone Gianello</i>	» 245
Commenti: <i>Elizabeth Wicks, Elisenda Casanas Adam</i>	» 260
The macroeconomic debate during and after the independence referendum campaign	
<i>di Anton Muscatelli</i>	» 265
Il referendum in Scozia e la due impartiality dei media: spunti di riflessione su frammentazione e identità collettive	
<i>di Paolo Cavaliere</i>	» 281
Commenti: <i>Colm O'Cinneide, Jim Murdoch</i>	» 296
Votare per il referendum: quali regole?	
<i>di Justin O. Frosini e Giacomo Tagiuri</i>	» 303
Commenti: <i>Peter Leyland</i>	» 313

Il referendum sull'indipendenza scozzese: una panoramica del voto	
<i>di Maria Daniela Poli</i>	» 317
Commenti: <i>Michael Keating, Dennis Kavanagh, Stephen Tierney</i>	» 326

Parte III

Quali prospettive costituzionali?

La forma di governo britannica <i>post</i> referendum	
<i>di Elisabetta Palici di Suni</i>	» 335
Commenti: <i>John Curtice, Chris Himsworth, Graham Walker</i>	» 352

L'onda lunga del referendum. Prospettive per l'esecutivo britannico dopo la consultazione scozzese	
<i>di Giulia Caravale</i>	» 359
Commenti: <i>Jim D. Gallagher, Conor Gearty</i>	» 371

La Commissione Smith e la questione scozzese: ritorno a una politica costituzionale addomesticata?	
<i>di Marco Goldoni</i>	» 377
Commenti: <i>Aileen McHarg, Alan Trench</i>	» 386

Le conseguenze della nuova fase devolutiva per il Parlamento di Westminster: aprire il vaso di Pandora?	
<i>di Giovanni Rizzoni</i>	» 393
Commenti: <i>Mark Elliott, Philip Norton (Lord Norton of Louth)</i>	» 401

Il futuro della Scozia passa attraverso la soluzione della questione inglese?	
<i>di Sara Parolari</i>	» 407
Commenti: <i>Vernon Bogdanor, Ian Leigh</i>	» 419

Il local government in Scozia dopo il referendum sull'indipendenza: un "big business" di scarso peso politico alla ricerca di una sanzione costituzionale

di Silvio Troilo » 423

Commenti: *Colin Copus* » 447

I diritti fondamentali in Scozia fra lo *Human Rights Act* e lo *Scotland Act*. Cosa cambierà nella Scozia post-referendaria?

di Giovanni Poggeschi » 451

Commenti: *Iain McLean* » 464

I riflessi del referendum indipendentista scozzese sul sistema giudiziario

di Pamela Martino » 467

Commenti: *Alan Paterson* » 492

Per approfondire

Indipendenza e referendum in Scozia: una bibliografia ragionata

di Laura Fabiano » 495

Una Costituzione sotto stress. Riflessioni sul referendum scozzese del 18 settembre 2014

di *Alessandro Torre* *

Sommario: 1. Premessa – 2. La campagna referendaria – 3. Incertezze e timori pre-referendari – 4. Arriva *The Vow* – 5. Un documento emergenziale – 6. “*Battle for Britain*” ed eclisse della sovranità? – 7. Le proposte di *The Vow*: I - permanenza del Parlamento scozzese – 8. II - *Devolution max* e *Barnett formula* – 9. *Referendum Day* 10 – *Devolution* e indipendenza, quali connessioni? – 11. Scrivere oggi sul referendum del 18 settembre – 12. Lo stress come metafora costituzionale.

1. Premessa

Nella giornata del 18 settembre 2014 si celebrava, imponendosi all’attenzione del Regno Unito e di un’intera Europa già percorsa da numerose tensioni separatiste, il referendum con cui l’elettorato scozzese era chiamato alle urne per esprimersi sull’indipendenza della nazione dallo Stato britannico.

Per un non breve arco di tempo – ovvero fin da quando la sua indizione era stata preannunciata entro le coordinate di quegli eventi elettorali che nel quadro della *devolution* avevano condotto il partito dei nazionalisti verso forti posizioni di governo – questo referendum ha prodotto nel Regno Unito uno stato di accelerazione del confronto politico e costituzionale che è stato considerevolmente amplificato per via mediatica ed ha conosciuto una forte risonanza in ambiti di gran lunga più vasti della ristretta area degli addetti ai lavori.

Per via delle sue potenziali implicazioni costituzionali questo referendum, che si è posto al vertice di una catena di consultazioni popolari indette nelle aree di applicazione della *devolution*, non può essere considerato né come una manifestazione marginale di quella generale ondata di separatismi che sta caratterizzando diversi Stati di democrazia più o meno avanzata nell’intera area europea, né come un fenomeno politico tribale che ha interessato un’area periferica di un Regno Unito post-imperiale, né infine come un episodio isolato o un mero incidente di percorso nella corrente della grande transizione costituzionale che da quasi un ventennio, con inizio nel periodo di governo del *New Labour*¹, è in atto nello Stato britannico. Se accetta questa premessa, il voto scozzese per

* Professore ordinario di Diritto Costituzionale nell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” – Presidente del *Devolution Club*.

¹ Una panoramica complessiva dei caratteri del riformismo neolaburista si può sufficientemente tracciare ponendo a confronto gli ampi studi di J. MORRISON, *Reforming Britain. New Labour*,

l'indipendenza non può essere archiviato negli annali della costituzione evolutiva come un episodio territorialmente circoscritto che nel passato prossimo ha avuto luogo, districandosi dalle maglie della tradizionale dogmatica costituzionale e quindi mancando di poco il suo obiettivo destabilizzatore della storica Unione dei regni, di cui si dirà più avanti.

Altrimenti detto, le onde che il voto scozzese ha dapprima prodotto sulla superficie di una “costituzione politica”² che per propria definizione è in incessante trasformazione e

New Constitution?, London, Reuters-Pearson, 2001; D. OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford, Oxford U.P., 2003; N. JOHNSON, *Reshaping the British Constitution*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004; e nel contributo ad impostazione politologica di D. RICHARDS, M.J. SMITH, *The Hybrid State: New Labour's Response to the Challenge of Governance*, in S. LUDLAM, M.J. SMITH (a cura di), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, pp.106 ss. Per una visuale europeo-continentale v. F. FAUCHER-KING, P. LE GALÈS, *The New Labour Experiment. Change and Reform Under Blair and Brown*, Stanford (Cal.), Stanford U.P., 2010.

² A questo proposito non si può non rammentare l'opinione che fu propria di J.A.G. Griffith, il quale, distinguendosi come ironico osservatore delle istituzioni britanniche negli anni del *welfare* e della sua sopravvenuta crisi dell'ultimo trentennio del Novecento, analizzava le trasformazioni della forma di governo del Regno Unito sintetizzandole attraverso la nota osservazione che la costituzione britannica è, sostanzialmente, «*what happens*». Era in tal modo proposta all'attenzione generale una definizione appariscente e forse anche eccessivamente semplificatrice che immaginava l'ordinamento britannico come una costruzione tutta politica e come tale, prima ancora che regolata dal diritto formale, determinata dall'avvicinarsi degli effetti di accadimenti, a volte perfino casuali o imprevedibili, che sono tuttavia idonei a stabilizzarsi in novità istituzionali e giuridiche a cui imprimono inconfondibili elementi di riconoscimento derivanti dall'originario *imprinting* politico. Questo punto di vista, destinato a seguire un lungo corso nel pensiero giuspubblicistico britannico, sembrava porre in preminente rilievo una lettura effettuale di quanto contribuisce a dare consistenza alla costituzione del Regno Unito, e di certo ha colpito la fantasia di chi tende a enfatizzarne la natura “non scritta” o “non codificata”, ma in realtà un'asse portante di questa lettura va ricercata in una interpretazione madisoniana del sistema britannico che egli applicava al Regno Unito per definire l'intrinseca fisionomia di una costituzione in cui la giuridicità formale è secondaria rispetto al pragmatismo politico, come si legge in S.L. ELKIN, *Madison and After: The American Model of Political Constitution*, in *The Political Quarterly*, 1-2012, pp.60-68; e un'analisi più approfondita della questione si ha in M.H. REDISH, *The Constitution as Political Structure*, New York, Oxford U.P., 1995. Tale appunto la tesi di fondo intorno a cui J.A.G. GRIFFITH, secondo una percezione corrente alquanto approssimativa, sembrava costruire le argomentazioni di *The Political Constitution, VII Chorley Lecture* impartita alla *London School of Economics* il 14 giugno 1978 e pubblicata nella *Modern Law Review*, 1-1979, pp.1-21, che in realtà sono considerevolmente più complesse. Riletture critiche dell'approccio dell'eminentissimo studioso del *government* britannico si trovano, tra i molti, in T. POOLE, *Tilting at Windmills?: Truth and Illusions in 'The Political Constitution'*, in *Modern Law Review*, 2-2007, pp. 250-277; e in G. GEE, G.C.N. WEBER, *What is Political Constitution?*, Oxford, Oxford U.P., 2010. Per un ampliamento in chiave storico-comparatistica v. D.J. GALLIGAN, M. VERSTEEG, *Social and Political Foundations of Constitutions*, Cambridge, Cambridge U.P., 2013. Non sono certamente rare, e godono di una nobile tradizione nella letteratura giuspubblicistica britannica, le letture che danno risalto alla natura della costituzione britannica quale costituzione “politica”: la loro rassegna può inaugurarsi con il Walter BAGEHOT di *The English Constitution* (1867) – che Dicey definiva un puro *political scientist* – per giungere ai contributi che sono offerti da ultime generazioni di osservatori i quali, pur senza di-

il cui essere non scritta può produrre più complicazioni che vantaggi non si sono attenuate per ritornare nella calma piatta di un placato unionismo che possa brindare al salvataggio dell'integrità del regno. In realtà, il referendum, arginando almeno temporaneamente gli effetti che una radicalizzazione della questione scozzese avrebbe rapidamente prodotto nel senso della trasformazione del sistema costituzionale³, ha lasciato dopo di sé delle increspature che sono pronte a intensificarsi per rimettere in movimento l'intero processo di ristrutturazione delle istituzioni e dello stesso diritto costituzionale, e perfino a suscitare un nuovo *revival* indipendentistico.

A tale proposito, anche sulla scorta di un'indagine svolta "sul campo" nei giorni del referendum da cui è nato il progetto di questo volume collettivo⁴, e vieppiù alla luce dei più recenti sviluppi impressi nel Regno Unito a una questione costituzionale che attual-

staccarsi da una visione giuridica dell'ordinamento costituzionale, pongono in risalto gli effetti di quei dinamismi politici che le attribuiscono il carattere di una flessibilità archetipica: così, per esempio, V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford, Hart, 2009; e precedentemente, con non minore senso critico, A. KING che nella sua *Hamlyn Lecture 52* dal titolo *Does the United Kingdom Still Have a Constitution?*, London, Sweet & Maxwell, 2001), identificava l'influenza della politica in atto sulla cd. « *traditional British constitution* » di eventi connessi alla crescente influenza politica delle Corti, delle autonomie locali e della *devolution*, e della forte *leadership* partitica, osservando che « *By the early years of the 20th century, the United Kingdom, although still a monarchy in form, had become virtually a republic in fact* », p. 24, e ss. nel capitolo *The British Tradition and Its Logic*. Tutta filtrata attraverso la lente dell'istituzione parlamentare è la scarsa definizione che della *political constitution* è data per via telematica dalla diffusissima *Wikipedia*, secondo cui la tipica costituzione "politica" sarebbe « *a constitution where the legislature is the main check upon executive power* » (in ciò distinguendosi dalla *legal constitution* in cui il controllo sul potere esecutivo è esercitato principalmente dalle Corti. Ma infine *Wikipedia* conclude che « *In many countries both political and legal checks will be used to control the government* », con ciò fondando, in modo non meno schematico, una propria definizione di costituzione "mista" in cui un osservatore ben allenato e, soprattutto, volenteroso potrebbe intravedere una remota eco della coesistenza della sovranità (politica) del parlamento e della preminenza (giuridica) della *rule of law* di derivazione diceyana. Per un ampliamento di questa lettura v. R.E. GOODIN, *Designing Constitutions: The Political Constitution of a Mixed Commonwealth*, in *Political Studies*, 3-1996, pp. 635-646. Sul contributo della giurisprudenza alla formazione di una costituzione mista v. A. TOMKINS, *The Role of the Courts in the Political Constitution*, in *The University of Toronto Law Journal*, 1-2010, pp. 1-22.

³ Così nell'ampia analisi tracciata in A. GAMBLE, *The Constitutional Revolution in the United Kingdom*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 1-2006, pp. 19 ss.

⁴ Uusufruendo del finanziamento per una *MacCormick Fellowship*, chi scrive ha trascorso come *visiting professor* l'intero settembre 2014 presso la *School of Law* dell'Università di Edimburgo, con lo scopo di osservare l'andamento del dibattito costituzionale e del confronto politico nelle settimane che hanno preceduto il "Referendum Day", di seguire l'andamento del voto, e di registrare le reazioni nell'immediato clima post-referendario. Questa indagine, che si è valsa anche di contatti nelle Università di Glasgow e dello Strathclyde, con esponenti del Parlamento scozzese e della comunità italiana tramite il Consolato e il locale Istituto Italiano di Cultura, si è in seguito trasformata in una "missione" del *Devolution Club* poiché alcuni cui soci hanno rinforzato la presenza nei giorni del voto e il loro intervento ha prodotto quel più ampio concorso di idee che è alla base di questo volume collettivo.

mente sta sostenendo un urto ben più pesante⁵, il referendum indipendentistico scozzese va attentamente considerato, oltre che per la sua rilevanza intrinseca, alla luce delle ripercussioni che ha prodotto sull'intero ordinamento costituzionale dello Stato britannico. Alla congiuntura referendaria scozzese ben si adattano, infatti, sia la nozione di “*stress costituzionale*” che integra la tesi di fondo, fin troppo ovvia nella sua evidenza, di queste riflessioni, sia la non meno ovvia considerazione dell'inscindibile nesso che alla prospettiva indipendentistica lega la *devolution* nella sua duplice accezione di efficace formula di *multi-level government* e di categoria interpretativa che possa dare finalmente un nome alla forma di Stato britannica del *post-welfare*.

2. La campagna referendaria

Il referendum indipendentistico scozzese si è proposto come un appuntamento partecipativo atteso e accuratamente preparato nel suo profilo propagandistico dai separatisti di ogni colore attivi nell'area scozzese: lo *Scottish National Party* (d'ora in poi SNP) in prima linea, e con esso gli ecologisti dello *Scottish Green Party*, pressoché tutte le formazioni della sinistra radicale⁶ tra cui in particolare evidenza gli *Scottish Socialists* e numerosi gruppi di pressione disseminati in una società civile vivece e disponibile alla mobilitazione generale. Su tali basi politiche, il voto interveniva a conclusione di una

⁵ Il riferimento corre immediatamente all'esito di un altro referendum, tenuto nell'intero Regno Unito, nella giornata del 23 giugno 2016, per decidere sulla questione del Brexit, ovvero dell'uscita dall'Unione Europea (“*leave*”) o sulla conservazione del vincolo (“*remain*”) alle condizioni che erano state precedentemente negoziate dal Primo Ministro Cameron, attualmente dimissionario. È ampiamente presumibile che delle implicazioni politiche e soprattutto costituzionali del *Brexit*, e pertanto del voto favorevole all'abbandono britannico dell'Europa unita, possa trattare un nuovo volume collettivo, ma fin d'ora appare stridente il contrasto che si è verificato tra un esito anti-europeista del referendum e un maggioritario allineamento scozzese a favore dell'opzione-*remain*, che lascerà spazio al *revival* di nuove e motivate iniziative indipendentistiche per la Scozia (nonché, ma in uno scenario di area pervaso da contrapposti nazionalismi ed esposto al rischio di nuove lacerazioni civili, per l'Irlanda del Nord). Alcuni elementi del quadro costituzionalmente contraddittorio suscettibile di emergere dal successo del *Brexit* erano state già lucidamente prefigurate in alcuni passaggi della riflessione della *UK Constitutional Law Association*, e qui tra i molti nel *paper* di A. MCHARG, *A Tale of Two Constitutions?*, UK Constitutional Law Association Blog, 17 dicembre 2013, in <http://ukconstitutionallaw.org>; mentre le radici scozzesi della questione si possono desumere da quanto scriveva, in attesa del referendum per l'indipendenza, J.H.H. WEILER in *Scotland and the EU: a Comment*, *ibidem*, 10 settembre 2014. D'altra parte è stato ultimamente stigmatizzato lo stridente contrasto che molto presumibilmente si verificherà tra gli effetti del Brexit e il processo di avanzamento della *devolution* nell'intero Regno Unito e particolarmente nella Scozia il cui Parlamento potrebbe opporre un veto all'abbandono dell'Unione Europea o optare a sua volta per la separazione (sul punto cfr. J. MURKENS, *Brexit: The Devolution Dimension*, e P. REID, *Brexit: Some Thoughts on Scotland*, *ibidem*, 28 giugno e 2 luglio 2016).

⁶ Da cui provengono ardite proiezioni costituzionali si matrice marxista, come si legge in J. SILLARS, *In Place of Fear II. A Socialist Programme for an Independent Scotland*, Glasgow, Vagabond Voices, 2014. I collegamenti tra istanze del nazionalismo e programmi autodeterminativi di ispirazione socialista sono stati posti in luce nella rassegna di G. HASSAN, R. LETT (a cura di), *Radical Scotland. Arguments for Self-Determination*, Edinburgh, Luath Press, 2011.

intensa campagna⁷ che in alcuni tratti delle settimane precedenti aveva non poco allarmato i maggiori partiti britannici confluenti per l'occasione nel compatto fronte unionista raccolto sotto la denominazione *Better Together*.

Diversi sondaggi avevano infatti segnalato, a pochi giorni dal voto, un rischioso assottigliamento della maggioranza anti-indipendentista: un dato, questo, che si sovrapponeva all'esito – reso pubblico il 22 agosto – della raccolta di oltre un milione di firme a favore di una petizione separatista, ben lasciava trasparire un'evoluzione vantaggiosa per la causa dell'indipendenza che era sostenuta da tutti coloro i quali, sotto l'egida collettiva dell'organizzazione “ombrello” *Yes Scotland* costituitasi nel 2012⁸, stavano conducendo una campagna efficace perché molto più creativa e corale di quella proposta dai loro antagonisti. La cronaca dei giorni immediatamente precedenti il voto racconta che, a cagione della particolare efficacia della campagna di *Yes Scotland*, la crescita di un allineamento pro-indipendenza dell'elettorato, reale o presunto che fosse (resta infatti aperto, come in Italia, il dubbio che anche nel Regno Unito i sondaggi abbiano spesso lo scopo non di stimare il reale orientamento politico degli elettori, bensì di influenzarlo mentre la gestazione del voto elettorale o referendario è in pieno svolgimento), produceva l'effetto di diffondere tra gli unionisti un certo qual timore, in buona parte tutt'altro che ingiustificato, che nella fase finale della campagna un repentino prevalere dell'opzione separatista conducesse il Regno Unito verso quella catastrofe costituzionale il cui verificarsi già diversi oppositori di ogni forma di *devolution* avevano profetizzato in tempi passati.

Entravano in tal modo a confronto diversi codici comunicativi⁹ in cui, al di là dei singoli argomenti in dibattito, ad essere posto alla prova era il senso da attribuire all'identità nazionale scozzese. Dalla campagna di *Better Together* proveniva una dovi-

⁷ Da parte nazionalista, ben ricostruite rassegne dell'*epos* della campagna e della sua risoluzione nel voto del 18 settembre sono in D. TORRANCE, *100 Days of Hope and Fear. How Scotland's Referendum Was Lost and Won*, Edinburgh, Birlinn, 2014 e P. GEOGHEGAN, *The People's Referendum. Why Scotland Will Never Be the Same Again*, Edinburgh, Luath Press, 2014.

⁸ Il credo politico di questa composita organizzazione referendaria si riassume nella dichiarazione pronunciata dagli animatori delle manifestazioni collettive di lancio della campagna separatista tenute a Edimburgo e a Glasgow: «*I believe it is fundamentally better for us all, if decisions about Scotland's future are taken by the people who care most about Scotland, that is, by the people of Scotland. Being independent means Scotland's future will be in Scotland's hands. There is no doubt that Scotland has great potential. We are blessed with talent, resources and creativity. We have the opportunity to make our nation a better place to live, for this and future generations. We can build a greener, fairer and more prosperous society that is stronger and more successful than it is today. I want a Scotland that speaks with her own voice and makes her own unique contribution to the world: a Scotland that stands alongside the other nations on these isles, as an independent nation*».

⁹ Su cui v. l'attenta analisi di J. ROMERO-TRILLO, C. CHESHIRE, *The Construction and Disarticulation of National Identities through Language via-à-vis the Scottish Referendum of Independence*, in *Lodz Papers in Pragmatics*, 1-2014, pp. 416 ss.; ed anche il *paper* di L. PEDERSEN, 2014, *National Identities and Discursive Strategies in the Scottish Independence Referendum 2014 Debate - A Critical Discourse Analysis*, 2014, in <http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/13595/3/Upload%20til%20Rudar.pdf>.

zia di dati, per la gran parte affidabili e tematicamente meglio organizzati, sulle negative conseguenze del distacco della Scozia dal Regno Unito. Questa propaganda preferendaria non faceva mistero, anzi enfatizzandola, della sussistenza dei molteplici elementi di destabilizzazione che a una nazione scozzese resa indipendente sarebbero stati apportati sia sul piano interno, sia da parte delle istituzioni di Westminster in numerosi settori della vita pubblica e dell'organizzazione costituzionale, finanziaria, economica¹⁰. A dimostrazione di ciò si adducevano argomenti fondati sul solido sussidio di informazioni offerte dai dipartimenti dell'Esecutivo britannico e trasmessi attraverso i portavoce dei partiti unionisti (conservatore, laburista e liberaldemocratico) e del Segretariato di Stato noto come *Scotland Office* che a nome del Governo di Londra esercitava una costante attività in favore della conservazione dell'unità della famiglia britannica¹¹. Di contro, se si spinge lo sguardo oltre l'appello al sentimento nazionale, va considerato come non sempre convincenti risultassero le repliche dello SNP e più complessivamente degli indipendentisti riuniti nell'organizzazione denominata *Better Together* e da taluni derisi come improbabili "combattenti per la libertà", paladini di una nuova democrazia sostanzialmente privi di argomenti che andassero oltre il mero dato folclorico¹². Questa banalizzazione della propaganda indipendentistica non giovò molto alle posizioni dei loro antagonisti nelle settimane precedenti il voto. Naturalmente impegnata in una difesa a oltranza dell'integrità costituzionale del regno, *Better Together*, talvolta eccedendo, come a sua volta le è stato rimproverato da parte nazionalista¹³, nei toni allarmistici e nel tecnicismo, proponeva quale principale linea argomentativa una serrata critica degli argomenti che i suoi avversari adducevano a sostegno dell'indipendenza, spesso indefiniti

¹⁰ Dei principali argomenti a sostegno del "no" referendario si aveva una rassegna nel *reader* di B. MONTEITH (a cura di), *The Positive Case*, Peebles, Greenmantle. 2014. Di tenore scientifico pressoché inesistente, ma utile per comprendere il livello di semplificazione che caratterizzava una parte della propaganda unionista nelle sue espressioni più virulente è G. CALLOW, *Goodbye UK. Don't Vote 'Yes' Until You've Read this Book*, Austin (Tx), The Sunset Press, 2014.

¹¹ Così in SECRETARY OF STATE FOR SCOTLAND, *Scotland in the United Kingdom. An Enduring Settlement*, Edinburgh, Jan. 2015, Cm 8990. Infaticabile, in armonia con *Better Together* e con il Segretario di Stato per la Scozia, è stato inoltre l'impegno unionista dell'ex-Primo ministro Gordon Brown, il cui appassionato *commitment* unionista trovava un'articolata esposizione in G. BROWN, *My Scotland, Our Britain. A Future Worth Sharing*, London, Simon & Schuster, 2014.

¹² E le cui istanze libertarie erano state descritte, anche nella prospettiva del referendum, come fuovianti e limitative del progresso politico della nazione, come si può leggere in T. GALLAGHER, *The Illusion of Freedom. Scotland Under Nationalism*, London, C.Hurst & Co., 2009. Ma non sarebbero mancati interventi che, a loro volta, ponevano in evidenza gli aspetti deteriori della campagna unionista, come si esprimeva in C. KIDD, *The Defence of the Union: Ironies and Ambiguities*, in G. HASSAN, J. MITCHELL (a cura di), *After Independence. An Informed Guide to Scotland's Possible Future for Anyone Who Is Pro or Anti Independence, Unsure or Just Generally Curious*, Edinburgh, Luath Press, 2013, pp. 45 ss.

¹³ È tale un argomento critico che è stato rivolto contro la campagna unionista veicolata attraverso molti *mass media*, e di cui si ha una sintesi nel saggio-pamphlet di P. ANDERSON, *Fear and Smear. The Campaign Against Scottish Independence*, in proprio, Snowy Publications, 2015. Non meno critica la versione dei fatti proposta in J. PIKE, *Project Fear. How an Unlikely Alliance Left a Kingdom United but a Country Divided*, London, Biteback Publ., 2015, in cui sono stati enfatizzati gli elementi divisivi della campagna di *Better Together*.

nelle conclusioni ma i cui portavoce nelle piazze si rivelavano avversari più brillanti e in grado di captare l'immediato consenso degli elettori. A questo solido realismo unionista si opponeva nelle strade, sui *mass media* e negli innumerevoli dibattiti organizzati nell'intero territorio, una propaganda avveniristica che, guardando in direzione della prospettiva dell'indipendenza come passaggio intermedio tra la condizione di *devolution* e la costruzione dello Stato-nazione, proponeva temi e progetti tipici del riformismo nazionalista¹⁴.

Su tale base è dato interpretare, a voto avvenuto, l'eclatante espansione dell'adesione allo SNP che, nonostante l'esito sfavorevole del *referendum*, si è verificata nei mesi che hanno fatto seguito al voto. Esattamente come nella commedia sentimentale di Goldsmith, *She Stoops to Conquer*, che apparve sulle scene nel 1773 per narrare le umilianti traversie della giovane Kate che infine sarà protagonista di una folgorante ascesa sociale, pur sconfitto nel referendum il nazionalismo scozzese ha infine conosciuto un formidabile progresso per quanto riguarda il supporto popolare intervenuto nei mesi successivi al voto¹⁵, e il suo *leader* dimissionario Alex Salmond, che in conseguenza della sconfitta, e coerentemente con le regole non scritte del parlamentarismo britannico che trovano applicazione anche a Edimburgo, pur abbandonando la carica di *First Minister* nell'Esecutivo di Edimburgo perché vi subentrasse la vicepresidente del partito Nicola Sturgeon¹⁶, è diventato nella Camera dei Comuni, dopo le elezioni parlamentari britanni-

¹⁴ Questi temi sono stati efficacemente riepilogati in una letteratura che, anziché su organici progetti costituzionali ha concentrato le proprie speculazioni su un nuovo modello statale basato su politiche sociali di *welfare*; cfr. G. HASSAN, J. MITCHELL (a cura di), *After Independence. An Informed Guide to Scotland's Possible Future for Anyone Who Is Pro or Anti Independence, Unsure or Just Generally Curious*, cit., 2013, in cui si ripropongono temi precedentemente delineati in G. HASSAN, C. WARHURST, *Tomorrow's Scotland*, Edinburgh, Luath Press, 2002. V. anche i numerosi scritti riuniti in K. MCASKILL (a cura di), *Agenda for a New Scotland. Visions of Scotland 2020*, Edinburgh, Luath Press, 2005; e, con particolare attenzione ai collegamenti tra *welfare* e sviluppo dell'economia nazionale, E. SCANDRETT (a cura di), *Scotland of the Future. Sustainability in a Small Nation*, Edinburgh, Luath, 2003. Particolarmente concentrata sul referendum come discriminante tra due fasi evolutive della questione scozzese è lo studio di I. MCLEAN, J. GALLAGHER, G. LODGE, *Scotland's Choices. The Referendum and What Happens Afterwards*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2013.

¹⁵ Ne fornisce un'analisi alquanto entusiastica I. MCWHIRTER nel saggio *Tsunami. Scotland's Democratic Revolution*, Edinburgh, Cargo Publ., 2015. Qualche mese più tardi BAGEHOT (l'anonimo commentatore dell'*Economist*) nella nota "Nats, wha hae", p. 34, riportando l'entusiastica esclamazione di una attivista dello SNP – «*We're supposed to have lost the referendum but look at us now!*», sottolinea il vistoso incremento delle adesioni al partito dei nazionalisti, dsalito dai 22.000 iscritti della fase pre-referendaria ai circa 95.000 dei due mesi successivi al voto. Ben argomentata è la lettura dell'impetuoso fenomeno politico in J. JOHNS, J. MITCHELL, *Takeover. Explaining the Extraordinary Rise of the SNP*, London, Biteback Publ., 2016.

¹⁶ Economista scozzese formato nell'Università di St Andrews, Alex Salmond ha ricoperto la *leadership* dello SNP per due decenni (1990-2000 e 2004-2014), ed è stato a capo dell'Esecutivo devoluto dal 2007 al 2014; rassegnate le dimissioni in seguito alla sconfitta referendaria, gli è succeduta Nicola Sturgeon. Autore di uno scritto che analizza l'esperienza politica del referendum: A. SALMOND, *The Dream Shall Never Die. 100 Days that Changed Scotland*, Glasgow, W.Collins, 2015, gli sono dedicate due biografie politiche che traggono spunto all'episodio referendario, ov-

che del maggio 2015, il *leader* di un gruppo parlamentare del nazionalismo scozzese la cui attuale consistenza a Westminster non ha precedenti¹⁷.

3. Incertezze e timori pre-referendari

Nell'insieme, se si presta fede ai risultati di alcuni sondaggi e alla risposta sociale che questi esprimevano con accettabile approssimazione nelle settimane precedenti il voto, la campagna referendaria degli unionisti era tendenzialmente percepita come una fredda, razionale operazione "di cervello" fondata su non disprezzabili argomenti di carattere economico, fiscale, istituzionale e giuridico, mentre sul versante opposto ben più efficace nel conquistare il sostegno di ampi strati di elettori era la propaganda della galassia indipendentistica, meno sistematica ma accolta con maggior simpatia dal pubblico perché caratterizzata da creatività ed animata dall'appassionato impegno del volontariato di molti attivisti che testimoniavano che un ampio coinvolgimento di una società civile era in corso e poteva costituire la principale risorsa della campagna nazionalista.

Se talvolta, come per esempio quando gli attivisti e gli esperti del SNP si soffermavano sulle decise proiezioni europeiste di una Scozia indipendente¹⁸, gli argomenti della propaganda nelle piazze risultavano per lo più disorganici, a tratti ingenui e arenati su quesiti privi di risposta o divergenti rispetto ai canoni giuridici osservati nel resto del Regno Unito¹⁹, di maggior momento costituzionale si rivelavano le posizioni ufficiali del

viamente celebrative poiché di matrice nazionalista: D. TORRANCE, *Salmond: Against the Odds*, Edinburgh, Birlinn, 2015, e A. PERRY, *Scotland the Brave. The Unstoppable Faith of Alex Salmond*, London, Newsweek Insights, 2015. Una rilettura di parte unionista è *l'instant book* di A. COCHRANE, *Alex Salmond: My Part in His Downfall – The Cochrane Diaries*, London, Biteback Publ., 2014. Una affidabile biografia della *leader* subentrante è, di recente, D. TORRANCE, *Nicola Sturgeon. A Political Life*, Edinburgh, Birlinn, 2016.

¹⁷ L'odierno *parliamentary party* dello SNP nella Camera dei Comuni si avvale di 56 combattivi deputati (erano solamente 6 nelle elezioni del 2010), i cui seggi nei collegi scozzesi sono stati sottratti ai Laburisti e ai Liberaldemocratici. In questo modo la rappresentanza nazionalista si è affermata come il terzo partito britannico e in determinate circostanze può essere un influente ago della bilancia politica dell'intero Regno Unito, nonché una efficace sponda politica del Legislativo di Edimburgo.

¹⁸ Che tendevano a dare per scontato che a una Scozia proclamatasi indipendente sarebbe stato riservato un posto d'onore nell'ambito dell'Unione Europea. Per una ricostruzione del dibattito su tale punto v. S. DOUGLAS-SCOTT, *Why the EU Should Welcome an Independent Scotland*, UK Constitutional Law Association Blog, 10 settembre 2014, in <http://ukconstitutionallaw.org>. Se questa sintetica ricostruzione dei principali snodi argomentativi del discorso europeo dell'indipendentismo era direttamente funzionale alla conduzione della fase finale de confronto referendario, una maggiore articolazione della questione si riscontrava precedentemente in J. CRAWFORD, A. BOYLE sviluppate nel loro ampio *Annex A. Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects* del 10 dicembre 2012, cit.

¹⁹ Come per esempio sul tema della cittadinanza di una Scozia erettasi in Stato, questione oscillante tra le opzioni monarchica o repubblicana e certamente connesse al regime dei diritti fondamentali e alle modalità di transizione dallo *status* di cittadino del Regno Unito a quello scozzese come si leggeva in N. BARBER, *After the Vote: The Citizenship Question*, UK Constitutional Law Association Blog, 4 agosto 2014, in <http://ukconstitutionallaw.org>.

nazionalismo che era giunto perfino a tracciare le linee di una costituzione provvisoria adottabile in seguito a un esito indipendentistico del referendum²⁰, rendendosi i portavoce di *Yes Scotland* annunciatori di una volontà progressista apertamente schierata a favore di un *welfare* di modello nordico e dotata di una piattaforma finanziaria propizia, secondo i dettami della *Barnett formula*, nei cospicui investimenti del Tesoro britannico nel campo dei servizi sociali²¹, di programmi di crescita economica (argomento tipico ne era la questione, tradizionale cavallo di battaglia indipendentistico, delle risorse petrolifere del Mare del Nord²² giacenti nel profondo di una piattaforma continentale su cui una Scozia indipendente avrebbe finalmente instaurato un ferreo controllo a tutto vantaggio del proprio sviluppo socio-economico) e di ambiziose riforme istituzionali che si rivelavano qualitativamente più avanzate e del tutto alternative rispetto a quelle che da parte britannica, mediante la *devolution*, erano state realizzate per la Scozia a partire dal 1998²³.

²⁰ Così in un documento ufficiale destinato a produrre un particolare scalpore: v. SCOTTISH GOVERNMENT, *The Scottish Independence Bill: A Consultation on an Interim Constitution for Scotland*, Edinburgh, June 2014, su cui conviene leggere i commenti particolarmente critici di K. BOYLE, B. SAUNDERS, T. LUNDBERG, *Scotland's Draft Interim Constitution: Limiting or Liberating?*, e di N. BONNEY, *The First Draft of Scotland's Interim Constitution Does Little Justice to the magnitude of the Changes Envisaged*, London, Democratic Audit UK, entrambi 2014. Alcuni elementi del pensiero costituzionalistico su cui si è innestato il *drafting* nazionalista si rinvencono in C.F. SMITH, R. HARPER, I. STEWART, *The Scottish Constitution. In Search of a New Settlement*, Edinburgh, Policy Institute, 2007.

²¹ L'argomento trova sviluppo nel saggio di L. RIDDOCH, *Blossom: What Scotland Needs to Flourish*, e con riflessioni più utopiche nel *pamphlet* di A. BELL, *The People We Could Be: Or How to Be £500 Better Off, Build a Fairer Society and a Better Planet*, Edinburgh, Luath Press, risp. 2013 e 2014. Osservazioni più oggettive avevano trovato sviluppo, tra i molti, nei due rapporti di D. BELL, *Social Protection in Scotland* e *Welfare Spending in Scotland*, prodotti alla fine del 2013 per l'ERSC (*Economic and Social Research Council*), da cui emergevano le considerevoli difficoltà che una Scozia indipendente avrebbe trovato nel mantenere l'alto livello di servizi sociali garantito in regime di *devolution*. Numerosi altri studi del periodo confermavano tale previsione.

²² Come si evince, ma con toni per lo più critici che rivelano una certa quale infondatezza delle tesi nazionaliste in argomento, da A. KEMP, *The Official History of North Sea Oil and Gas*, London, Routledge, 2012.

²³ Delle quali si poneva in luce il più elevato tenore di democraticità che invariabilmente assimilava una Scozia indipendente a un *commonwealth* di natura repubblicana; una chiara prospettiva costituzionale che giungeva a produrre sia riflessioni sulle possibilità di un neo-costituzionalismo scozzese, come si leggeva in J.G. KELLAS, *Constitutional Options for Scotland*, in *Parliamentary Affairs*, 3-1990, pp. 426 ss., sia organici progetti di costituzione scritta, come si può leggere in W.E. BULMER, *A Model Constitution for Scotland. Making Democracy Work in an Independent Scotland*, Edinburgh, Luath Press, 2013. In attesa del referendum, le prospettive di *drafting* di una costituzione scritta, la cui elaborazione sarebbe stata opera di una nuova Convenzione nazionale, erano riepilogate in S. TIERNEY, *The Scottish Constitution After Independence*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 2 dicembre 2013, in <http://ukconstitutionallaw.org>. Di particolare interesse è anche quanto si osserva in W.E. BULMER, *An Analysis of the Scottish National Party's Draft Constitution for Scotland*, in *Parliamentary Affairs*, 4-2011, pp. 674 ss.

In tale ottica, l'enfatizzazione dello spirito nazionale e il costante ricorso ad elementi dell'affascinante, tradizionale simbologia e del lessico politico della nazione²⁴ contribuivano ad accentuare la presa della propaganda indipendentista sul cosiddetto "immaginario collettivo" scozzese costruito intorno ai suoi miti fondatori²⁵. Sebbene, al di là del suo immediato impatto emotivo, la campagna del nazionalismo non sempre fosse in grado di addurre a sostegno dell'opzione separatista (principalmente in materia fiscale e macroeconomica²⁶) argomenti più meditati e tecnicamente rifiniti di quelli che sul fronte

²⁴ Di questo lessico, fatto integralmente proprio dallo SNP e da questo abilmente amplificato, è permeata una vasta letteratura di matrice nazionalista, ben rappresentata in H. MCLEISH, *Rethinking Our Politics. The Political and Constitutional Future of Scotland and the UK*, Edinburgh, Luath Press, 2014, che facendo appello proprio agli argomenti della *Yes Scotland* come un «cocktail of factors» intesi a porre in evidenza la radicalizzazione del senso di separazione tra la nazione scozzese e l'Unione britannica, nella sezione "Scotland's Independence Referendum Is Unique" (pp. 20 ss.) fa perno sulla peculiarità dell'esperienza referendaria scozzese come evento costituzionale di assoluta preminenza nel quadro dell'evoluzione costituzionale del Regno Unito. Ancora sui tratti del linguaggio "nazionale" sostanzialmente progressista e orientato, sulla base dell'esperienza devolutiva verso l'obiettivo dell'indipendenza: tra i molti, v. R. MACCREADIE, *Scottish Identity and the Constitution*, numero speciale della *Political Quarterly*, 1991; B. TAYLOR, K. THOMSON (a cura di), *Scotland and Wales: Nations Again?*, Cardiff, University of Wales P., 1999; J. HEARN, *Claiming Scotland. National Identity and Liberal Culture*, Edinburgh, Polygon, Edinburgh U.P., 2000; F. BECHOFER, D. MCCRONE, *Stating the Obvious: Ten Truths About National Identity*, in *Scottish Affairs*, 1-2009, pp. 7 ss.; S. MAXWELL, *Arguing for Independence. Evidence, Risk and the Wicked Issues*, Edinburgh, Luath Press, 2012; P.H. SCOTT, *A Nation Again. Why Independence Will Be Good for Scotland (and England Too)*, Edinburgh, Luath Press, 2012.

²⁵ Sebbene per lo più frutto di una colossale operazione culturale di ampia invenzione, come si può verificare confrontando le differenti visuali che emergono dai saggi critici, di diversa matrice, di G. DONALDSON, *Scotland: The Shaping of a Nation*, Newton Abbot-London, David & Charles, 1980; di W. FERGUSON, *The Identity of the Scottish Nation: An Historic Quest*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 1998; T.M. DEVINE, *The Scottish Nation. A Modern History*, Harmondsworth, Penguin, 2012; e di H. TREVOR-ROPER, *The Invention of Scotland. Myth and History*, New Haven (Conn.)-London, Yale U.P., 2014. Differente ma non divergente l'impianto argomentativo dedicato all'artificialità di molti riferimenti culturali della nazione scozzese in E. BELL, *Questioning Scotland: Literature, Nationalism, Postmodernism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004; e in I. BROWN (a cura di), *From Tartan to Tartanry. Scottish Culture, History and Myth*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2010. Per una riflessione più complessiva sui rapporti tra pensiero nazionalista, costruzione dell'identità nazionale e "immaginario collettivo" nelle aree gaeliche, v. B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, 2006.

²⁶ Tra i contributi prodotti, tenendo d'occhio la prospettiva indipendentistica, dai non pochi consulenti giuridici ed economici del nazionalismo, si segnalano gli studi di H. HALLERT, A. SCOTT, *Scotland: A New Fiscal Settlement* e di D. MACKAY (a cura di), *Scotland's Economic Future*, Edinburgh, Reform Scotland, risp 2010 e 2011; e il *paper* governativo *Fiscal Autonomy in Scotland. The Case for Change*, Edinburgh, 2009. Per una ricognizione equilibrata fra interpretazioni nazionaliste e oggettività dei dati econometrici, v. G. MCCRONE, *Scottish Independence. Weighing Up the Economics*, Edinburgh, Birlinn, 2014, 2ª ed., mentre una lettura costituzionalistica delle prospettive di trasformazione economica in una Scozia indipendente si ricava dalla rassegna di saggi raccolti in A. GOUDIE (a cura di), *Scotland's Future. The Economics of Constitutional Change*, Dundee, Dundee U.P., 2013.

opposto formavano l'opaco campionario propagandistico di *Better Together*, la constatazione del divario tra gli orientamenti degli elettori aveva dato fondamento ai timori unionisti dell'ultimo momento.

Pertanto l'immediato disagio creato dalle funeste previsioni emergenti da taluni sondaggi che avvicinandosi nelle settimane precedenti il voto rivelavano un sensibile avanzamento del voto separatista, e il diffondersi della consapevolezza della ridotta efficacia di una campagna referendaria quale quella che era condotta dagli attivisti scozzesi di *Better Together*, echeggiavano nelle sedi istituzionali di Westminster fino a indurre i tre *leaders* della coalizione unionista a una sortita che, intervenendo ad appena due giorni dalla celebrazione del *referendum*, avrebbe destato molte controversie sia in Scozia, sia nell'aula di Westminster. Tale era la clamorosa e non meno controversa pubblicazione di una solenne dichiarazione nota come *The Vow*, concertata da David Cameron, Ed Miliband e Nick Clegg e da essi congiuntamente proclamata e sottoscritta al cospetto dell'opinione pubblica scozzese, e che gli elettori potevano comodamente leggere non in documenti dotati di ufficialità istituzionale bensì nella prima pagina del *Daily Record* (diffuso quotidiano scozzese fiancheggiatore della campagna del "no") del 16 settembre.

4. Arriva *The Vow*

Reso di pubblico dominio attraverso un canale informativo che neanche il più benevolo osservatore potrebbe considerare istituzionale, nella sua immediatezza di messaggio mediatico²⁷ *The Vow* si proponeva come un solenne impegno vincolante per la maggioranza di governo e per le forze di opposizione che promettevano, in caso di prevalenza di un voto che respingesse l'indipendenza scozzese, nuove e più incisive condizioni di autogoverno di carattere devolutivo e un'estensione delle garanzie poste a tutela dei servizi sociali, in modo che, ma senza esplicitarlo formalmente, alla Scozia fosse attribuito un

²⁷ Con questi accenti il *Daily Record* presentava la dichiarazione rivolta alla nazione scozzese, esplicitamente collegando le concessioni costituzionali, devolutive e finanziarie al respingimento dell'opzione indipendentistica, secondo una tipica formula di *do ut des*: «*Three leaders sign promise to Scotland. David Cameron, Ed Miliband and Nick Clegg sign joint historic promise which guarantees more devolved powers for Scotland and protection of NHS if we vote no*»; e tale è il testo del comunicato: «*The Vow - The people of Scotland want to know that all three main parties will deliver change for Scotland. We are agreed that; The Scottish Parliament is permanent and extensive new powers for the Parliament will be delivered by the process and to the timetable agreed and announced by our three parties, starting on 19th September. And it is our hope that the people of Scotland will be engaged directly as each party works to improve the way we are governed in the UK in the years ahead. We agree that the UK exists to ensure opportunity and security for all by sharing our resources equitably across all four nations to secure the defence, prosperity and welfare of every citizen. And because of the continuation of the Barnett allocation for resources, and the powers of the Scottish parliament to raise revenue, we can state categorically that the final say on how much is spent on the NHS will be a matter for the Scottish Parliament. We believe that the arguments that so powerfully make the case for staying together in the UK should underpin our future as a country. We will honour those principles and values not only before the referendum but after. People want to see change. A No vote will deliver faster, safer and better change than separation*».

assetto quasi-federale. Questa esternazione pre-referendaria, da molti critici interpretata come un evidente segno di debolezza politica, commentata da un profluvio di fonti giornalistiche e televisive, e, in particolare, etichettata da *Yes Scotland* come una trovata pubblicitaria dell'ultimo minuto, era alquanto inconsueta anche per la sempre creativa prassi politica britannica. Infatti risultava alquanto singolare che un impegno di riforma istituzionale di tale portata fosse enunciato attraverso la vivace prima pagina di un *tabloid*, e che il medesimo impegno di evidente effetto costituzionale fosse assunto, congiuntamente e senza apparenti sfumature, dai massimi esponenti di vertice della coalizione di governo scaturita a Westminster dalle elezioni del 2010 e dell'Opposizione di Sua Maestà, che erano già affratellati in un provvisorio sodalizio unionista e che per l'occasione si rendevano fautori di un'impegnativa proposta di riorganizzazione dei poteri che trovava sintesi nell'espressione *devolution max*.

Invero non del tutto inattesa era questa nuova formula devolutiva, di cui si discorreva da tempo nei corridoi di Westminster e del Parlamento edimburghese di Holyrood tra gli addetti alla programmazione delle riforme. Banalmente intesa (come in effetti è avvenuto) quale risarcimento della mancata indipendenza e mezzo di contenimento dell'avanzamento politico dello SNP tutt'altro che improbabile in caso di esito unionista del voto, la *devolution max* si poneva al culmine di un processo di sviluppo dei poteri territoriali che era interpretata sempre meno come una semplice estensione delle condizioni di governo territoriale e sempre più come un rinnovato (e pressoché inevitabile viste le premesse poste dallo *Scotland Act 1998* e dalle sue applicazioni) veicolo di trasformazione dell'ordine costituzionale²⁸. Pertanto La *devolution max* stessa non sarebbe entrata in stridente contrasto con quanto già da tempo era in progettazione al fine di conservare il vincolo unitario in una Scozia pervasa da tensioni indipendentiste, perché una contropartita iper-devolutiva, per quanto poco gradita a uno SNP che era decisamente schierato a favore della separazione e per il quale un allargamento in senso quasi-federativo della *devolution* configurava una seria minaccia al radicalismo costituzionale che ne aveva agevolato le fortune politiche²⁹, era comunemente considerata come la più naturale conseguenza di un responso referendario che confermasse la fedeltà scozzese all'Unione. Se si presta fede alle polemiche immediatamente sopraggiunte, *The Vow* era stato formulato senza il preventivo accertamento del sostegno di una deliberazione parlamentare, avendo a suo fondamento poco più che una improvvisata consultazione di circoli di partito relativamente ristretti: constatazione, questa, che avrebbe presentato un alto livello di problematicità per via dell'oggettiva difficoltà di ottenere un generale consenso intorno alla concessione alla Scozia di ulteriori poteri devoluti, e ciò particolarmente in seno al partito conservatore a cui spettava la guida del Governo di Sua Maestà.

²⁸ La questione era oggetto di una riflessione di lungo corso, su cui cfr. A. O'NEILL, *Judging Democracy: the Devolutionary Settlement and the Scottish Constitution*, in *Edinburgh Law Review*, 2-2004, pp. 177 ss.

²⁹ Già da tempo gli effetti dell'avanzamento delle politiche devolutive sull'identità, sull'azione politica e sulle aspirazioni indipendentistiche dello SNP erano stati criticamente analizzati in K. MCASKILL, *Building a Nation. Post Devolution Nationalism in Scotland*, Edinburgh, Luath Press, 2004.

Non particolarmente apprezzato era infatti, da parte dei più ferrei unionisti dello schieramento *tory*, quel documento ufficiale *Scotland Analysis*³⁰ con cui il Gabinetto Cameron aveva, in un recente passato, posto criticamente in connessione l'opzione devolutiva ampliata di cui riconosceva la piena valenza identitaria³¹ e quella di un sistema di indipendenza costituzionale, risolvendo a tutto favore della prima quell'orientamento di *devolution plus* che avrebbe trovato accoglienza nell'intesa del 16 settembre. Non senza riserve interne al partito di maggioranza la prospettiva di un ampliamento della *devolution* era stata indicata come soluzione idonea a conservare la coesione dell'Unione³² e come naturale perfezionamento del sistema devolutivo: entrambi profili successivamente confluiti (ma solamente dopo la conferma elettorale delle posizioni dei Conservatori) nello *Scotland Act 2016*, la cui intitolazione estesa è *An Act to amend the Scotland Act 1998 and make provision about the functions of the Scottish Ministers; and for connected purposes*.

Recando un'offerta alla nazione scozzese che solamente gli indipendentisti, proteste verso l'obiettivo non negoziabile della realizzazione del nuovo Stato, avrebbero potuto rifiutare in linea di principio, *The Vow* proponeva una forma affievolita di quella *home rule* che da oltre un secolo era nelle aspirazioni di chi intendeva riformulare le condizioni dell'Unione stabilita nel 1707 e intravedere, in tale prospettiva, la possibilità della separazione o comunque di una pronunciata autonomizzazione che includesse il ripristino di un'istituzione parlamentare nazionale³³.

³⁰ Cfr. HM GOVERNMENT, *Scotland Analysis. Devolution and the Implications of Scottish Independence*, London, Cm 8554, febbraio 2013.

³¹ Su cui si erano soffermati analiticamente i contirbuti raccolti in J. WILSON, K. STAPLETON (a cura di), *Devolution and Identity*, Aldershot, Ashgate, 2006.

³² Come per esempio si leggeva nel III Rapporto *A New Union* dell'organizzazione *Reform Scotland*, (Edinburgh, 2012), quivi elaborato dal *Devo-Plus Group* che si era occupato dell'analisi delle condizioni di accrescimento della formula devolutiva stabilita con lo *Scotland Act 1998*.

³³ Così i primi nazionalisti della *Scottish Home Rule Association* che, collegandosi alle posizioni degli *home rulers* irlandesi, chiedevano la concessione di un'autonomia costituzionale che comprendesse anche il ripristino di un'assemblea parlamentare, ed anzi in questa istituzione trovasse la chiave di volta dell'intero sistema. Il collegamento tra *home rule* e indipendenza, ormai diventate sinonimi, è stato osservato, nelle sue evoluzioni e nella concezione che si è formata nella Scozia della *devolution* e delle più recenti proiezioni referendarie della questione è stato analizzato in C. HARVIE, *The Road to Home Rule. Images of Scotland's Case*, Edinburgh, Polygon-Edinburgh U.P., 2000. Sulle radici delle rivendicazioni scozzesi v. N. LLOYD-JONES, *Liberalism, Scottish Nationalism and the Home Rule Crisis, c.1886-93*, in *The English Historical Review*, 4-2014, pp. 862 ss., e della medesima autrice il sintetico, ma pre-referendario *A Separate Scotland*, in *History Today*, agosto 2014, pp. 34 ss.; sui moderni sviluppi v. D. MILLAR, *Scottish Home Rule: Entering the Second Century*, in *Edinburgh Law Review*, 2-1997, pp. 260; e L. PATERSON, *Scottish Home Rule: Radical Break or Pragmatic Adjustment?*, in *Regional and Federal Studies*, 1-1998, pp. 53 ss. La risposta tattica delle amministrazioni liberali di orientamento gladstoniano fu, nel 1885, la creazione dello *Scottish Office*, dicastero dell'Esecutivo britannico, presto ammesso nel Gabinetto e responsabile per la Scozia in chiave plurifunzionale, su cui v. J. ROSS, *The Secretary of State for Scotland and the Scottish Office*, Glasgow, University of Strathclyde, 1981, *Studies in Public Policy* n.87.

5. Un documento emergenziale

Se lo si considera sotto il profilo politico, il documento del 16 settembre era espressione di un occasionale tripartitismo costruito intorno all'urgenza dell'ora, ma non del tutto privo di fondamenti in riflessioni, rintracciabili in precedenti documenti, che tracciavano i contorni di un livello sostenibile di autogoverno ragionevolmente realizzabile in Scozia per evitarne uno slittamento verso la separazione dal Regno Unito: per esempio, nel programma di riforma costituzionale dell'Esecutivo di coalizione che governava all'epoca del referendum non mancavano significative concessioni devolutive, prevalentemente di natura fiscale, per la Scozia e per il Galles³⁴. Tuttavia la coesione contenutistica di tale tripartitismo era solo apparente poiché mentre l'avanzamento della *devolution* come antidoto all'indipendenza rientrava senza particolari difficoltà fra le tradizionali opzioni politiche dei Laburisti e dei Liberaldemocratici, nel partito conservatore la diffusione parlamentare di un non immotivato malumore per concessioni che andavano oltre i limiti del tradizionale approccio *tory* alla questione scozzese³⁵ rischiava di porre in seria discussione la sortita pre-referendaria di Cameron e di minare la stessa stabilità della sua *leadership* nella prospettiva sia del referendum imminente, sia di nuove elezioni parlamentari che da questo voto sarebbero state inevitabilmente condizionate.

In altri termini, la dichiarazione del 16 settembre si presentava all'attenzione generale come una vera e propria lettera di intenti meritevole di non poche critiche convergenti da diverse direzioni politiche e dagli stessi ranghi dei partiti unionisti. Nondimeno, senza che si tenga conto delle posizioni del *parliamentary party* conservatore e di chi (ovviamente lo SNP e l'intera *Yes Scotland*) la interpretò come una furbesca sortita di propaganda consegnata per recuperare in senso unionista il voto dei settori fluttuanti dell'elettorato scozzese, questo avere preventivamente acconsentito a un impegno ultra-devolutivo non può non avere prodotto un risultato riequilibratore in senso anti-independentista. Invero il tempo di reazione per valutare gli affetti di *The Vow* sul voto di qualche giorno più tardi sé stato troppo ridotto per poterne valutare apprezzabilmente l'influenza sull'elettorato scozzese, ma con buona approssimazione si può presumere che esso non abbia nociuto alla causa unionista. In ogni caso il temuto precipitare degli even-

³⁴ Come osservava M. GORDON in *Constitutional Reform under the Coalition Government*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 18 dicembre 2013, in <http://ukconstitutionallaw.org>, che prendeva spunto dalla replica governativa al Rapporto del *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni *Do We Need a Constitutional Convention for the UK?*, London, Cm 8749, novembre 2013.

³⁵ Su cui, nella prospettiva del referendum incombente, si veda il *paper* di J. CURTICE, R. ORMISTON, *Attitudes Towards Scotland's Constitutional Future*, Edinburgh, ScotCen, 2013. Per un'applicazione di analoghi canoni interpretativi alla *devolution* quale nucleo costituzionale delle sconfinamento dell'autonomismo nel campo separatista, si voglia considerare A. TORRE, *Uno stato unitario a geometria variabile – Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito* in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 141 ss. Pur senza approdare a un articolato dibattito parlamentare, *The Vow* fu sul punto di provocare una crisi interna allo schieramento dei Conservatori e soprattutto nel *parliamentary party* che di questo è la punta politica più avanzata, nel cui seno la corrente più fedele al lascito thatcheriano, era naturalmente ostile ad ogni ulteriore concessione all'autogoverno scozzese.

ti sembrava giustificare ampiamente l'iniziativa dei tre partiti unionisti poiché il contesto in cui *The Vow* era stato concepito era evidentemente condizionato dall'imporsi di un clima emergenziale del confronto politico sulla questione indipendentistica³⁶. Reale o presunta che fosse, la repentina accelerazione dell'offerta riformista era comunque maturata, entro il perimetro della contesa politica delle giornate appena precedenti lo svolgimento del referendum, per contrastare le formulazioni separatiste che erano state elaborate dall'Esecutivo nazionalista scozzese in forma ufficiale e considerevolmente articolata nel documento del 2013 *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*³⁷.

Sebbene effimero e destinato a cedere il passo al *pathos* del voto referendario, *The Vow* si è rivelato essere un documento politico di particolare importanza, e pertanto non dovrebbe essere sottovalutato, né banalmente interpretato come una episodica trovata

³⁶ A questo riguardo, non si incontra particolare difficoltà nel ritenere che la convergenza dei tre *leaders* dei partiti britannici sulla promessa di riforma enunciata nel proclama del 16 settembre sia assimilabile alla decisione di un *war Cabinet* di fattuale e brevissima durata, sorta di effimero super-governo aggregatosi *in extremis* per arginare, con un rafforzamento dell'intesa anti-indipendentista. In altri termini, con l'intesa che trovava espressione in *The Vow* le forze politiche governative e di opposizione si riunivano in una comune linea politica che a fronte dell'evocazione del minaccioso spettro dell'indipendenza scozzese, di fatto configurava un ultimo tentativo di riportare l'orientamento degli elettori entro il perimetro della sicurezza unionista e recuperarne la lealtà verso l'indivisibilità del regno. In altri termini, la prospettiva della destabilizzazione di una condotta elettorale che in origine si presumeva orientata a favore del respingimento dell'opzione indipendentistica e il conseguente diffondersi tra i partiti dell'unionismo del timore di una prevalenza avversa nel voto referendario aveva creato la percezione della sussistenza di uno stato di eccezione costituzionale meritevole di una misura straordinaria opportunamente concretizzata in un intervento che fosse all'altezza della situazione.

³⁷ Così in SCOTTISH GOVERNMENT, *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*, Edinburgh, novembre 2013, imponente documento di 650 pagine che esordiva con questa alquanto enfatica prefazione «*Scotland's referendum on 18 September 2014 is a choice between two futures. If we vote Yes, we take the next step on Scotland's journey. We will move forward with confidence, ready to make the most of the many opportunities that lie ahead. The most important decisions about our economy and society will be taken by the people who care most about Scotland, that is by the people of Scotland. The door will open to a new era for our nation. Scotland's future will be in Scotland's hands. If we vote No, Scotland stands still. A once in a generation opportunity to follow a different path, and choose a new and better direction for our nation, is lost. Decisions about Scotland would remain in the hands of others. We, the people who live here, have the greatest stake in making Scotland a success. With independence we can make Scotland the fairer and more successful country we all know it should be. We can make Scotland's vast wealth and resources work much better for everyone in our country, creating a society that reflects our hopes and ambition. Being independent means we will have a government that we choose – a government that always puts the people of Scotland first. This is what being independent can deliver for Scotland and it is why the Scottish Government believes the people of Scotland, individually and collectively, will be better off with independence*». Quanto si legge in tale summa del riformismo indipendentista scozzese era stato largamente anticipato, almeno nei suoi essenziali motivi informativi, in J.E. MURKENS, P. JONES, M. KEATING, *Scottish Independence. A Practical Guide*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2002, ove tra l'altro una disamina della via referendaria alla separazione è alle pp. 49 ss.

pubblicitaria inventata dai tre *leaders* dei partiti unionisti per catturare la fantasia degli elettori e, tra questi, dello strato di indecisi che è tradizionalmente determinante per conseguire ogni successo elettorale. Pur nella sua estrema semplicità argomentativa, ha formato la base per la comprensione della politica scozzese post-referendaria del Governo britannico e, come si vedrà più avanti, è la principale chiave di lettura di quello che è diventato lo *Scotland Act 2016*.

La comparsa mediatica di *The Vow* sul *Daily Record* e la sua grande diffusione sulla Rete era lì a dimostrare fino a qual punto fosse generalmente diffusa in una Scozia già da tempo adeguatamente sensibilizzata nei riguardi della prospettiva indipendentista³⁸ e radicata in profondità nell'intera società civile britannica la consapevolezza che la questione scozzese avrebbe trovato nel referendum il punto cruciale di una partita costituzionale di fondamentale importanza che, proponendosi come ultimo atto di quella radicalizzazione dell'identità nazionale di cui lo SNP si era reso interprete attraverso decenni di attività politica, portava alle estreme conseguenze costituzionali il senso di netta alterità che caratterizzava e tuttora caratterizza i rapporti tra i sistemi nazionali di cui il Regno Unito è storicamente composto³⁹. Lungo l'intero percorso che aveva condotto all'attuazione del referendum molto acuta era stata infatti la percezione che un voto favorevole all'indipendenza avrebbe mutato radicalmente il volto dell'intera statualità britannica dissolvendone quella coesione che era stata costruita e conservata per tre secoli proprio lasciando intatte le peculiarità istituzionali, giuridiche e amministrative della nazione scozzese. Sugli opposti versanti, questa la ferma convinzione che accomunava le posizioni non solamente delle due organizzazioni che formavano in Scozia i poli della contesa sull'indipendenza⁴⁰, ma anche di una diffusa opinione pubblica che in Inghilterra era tradizionalmente diffidente verso ogni forma devolutiva e nella quale prevaleva un sentimento fortemente ostile verso ogni forma di secessionismo. Va ricordato, a tale proposito, come qualche giorno addietro (13 settembre) una pittoresca marcia di 15.000 aderenti all'ultra-protestante Ordine di Orange, provenienti dall'Inghilterra e dall'Irlanda del Nord, percorreva il *Royal Mile* e le altre vie principali della capitale scozzese rivolgendo all'indirizzo degli indipendentisti un messaggio politico di inequivocabile sostegno a un ferreo unionismo; e che nella medesima occasione si registrava anche la presenza di una

³⁸ Lo dimostrano le osservazioni in J. CURTICE, *Is Scotland Heading for Independence? Evidence from the Scottish Social Attitudes Survey*, Edinburgh, ScotCen, 2012; e, fin dalla affermazione dello SNP nelle elezioni del 2007, in J. CURTICE, R. ORMSTON, *So Who Is Winning the Debate? Constitutional Preference in Scotland After Four Years of Nationalist Government*, in *Scottish Affairs*, 1-2-12, pp. 24 ss.

³⁹ Una condizione su cui, nell'incombente appuntamento con il referendum e di fronte alla possibilità dell'indipendenza, si soffermava una riflessione del nazionalismo di cui al momento si rendevano interpreti molti autori scozzesi; in proposito sia sia sufficiente fare riferimento a quanto osserva H. MCLEISH, T. BROWN, *Scotland: the Growing Divide. Old Nations, New Ideas*, Edinburgh, Luath Press, 2014.

⁴⁰ In particolare la visione indipendentista destinata a sfociare nel dibattito pre-referendario appariva ben riepilogata in G. HASSAN, J. MITCHELL (a cura di), *After Independence. The State of the Scottish Nation Debate*, cit., 2013, e in H. MCLEISH, *Rethinking Our Politics. The Political and Constitutional Future of Scotland and the UK*, cit., 2014, ove in particolare si veda il capitolo "The Constitution of the United Kingdom", pp. 76 ss.

rappresentanza, fortunatamente non particolarmente folta, dell'organizzazione di estrema destra *Britain First*. A queste formazioni del nazionalismo unionista inglese si opponevano visibilmente i rappresentanti delle non poche “*aspirant nations*” che all'interno dello stesso Regno Unito (Galles e Irlanda del Nord) e nell'Unione europea (Catalogna, Fiandre, Paesi Baschi, Sardegna, Bretagna, Corsica, Sud Tirolo, e perfino la Padania il cui *leader* leghista mirava, con il sostegno di qualche televisione privata italiana, a dimostrare l'esistenza di una sua salda amicizia con i nazionalisti dello SNP⁴¹) scrutavano con un interesse programmaticamente emulativo gli sviluppi del dibattito scozzese e che, nei giorni precedenti il voto, perfino si materializzavano portando i loro multicolori vessilli per le strade di Edimburgo⁴².

6. “*Battle for Britain*” ed eclisse della sovranità?

Nella comune valutazione di tutti gli attori della vicenda, con l'approssimarsi del referendum si rendeva pienamente visibile quell'enfatico e altamente evocativo concetto della “*battle for Britain*” che in certi momenti tra i più intensi del confronto sul voto imminente aveva efficacemente definito lo scontro delle contrapposte visuali di *Better Together* e di *Yes Scotland*⁴³. In tal modo si poneva in netto risalto la natura del referendum come autentico snodo cruciale della storia costituzionale di un Regno Unito post-parlamentare in cui la classica sovranità del Legislativo di Westminster, che per lungo

⁴¹ Condizione del tutto immaginaria, come peraltro era emerso in alcune fasi del dibattito sviluppatosi nell'ambito del Convegno internazionale organizzato dal *Devolution Club* in collaborazione con l'Università di Verona “*Sovranità popolare, Corti e pluralismo normativo: il referendum come via alla secessione? / People, Courts and Normative Pluralism: Is a Referendum a Way to Secession?*” (Verona, 30 maggio 2014). Più nell'insieme, sulla convergenza di interessi del separatismo europeo verso il referendum scozzese v. L. COLANTONI, *Secessionisti di tutta Europa unitevi!*, in *L'Impero è Londra*, *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, ottobre 2014, pp. 143 ss.

⁴² E, almeno in alcuni casi, avendone ampio motivo. Il più eclatante era quello della Catalogna il cui referendum indipendentistico era stato posto in calendario per il novembre 2014. Di particolare tempestività anche con riferimento all'esperienza scozzese, sarebbe stato poco prima del voto catalano, di J. GARCÍA OLIVA, *Catalonia in Spain? The Future Ahead*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 11 novembre 2014, in <http://ukconstitutionallaw.org>, che, dando scarso rilievo al contrasto che opponeva tale referendum alla pronuncia di illegittimità emessa dal giudice costituzionale spagnola in nome del principio di indivisibilità del regno, si esordiva dichiarando che «*After the result of the Scottish Referendum on 18th September 2014, an analysis of pro-independence movements within other members of the European Union could not be more timely*». Sulla sintonia separatista sussistente tra i principali separatismi europei e quelli del Regno Unito, Scozia inclusa, v. S. ALONSO, *Challenging the State. Devolution and the Battle for Partisan Credibility: A Comparison of Belgian, Italy, Spain and the United Kingdom*, Oxford, Oxford U.P., 2012.

⁴³ Ma soprattutto quella di militanza unionista, come si legge nella prefazione del volume dell'unionista A. COCHRANE, *Alex Salmond: My Part in His Downfall – The Cochrane Diaries*, cit., 2014. Ma anche da parte nazionalista la questione scozzese era stata riferita come parte di un più ampio contesto, come si legge in D. TORRANCE, *The Battle for Britain. Scotland and the Independence Referendum*, London, Biteback Publ., 2013; non dissimile l'impostazione del discorso in A. TOMKINS, *Scotland's Choice, Britain's Future*, in *Law Quarterly Review*, 2014, pp. 215 ss.

tempo aveva riposato sull'accettazione della mitologia diceyana, era stata progressivamente messa in discussione dall'adozione dell'*European Communities Act 1972* e dal conseguente ingresso nella CEE, dalla realizzazione della *devolution* nelle diverse aree substatuali e dall'introduzione in esse di forme parlamentari alternative, dai corrosivi effetti della *premiership* di stampo thatcheriano, dalla diffusione delle pratiche referendarie, dall'adozione dello *Human Rights Act 1998*, tutti atti che hanno prodotto pressioni fortemente limitative di quella che un tempo era considerata l'onnipotenza parlamentare, e suscitato profondi malumori nella classe politica più gelosa del privilegio storicamente acquisito dalle istituzioni di Westminster, e quesiti particolarmente impegnativi per la scienza costituzionalistica (prevalentemente) inglese⁴⁴.

A fronte di questa situazione di complessivo sgretolamento della sovranità nella sua concezione classica, sembrano concettualmente improduttivi i tentativi di ristabilire le distanze rispetto alla realtà oggettiva dei fatti politici e costituzionali attraverso le numerose precisazioni, spesso segnalate come preambolo alle impegnative legislazioni aventi ad oggetto i diritti, la *devolution* e la stessa adesione alla CEE⁴⁵, per cui in qualsiasi momento ed a sua discrezione, avvalendosi della propria sovrana *plenitudo potestatis*, il Legislativo britannico cancellare ogni statuizione e, con essa, ogni elemento di regime che operi in contraddizione o in contrasto con la sua sovranità stessa.

Se si considera la questione sotto tale riguardo, è comprensibile che, in opposizione a una propaganda dell'indipendentismo nazionalista che nei suoi tratti più radicali era esplicitamente focalizzata sul trinomio indipendenza-libertà-sviluppo della nazione scozzese⁴⁶, la visuale degli unionisti coalizzati mirasse a ostacolare qualsiasi opzione separatista che risultasse suscettibile di portare a estreme conseguenze il congegno della *devolution* fino a oltrepassarne i confini naturali originariamente posto dallo *Scotland Act 1998*, individuando come principale avversario uno SNP governante che della *devolution* aveva valorizzato le valenze più centrifughe. Pertanto la campagna di *Better Together*

⁴⁴ Proprio prendendo spunto dalla questione dell' *Human Rights Act 1998* (ma il ragionamento ben si applicherebbe alla *devolution*) si impegnava a dare risposta a un quesito critico, ovvero se il principio di sovranità sia ancora dotato di dignità dottrinale o semplicemente un canone di prassi costituzionale, D. OLIVER nella nota *Parliamentary Sovereignty: A Pragmatic or Principled Doctrine?*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 3 maggio 2012, in <http://ukconstitutionallaw.org>.

⁴⁵ Di cui una raffinata ma feroce lettura di derivazione nazionalista, che si trae da N. L. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State and Practical Reason*, Oxford, Oxford U.P., 1999, analizzava la portata rivoluzionaria dell'*European Communities Act 1972* (in seguito ratificato, attraverso il filtro delle negoziazioni finalizzate a mettere a punto le condizioni di ingresso, da un referendum a cui l'elettorato scozzese contribuì con un'elevata maggioranza di voti favorevoli all'adesione); si veda qui in particolare la sezione "The Benthamite Constitution: Decline and Fall?", pp. 63 ss.

⁴⁶ Indicative sintesi di tale argomento sono nei saggi-pamphlet di L. RIDDOCH, *Blossom. What Scotland Needs to Flourish*, e di G. HASSAN, *Caledonian Dreaming. The Quest for a Different Scotland*, Edinburgh, Luath Press, risp. 2013 e 2014, ma a supporto degli argomenti nazionalisti non è mancato il contributo della sinistra radicale scozzese, che per la gran parte, in occasione del *referendum*, è stata una convinta sostenitrice della separazione; v. in proposito J. FOLEY, P. RO-MAND, *Yes. The Radical Case for Scottish Independence*, London, Pluto Press, 2014.

aveva scelto come linea principale l'enfatizzazione di tutti quei passaggi argomentativi dell'indipendentismo nazionalista che intendevano proporre la *devolution* come premessa dell'indipendenza, nel contempo riconducendo la condizione devolutiva entro le coordinate dell'unità statale ed evitando accuratamente di sconfinare in quella demolizione del concetto stesso di *devolution* che pure in tempi passati aveva caratterizzato il pensiero più conservatore che contro ogni evidenza, in Inghilterra così come anche in Scozia, era attestato a difesa della tradizionale concezione della sovranità⁴⁷, a stigmatizzare le proiezioni eversive di un distacco della Scozia dal Regno Unito che presumibilmente sarebbe stato prodotto dal voto referendario.

Non appare privo di fondamento, questo punto di vista, se si considera che la realizzazione dell'indipendenza scozzese, producendo il distacco della "*constituent part*" più essenziale per la sussistenza stessa della forma di stato del Regno Unito, avrebbe oggettivamente condotto all'eclisse dell'intero sistema⁴⁸. Ancora una volta, in questo caso, la percezione scozzese – e quindi anche la nostra – non prescindeva dal riferimento, diventato di uso corrente fin quasi a essere percepito come un luogo comune, a un evento costituzionale che è lontano nella storia ma non nella logica delle cose: tale l'Unione del 1707, che fondendo tra loro i due istituti parlamentari tuttavia lasciava pressoché intatte (e per la gran parte della loro attività indisturbate, in tal modo creandosi una situazione di abbandono amministrativo che perdurerà fino alla tarda età vittoriana) le altre istituzioni politiche del sistema costituzionale scozzese preunitario, e che in tal modo ammetteva la sopravvivenza in Scozia di una salda identità nazionale⁴⁹ e di un significativo lascito istituzionale⁵⁰. La questione dell'Unione e delle antiche radici preunitarie del pecu-

⁴⁷ Prima ancora che intervenissero lo *Scotland Act 1998* e le altre leggi devolutive, la dialettica unionismo-*devolution* era criticamente analizzata nel memorabile saggio di T. DALYELL, *Devolution: The End of Britain?*, London, Cape, 1977, a cui poco dopo si univa, sul versante della critica marxista, T. NAIRN, *The Break-Up of Britain. Crisis and Neo-Nationalism*, London, Verso, 1981, 2ª ed. Di orientamento politicamente moderato (ma certamente non nel tono del titolo) era il saggio di G. REDWOOD, *The Death of Britain?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1999. Un ben argomentato riepilogo della questione si leggeva più tardi in L. PATERSON, *Is Britain Disintegrating? Changing Views of 'Britain' after Devolution*, in *Regional and Federal Studies*, 1-2002, pp. 21 ss.

⁴⁸ Questa, in previsione del referendum scozzese che all'epoca era largamente preannunciato, la conclusione cui si perveniva al termine del VII Colloquio costituzionalistico italo-britannico del *Devolution Club*, dedicato al tema "*The Referendum in the United Kingdom / Il referendum nel Regno Unito*" (Istituto Italiano di Cultura di Londra – Londra, 21 maggio 2012).

⁴⁹ Selezionando da una articolata letteratura che fissa le coordinate del sentimento nazionale scozzese come poste sotto l'egida dell'evoluzione nazionalista dall'Unione al Novecento, si possono considerare utili alcuni studi di diversa impostazione metodologica e matrice politica: cfr. W. FERGUSON, *The Identity of the Scottish Nation: An Historic Quest*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 1998; M. PITTOCK, *Scottish Nationality*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001; R. SMITH, *The Making of Scotland*, Edinburgh, 2001; D. MCCRONE, *Understanding Scotland. The Sociology of a Nation*, London, Routledge, 2001; G. HASSAN, C. WARHURST, *Anatomy of the New Scotland. Power, Influence and Change*, Edinburgh-London, Mainstream Publ., 2002.

⁵⁰ I cui tratti sono delineati, tra i molti, dallo storiografo nazionalista D.M. MACNEILL in *The Historical Scottish Constitution*, Edinburgh, Albyn, 1971, e, con maggiore approfondimento, in T.B. SMITH, *Scotland. The Development of Its Laws and Constitution*, London, Stevens & Sons,

liare ordine devolutivo scozzese è poco indagata in Italia⁵¹ e nella manualistica di diritto costituzionale, salvo poche eccezioni, è del tutto posta in ombra dalla rievocazione dei più appariscenti eventi costituzionali che segnarono il passaggio dal *revolution settlement* emerso dallo snodo rivoluzionario del 1688-89 all'avvicendamento hannoveriano della monarchia che inaugurò il secolo d'oro del parlamentarismo anglo-britannico; nondimeno nel 1707 era realizzata la conferma giuridica dell'assoluta centralità dell'istituzione parlamentare per la determinazione sia della forma di governo a base parlamentare, sia della materiale struttura dello Stato. Su tale base, che rivela quanto, nell'epoca della *devolution* e nel più recente clima pre-referendario, si sia resa acuta la persistenza di un evento storico apparentemente remoto di cui era stato da poco commemorato (ma rievocato da parte scozzese senza particolare entusiasmo) il tricentenario, si può apprezzare fino a quale livello la questione parlamentare, vero punto di sintesi dell'unificazione dei regni da cui gli indipendentisti del 2014 avevano inteso affrancarsi, abbia formato un elemento di primaria rilevanza sia delle rivendicazioni dei neo-separatisti odierni eredi degli *home rulers*, sia dei riformatori di ogni orientamento politico che della *devolution* intendevano farne un antidoto all'indipendentismo⁵².

Con il loro diretto richiamo alla rilevanza costituzionale dell'Unione del 1707 e alle inique condizioni negoziali che l'avevano resa possibile, che avevano proiettato la loro ombra sul successivo andamento delle istituzioni scozzesi⁵³, i settori estremi dello SNP e

1962. Una rilettura dell'ultimo stadio di sviluppo del sistema costituzionale scozzese, destinato a restare per la gran parte vigente anche dopo l'Unione, è in K. BOWIE, 'A Leal Limited Monarchy': *Scottish Constitutionalism in the Union of the Crown, 1603-1707*, in *Journal of Scottish Historical Studies*, 2-2-15, pp. 131 ss.

⁵¹ A quanto risulta, sembra proprio che l'unico studio italiano attualmente disponibile in argomento sia A. TORRE, *L'ordinamento costituzionale scozzese dalle origini all'Act of Union 1707*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Percorsi di storia costituzionale scozzese tra Medioevo e Illuminismo*, Torino, Giappichelli, 2016, in corso di pubblicazione.

⁵² Per avere contezza del totale rilievo della questione parlamentare, vero fulcro di ogni forma di autogoverno dell'area scozzese, può essere sufficiente consultare il manifesto della SCOTTISH CONSTITUTIONAL CONVENTION, *Scotland's Parliament, Scotland's Right*, Edinburgh, SCC, 1995, che dava continuità all'azione della *Campaign for a Scottish Assembly* iniziata in sordina appena dopo il fallimentare esito del referendum devolutivo del 1979, e a cui peraltro i Nazionalisti, irrevocabilmente dediti alla causa dell'indipendenza, non presero parte.

⁵³ Da ciò derivava una comune stigmatizzazione della grave condizione di abbandono dell'area sotto il profilo dell'azione di governo e dell'inadeguatezza dello *Scottish Office* quale dicastero multifunzionale dell'Esecutivo di Westminster; a ciò, secondo una visuale più schiettamente nazionalista, si sovrapponeva una severa critica delle condizioni di un'Unione che era stata dettata da prevalenti interessi inglesi e realizzata attraverso la corruzione dei delegati alla sua negoziazione (questo argomento è ancora oggi il *leitmotiv* di molta storiografia scozzese collaterale al nazionalismo), e delle numerose violazioni delle garanzie del 1707 che il Parlamento di Westminster aveva compiuto a riguardo delle istituzioni scozzesi (tra le più recenti, all'epoca, la riforma delle autorità di *local government* che aveva imposto anche alla Scozia il modello conteale di tradizione anglo-gallese). Punto di convergenza di entrambe le posizioni, era invariabilmente la richiesta del ripristino in Scozia di un'istituzione parlamentare idonea a legiferare su materie inerenti alle esigenze "nazionali" dell'area e a sviluppare autonomi programmi di governo che ne realizzassero un reale progresso economico e sociale.

diversi giuspubblicisti di formazione nazionalista erano concordi nell'enfatizzare la specialità del rapporto costituente che all'epoca era stato stabilito tra i due regni, a cui attribuivano una valenza primaria poiché non già con l'assimilazione della provincia gallese né con il forzoso, coloniale assoggettamento dell'Irlanda e delle sue istituzioni si era venuta a fondare la statualità britannica dell'età contemporanea, bensì per effetto della fusione parlamentare anglo-scozzese che produceva la nascita di quello che è oggi noto come "Regno Unito di Gran Bretagna"⁵⁴. Su tale base argomentativa di chiara evidenza, lo Stato britannico nato in forma unitaria all'inizio del Settecento si sarebbe configurato per alcuni secoli come un sistema complesso retto, all'ombra di un singolo Parlamento, dalla coesistenza di diversi ordinamenti e sistemi giuridici, ma nella visione del nazionalismo scozzese era tempo che questa oggettiva condizione di "unione senza uniformità"⁵⁵, ampiamente preparata da un periodo di *devolution* incrementale, era arrivata nella percezione nazionalista alla sua inevitabile palingenesi referendaria. Come naturale conseguenza dell'indipendenza scozzese votata dal popolo (ovvero dall'unico soggetto politico che il nazionalismo giuridico scozzese mostrava di considerare legittimato a esprimere una potestà sovrana originaria che fosse in grado di contrapporsi paritariamente a quella derivata del Parlamento britannico) il Regno Unito, creato come Stato pluralista fondato su un'identità artificiale di britannicità funzionale al proprio programma imperialista interno ed esterno⁵⁶, e nel cui seno la Scozia era stata indubbiamente portata dall'originaria condizione di perifericità verso un assetto di integrazione politica e costituzionale ormai non più adeguatamente interpretabile facendo ricorso alla tradizionale concezione monolitica della sovranità⁵⁷, sarebbe infine entrato in una irrimediabile condizione di *disruption*. Altrimenti detto, se con il 1707 nasceva un nuovo Stato, con l'abbandono di una Scozia diventata indipendente la denominazione stessa di Regno "Unito", nata per la prima volta nel lessico costituzionale in forza del primo articolo dell'Atto di Unione, sarebbe rimasta del tutto svuotata di contenuto e pertanto priva di legittimazione, non più utilizzabile per designare la mera residualità giuspubblicistica del circuito anglo-gallese-nordirlandese dominato dall'Inghilterra, e destinata a un disfacci-

⁵⁴ Dalla vasta letteratura che analizza la natura dello Stato britannico sotto tale profilo si estrae la sintetica nota di J. BULPITT, *The Making of the United Kingdom*, in *Parliamentary Affairs*, 1-1978, pp. 174 ss., elaborata nel periodo di più intenso dibattito devoluzionistico del secolo scorso. Un vero classico in argomento resta ancora oggi il saggio di A.V. DICEY, S. RAIT, *Thoughts on the Union between England and Scotland*, London, Macmillan, 1920.

⁵⁵ Così nella eloquente espressione che trova sviluppo in R. ROSE, in *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government*, London, Longman, 1982, pp. 35 ss.

⁵⁶ Un'evoluzione efficacemente ricostruita in K. ROBBINS, *Great Britain. Identities, Institutions and the Idea of Britishness*, London-New York, Longman, 1998. V. anche N. EVANS (a cura di), *National Identity in the British Isles*, Harlech, University of South Wales P., 1989.

⁵⁷ Come emerge dalle recenti osservazioni sviluppate in C. HARVEY, *Complex Constitutionalism in a Pluralist UK.*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 2 luglio 2016, in <http://ukconstitutionallaw.org>. V. anche il saggio di A. JACKSON, *The Two Unions: Ireland, Scotland, and the Survival of the United Kingdom, 1707-2007*, Oxford, Oxford U.P., 2012. Le contraddizioni interne al dogmatismo unionista sono analizzate, con riferimento al caso scozzese, in L. COLEY, *Acts of Union and Disunion*, London, Profile Books, 2014 che, non senza evidenti sfumature polemiche, ricostruisce un affidabile quadro delle contropunte politiche e costituzionali sussistenti tra Scozia e Inghilterra.

mento che avrebbe travolto la stessa nozione geopolitica di “Gran Bretagna”⁵⁸ e la stessa fisionomia della monarchia.

Questa, in sintesi, la conclusione costituzionalmente logica della riflessione avviata dai nazionalisti scozzesi sull’Unione del 1707 come controparte storica dell’odierna istanza di indipendenza, e riversata nei settori costituzionalmente più acculturati della campagna di *Yes Scotland*.

7. Le proposte di *The Vow*: I - permanenza del Parlamento scozzese

Ma, tornando a *The Vow*, una lettura appena più approfondita del contenuto della dichiarazione del 16 settembre, con cui i tre sottoscrittori si impegnavano a dare realizzazione alle proprie promesse entro tempi ragionevolmente brevi, può risultare utile per comprendere quali siano stati gli snodi evolutivi che con essa i maggiori partiti dell’unionismo proponevano all’immediata vigilia del voto referendario. Psicologicamente condizionati da una imminenza dall’esito tutt’altro che scontato, gli estensori di *The Vow* fissavano infatti alcuni punti fondamentali di quella che in seguito con lo *Scotland Act 2016* è diventata, almeno nei suoi elementi essenziali, la politica ufficiale scozzese di un Esecutivo britannico tornato, con le elezioni parlamentari del 7 maggio 2015⁵⁹, a una guida monopartitica conservatrice.

⁵⁸ L’Irlanda (che confluì nel Regno Unito nel 1801) e l’attuale Irlanda del Nord (formata da alcune contee del comprensorio dell’Ulster) non sono “Gran Bretagna”: nazione che gli indipendentisti scozzesi considerano una *fictio* storico-culturale artificialmente costituita nel XVIII secolo proprio attraverso la giuridica incorporazione dei regni di Inghilterra (inclusivo di un Galles definitivamente assimilato in età Tudor e posto in una condizione subordinata) e di Scozia. Per una comprensione del punto sono pressoché dirimenti le osservazioni in R. ROSE, *The United Kingdom as an Intellectual Puzzle*, Glasgow, University of Strathclyde, 1977, CSPP paper n. 7 (che interveniva nel contesto del concitato dibattito sulla prima *devolution* articolando il binomio “federalismo-indipendenza” come fulcro dell’intera questione nazionalista) e successivamente sviluppate nel più ampio studio *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government*, cit., 1982.

⁵⁹ Queste elezioni hanno infatti restituito al partito di David Cameron la maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni, con 331 seggi contro i 232 del partito laburista (dal che le dimissioni del suo leader Miliband) e gli 8 dei liberaldemocratici (e dunque anche Clegg abbandonava la *leadership*). In tal modo la coalizione referendario-devolutiva dei partiti unionistici si sfaldava mentre il maggior profitto elettorale era realizzato dallo SNP che in Scozia conquistava 56 seggi diventando nel Regno Unito il terzo partito in ordine di consistenza parlamentare. Solo 3 i seggi del più timido *Plaid Cymru*, formazione dei nazionalisti gallesi, anch’esso interessato al conseguimento di una *devolution* più estesa e alla pienezza della potestà legislativa per l’area. Per una articolata analisi dell’evento elettorale, eccellente è testo di P. COWLEY, D. KAVANAGH (a cura di), *The British General Election of 2015*, London, Palgrave Macmillan, 2015, a cui si aggiungano A. GEDDES, J. TONGE (a cura di), *Britain Votes 2015*, Oxford, Oxford U.P., 2015, e T. ROSS, *Why the Tories Won. The Inside Story of the 2015 Election*, London, Biteback Publ., 2015. Una collezione di note preparatorie alle elezioni, le cui previsioni hanno trovato larga conferma, è I. DALE, G. CALLUS, D. HAMILTON, R. WALLER (a cura di), *The Politicos Guide to the 2015 General Election*, London, Biteback Publ. 2014. Tempestivo e ottimamente argomentato, in Italia, il contributo di G.

Tre erano i punti in cui si articolava il proclama del 16 settembre⁶⁰, consistenti anzitutto nella dichiarazione di riconoscimento della permanenza del Legislativo scozzese come parte integrante del assetto costituzionale del Regno Unito e dell'impegno da dare una soluzione definitiva alla annosa e quasi insolubile *West Lothian question*⁶¹, e quindi nella duplice promessa di una nuova azione riformatrice rispondente alla nozione di *devolution max*⁶² e destinata ad elevare considerevolmente, fino al limite della federalizzazione, il livello del sistema devolutivo introdotto con lo *Scotland Act 1998*⁶³, nonché della conservazione, a tutto favore della nazione scozzese, di quel molto propizio congegno finanziario che rientra sotto l'egida della *Barnett Formula*.

Particolarmente impegnativo sotto il profilo della dottrina costituzionale era il primo impegno assunto da Cameron, Miliband e Clegg di fronte a una nazione scozzese che, giunta alla vigilia di un referendum dall'esito tutt'altro che scontato, era ancora percorsa

CARVALE, 'One Nation, One United Kingdom'. *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura*, in *Federalismi.it*, 10/2015.

⁶⁰ Per un sintetico (e commentato) riepilogo del contenuto di *The Vow* e delle sue prime ripercussioni politico-costituzionali v. C. HIMSWORTH, C.M. O'NEILL, *Scotland's Constitution: Law and Practice*, London, Bloomsbury, 2015, 3^a ed, pp. 83 ss.

⁶¹ Coniata nel 1997 da Enoch Powell per definire la situazione parlamentare che aveva visto protagonista il deputato laburista scozzese Tam Dalyell eletto appunto nel collegio del West Lothian, l'espressione "West Lothian question" esprime una emblematica aporia che è diretta conseguenza della *devolution* e che riguarda le connessioni parlamentari sussistenti tra Scozia, Galles e Irlanda del Nord, aree che hanno assemblee legislative proprie e da cui sono inviati deputati a Westminster. Il nucleo della questione consiste determinare se i deputati eletti nelle tre aree (e soprattutto in Scozia) alla Camera dei Comuni debbano o meno partecipare con il loro voto alla legislazione che nel Parlamento britannico riguarda solamente l'Inghilterra, mentre ai deputati inglesi è precluso di votare su progetti di legge insistenti su materie devolute a Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Un articolato resoconto in argomento, recante una ricostruzione della questione fin dagli anni Settanta del secolo scorso e della relativa, nonché una ben argomentata analisi costituzionalistica, ma nessuna evidente ipotesi di soluzione, è nell'ampio *paper* di O. GAY, H. HOLDEN, *The West Lothian Question*, London, House of Commons Library, 2008. La maggior parte delle letteratura in argomento è rintracciabile nella stampa quotidiana, e pertanto la si tralascerà; per contributi più meditati v. BAGEHOT, *A Question That Can No Longer Be Avoided*, in *The Economist*, 8 luglio 2006, p. 52; e soprattutto V. BOGDANOR, *The West Lothian Question 1*, in *Parliamentary Affairs*, 1-2010, pp. 156 ss.

⁶² La questione si presentava tuttavia sotto diverse gradazioni che allo schema devolutivo particolarmente pronunciato che si configurava nella *devolution max* affiancavano formule più prudenti definite, a seconda del livello di concessioni offerte a una Scozia che avesse confermato la propria appartenenza allo Stato unitario, come *devolution more* o *devolution plus*. Per una lettura critica della nozione di *devolution max* così come posta in relazione all'evento referendario nella fase preparatoria si vedano le annotazioni sintetiche di M. BUCHANAN, *Scottish Independence Referendum: What is Devolution Max?*, in www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics del 20 febbraio 2012. La traduzione in termini di concreta prassi politica riformatrice sarebbe stato oggetto, dopo il referendum, dell'attività della *Smith Commission*.

⁶³ Per accedere alla fonte e ai suoi contenuti è particolarmente utile il commentario di C. HIMSWORTH, C.R. MUNRO, *The Scotland Act 1998*, Edinburgh, W. Green-Sweet & Maxwell, 1999.

da interrogativi sugli equilibri costituzionali, certamente nuovi, che sarebbero comunque scaturiti dal responso popolare.

Chiunque abbia dimestichezza con il pensiero del costituzionalismo di matrice inglese che ha trovato sviluppo all'ombra della vischiosa dottrina delineata da A.V. Dicey nella *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885-1915) e ribadita da molti suoi continuatori, ben sa quanto fondamentale sia la dogmatica della sovranità del Parlamento di Westminster nel quadro dei principi di una forma costituzionale che rifugge dalla codificazione delle sue regole. Si può pertanto verificare fino a qual punto una esplicita dichiarazione dell'intangibilità del Parlamento di Edimburgo, che in tal modo risulterebbe elevato di diritto, oltre che di fatto, a componente indefettibile non più solamente entro i canoni della *devolution*, bensì dell'intero ordinamento fondamentale di uno Stato unitario radicalmente ristrutturato⁶⁴, tocchi i precordi delle più consolidate concezioni imperniate sulla *factio iuris* della sovranità parlamentare su cui, nonostante la vasta ondata di riforme posta in essere dal 1998 in poi e lo stato permanente di crisi co-

⁶⁴ Si pensi, per esempio, al concreto delinarsi della possibilità che il Parlamento scozzese – che si configura come il modello più completo di assemblea legiferante tra quelle sorte nel panorama della *devolution* – ostacolare legittimamente le più impegnative riforme costituzionali che sono poste in programma del Gabinetto britannico, segnatamente in materia di diritti fondamentali, in tal modo affermandosi come antagonista delle istituzioni di Westminster. La questione, tutt'altro che fantastica, trova sviluppo nelle interessanti argomentazioni sviluppate nel *paper* di M. ELLIOTT, *HRA Watch: Reform, Repeal, Replace? Could the Devolved Nations Block Repeal of the Human Rights Act and the Enactment of a New Bill of Rights?*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 16 maggio 2015, in <http://ukconstitutionallaw.org>. Sempre presupponendo le critiche osservazioni delle interferenze, non necessariamente tranquillizzanti, tra nuovi schemi devolutivi e statuto dei diritti fondamentali che sono state a suo tempo espresse da C. HIMSWORTH nel contributo *Rights versus Devolution*, in T. CAMPBELL, K.D. EWING, A. TOMKINS (a cura di), *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 145 ss., non deve stupire che l'affermazione di nuove strutture di governo, come quelle che sono proprie della *devolution*, si protetti anche verso il sacro dei diritti. Sul punto cfr. quanto osserva, soffermandosi sulla più complessiva visuale della “perdita dei sovranità”, P. CARROZZA nel dire che «...this loss of state sovereignty, if we address the typical content of national constitutions, affects both fundamental rights and the form and structure of government. In the former case, this is on account of the increasing importance assumed by various international and supra-national charters for the protection of human rights. In the latter, it is reflected in the increasing importance accorded to ‘governance’, with its emphasis on private as well as public actors and its eschewal of command and control methods of ordering, in comparison to traditional ‘government’», p. 170, nel saggio *Constitutionalism's Post-Modern Opening*, in M. LOUGHLIN, N. WALKER (a cura di), *The Paradox of Constitutionalism. Constituent power and Constitutional Form*, Oxford, Oxford U.P., 2007, p. 169. Per una esauriente ricostruzione critica della questione cfr. J. GOLDSWORTHY, *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, Oxford, Clarendon Press, 2001. Non meno ricca di spunti critici la meno recente, ma ancora attuale riflessione di G. WINTERTON, *The British Grundnorm: Parliamentary Sovereignty Re-Examined*, in *Law Quarterly Review*, 3-1976, pp. 591 ss. Più esplicitamente trattabili sono i contorni della sovranità secondo quanto osservava, prima ancora che la *devolution* intervenisse a dare forma concreta al processo della sua ridefinizione, R. MCCORQUODALE in *Negotiating Sovereignty. The Practice of the United Kingdom in Regard to the Right of Self-Determination*, in *British Yearbook of International Law*, 2-1995, pp. 283 ss.

stituzionale in cui il Regno Unito si trova a seguito di esse, sembrava ancora reggersi il costituzionalismo britannico⁶⁵.

Questa dottrina che colloca la sede della sovranità nel Parlamento di Westminster ha avuto come propria, autoreferenziale bussola l'esaltazione della "Gloriosa Rivoluzione" del 1688-89 e dell'*Act of Settlement* del 1701 (entrambi eventi costituzionali che non hanno giuridicamente riguardato, se non in via indiretta, il regno scozzese all'epoca ancora indipendente). Non va tuttavia trascurato che la supremazia della dimensione parlamentare come luogo *tout court* costituente ha trovato una storica conferma nell'Unione del 1707⁶⁶, atto fondativo a fondamento pseudo-contrattuale che successivamente è stato posto in secondo ordine nell'egemone percezione inglese e circondato da un malcelato disagio da parte scozzese. Su tali basi, il dogma che colloca la sovranità nell'ambito parlamentare ha proseguito in modo tradizionalmente indisturbato, pur incespicando nel dissenso, a tratti spinto fino all'iconoclastia, di cui si è reso interprete quel belligerante nazionalismo giuridico scozzese che già verso la metà del Novecento, e sempre tenendo d'occhio l'opportunità indipendentistica, ne negava ogni fondamento⁶⁷. Infatti il germe

⁶⁵ Tra i numerosi studi che analizzano la rapida evoluzione costituzionale del Regno Unito inaugurata nel periodo di governo del *New Labour*, e che in tale quadro aggiornano la riflessione sulla sovranità del Parlamento e con essa il panorama costituzionale in cui si è ultimamente inserito il referendum scozzese sull'indipendenza, si segnalano per particolare autorevolezza J. MORRISON, *Reforming Britain. New Labour, New Constitution?*, London, Reuters-Pearson, 2001, nel capitolo "From Bagehot to Blair", pp. 1 ss.; D. OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, cit., 2003, nella sezione "Representative Democracy and Parliamentary Sovereignty", pp. 29 ss.; V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford-Portland (Or.), Hart, 2009, nella sezione "The Old Constitution Under Strain", pp. 23 ss. Non manca anche una lettura scozzese in H.T. DICKINSON, M. LYNCH (a cura di), *The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence*, East Linton, Tuckwell Press, 2000. Un aggiornamento della questione, che inserisce la questione scozzese nel più recente quadro delle riforme di epoca conservatrice, è in I. CRAM, "Amending the Constitution", in *Legal Studies*, 1-2016, pp. 75 ss.

⁶⁶ Una Unione che fu essenzialmente parlamentare, e pertanto "costituzionale" ad ogni effetto. Vastissima, e per lo più intrisa di motivi nazionalistici, la letteratura scozzese in argomento; una molto sommaria selezione suggerisce di limitarsi – partendo dalla trattazione classica di T.B. SMITH, *Scotland. The Development of Its Laws and Constitution*, cit., Stevens & Sons, 1962, ove vedasi la sezione "The Constitutional Significance of the Union", pp. 49 ss.; del medesimo v. anche *The Union of 1707 as a Fundamental Law*, in *Public Law*, 1-1957, pp. 99 ss. – alla consultazione dei variamente argomentati studi di D. DAICHES, *Scotland and the Union*, London, J. Murray, 1977; P.H. SCOTT, *The Union of Scotland and England*, Edinburgh, Chalmers /The Saltire Society, 1979; C. MUNRO, *The Union of 1707 and the British Constitution*, in *Scotland and the Union. Hume Papers on Public Policy*, vol. 2, n. 2, Edinburgh, Edinburgh U.P., 1994; E. WICKS, *A New Constitution for a New State? The 1707 Union of England and Scotland*, in *The Law Quarterly Review*, 1-2001, pp. 109 ss.; M. FRY, *The Union. England, Scotland and the Treaty of 1707*, Edinburgh, Birlinn, 2006; C.A. WHATLEY, D.J. PATRICK, *The Scots and the Union*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2007; T.M. DEVINE (a cura di), *Scotland and the Union, 1707-2007*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2008.

⁶⁷ Il nazionalismo giuridico ha dato un contributo rilevante all'autonomismo costituzionale scozzese. Così nell'emblematica dichiarazione di LORD COOPER, che nel 1953 presiedeva la scozzese *Court of Session*, che in un *obiter dictum* del caso *MacCormick v the Lord Advocate* (1953 SC 396, 1953 SLT 255) – noto anche come *E.I.R. Case* – dichiarava senza remore che «the prin-

di un pensiero costituzionale apertamente orientato in senso contrario alla dogmatica classica della sovranità va rintracciato in Scozia, prima ancora del successo politico dello SNP e della svolta referendaria del 2014, nel quadro del *revival* nazionalista del secondo Novecento e del collaterale costituzionalismo non-conformista che giungeva a contestare apertamente la supremazia di Westminster fornendo significativi contributi dottrinali alle prime rivendicazioni indipendentiste⁶⁸. Del resto non va dimenticato come un persistente spirito di rivolta contro l'Unione del 1707, che cancellava dalla storia istituzionale ma non dalla memoria nazionale l'antico Legislativo scozzese, non può essere etichettato come un mero residuo di antiquariato poiché lo si rinviene alla base sia di tutte le posizioni sovraniste dei diversi movimenti di *home rulers* presenti nell'area fin dall'età vittoriana, sia del nazionalismo politico che li ha successivamente inglobati. Altrimenti detto: se non si tenesse nel debito conto l'analisi costituzionalistica dell'Unione del 1707 ben difficilmente si potrebbero comprendere a fondo sia l'intero discorso sulla *devolution*, sia il senso delle odierne istanze indipendentistiche scozzesi⁶⁹. D'altronde la sconfitta referendaria del programma indipendentista non ha ridimensionato il tenore di problematicità della questione della sovranità, anzi ulteriormente accentuandolo rendendone evanescenti i contorni⁷⁰ soprattutto tenendo conto che il sistema di *devolution*, nella misura in cui ha introdotto diversi parlamentarismi nell'ambito di uno Stato che un tempo era

*principle of unlimited sovereignty of Parliament is a distinctively English principle and has no counterpart in Scottish constitutional law». Un'eco di tale punto fermo entrato nella dottrina si può ascoltare addentrando nella letteratura di stretto diritto costituzionale che affronta la questione della forma di governo scozzese secondo canoni autonomi rispetto a quelli che ineriscono alle istituzioni di Westminster: tra questi sia sufficiente fare riferimento all'imponente manuale di C. HIMSWORD, C.M. O'NEILL, *Scotland's Constitution: Law and Practice*, cit., 2015, (ove tra l'altro si legge il ben documentato capitolo "The Scottish Independence Referendum", pp. 69 ss.), nonché a un manuale del neocostituzionalismo scozzese post-devolutivo: J. MUNRO, *Public Law in Scotland*, Edinburgh, Green & Son, 2003. Per un mini-manuale di non-conformismo costituzionalistico di matrice nazionalista v. anche N. MACCORMICK, "The English Constitution, the British State and the Scottish Anomaly", in *Proceedings of the British Academy*, 1998, vol. 101, pp. 139 ss.*

⁶⁸ Per una ricostruzione della mappa della dissidenza costituzionalistica di cui il pensiero nazionalista si è reso artefice cfr., tra i molti, C. HARVIE, *Scotland and Nationalism: Scottish Society and Politics, 1707-1997*, London, Allen & Unwin, 1977; L. PATERSON, *The Autonomy of Modern Scotland*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 1994; M. KEATING, *The Government of Scotland*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2005; I. MCLEAN, *What's Wrong with the British Constitution?*, Oxford, Oxford U.P., 2010. In argomento v. anche A. TORRE, *Recenti tendenze del diritto pubblico in Scozia*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, pp. 579 ss. e *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, in particolare alle pp. 503 ss.

⁶⁹ Di cui un elemento ricorrente è un'acre disamina critica delle nefaste conseguenze sulla nazione dell'Unione, classico argomento che fornisce la base alle rivendicazioni del presente (non esclusa quella che ha trovato forma concreta nel referendum): cfr., tra i molti, v. T.M. DEVINE, *Independence or Union. Scotland's Past and Scotland's Present*, London, Allen Lane, 2016. Utile anche la connessione tra Unione e sovranità scozzese nel contributo di J. ROBERTSON, "The Idea of Sovereignty and the Act of Union", in H.T. DICKINSON, M. LYNCH (a cura di), *The Challenge to Westminster Sovereignty, Devolution and Independence*, cit., 2000, pp. 33 ss.

⁷⁰ Un utile aggiornamento sul dibattito post-referendario proviene dal sintetico saggio di M. GORDON, *The UK's Sovereignty Uncertainty*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 11 febbraio 2016, in <http://ukconstitutionallaw.org>.

retto da canoni centralistici, che creato degli spazi di interlocuzione fra organi legiferanti che ha posto alla prova la storica egemonia del Parlamento britannico⁷¹. Ma in particolare, anche se di certo non era tale una posizione teorica condivisa dai tre estensori del 16 settembre il cui approccio va più che altro considerato come un'iniziativa squisitamente pragmatica che in seguito ha trovato un completamento in chiave riformista, è alle teorie della post-sovranià, che considerano la mera esistenza di nazioni interne agli Stati unitari una negazione del classico monolitismo dello Stato sovrano⁷², che può essere utile ricondursi per decodificare il primo degli impegni emergenti da *The Vow*.

8. II - *Devolution max e Barnett formula*

Come già detto, alquanto problematico è il discorso sulla consistenza costituzionalistica della sovranità di concezione classica, che è profondamente condizionato dal contrasto sussistente tra il dogmatismo di chi contro ogni evidenza si ostina a dichiarare l'incontestabilità della supremazia costituzionale del Parlamento (lo si verificò proprio all'atto dell'approvazione dello *Scotland Act 1998* allorché il riformatore ribadiva, a futura memora e tuttavia contro ogni evidenza, che il Legislativo di Westminster, dall'alto del suo potere di imperio eretto a principio costituzionale, avrebbe potuto cancellare l'intera riforma con un proprio atto di volontà); lo stesso era dichiarato, ma con convinzione decrescente, a riguardo della permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea, che oggi è stata interrotta con il *Brexit* realizzato per via referendaria⁷³. Dall'altro lato,

⁷¹ La questione della nascita di sistemi parlamentari alternativi nelle aree di *devolution* merita-va il commento di M. LAZAROWICZ, A. JONES, *Parliamentary Practices in Devolved Parliaments: A Research Paper*, Edinburgh, Centre for the Study of Public Policy, 1998. Sul pluralismo parlamentare scaturito dall'applicazione delle riforme devolutive si voglia prestare attenzione ad A. TORRE, *Devolution e trasformazioni parlamentari*, in C. DE CARO BONELLA (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*. Roma, Luiss U.P., 2005, *Quaderno CESP-LUISS n.1*, pp. 23 ss. Più specificamente sul caso scozzese v. N. DUCLOS, *The Scottish and British Parliaments: Model and Anti-Model? A Study of Home Rule Discourse in Westminster and a Comparative Analysis of the Scottish and British Parliamentary Systems*, in *Parliaments, Estates and Representation*, 1-2008, pp. 211 ss.

⁷² Su cui, con sguardo comparativo ma con diffusi riferimenti al caso scozzese, cfr. M. KEATING, *Pluri-National Democracies. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford U.P., 2004; del medesimo, v. *The United Kingdom and a Post-Sovereign Polity*, in M. O'NEILL (a cura di), *Devolution and British Politics*, London, Pearson, 2004, pp. 319 ss.

⁷³ Un evento che, se osservato dalla visuale del costituzionalismo classico di matrice inglese, si configura come un estremo e antistorico tentativo di riaffermare l'antica sovranità. Ma si tratta di un tentativo irto di contraddizioni che si articolano intorno alla natura consultiva o deliberativa del referendum stesso il cui esito, secondo alcuni, necessiterebbe, per acquisire efficacia, di una ratifica del sovrano Parlamento di Westminster che potrebbe anche discostarsi dal responso popolare. È in tali termini che esordisce L. BESSELINK in *Beyond Notification: How To Leave the European Union without Using the Article 50 TEU*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 30 giugno 2015, in <http://ukconstitutionallaw.org>, laddove precisa che «*In legal terms, the referendum on EU membership in the UK is an advisory abrogative referendum. It needs to be given effect, if at all, by the competent authorities, primarily Parliament*».

smentiva tale dottrina la molteplice fenomenologia delle riforme costituzionali che di fatto subordinavano il libero esercizio del diritto domestico a principi statuiti da fonti esterne che erano state incorporate nell'ordinamento nazionale (si pensi all'attuazione dello *Human Rights Act 1998*) o, all'interno stesso dello Stato, al potere concorrente di altre strutture di governo (così nella *devolution* scozzese e delle altre aree substatuali). In altri termini, proclamando il Parlamento scozzese istituzione permanente della Costituzione del regno i tre autori di *The Vow* di fatto hanno indotto il Parlamento di Westminster a negare la propria natura di istituzione sovrana, come oggi si può leggere tra le righe dello *Scotland Act 2016* che tratta di *devolution max* ma con essa introduce un nuovo canone costituzionale. Molte sono le linee interpretative aperte in argomento, e le principali che sintetizzano il senso dell'intera questione descrivono la caduta della sovranità parlamentare asserendo che essa è dovuta a una definitiva, irreversibile cessione di potere costituzionale che dal Parlamento britannico procede verso il Legislativo di Edimburgo, o che con la *devolution* si è realizzata una condizione, non meno determinante, di realizzazione del radicamento (*entrenchment*) del Legislativo scozzese nel quadro di un sistema costituzionale che, per il semplice fatto di avere acconsentito dal 1998 in poi a una progressione di riforme costituzionali che ha trasferito ampi settori della legiferazione – che un tempo era esclusiva dell'aula di Westminster – a un soggetto altro da sé⁷⁴, non può più essere considerato come retto dal principio unico di sovranità.

In entrambi i casi, l'ammissione della permanenza del Parlamento scozzese nella struttura costituzionale del Regno Unito, e dell'irrevocabilità che ne è il corollario, non manca di produrre delle aporie a cui il costituzionalista non appare in grado di dare risposte convincenti⁷⁵. Le due interpretazioni (cessione di potere procedente dall'interno del sistema istituzionale, ovvero dal centro alla periferia; o *entrenchment* procedente dall'effettività della legislazione devoluta, ovvero dalla periferia verso il centro del potere costituzionale) sono complementari e si rispecchiano vicendevolmente formando due risvolti parimenti essenziali del nuovo assetto dell'autogoverno di cui l'espressione più aggiornata è nella formula della *devolution max*.

⁷⁴ Tale la basilare alternativa che emerge da quanto espone M. ELLIOTT nel *paper A 'Permanent' Scottish Parliament and the Sovereignty of the UK Parliament: Four Perspectives*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 28 novembre 2014, in <http://ukconstitutionallaw.org>.

⁷⁵ Evidente ammissione di un limite alla sovranità del Parlamento britannico che, sebbene avesse icasticamente stabilito nello *Scotland Act 1998* costitutivo della *devolution* che «*The shall be a Scottish Parliament*» (art. 1), dava per sottinteso e comunemente accettato che l'esistenza di questo Legislativo devoluto mai avrebbe messo in dubbio l'integrità della sovranità dell'istituzione di Westminster, della sua potestà di legiferare per la Scozia esoprattutto dell'ortodosso principio che ogni autoriduzione parlamentare dei propri poteri sovrani è giuridicamente illegittima. Della questione si è occupato, dopo il *referendum* e sulla base del Rapporto della *Smith Commission*, M. ELLIOTT in *A 'Permanent' Scottish Parliament and the Sovereignty of the UK Parliament: Four Perspectives*, apparso in origine nel suo *blog Public Law for Everyone* e successivamente edito nel *post* della UK Constitutional Law Association, 28 novembre 2014, in <http://ukconstitutionallaw.org>, ove tra l'altro si osserva che «*An Act of the UK Parliament might say that the Scottish Parliament is permanent, but that will not necessarily make it so. This follows because, at least on an orthodox analysis, the UK Parliament is incapable of legally diminishing its sovereign authority*».

In questo più avanzato sistema devolutivo si riassume il secondo degli impegni che erano contemplati in *The Vow* e che in seguito, sebbene con qualche prudente adattamento, è stato incorporato nello *Scotland Act 2016* cui forma la struttura portante.

Della *devolution max*, neologismo già entrato nell'uso corrente del costituzionalista e dello studioso del *government* britannico, si trova una apprezzabile definizione nel Dizionario Collins che sinteticamente la presenta al lettore come «*an arrangement in which a central government transfers the maximum amount of authority to a regional government while still retaining sovereignty over it*». Da questa definizione si traggono elementi concettuali che nelle previsioni normative e nella prassi che ne è conseguita si sono trasformati in categorie costituzionali che formano “principi di *devolution*” oggi comunemente accettati⁷⁶.

In primo luogo, lo schema di *devolution max* procede dall'esercizio della potestà sovrana delle istituzioni centrali di governo tradizionalmente racchiuse nelle aule di Westminster, le quali si autolimitano progressivamente dirigendo il flusso del potere costituzionale, che un tempo era esclusivo e senza contropoteri effettivi, verso istituzioni scozzesi che un tempo erano ai margini dell'ordinamento. Osservata sotto questo profilo, senza dubbio la *devolution max* promessa con *The Vow* e successivamente realizzata con lo *Scotland Act 2016* si propone come un formale riconoscimento della necessità costituzionale di una più pronunciata autonomizzazione della Scozia⁷⁷. Ma se, in altri termini, la *devolution max* risulta proposta e comunemente accettata non quale mera formula di avanzato riequilibrio dei poteri in un sistema destinato a rimanere contenuto entro il limite della quasi-federalizzazione del regno, bensì, prima che la costruzione giuridica di uno Stato scozzese si realizzi attraverso l'indipendenza come l'ultimo stadio di avanzamento della distribuzione territoriale del potere inaugurata con la riforma del 1998, questa prospettiva di trasformazione non può non imporre una riflessione sulla metamorfosi costituzionale del Regno Unito che verta, in primo luogo, sulla natura della statualità britannica come organizzazione unitaria (di cui recentemente è stata ammessa la natura di struttura costituzionale nata sul piano della mera fattualità mediante progressive incorpo-

⁷⁶ E di cui si trova una descrittiva sintesi in N. BURROWS, *Devolution*, London, Sweet & Maxwell, 2000, pp. 22 ss., per cui la dimensione devolutiva è retta da istituzioni di nuovo stampo caratterizzate, ovviamente in ciò distinguendosi dalla democrazia di Westminster, da «*inclusiveness – diversity – sustainability – equal opportunity – modern working practices – flexibility and responsiveness – openness and accessibility*» (p. 25).

⁷⁷ Nondimeno non vanno trascurati gli analoghi avanzamenti delle strutture devolutive in altre aree, ovvero il Galles e l'Irlanda del Nord, che senza inserire nell'agenda politica la questione dell'indipendenza, hanno compiuto soddisfacenti passi verso un'espansione delle sfere potestative delle rispettive istituzioni assembleari e governative, in coerenza con la fin troppo nota espressione per cui la *devolution* non è un evento risolto in sé stesso, ma un processo altamente dinamico e aperto a sviluppi che, probabilmente, il riformatore neo-laburista del 1997-98 non aveva pienamente previsto. Particolarmente profetica sotto questo riguardo si rivelava la dichiarazione che ha reso celebre il Segretario di Stato per il Galles dell'epoca R. DAVIES che nel *Greynog Paper* dal titolo *Devolution: A Process Not an Event*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 1999, indicava verso quali sviluppi la riforma appena varata fosse sicuramente protesa. In una analoga linea di pensiero si ponevano gli antichi fattori della “*devolution all round*” In tema risultano particolarmente dettagliate le aggiornate osservazioni nel *paper* di J. RANDALL, J. CASEBOURNE, *Making Devolution Deals Work*, London, Institute for Government, 2016.

razioni e senza alcun preciso riferimento a principi giuridici applicabili⁷⁸), e in secondo luogo sull'intrinseca capacità della *devolution* di integrarsi nello Stato britannico e di contribuire al mantenimento della coesione, allo stato attuale sempre più precaria, tra le sue oggettive asimmetrie. Una terza linea interpretativa degli effetti del referendum independentistico riguarda la dimensione della *political Constitution*, focalizzandosi sull'evoluzione del ruolo politico del nazionalismo, da forza d'opposizione avente come obiettivo unico l'indipendenza a partito di statisti e di governanti chiamati ad amministrare forme progressive di *devolution*⁷⁹. Se si spinge lo sguardo oltre l'intuitività delle sue proposizioni, tutte queste tensioni sembrano confluire nella promessa iperdevolutiva di *The Vow*, che si poteva considerare diretta a circoscrivere gli effetti del referendum⁸⁰ sia scongiurando il successo dell'opzione independentista, sia ridimensionando l'influenza dello SNP sulla società scozzese (ma questo secondo obiettivo di certo non è stato realizzato).

Per concludere su *The Vow*, qualche breve osservazione deve essere dedicata alla *Barnett formula* che configura la terza promessa contenuta nel documento del 16 settembre e, a voler ben vedere, un *optional* particolarmente costoso per le finanze del Regno Unito.

Fortemente discussa (soprattutto da parte inglese) sotto il profilo della sua equità finanziaria⁸¹ e in passato fatta oggetto delle riserve della *Commisison on Scottish Devolutio(n)* (altrimenti detta *Calman Commission*)⁸², la *Barnett formula* è un complemento della

⁷⁸ Della questione si è autorevolmente occupato il SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION della Camera dei Pari, che nel luglio 2015 ha aperto una consultazione pubblica finalizzata a verificare l'idoneità della *devolution* a integrarsi con l'ordinamento costituzionale unitario dello Stato britannico; questa consultazione ha prodotto il rapporto *The Union and Devolution*, reso pubblico il 25 maggio 2016, HL paper 149.

⁷⁹ Degni di rilievo risultano gli interrogativi sulla natura di un nazionalismo impegnato, una volta conseguita l'indipendenza con il faticoso referendum, nella conduzione degli affari pubblici di una Scozia finalmente eretta a Stato, che si sollevano in K. MacAskill, *Building a Nation: Post Devolution Nationalism in Scotland*, Edinburgh, Luath Press.

⁸⁰ Per una loro valutazione politico-istituzionale si rintracci il quasi introvabile *pamphlet* di ANONIMO, *The Scottish Independence referendum: What Happened and What Next?*, in *Renewal*, 2-2105, pp. 65 ss.

⁸¹ L'argomento è ricorrente e pressoché unanimemente condiviso al di fuori della Scozia, come tra i molti si legge in C.G.A. BRYANT, *Devolution, Equity and the English Question*, in *Nations and Nationalism*, 4-2008, pp. 664 ss.; e precedentemente in K. MORGAN, *The New Territorial Politics: Rivalry and Justice in Post-Devolution Britain*, in *Regional Studies*, 4-2001, pp. 343 ss.; I. MCLEAN, *Financing the Union: Goschen, Barnett, and Beyond*, in W.L. MILLER (a cura di), *Anglo-Scottish Relations from 1900 to Devolution, and Beyond*, Oxford, Oxford U.P.-The British Academy, 2005, pp. 81 ss. Si calcola che con la *Barnett formula* la quota *pro capite* di spesa pubblica attribuita ad ogni residente scozzese sia superiore del 20% rispetto a quella di cui usualmente gode il residente in Inghilterra.

⁸² Dal nome di Sir Kenneth Calman (Chancellor dell'Università di Glasgow), la Commissione operò con questo 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 financial accountability of the Scottish Parliament and continue to secure the position of Scotland within*

devolution che configura un modello di redistribuzione finanziaria che era stato politicamente preferito a soluzioni finanziarie alternative e le cui condizioni di partenza erano state delineate già nel 1978 per fare fronte alla probabile approvazione dello *Scotland bill*; in seguito, perfezionato in alcuni suoi tratti, il congegno era stato posto in essere nella sua prima versione, a *devolution* non realizzata, dalle amministrazioni conservatrici per regolare la distribuzione della spesa pubblica nelle diverse periferie substatuali del regno. A dieci anni dall'introduzione del sistema devolutivo scozzese, l'applicazione di questa particolare formula di redistribuzione finanziaria era stata oggetto di una certa attenzione critica da parte di un *Independent Expert Group* istituito in seno alla Commissione che, anche (e non casualmente) tenendo conto del *modus operandi* di sistemi ad organizzazione federativa, sviluppò una indagine comparativa sui diversi congegni di finanziamento dei Legislativi a carattere substatuale. Questa costola specializzata della Commissione concludeva la sua attività con un Rapporto del novembre 2008 in cui ipotizzava che, a complemento del sistema devolutivo all'epoca operante in Scozia, un diverso schema fosse sostenibile riequilibrando tra loro le voci dei classici *grants* con un maggiore prelievo fiscale rientrando sotto la potestà autonoma del Parlamento di Edimburgo e finalizzato ad attribuire una maggiore condizione di *accountability* finanziaria alle istituzioni governanti in regime devolutivo⁸³ (questa proposta non risultò particolarmente gradita allo SNP, come del resto l'intera attività e l'esistenza stessa della *Calman Commission* che fu considerata un intralcio al programma indipendentista).

La fortuna della *Barnett formula* era concretamente dovuta all'approvazione dello *Scotland Act 1998* (ma anche delle altre leggi devolutive per il Galles e l'Irlanda del Nord)⁸⁴, dal momento che ulteriori razionalizzazioni incrementali del peculiare conge-

the United Kingdom» scandagliò il sistema devolutivo sotto cinque profili: *Principles; Functions, Engagement, Financial Accountability e Inter-Governmental, Relations*. Promossa nel dicembre 2007 da un partito laburista scozzese andato all'opposizione e sostenuto dai Liberaldemocratici e dal partito conservatore, la *Calman Commission* aveva operato in base a dei *terms of reference* che la abilitavano a compiere una approfondita valutazione del primo decennio di attività della *devolution* e la cui stessa formulazione era stata sapientemente elaborata in vista di un orientamento anti-indipendentistico. Lo SNP la considerò un'insidiosa operazione di intento unionista poiché la Commissione espresse nei suoi Rapporti, resi pubblici nel dicembre 2008 e nel giugno 2009, valutazioni ampiamente positive sul primo decennio di *devolution* indebolendo gli argomenti separatisti della maggioranza nazionalista). In particolare negli orientamenti della *Calman Commission* si colloca la genesi dello schema riformatore *Devo Plus*, anche detto *Calman Plus*, destinato a tornare in auge qualche anno più tardi nel contesto del dibattito referendumario.

⁸³ Diffuse osservazioni in argomento si leggono in D. BIRRELL, *Comparing Devolved Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

⁸⁴ Secondo un meccanismo di calcolo comune di cui tratta il *research paper* di R. TWIGGER, *The Barnett Formula*, London, House of Commons Library, 1998. In seguito, cfr. anche K. MIDWINTER, *The Barnett Formula*, in *New Economy*, 2-2000, pp. 72 ss.; D. BELL, A. CHRISTIE, *Finance – The Barnett Formula: Nobody's Child?*, in A. TRENCH (a cura di), *The State of the Nations 2001. The Second Year of Devolution in the United Kingdom*, Thorverton, Academic Imprint, 2001, pp. 135 ss.; A. Christie, *The Scottish Budget Process. Options for Change*, in *Scottish Affairs*, 1-2004, pp. 99 ss.; e le diverse stesure del Rapporto dell'HER MAJESTY'S TREASURY, *Statement of Funding Policy. Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Nor-*

gno finanziario erano risultate considerevolmente vantaggiose per il sistema devoluto scozzese per via di una sequenza di adeguamenti automatici dei livelli di spesa pubblica confluenti nella formazione del *block grant*, imponente sussidio che dal Tesoro britannico è conferito al Legislativo di Edimburgo per la copertura (giunta fino all'85% dell'intero *budget* secondo stime del 2014) delle sue non leggere esigenze di bilancio che sono legate all'amministrazione dell'elevato *stock* di poteri ad esso riservati e fissate secondo parametri di calcolo commisurati al tenore dei poteri esercitati. Poiché tra questi settori funzionali un'oggettiva prevalenza va riconosciuta alla sanità, all'educazione e ai servizi sociali, si può osservare come di fatto l'elevato livello di *welfare* di cui lo SNP usa fare sfoggio per dimostrare fino a qual segno in Scozia, sotto il suo governo, sia assicurato un tenore medio di vita superiore rispetto al resto del Regno Unito⁸⁵. Nella realtà i costi della *devolution* scozzese sono ampiamente finanziati dal Tesoro britannico mediante le progressive elaborazioni della *Barnett formula* che fanno perno su quote, definite in relazione al rapporto tra servizi pubblici e popolazione, e sulla relativa valutazione delle necessità che, sotto il profilo della loro ponderazione finanziaria, risultano vistosamente superiori rispetto a quelle destinate all'Inghilterra e al Regno Unito complessivamente inteso.

Se si tiene conto che nessuna legge prevede l'applicazione della *Barnett formula*, la cui natura è prettamente convenzionale e regolata da evidenti opportunità politiche che prevedono per la Scozia un benevolo trattamento fiscale e finanziario⁸⁶, non è chi non veda che l'inclusione in *The Vow* di un'esplicita garanzia della sua conservazione è stato un atto politico che ha assunto un innegabile rilievo strategico quale condizione di scambio e come argine alla realizzazione tramite referendum di un assetto indipendente in cui, venendo a mancare il sostegno finanziario britannico, il mantenimento del medesimo livello di *welfare* sarebbe stato estremamente difficile da conservare se non ricorrendo a un inasprimento della pressione fiscale⁸⁷. In ogni caso, la *Barnett formula* è stata confermata nello *Scotland Act 2016*, e resta il fatto che la conservazione alla Scozia di questo molto indulgente congegno finanziario non giova al mantenimento di armoniose relazio-

thern Ireland Assembly, London, 7^a ed., 2015 (in cui si tiene conto delle variazioni alla *Barnett formula* che saranno realizzate con l'entrata in vigore dello *Scotland Act 2016*).

⁸⁵ Per esempio, in origine ridotte dall'Esecutivo a guida nazionalista del 2007, dopo le elezioni del 2010 le tasse universitarie (*tuition fees*) negli Atenei scozzesi sono state soppresse per gli studenti di età inferiore ai 25 anni.; per altre categorie di studenti, esse sono inferiori a quelle riscosse in Inghilterra. Più in generale, la quota *pro capite* di spesa pubblica destinata teidamente al residente in Scozia supera del 20% quella di cui gose il residente in Inghilterra.

⁸⁶ Sui principi politici che le danno fondamento, v. R. MELLET, *A Principle-Based Approach to the Barnett Formula*, in *The Political Quarterly*, 1-2009, pp. 76 ss.; sugli effetti in relazione all'espansione dei poteri del Parlamento scozzese posto in essere dalla *devolution max* – e dell'incremento che ne segue in base al meccanismo in questione – molto illuminante è il resoconto tecnico di S. THOMPSON, R. GUNSON, *New Powers, New Scotland? How the Scottish Parliament Could Use Its New Tax and Benefit Responsibilities*, Edinburgh, IPPR Scotland, marzo 2016.

⁸⁷ La sua importanza strategica è stata complessivamente analizzata, nel quadro post-referendario, nell'articolo di D. BELL, *Territorial Finance and the Future of Britain*, in *The Political Quarterly*, 2-2015, pp. 209 ss., e ancora più di recente in D. KING, D. EISER, *Reform of the Barnett Formula with Needs Assessment. Can the Challenge Be Overcome?*, in *Regional Studies*, 5-2016, pp. 790 ss.

ni con l'opinione pubblica inglese e contribuisce all'accentuazione di quell'opposto sentimento nazionalista che anima gli strati più profondi della cd. "English question"⁸⁸.

9. *Referendum Day*

Occasionalmente esteso ai sedicenni ma limitato ai soli elettori residenti nell'area nazionale (il che non ha mancato di provocare le proteste, spesso risentite, di molti Scozzesi residenti in Inghilterra o in altre parti del Regno Unito e della Repubblica irlandese, che in tal modo erano esclusi dal voto)⁸⁹, il corpo referendario si era iscritto ai registri elettorali nella misura del 97% della popolazione politicamente attiva, formando una base di 4.283.392 aventi diritto.

Nella giornata del 18 settembre il voto, ripartito in 32 *council areas*, registrava punte di affluenza alle urne superiori al 90% in molti collegi, mentre la più bassa partecipazione (nelle Isole Orcadi) non scendeva oltre l'84% restando comunque, se comparato alle consuete partecipazioni elettorali di altri Paesi di democrazia progredita, ben al di sopra di ogni più ottimistica media partecipativa nell'Unione Europea.

Non senza alcuni momenti di incertezza in cui sembrò che il voto indipendentista riuscisse ad affermarsi⁹⁰, il "sì" all'indipendenza otteneva, infine, il 45% (in realtà il 44,7%) e la maggioranza solo in quattro aree referendarie (North Lanarkshire, West

⁸⁸ La reazione inglese non nasce certo con le nuove condizioni prospettate in *The Vow* e nello *Scotland Act 2016*, ma sono di lungo corso anche perché per quanto riguarda l'Inghilterra la nozione canonica di *devolution* risulta difficilmente applicabile in quanto culturalmente respinta e di certo agli Inglesi manca del tutto la materia prima che possa dare vigore ad alcuna velleità indipendentistica. Per approfondire: C. JEFFERY, J. MAWSON (a cura di), *Devolution and the English Question*, numero speciale di *Regional Studies*, 7-2002; S. CHEN, T. WRIGHT (a cura di), *The English Question*, London, Fabian Society, 2000; R. HAZELL (a cura di), *The English Question*, Manchester, Manchester U.P., 2006, e *An Unstable Union: Devolution and the English Question*, London, Imprint Academic-The Constitution Unit, 2000; e R. DEACON, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2012, 2ª ed., ove si veda il cap. 2 "Not Quite 'Devolution All Round'? The Case of England", pp. 23 ss. In Italia, si segnala l'accurato studio di S. PAROLARI, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova, Cedam, 2008.

⁸⁹ Una controversa, intricata questione affrontata in termini comparativi in R. ZEIGLER, J. SHAW, R. BAUBOCK (a cura di), *Independence Referendums. Who Should Vote and Who Should Be Offered Citizenship?*, Firenze, Istituto Universitario Europeo, EUI Working Paper, 2014. Più specificamente sulla regolazione scozzese del voto v. S. TIERNEY, S. SUTEU, *Towards a Democratic and Deliberative Referendum? Analysing the Scottish Independence Referendum Bill and the Scottish Independence Referendum (Franchise) Bill*, relazione all'Edinburgh Centre for Constitutional Law, 5 aprile 2013, in <http://www.scottishconstitutionalfutures.org/portals/29/tierney%20and%20suteu.pdf>.

⁹⁰ I risultati resi ufficiali dal primo rapporto sull'andamento del voto (h.3:10 del 19 settembre) dichiaravano un 51% per il "no" e il 49% per il "sì"; ma già dopo meno di mezz'ora (h.4:35) il vantaggio del voto unionista (56,2%) era diventato insormontabile, deludendo l'ottimismo dello SNP che aveva trovato un significativo momento di incoraggiamento nella raccolta, sulla petizione promossa da *Yes Scotland*, di oltre un milione di firme a favore dell'indipendenza.

Dunbartonshire, Dundee e la vasta area metropolitana di Glasgow, culla storica del laburismo britannico) innervate di radicalismo politico in cui evidentemente la campagna di *Yes Scotland* era stata più efficace. Fatta eccezione per le limitate intemperanze di alcune tifoserie calcistiche nella centrale George Square di Glasgow, l'esito negativo del referendum non ha prodotto alcuna turbolenza, a conclusione di un'intera vicenda che tutti i partiti degli opposti schieramenti hanno considerato esemplare sotto il duplice profilo del tenore democratico e dello stile partecipativo⁹¹; qualche appassionato revanscismo indipendentista infine non ha mancato di ravvivare con toni civilmente polemici il dibattito post-referendario⁹².

Questi i nudi fatti a cui già il 19 settembre, avendo preso atto con malcelata soddisfazione dell'esito unionista del referendum e dell'esemplare maturità con cui in Scozia questo voto, potenzialmente carico di *pathos* e divisivo ma non accompagnato da episodi di intolleranza faziosa, era stato affrontato lungo l'intero corso della vicenda partecipativa, il Primo Ministro Cameron annunciava con immediatezza (19 settembre) la formazione della *Smith Commission*, presieduta da Lord Smith of Kelvin, e composta da dieci rappresentanti dei partiti scozzesi che più si erano distinti nella vicenda referendaria.

In tal modo il Governo britannico dava seguito agli impegni contenuti in *The Vow* i quali, in considerazione della significativa minoranza di elettori scozzesi che si era determinata con il voto e che meritava la massima considerazione da parte governativa, acquisivano una duplice valenza: premiare la Scozia unionista con un più alto tenore di autogoverno e nel contempo, con lo stesso, tranquillizzare la Scozia indipendentista⁹³, cui era assegnato il compito di individuare contenuti e modalità di realizzazione degli impegni contenuti in *The Vow* e quindi, a referendum effettuato, considerati vincolanti, oltre che per le forze politiche i cui *leaders* erano stati autori del documento, per lo stesso Governo britannico⁹⁴. Ancora una volta la *devolution*, e stavolta nella sua versione *max*, si è

⁹¹ Si rammenta in proposito la dichiarazione di J. Sillars, già membro del partito laburista e dello *Scottish Labour Party*, entrato nelle file dello SNP, che, intervistato nella notte del *Referendum Day* sulla rete STV, commentava l'andamento della «*fair campaign*» condotta su entrambi i fronti referendari e si riferiva alla «*Scotland, the best politically educated nation in Europe*». Per alcune considerazioni in merito v. T. MULLEN, *The Scottish Independence Referendum 2014*, in *Journal of Law and Society*, 4-2014, pp. 627 ss.

⁹² Così nel *pamphlet* di uno dei più attivi propagandisti radicali della separazione dal Regno Unito e popolare animatore di manifestazioni e vivaci tavole rotonde, J. SILLARS, *In Place of Failure. Making It Yes Next Time*, Glasgow, Vagabond Voices, 2015, a cui si è unito il contributo di T.M. DEVINE, *Independence or Union. Scotland's Past and Scotland's Present*, cit., 2016.

⁹³ Effetto in parte realizzato nei fatti, giacché nel manifesto *Stronger for Scotland* presentato dallo SNP alle elezioni parlamentari del 2015, non è comparso alcun cenno a un nuovo referendum sull'indipendenza, essendovi comunque dichiarato che «*The SNP will always support independence, but that is not what this election is about*».

⁹⁴ Sotto questo profilo, è intuitivo che *The Vow*, nella sua diretta connessione all'imminenza del referendum, può trovarsi assimilato al manifesto elettorale che, per convenzione, è rigidamente vincolante per il partito che conquista la maggioranza in seguito alle elezioni generali e con essa il governo del Paese. Alla sua base si pone la cd. *mandate doctrine*, che nasce dal tradizionale confronto avversariale fra i due maggiori partiti – il conservatore e il laburista – che si contendono il potere nell'arena elettorale, ma che in occasione del referendum scozzese appare maggiormente

confermata la chiave di volta dell'evoluzione funzionale e strutturale dello Stato britannico che con essa salvava la sua unità. A tale principio fondamentale si informa il Rapporto pubblicato dalla Commissione nel novembre 2014, da cui è emerso un quadro devolutivo che dà forma a un nuovo concetto di “*devolved nations*” eretto a dimensione indefettibile del Regno Unito post-referendario. Anello di congiunzione tra *The Vow* e la successiva azione riformatrice, la *Smith Commission* ha visto lo sviluppo delle sue proposte nell'ampio testo del documento governativo *Scotland in the United Kingdom: An Enduring Settlement* a cui ha fatto seguito una gran quantità di contributi interlocutori elaborati nella prospettiva della riforma in gestazione⁹⁵, prontamente giunta con il nuovo *Scotland Act 2016* che ha trasferito al Parlamento scozzese, e di fatto all'Esecutivo a guida SNP, il potere di emendare quelle disposizioni dello *Scotland Act 1998* che sono inerenti ai rapporti tra gli organi costituzionali devoluti e quelli che a Westminster governano il Regno Unito. A ciò si sono aggiunti l'estensione del potere di legiferare in nuove materie (tra queste, l'estrazione di petrolio e gas, i diritti del consumatore, il sistema stradale); l'amministrazione diretta di enti pubblici già rientranti sotto la potestà dell'Esecutivo britannico (il che comporta un ulteriore indebolimento delle funzioni dello *Scotland Office*); l'intervento in settori relativi ai servizi sociali e all'occupazione; l'esercizio di nuovi poteri fiscali (tra cui il diritto di riscuotere nell'intera Scozia il 50% della VAT, o tassa sul valore aggiunto). Ed inoltre, come era stato prefigurato in *The Vow*, l'Atto ha confermato la permanenza del Parlamento e dell'Esecutivo scozzesi come parte integrante dei «*constitutional arrangements*» del Regno Unito, subordinando ogni ipotesi di loro cessazione – che non può essere esclusa a priori in ossequio alla naturale evolutività del sistema costituzionale britannico – all'esito di un nuovo referendum di natura costituzionale (inoltre l'irrompere del *Brexit* nello scenario politico e istituzionale, aprendo il passo a un secondo referendum indipendentistico quale che sia il suo esito, rischia di turbare o annullare il naturale corso della *devolution max* scozzese⁹⁶).

impegnativa in quanto espressione di un *idem* sentire dei *leaders* del tre maggiori partiti di cui due uniti nella coalizione di governo. Per una analisi critica della questione del mandato v. T. QUINN, *Mandates, Manifestos & Coalitions: UK Party Politics after 2010*, UK Constitutional Law Association Blog, 18 luglio 2014, in <http://ukconstitutionalaw.org>.

⁹⁵ Presentato nel gennaio 2015 dal Segretario di Stato per La Scozia, Edinburgh, Cm 8990. Prontamente l'*Institute for Government*, aderendo a un Programma di ricerca sull'evoluzione costituzionale post-referendaria, è intervenuto con una serie di dettagliati *papers* tra cui ci si limita a segnalare A. PAUN, J. RANDALL, R. MUNRO, L. SHADDOCK, *Governing after the Referendum. Future Constitutional Scenarios for Scotland and the United Kingdom*, London, Institute of Government, febbraio 2015 (in cui si delineano numerose formule organizzative derivanti dalla *devolution max* o ad essa alternative); e di seguito, tra i molti, anche l'HOUSE OF COMMONS POLITICAL AND CONSTITUTIONAL COMMITTEE si è espresso attraverso il Rapporto *The Future of Devolution after the Scottish Referendum*, London, 23 marzo 2015, HC 700.

⁹⁶ È quanto si può dedurre dalle osservazioni in G. COWIE, *Scotland and a Second Independence Referendum – The Obstacles and the Comparative Solution*, UK Constitutional Law Association Blog, 7 luglio 2016, in <http://ukconstitutionalaw.org>.

10. *Devolution e indipendenza, quali connessioni?*

La questione dell'indipendenza scozzese, che con il referendum del 18 settembre 2014 ha trovato un banco di prova quanto mai eloquente, non era improvvisata né, nonostante l'intensa passione civile che ha caratterizzato l'intero episodio referendario, dettata da una momentanea emotività del separatismo nazionale. Infatti il referendum di settembre 2014 ha rappresentato il momento culminante sia di una lunga riflessione sull'autonomo statuto istituzionale della nazione scozzese che era iniziata negli anni Settanta del XX secolo (ma con origini molto più remote⁹⁷), sia delle implicazioni costituzionali dello *Scotland Act 1998* che aveva reso la Scozia teatro della più completa struttura di *devolution* istituita nel Regno Unito, sia infine di un'intensa negoziazione sviluppatasi dal 2010 tra i due Esecutivi scozzese e britannico.

Che il sistema politico scozzese fosse caratterizzato da una ben visibile autonomia rispetto al quadro britannico con cui era, per altri versi, direttamente comunicante è di pubblico dominio (si pensi a quanta evidenza era stata attribuita alla cd. "tartanizzazione", tendenza culturale di lungo corso che infine avrebbe trovato riscontro nella formazione di una parte dell'Esecutivo britannico nell'intero periodo del *New Labour* posto sotto la *leadership* di Tony Blair⁹⁸). Nella stagione della *devolution* il tradizionale senso di autoreferenzialità, che caratterizzava storicamente il sistema politico scozzese già cul-

⁹⁷ Risalenti, infatti, all'*Act of Union* del 1707 che, incorporando il Legislativo scozzese nel sistema politicamente egemone di Westminster, creava il Regno Unito di Gran Bretagna. A tale fondamentale fusione costituzionale si ascrive sia la formazione della statualità unitaria, sia il punto di partenza di una lunga storia rivendicativa che oggi, attraverso il filtro della *devolution*, ha condotto al *referendum* indipendentista. Letteralmente sterminata la letteratura sulle interpretazioni dell'Unione e, alla loro luce, della questione identitaria e costituzionale scozzese, e pertanto ci si limiterà a rinviare a un recente, breve articolo di M. ROSIE, E. HEPBURN, *The Essence of the Union...: Unionism, Nationalism and Identity on These Disconnected Islands*, in *Scottish Affairs*, 2-2015, pp. 141 ss.; e a un ampio studio storiografico, anch'esso di ultima produzione, sui momenti topici dell'indipendentismo scozzese il cui *epos* risale al medioevo e vede l'Unione come un momento intermedio ma altamente significativo: R. CRAWFORD, *Bannockburns: Scottish Independence and Literary Imagination. 1314-2014*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2014.

⁹⁸ In realtà questa enfattizzazione dei simboli nazionali in cui è stata rilevata una matrice folclorica aveva costituito un fenomeno di portata politica sempre più ampia fin dagli anni Ottanta del secolo scorso, presumibilmente come reazione alla rigida cristallizzazione del quadro istituzionale scozzese determinata dalla politica thatcheriana; essa, come era rilevato in J. GEEKIE, R. LEVY, *Devolution and the Tartanisation of the Labour Party*, in *Parliamentary Affairs*, 3-1989, pp. 399 ss., e in T. NAIRN, *Tartan Power*, in S. HALL, M. JACQUES (a cura di), *New Times*, London, Lawrence & Wishart, 1989, pp. 243 ss., coinvolse anche il partito laburista che in Scozia aveva un tradizionale serbatoio elettorale e infine avrebbe prodotto la svolta devolutiva come componente strutturale delle riforme blairiane. Con più ampio sguardo, l'analisi di un autore le cui radicali opinioni hanno spesso formato oggetto di controversie si ha in T. NAIRN, *After Britain: New Labour and the Return of Scotland*, London, Granta Books, 2000; mentre le origini più remote della "tartanizzazione" del laburismo (che ha tale componente nel suo codice genetico se è vero che una parte del partito trovò nella Scozia "rossa" uno dei suoi luoghi di fondazione e dei *leaders* più attivi) sono efficacemente ricostruite in M. KEATING, *Nationalism and the Scottish Labour Movement, 1914-74*, Aberystwith, Allen Lane, 1975.

la del laburismo d'inizio Novecento, avrebbe trovato infine la sua estrema manifestazione nel successo dello *Scottish National Party* e nel radicamento delle formazioni ecologiste e di molte denominazioni della sinistra radicale. Se considerata sotto questo profilo la peculiarità politica della Scozia substatale era un dato appariscente⁹⁹; e d'altra parte la specificità scozzese, soprattutto con l'attuazione della *devolution* e la creazione del Legislativo di Edimburgo, si era ampiamente connotata anche sotto il profilo delle istituzioni governanti venendo a formare un condizione che all'antica separazione politico-amministrativa aveva sovrapposto un quadro costituzionale autonomo e coerente.

Il radicamento in Scozia di uno schieramento indipendentista presumibilmente ampio, e auspicabilmente determinante nella prospettiva di un voto favorevole al distacco dal Regno Unito, si poneva direttamente sotto l'egida della paziente azione politica dello SNP, partito che il successo conseguito nelle elezioni del 2011 aveva attestato su posizioni saldamente maggioritarie e di pieno controllo dell'Esecutivo devoluto instaurato con lo *Scotland Act 1998*¹⁰⁰. In realtà già in seguito al successo elettorale del 2007 lo SNP era assunto a un ruolo di governo che configurava un elemento di particolare novità nel panorama politico britannico e nel quale già si profilava con sufficiente precisione l'impegno all'indizione di un referendum indipendentista¹⁰¹, ma lo *Scottish Executive*

⁹⁹ Come può ben risultare da alcuni studi che, posti in successione, illustrano adeguatamente l'evoluzione di una analisi del sistema scozzese che coniuga gli argomenti della politologia a quelli dell'osservazione della *governance* negli anni della *devolution* immaginata e di quella reale (nonché delle loro connessioni con la campagna indipendentistica di cui s'è reso artefice lo *Scottish National Party*). In argomento si considera un classico, apparso in numerose edizioni ma purtroppo fermo alla condizione pre-devolutiva del "winter of discontent" thatcheriano, lo studio di J.G. KELLAS, *The Scottish Political System*, Cambridge, Cambridge U.P., 1984, 3ª ed., successivamente aggiornato dall'autore nell'articolo *Prospects for a New Scottish Political System*, in *Parliamentary Affairs*, 4-1989, pp. 519 ss. In corrispondenza alle diverse fasi evolutive dell'autonomismo politico nel periodo della *devolution* organizzata, cfr. L. BENNIE, J. BRAND, J. MITCHELL, *How Scotland Votes*, Manchester, Manchester U.P., 1997; L. PATERSON et al, *New Scotland, New Politics?*, Edinburgh, Polygon, 2001; P. LYNCH, *Scottish Government and Politics. An Introduction*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2001; G. HASSAN, C. WARHURST, *Anatomy of the New Scotland. Power, Influence and Change*, cit., 2002; P. CAIRNEY, *The Scottish Political System Since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government*, Exeter, Imprint Academic, 2011; P. CAIRNEY, N. MCGARVEY, *Scottish Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, 2ª ed. Una riflessione utilmente intervenuta poco prima del referendum è nell'ampio studio di J. MITCHELL, *The Scottish Question*, cit., 2014, ove in particolare si veda il capitolo *The Scottish Question: Interminable and Unanswerable*, pp. 287 ss..

¹⁰⁰ Su tale eclatante avanzamento elettorale del SNP v. J. CURTICE, "The 2011 Scottish Election: Records Tumble, Barriers Breached", in *Scottish Affairs*, 1-2011, pp. 51 ss.; e, con più ampi dettagli, J. CURTICE, M. STEVEN, *The 2011 Scottish Parliament Election: In Depth*, Edinburgh, Electoral Reform Society, 2011. V. anche J. MITCHELL, L. BENNIE, R. JOHNS, *The Scottish National Party. Transition to Power*, Oxford, Oxford U.P., 2012.

¹⁰¹ Come si osserva nell'approfondita analisi di tale congiuntura elettorale in J. CURTICE, D. MCCRONE, N. MCEWEN, M. MARSH, R. ORMSTON, *Revolution or Evolution? The 2007 Scottish Election*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2009. Cfr. anche quanto osserva il solo J. CURTICE nel saggio *Where Stands the Union Now? Lessons from the 2007 Scottish Parliament Elections*, London, Institute for Public Policy Research, 2008, ove concentra l'attenzione sul messaggio costituzionale

dell'epoca era ancora un classico *minority government* tenuto in piedi con il supporto esterno dell'ecologista *Scottish Green Party*. D'altronde, per comprendere la natura ascendente della parabola politica del nazionalismo in Scozia giova rammentare come dal 1999, anno delle prime elezioni indette nel quadro del nuovo sistema devolutivo, lo SNP, pur occupando i banchi dell'opposizione, già si distingueva come il secondo partito scozzese dimostrandosi in grado di contrastare le posizioni degli altri schieramenti politici in molti dei collegi a voto maggioritario. Attraverso tutti questi gradi dell'ascesa politica del moderno partito dei nazionalisti in Scozia¹⁰², che si sono snodati attraverso quattro elezioni parlamentari per la formazione del Legislativo di Edimburgo, la marcia di avvicinamento a una definitiva svolta indipendentistica aveva sempre individuato nell'opportunità referendaria, costantemente inserita nei manifesti elettorali e la cui attivazione era stata almeno una volta rinviata in base a considerazioni di sopravvenuta prudenza politica che lasciavano lo SNP in attesa del momento più propizio (così nel 2009 per effetto della pubblicazione dei due Rapporti della *Calman Commission* recanti i risultati di una indagine che di fatto imprimeva una battuta d'arresto a un ancora incerto percorso nazionalista verso il referendum), lo strumento giuridico più idoneo a sferrare il colpo decisivo all'unione costituzionale con l'Inghilterra¹⁰³.

proveniente dal successo nazionalista. Analoga l'analisi che trova sviluppo in R.A. JOHNS, J. MITCHELL, D. DENVER, *Valence Politics in Scotland: Towards an Explanation of the 2007 Scottish Parliamentary Election*, in *Political Studies*, 2-2009, pp. 207 ss.

¹⁰² Lo *Scottish National Party* nasceva nel 1934 dalla fusione di due formazioni nazionaliste. Il *National Party of Scotland* e lo *Scottish Party* da cui ereditava l'orientamento politico progressista e di impianto socialdemocratico che tuttora lo contraddistingue e lo rende pressoché un *unicum* nello scenario dei nazionalismi europei. Tuttavia il radicamento del nazionalismo scozzese ha radici più antiche, per la cui ricostruzione, selezionanda da una vasta letteratura, si faccia riferimento ad alcuni classici: H.J. HANHAM, *Scottish Nationalism*, London, Faber & Faber, 1969; N. MAC-CORMICK, *The Scottish Debate. Essays on Scottish Nationalism*, Glasgow-Oxford, Oxford U.P., 1970; K. WEBB, *The Growth of Nationalism in Scotland*, Harmondsworth, Pelican Books, 1978; e l'insuperato J. BRAND, *The National Movement in Scotland*, London, Routledge & Kegan Paul, 1978. A questi saggi, apparsi entrambi nel periodo di più acuto impatto politico della cd. "sfida nazionalista" (*nationalist challenge*) di cui fu protagonista lo SNP insieme al *Plaid Cymru* gallese, si possono aggiungere studi apparsi in successivi climi politici che si sono posti a cavallo dell'avvento della *devolution*, tra cui si segnalano R.J. FINLAY, *Independent and Free. Scottish Politics and the Origins of the Scottish National Party, 1918-1945*, Edinburgh, John Donald, 1994; C. HARVIE, *Scotland and Nationalism. Scottish Society and Politics, 1707-1997*, cit., 1998, 3ª ed.; P. LYNCH, *SNP. The History of the Scottish National Party*, Edinburgh, Edinburgh U.P., 2001; S. MAXWELL, *The Case for Left Wing Nationalism*, Edinburgh, Luath Press, 2013. Una ben documentata ricostruzione del percorso politico dello SNP attraverso i suoi esponenti di vertice è apparsa recentemente nella rassegna di G. HASSAN, J. MITCHELL (a cura di), *Scottish National Party Leaders*, London, Biteback Publ., 2016.

¹⁰³ La maturazione di una prospettiva referendaria che ponesse la questione dell'indipendenza in primo piano nell'agenda costituzionale del Regno Unito è stata documentata passo per passo da una nutrita letteratura giuspubblicistica e politologica scozzese, i cui argomenti erano stati sintetizzati nell'articolo di P. EMERSON, *The Next Scottish Referendum*, in *Scottish Affairs*, 3-2010, pp. 36 ss.

Ma di certo, se si guarda alla concreta evoluzione della percezione indipendentistica di cui lo SNP si è reso interprete nel settembre 2014, la progressione dello spirito autodeterminativo scozzese ha origini antecedenti l'esperienza governante dello *SNP*, formazione politica che entrava in evidenza nella prima stagione rivendicativa dominata dall'impegno per la *devolution* (anni Settanta del secolo scorso) e la cui azione si era snodata attraverso un lungo periodo di sedimentazione del pensiero indipendentista (così nei tenebrosi anni del rigido e ultraunitario conservatorismo di stampo thatcheriano che nulla concesse alle istanze autonomistiche delle nazioni substatuali nel timore che qualsiasi forma di decentramento producesse la decomposizione del *puzzle* britannico) per approdare a una non meno estesa fase accelerativa che è da considerarsi tuttora in pieno corso (tale è la grande ondata della *devolution* determinata dalle riforme del neolaburismo blairiano). Alla radice di questa articolata trasformazione della percezione scozzese, e con essa britannica *tout court* della natura dello Stato unitario, che invero aveva già trovato precedenti molto significativi nell'attività della *Royal Commission on the Constitution* (1969-73)¹⁰⁴ la *devolution* anche per effetto del negativo esito del referendum di cui si sta dicendo, aveva registrato momenti di concretizzazione, che aveva per intero caratterizzato il loro programma politico fin da quel maggio 1979 in cui, per effetto del clamoroso fallimento di un altro *referendum*¹⁰⁵ essi, abbandonato l'impegno per la *devolution*, avevano virato verso una irriducibile opzione separatista.

¹⁰⁴ In prevalenza focalizzata sulla questione delle nazionalità interne al Regno Unito e delle soluzioni costituzionali adattabili all'oggettiva coesistenza di ordinamenti nell'ambito di un sistema che tradizionalmente si presentava come fortemente centralizzato, l'attività della *Royal Commission on the Constitution* (nota anche come *Crowther-Kilbrandon Commission*) fu uno snodo particolarmente eloquente dell'indagine del Regno Unito su se stesso poiché rivelò in forma ufficiale da quali significativi punti di difformità politica e istituzionale fosse caratterizzata la Gran Bretagna (ne era esclusa l'Irlanda del Nord, che semplicemente "non è" britannica e che all'epoca era entrata in un regime di *direct rule* che ne aveva sospeso ogni forma di *devolution*) e in particolare pose in piena evidenza la questione di una Scozia già pervasa da tensioni separatiste. Altro aspetto molto significativo del contributo dato dalla Commissione alla riflessione generale fu l'aver promosso la questione delle nazionaliste interne da mera appendice del sistema di governo a formanti dell'assetto complessivo della costituzione non scritta. Per verificare quale importanza sia stata attribuita alla *Royal Commission* dal pensiero costituzionalistico britannico nel bel mezzo della "sfida nazionalista" degli anni Settanta de XX secolo, v. J.P. MACKINTOSH, *The Report of the Royal Commission on the Constitution, 1969-1973*, in *The Political Quarterly*, 1-1974, pp.115 ss; N. JOHNSON, *Editorial: the Royal Commission on the Constitution*, in *Public Administration*, 1-1974, pp. 1 ss.; I. WATSON, *The Royal Commission on the Constitution*, in *Anglo-American Law Review*, 3-1974, pp. 290 ss.; e J. STANYER, *Nationalism, Regionalism and the British System of Government: The Report of the Royal Commission on the Constitution, 1969-73*, in *Social Policy and Administration*, 2-1974, pp.136 ss.

¹⁰⁵ Su cui due importanti studi sono, tra i molti, il saggio di BOCHER, D. DENVER, *The Referendum Experience: Scotland 1979*, Aberdeen Aberdeen U.P., 1981; e l'ampia rassegna di D. DENVER, J. MITCHELL, C. PATTIE, H. BOCHER, *Scotland Decides. The Devolution Issue and the Scottish Referendum*, London, Frank Cass, 2000. In Italia, si torni a vedere. M. CAIELLI, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1° marzo 1979*, cit., 2012.

Se la speculazione sul recupero del potere legislativo sciaguratamente perduto con l'Unione del 1707 aveva costituito per ovvia necessità argomentativa trasformata in tradizione culturale la chiave di volta della campagna indipendentistica di intere generazioni di nazionalisti scozzesi, due grandi retroscena istituzionali – ovvero la prima campagna rivendicativa animata dallo SNP nell'ultimo quarto del Novecento e la riforma di carattere devolutivo realizzata con lo *Scotland Act 1998* avevano creato un terreno oltremodo fertile per l'avanzamento di un discorso costituzionale che aveva trovato il suo punto intermedio di definizione già nel bel mezzo del periodo thatcheriano dominato da un arcigno unionismo¹⁰⁶: così era avvenuto con la formazione (1988) di una *Scottish Constitutional Convention*, organizzazione dei partiti riformisti e di numerose formazioni della società civile scozzese che si affermava come protagonista di un contesto revivalistico a cui contribuiva con il manifesto autonomistico *A Claim of Right for Scotland* per essere infine (1995) autrice di un rapporto che contenutisticamente prefigurava la svolta devolutiva realizzata appena un triennio più tardi¹⁰⁷. Tuttavia dalle proposte del *Claim* si discostavano nettamente le posizioni indipendentistiche dell'irriducibile SNP¹⁰⁸ che già poneva tra i suoi obiettivi il salto verso l'indizione di un *referendum* a contenuto non compromissorio in quanto retto da uno spirito assolutamente autodeterminativo.

Su tali promettenti basi, che aprivano il passo a un netto salto in avanti della pretesa costituzionale del nazionalismo scozzese, l'ascesa dello SNP verso a posizioni di maggioranza assoluta nel Parlamento di Edimburgo e l'elaborazione nel febbraio 2010 del documento *Scotland's Future*¹⁰⁹ aprivano il passo verso l'avvio di formali trattative a

¹⁰⁶ Un periodo in realtà gelido per ogni forma di autonomismo che superasse i limiti, diventati particolarmente angusti, del sistema di *local government* di derivazione classica. Utile in argomento la ricostruzione di D. TORRANCE "We in Scotland". *Thatcherism in a Cold Climate*, Edinburgh, Birlinn, 2009, e purtuttavia – sebbene per contrasto – è stato osservato che nel periodo thatcheriano furono gettate le fondamenta del pensiero riformatore orientato in senso devolutivo, come si legge in D. STEWART, *The Path to Devolution and Change. A Political History of Scotland under Margaret Thatcher*, London, I.B.Tauris, 2009. In un periodo cruciale della negoziazione sul *referendum* si collocavano, tra i molti, i retrospettivi *pamphlet* di A. MASSIE, *Margaret Thatcher and Scotland: A Story of Mutual Incomprehension*, in *The Spectator*, e nuovamente di D. TORRANCE, *Margaret Thatcher and The Scots*, in *The Scotsman*, entrambi dell'8 aprile 2013.

¹⁰⁷ Tale il Rapporto *Scotland's Parliament, Scotland's Right*, Edinburgh, Scottish Constitutional Convention, 1995.

¹⁰⁸ In un panorama politico di cui si legge in R. LEVY, *The Scottish Constitutional Convention. Nationalism and the Union*, in *Government and Opposition*, 2-1992, pp. 222 ss.

¹⁰⁹ Cui titolo completo è *Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper*, Edinburgh, The Scottish Government, February 2010. Il documento, inserito in una serie di documenti orientativi elaborati dall'Esecutivo scozzese, recava l'etichetta *Choosing Scotland's Future* che era espressione della *National Conversation* lanciata dallo SNP nel 2007 con finalità consultive esplicitamente finalizzate alla realizzazione del referendum, come si legge nell'introduzione al *paper* elaborata da Alex Salmond: «*This Government believes in the sovereignty of the people of Scotland. We are committed to giving the people the opportunity to express their views in a referendum. More than 10 years on from the establishment of the Scottish Parliament the debate in Scotland is no longer about whether or not the Parliament should take on new*

finalità referendaria con il Governo del Regno Unito: occasione, questa, in cui i nazionalisti davano forma concreta alla prospettiva di un voto popolare che era stata lungamente anticipata nella loro tradizionale propaganda, e del cui *petitum* proponevano due formulazioni alternative che prospettavano scenari istituzionali invero molto differenti. Il primo scenario così delineato verteva su un ulteriore ampliamento dei poteri devoluti al Parlamento scozzese e, con esso, all'Esecutivo che ne è espressione («*the first about an extension of the powers and responsibilities of the Scottish Parliament, short of independence*»); il secondo, più radicale, poneva le basi di un'esplicita opzione indipendentistica («*the second about whether the Scottish Parliament should also have its powers extended to enable independence to be achieved*»). Quest'ultimo prevaleva come base del quesito che si concordava di sottoporre al responso dell'elettorato scozzese: non di una nuova forma di *devolution* si sarebbe infatti appagato lo SNP che vedeva a portata di mano il conseguimento del suo obiettivo storico, bensì del riconoscimento del diritto della nazione alla separazione costituzionale e alla formazione di un proprio Stato, e tuttavia può essere utile notare come nel primo dei quesiti fosse contemplata un'ipotesi devolutiva che ben corrispondeva a quella nozione di *devolution max* in seguito sintetizzata in *The Vow* e, quindi, trasferita nell'attività della *Smith Commission* e nel nuovo *Scotland Act 2016*.

Se la *devolution*, anche nella sua variante estrema che oggi è diventata la *devolution max*, si proponga non come formula (semi-)definitiva di riequilibrio dei poteri in un sistema che sia destinato a rimanere contenuto entro il limite di un sistema quasi-federale¹¹⁰, o se formi l'ultimo stadio di avanzamento strutturale prima che la costruzione giuridica della nazione si realizzi attraverso l'indipendenza¹¹¹ (queste le rispettive posizioni emerse dal referendum sui due versanti dell'unionismo e del separatismo), è questione ancora in attesa di una risposta.

Tuttavia si può tentare una sintesi della questione prendendo spunto dal quesito, per molti ancora dilemmatico, se la *devolution* contenga in sé l'embrione dell'indipendenza e ne sia un'oggettiva premessa (e se pertanto tra le due esiste un nesso di ineluttabilità), o se la svolta verso l'indipendenza di un sistema substatale devoluto debba esserne considerata una incidentalità, scartandone ogni elemento di causa-effetto. Scegliere l'una o l'altra delle opzioni equivale ad adottare le chiavi di lettura del nazionalismo che si è reso promotore del referendum e che verso la concretizzazione del referendum indipendentistico aveva diretto il nucleo essenziale della sua progettualità costituzionale, o

responsibilities. The people want our Parliament to be able to do more, so the debate is now about how much more. And it is time the people had their say».

¹¹⁰ Che pure nel pensiero di un capostipite del devoluzionismo era contemplato tra le possibilità di riforma del sistema di governo del Regno Unito, ma senza che l'eventualità dell'indipendenza scozzese fosse mai presa in considerazione: così il laburista scozzese J.P. MACKINTOSH, che nel suo testo-guida *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*, Harmondsworth, Penguin, 1968, che sulla questione si soffermava nel capitolo *Meeting the Nationalist Case*, pp. 164 ss., prendendo spunto dalla proposta di uno *Scottish Self-Government Bill* depositata nel 1966 alla Camera dei Comuni per iniziativa di un federalista liberale (p.170).

¹¹¹ Il tema trova sviluppo in S. TIERNEY, *Is Federal Britain Now Inevitable?*, UK Constitutional Law Association Blog, 27 novembre 2014, in <http://ukconstitutionallaw.org>.

dell'unionismo che si è reso promotore di ampie concessioni devolutive il cui carattere pseudo-federalistico sia il *non plus ultra* del riformismo, estrema condizione di conservazione dell'unità del Paese. Le due opposte percezioni si possono altrimenti decodificare prendendo in prestito le categorie di base di due fondamentali scuole psicologiche.

Si può pertanto individuare nella dottrina nazionalista dell'indipendenza una componente finalistica che, estremamente semplificando, si definirebbe di impianto junghiano. Se esaminato alla luce dell'impostazione finalistica della psicologia analitica, il percorso scozzese verso l'opzione indipendentistica si sarebbe alimentato e fortemente radicato nell'inconscio collettivo attraverso una sedimentazione di archetipi (il rifiuto, neanche troppo subliminale, della perdita del Parlamento subita con l'*Act of Union*), di racconti (alimentati dal fondamentale contributo del romanticismo di Walter Scott) e perfino di miti eroici (senza dover necessariamente risalire a William Wallace e alla medievale Guerra di indipendenza, si pensi alla fallimentare epopea della sconfitta del lealismo stuartiano e del giacobitismo, e alla connessa saga del Giovane Pretendente), che per intinseca necessità hanno preparato l'indipendenza come inevitabile ripristino della perduta statualità e come elemento fondativo delle naturali richieste del nazionalismo¹¹². Se posta entro questo quadro interpretativo la *devolution*, anche se sarebbe eccessivamente riduttivo considerarla un dettaglio ininfluenza, è incasellata nel mosaico nazionale scozzese come elemento opzionale, poco più che un accessorio della grande finalità indipendentistica che è iscritta negli orizzonti culturali e politici dei Giacobiti settecenteschi, degli *home rulers* vittoriani e dei Nazionalisti odierni¹¹³. Resa concreta con il referendum del settembre 2014, la finalità dell'indipendenza è posta al riparo da ogni concessione o cedimento iper-autonomistico proveniente dalle istituzioni di Westminster. È pertanto in coerenza con il rigido finalismo prevalso nel pensiero e nella prassi dello SNP un costante atteggiamento di sospetto verso quei progressi della *devolution* che potrebbero frenare la corsa verso la realizzazione storica dell'indipendenza¹¹⁴ o che siano percepibili come una retribuzione politica del suo mancato conseguimento, e che sono accettati solamente con uno spirito pragmatico che escluda ogni deviazione dall'obiettivo ultimo.

Ben altra la collocazione che una lettura freudiana dell'pensiero indipendentista riserverebbe alla questione devolutiva, incoraggiandone una collocazione causalistica nell'itinerario verso la realizzazione dell'indipendenza. In altri termini (come del resto

¹¹² In tale linea si pone la gran parte della letteratura nazionalista, di cui in attesa del voto referendario si rendeva interprete P.H. SCOTT nel saggio *Scotland: A Creative past, An Independent Future*, Edinburgh, Luath Press, 2014.

¹¹³ Ne fornisce un'affascinante ricostruzione (non priva di suggestioni che si potrebbero definire schmittiane) l'analisi nazionalista di T. NAIRN, *Old Nations, Auld Enemies, New Times*, Edinburgh Luath Press, 2014).

¹¹⁴ Si riscontra in tale particolare aspetto della questione una diretta analogia tra le condotte osservate dallo SNP e dall'*Ulster Democratic Party* al momento in cui le riforme devolutive erano in preparazione nelle rispettive aree. Infatti sia il partito nordirlandese radicalmente unionista, sia lo SNP parimenti separatista si rifiutarono di prendere parte alle negoziazioni per il nuovo regime giuspubblicistico dell'Ulster e all'attività della *Convention* nazionale che aveva dato avvio alla campagna devolutiva per la Scozia: entrambi i partiti ritenevano che la *devolution* non rientrasse nei loro programmi oltranzisti e rifiutarono ogni compromesso, purtuttavia non rifiutandosi, sull'onda del loro successo elettorale, di assumere posizioni di governo a Belfast e a Edimburgo.

era ampiamente nella percezione degli unionisti di ogni orientamento che diffidavano di ogni suggestione devolutiva considerata come il primo passo verso la dissoluzione della coesione britannica), secondo tale linea interpretativa non stupisce che la *devolution*, avversata dai nazionalisti per il suo effetto frenante ma dagli stessi provvisoriamente accettata come strumento di potere, sia una parte integrante, non meramente accidentale, del un processo separatista. In seguito al fallimentare e molto controverso esito del primo referendum devolutivo (1979) la *devolution*, che i detrattori avevano rappresentato quale causa originaria di disgregazione del Regno Unito, venne tenuta dallo SNP come la più insidiosa antagonista dell'idea indipendentistica. Si realizzava in tal modo un'inversione di tendenza nella condotta politica e nelle concezioni costituzionali del nazionalismo scozzese: se infatti nell'intero periodo della cd. "sfida nazionalista" (1970-79) la visuale devoluzionistica era maggioritaria nei programmi dello SNP e da essi applicata nel sostegno allo *Scotland bill* che fu infine respinto dal voto popolare, dopo questo faticoso referendum più ampi spazi, destinati ad estendersi durante il regime unionista thatcheriano, erano assicurati al motivo di una indipendenza da perseguire e ottenere senza mediazioni. La *devolution*, in altri termini, non rientrava tra i miti del nazionalismo, e tutto quanto le era concessa consisteva nel riconoscere nel processo devolutivo una eterogeneità dei fini che, avendo come agente storici il Parlamento ricostituito e occupato da una maggioranza nazionalista, avrebbe agevolato la maturazione della svolta indipendentistica.

Con questa svolta riprendeva vigore la percezione – che ormai possiamo tranquillamente definire junghiana – dell'indipendenza come pulsione istintiva della nazione scozzese, e della *devolution* come ostacolo al suo conseguimento o, nel migliore dei casi, come mero strumento del programma nazionalista: una pulsione che, in realtà, non era mai scomparsa e che aveva continuato ad influire sull'ideologia del nazionalismo attraverso il discorso di alcuni accreditati maestri di pensiero del movimento nazionale e lungo tracciati carsici in cui erano ben vive le antiche mitologie. Dopo tale evento il *revival* dell'inconscio nazionalista, che in precedenza era stato prudentemente posto in secondo ordine per non allarmare i fautori britannici della prima ma mai realizzata *devolution*, sarebbe diventato padrone del campo caricandosi di asserzioni sempre più orientate verso la rivendicazione della libertà nazionale e la netta dissociazione da ogni proposta devolutiva, fino ad arrivare a un contesto istituzionale in cui l'immissione dello SNP nella logica devolutiva instaurata nel 1998 è diventato una questione di mero pragmatismo e non certo di rinuncia alle aspirazioni nazionali.

Tutt'altro che accreditata quale necessario prerequisito della formula indipendentista, la *devolution* restava pertanto consegnata alla valutazione di un nazionalismo, ormai decisamente proiettato verso quell'ipotesi dell'autodeterminazione a mezzo referendum che avrebbe trovato spazio nei suoi manifesti elettorali, che la rappresentava come antagonista dell'indipendenza giungendo anche a considerarla come soluzione di governo insufficiente a realizzare l'integrazione fra parti del regno mai omologate e, pertanto, impossibile. In tale contesto il radicamento dei miti a finalizzazione indipendentistica, basati sulla revisione storica dell'Unione del 1707 o del lealismo giacobita, pur significativo nella formazione della percezione identitaria, registrava l'emersione della figura

dell'*Auld enemy* inglese¹¹⁵ quale “mito dei miti” nazionale e potenzialmente aperto a sviluppi etnici che risulta di più immediata comprensibilità e pertanto maggiormente utilizzato nella propaganda spicciola giunta fino al referendum del 18 settembre (e oltre, vista l'enorme crescita delle adesioni allo SNP nel periodo post-referendario).

Con la battuta d'arresto del referendum del 18 settembre la *devolution max* elaborata sulla scorta delle proposte della *Smith Commission* si conferma una categoria estranea alle attese ideali dello SNP, il quale tuttavia ne continuerà ad amministrare gli innegabili vantaggi pur finalisticamente non perdendo di vista il traguardo dell'indipendenza. Per tale motivo, dopo avere ammesso la sconfitta e avere dichiarato il voto del 2014 un “referendum di una generazione” che escludeva ogni immediata *revanche*, la sua *leadership* ne ha rinviato il perseguimento a tempi migliori (che sembrano essere arrivati con il successo referendario del Brexit, circostanza che ha riaperto, in una Scozia a regime quasi-federale, la questione indipendentistica imprimendo una accelerazione rivendicativa di cui si attende di vedere le conseguenze nel futuro prossimo).

D'altra parte è innegabile che, con gran delusione dei suoi promotori e delle diverse formazioni del separatismo europeo avevano inviato le loro rappresentanze a Edimburgo con l'intento di unirsi ai festeggiamenti per la conseguita indipendenza della Scozia, il responso popolare non ha prodotto un esito favorevole al progetto separatista dello SNP.

Ma in realtà, sebbene dichiarata perdente nella piovosa e quasi lugubre mattinata del 19 settembre, questa elevata percentuale di voti orientata a sostegno della rivendicazione indipendentista ha prodotto significativi risultati politici e un'ulteriore accentuazione dei caratteri identitari che la nazione scozzese ha proiettato sul piano dell'autogoverno e della fidelizzazione nazionalista. A tale proposito è stato correttamente osservato che il voto, pur respingendo l'opzione dell'indipendenza, debba essere considerato come tutt'altro che una pronuncia volta alla mera conservazione dello *status quo*: la preservazione dell'assetto unitario del regno, infatti, non è incompatibile con la realizzazione di rilevanti novità costituzionali, ed anzi ne è stata la premessa¹¹⁶ poiché ha impresso nuove dinamiche politiche e istituzionali all'intero sistema britannico¹¹⁷.

¹¹⁵ Così almeno se di presta fede a quanto si legge nel contributo di A. HUSSAIN, W.L. MILLER, *The Auld Enemy in the New Scotland*, in W.L. MILLER (a cura di), *Anglo-Scottish Relations from 1900 to Devolution, and Beyond*, Oxford, Oxford U.P. – The British Academy, 2005, pp.183 ss., che esordisce con una citazione tratta da un articolo di C. KIDD, *Unenlightened days when racism was thought to be trendy*, in *The Scotsman*, 13 gennaio 2002, p.13, secondo cui «*Antipathy towards the Auld Enemy is the one form of racism which still seems to be acceptable today in an otherwise politically correct Scotland*». Del resto questa subliminale percezione di inimicizia storica ha trovato forma concreta, soprattutto nel contesto in cui sono maturati la *devolution* e lo stesso referendum indipendentistico, nel *revival* di un nazionalismo inglese che non manca di produrre effetti sul piano sia politico, sia parlamentare (come nel caso della programmatica formula “*English votes for English laws*”, dubbio arroccamento procedurale che intende contrapporsi alla *West Lothian question* e perfino darle soluzione).

¹¹⁶ «*The decisive No vote in the Scottish independence referendum on 18 September 2014 was not a vote for the constitutional status quo, although it confirmed that Scotland would remain part of the United Kingdom. The referendum outcome is likely to have far-reaching consequences for the power relations between London and Edinburgh and, perhaps more than expected, for the con-*

11. Scrivere oggi sul referendum del 18 settembre

Senza dire della quasi illimitata produzione britannica che oscilla tra la documentazione ufficiale governativa, le indagini di singoli autori, i rapporti elaborati da *think tanks* e una pamphlettistica politica schierata su opposti versanti¹¹⁸, numerosi sono gli scritti che hanno analizzato l'andamento di questa complessa vicenda referendaria, prendendo dapprima in esame i principali argomenti del dibattito politico e istituzionale che, protagonisti su un tavolo comune gli Esecutivi britannico e scozzese, animò la negoziazione dei termini di concretizzazione dell'evento lastricandone il percorso con reciproche garanzie¹¹⁹, e quindi intervenendo a diretto commento del concreto svolgimento del voto e formulando previsioni dei suoi effetti multipli sull'ordinamento del Regno Unito¹²⁰, immancabili anche nel caso di prevalenza di un responso contrario alla separazione e puntualmente verificatisi nel biennio che separa il voto scozzese dalla stampa di questo volume.

stitutional future of the entire UK»: E. BORT, *The Annals of the Parish: Referendum Year 2014*, in *Scottish Affairs*, 1-2015, p. 1.

¹¹⁷ Delle quali si trova una ben argomentata prognosi nell'editoriale *After the Referendum* nel *New Statesman* del 19 settembre 2014. I numerosi commenti pervenuti da giuristi britannici ed inclusi nel presente volume ampliano tale osservazione sotto diversi profili.

¹¹⁸ Se ne cerchi una aggiornata rassegna nel *Bibliographical Essay* che chiude lo studio di J. MITCHELL, *The Scottish Question*, Oxford, Oxford U.P., 2014, pp. 287 ss.

¹¹⁹ Efficace ed oggettivo come ricostruzione della fase intermedia del confronto politico che ha preparato il referendum è il saggio di G. MARZULLI, *Il 'prossimo' referendum sull'Indipendenza della Scozia. Un'analisi costituzionale*, in A. TORRE (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, pp. 427 ss.; e, in termini sistemici, v. A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1-2013, pp.137 ss. (e anche in *Rivista AIC*, 2-2013). Una affidabile ricostruzione delle tappe della ultradecennale negoziazione che ha condotto al referendum e delle diverse questioni che sono confluite nella riflessione costituzionale che le ha dato fondamento può essere effettuata prendendo le mosse dai rilievi del D. SINCLAIR che fu autore di *Issues Around Scottish Independence*, London, The Constitution Unit, 1999, e ponendo in sequenza gli scritti N. MACCORMICK, *Is There a Constitutional Path to Scottish Independence?*, in *Parliamentary Affairs*, 4-2000; pp. 721 ss.; J.E. MURKENS, P. JONES, M. KEATING, *Scottish Independence. A Practical Guide*, cit., 2002; M. PITTOCK, *The Road to Independence? Scotland in the Balance*, London, Reaktion Books, 2008, 2ª ed.; I. MACWHIRTER, *Road to Referendum*, Edinburgh, Cargo Publ., 2013; A. RIACH, A. MOFFAT, *Arts of Independence. The Cultural Argument and Why It Matters Most*, Edinburgh, Luath Press, 2014.

¹²⁰ Si segnalano solamente (e chiedendo perdono per eventuali omissioni di altri scritti che potrebbero essere non meno significativi) quelli intervenuti con lodevole tempestività, ovvero i contributi di G. CARVALE, *Il referendum del 18 settembre 2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in *Federalismi.it*, 18/2014; P. MAGARÒ, *Only devolution can save the union: unità e separatismo nel Regno Unito all'indomani del referendum sull'indipendenza scozzese*, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 43 ss.; E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *Federalismi.it*, 17/2014; P. MARTINO, *La questione indipendentista scozzese: le nuove frontiere della Britishness*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2-2015, pp. 405 ss.

Giunge oggi, a poco meno di due anni dal “*referendum day*” scozzese la stampa del presente volume collettivo in cui si riuniscono i saggi scritti da numerosi autori italiani all’epoca gravitanti intorno a una missione di ricerca che vide alcuni tra loro presenti in Scozia nel settembre 2014.

A questi contributi, che sono il frutto di ricerche svolte sul campo nei giorni del *referendum* e di uno scambio di opinioni che ha prodotto una più approfondita lettura in chiave ampiamente costituzionale di questo epocale momento partecipativo, si sono aggiunti molti commenti occasionali che vertono su singoli aspetti del caso politico e costituzionale sollevato dal *referendum*.

Tutti concordi su fatto che, sebbene abbia riguardato solamente i residenti in territorio scozzese, questo voto referendario è stato il punto culminante di un confronto che ha seminato sconcerto ed ha aperto una nuova arena di dibattito sulla struttura politica e costituzionale dello Stato britannico, gli autori britannici dei commenti che punteggiano il volume sono costituzionalisti e studiosi del *government* rappresentativi di centri universitari e di istituzioni di ricerca dell’intero Regno Unito.

Si è reso possibile, in tal modo, sia alimentare il colloquio che, un tempo raro, attualmente è in buon corso tra due culture costituzionalistiche, l’italiana e la britannica, su questioni di interesse comune ivi incluso il concreto impiego del referendum nei due sistemi di governo che sono l’oggetto dei loro studi¹²¹, sia scendere in profondità nell’analisi di un voto referendario che ha rischiato di formare un fondamentale spartiacque nella storia evolutiva dell’ordinamento costituzionale del Regno Unito e che nonostante l’esito contrario alle aspettative degli indipendentisti che ne sono stati promotori, ugualmente si propone quale esperienza fortemente indicativa della vitalità che la questione delle nazionalità interne allo Stato britannico sta sviluppando nell’era della *devolution* avanzata, e di una *devolution* che, accentuando i suoi caratteri in una direzione sempre più ampiamente autonomistica ed istituzionalmente compiuta, sta acquisendo tutti i tratti distintivi del federalismo¹²², contribuendo per via empirica a risolvere una questione definitoria che la dottrina inglese del *government* ha finora trattato con ambiguità¹²³.

¹²¹ Corre immediato il riferimento ai due Colloqui Costituzionalistici italo-britannici del *Devolution Club* che hanno avuto luogo a Londra nel maggio 2007, con relazione di G.F. FERRARI, *Riformare la Costituzione italiana: oltre il referendum / Reforming the Italian constitution: the referendum and beyond*; e nel maggio 2012, con relazione di D. KAVANAGH, *The Referendum in the United Kingdom / Il referendum nel Regno Unito*.

¹²² Su cui si voglia consultare A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1-2013, pp.137 ss; anche in *Rivista AIC*, 2-2013, 10 maggio 2013.

¹²³ Invero aperte a diverse interpretazioni le relazioni tra formule di *devolution* e federalizzazione dello Stato. Alcuni autori infatti, i cui scritti si collocano nel periodo del primo dibattito devolutivo, pongono *devolution* e federalismo in netta antitesi, ed anzi la prima tende ad essere considerata come intesa a scongiurare la trasformazione in senso federale della struttura del Regno Unito: così si legge, tra i molti, nel saggio di B. BURROWS, G. DENTON, *Devolution or Federalism? Options for a United Kingdom*, London, Macmillan, 1980 (a cui fare riferimento anche per un sintetico uso della comparazione). Altri suggeriscono che la mera regionalizzazione devolutiva sia *ex se* da considerarsi una applicazione del federalismo, e sostengono la validità di tale opzione come

È inoltre molto incoraggiante notare che una non meno articolata raccolta di scritti sul medesimo argomento è oggi in pubblicazione anche in Gran Bretagna¹²⁴.

Questa rassegna di studi realizza una tappa significativa di un lungo percorso di avvicinamento scientifico rivelatore di una immediata sintonia di interessi, vertente sugli avvenimenti politici che riguardano il sistema scozzese, che sussiste ormai tra circoli di costituzionalisti dei due Paesi che sono in mutua comunicazione. Inoltre i due volumi appaiono dopo che un lungo lasso di tempo è trascorso dal giorno in cui il referendum ha avuto luogo e dallo stesso periodo in cui il dibattito sulle sue implicazioni costituzionali ha assunto la massima intensità: questa singolare simultaneità del loro ingresso testimonia che l'analisi della questione indipendentista sollevata in Scozia nel settembre 2014, soprattutto se la si considera non come un episodio a sé stante bensì per quanto essa può contribuire alla comprensione della più recente evoluzione del Regno Unito come Stato unitario, a costituzione flessibile e inserito nel più ampio scenario di un'Europa percorsa dall'azione di nazionalismi separatisti che ne minacciano gli equilibri giuspubblicistici raggiunti nella seconda metà del Novecento, non può essere oggetto di un *instant book* scritto sull'onda di un immediato entusiasmo, ben meritando un impegno meditativo che sia utile a chi, al di là della congiuntura referendaria e del suo dilemmatico ma netto responso, intenda immergersi nelle profondità del costituzionalismo indipendentista scozzese.

una naturale evoluzione della riforma delle amministrazioni territoriali che era stata realizzata nella prima metà degli anni Settanta del XX secolo: è quel che si legge in J.C. BANKS, *Federal Britain? The Case for Regionalism*, London, Harrap, 1971. Comune a entrambe le correnti interpretative restava la netta esclusione di ogni ipotesi separatista, e infatti questi contributi sono entrati a confronto sul terreno comune dell'unionismo, così come ancora oggi per qualunque analisi di autori, spesso legati al *Federal Trust*, che connotano il federalismo come un naturale prolungamento del decentramento territoriale avviato con le riforme dell'ultimo quarto del Novecento e consolidato con la *devolution* (ma in tal caso considerando con sguardo molto critico il caso dell'Inghilterra), come si legge nel recentissimo *paper* di A. BLICK, G.W. JONES, *A Federal Future for the United Kingdom: the Options*, London, Federal Trust, 2016; o come un risultato dell'accelerazione impressa dal referendum separatista scozzese, come sostiene P. BOOT, *Federal Britain. The Case for Decentralisation*, London, Institute of Economic Affairs, 2015. Non mancano infine più articolate analisi che hanno valutato i contenuti costituzionali "alti" della formula federalista: anzitutto, nel quadro della riflessione del londinese *Federal Trust*, negli studi di TAYLOR, A. MITCHELL, S. HASELER, G. DENTON, *Federal Britain in Federal Europe?*, 2001, e di S. HENIG, *Modernising Government: Constitutional Change and Federal Solutions*, 2006; e quindi; e, con più diretto riferimento ai rapporti tra quadro devolutivo e riformismo orientato verso prospettive federali, D. MELDING, *The Reformed Union. The UK as a Federation*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 2013. Più specificamente sul caso scozzese e sulle sue proiezioni federaliste cfr. D. TORRANCE, *Britain Rebooted: Scotland in a Federal Union*, Edinburgh, Luath Press, 2014, in cui si pone in discussione la radicata convinzione che il federalismo debba essere considerata una nozione aliena nel pensiero costituzionale britannico.

¹²⁴ A. MCHARG, T. MULLEN, A. PAGE, N. WALKER (a cura di), *The Scottish Independence Referendum. Constitutional and Political Implications*, Oxford, Oxford U.P., 2016. I commenti di alcuni autori che hanno contribuito a questo imponente rassegna oxfordiana sono stati a suo tempo inviati al presente volume, e qui compaiono.

Molta acqua è passata sotto i ponti di Londra, e numerosi libri in tema di *referendum* sono stati scritti in Gran Bretagna e in Italia da quando per la prima volta si discusse la semplice ipotesi che a questo strumento di democrazia diretta, che all'epoca trovava una fiorente applicazione solamente nella piccola Svizzera federativa (un luogo comune è ormai il riferimento della letteratura classica all'antica pratica elvetica dell'"*audiendum et referendum*"'), potesse essere riservata una favorevole accoglienza anche nel sistema iperparlamentare, classista e maggioritario consolidatosi a Westminster dalla fine del Seicento. Più numerosi, e sostenuti da ricostruzioni storiche, erano gli studi apparsi nella stagione più intensa del dibattito devolutivo¹²⁵, fino ad arrivare a speculazioni più aggiornate che molto devono all'espansione della casistica delle consultazioni referendarie determinata dall'avanzamento della *devolution* e, su tale scorta, all'esigenza di dare sviluppo a una dottrina più articolata che colleghi, tenendo conto delle peculiarità del sistema costituzionale britannico, un ormai ricco scenario di consultazioni popolari alle nuove trasformazioni della statualità¹²⁶.

A tale proposito è opportuno che non si dimentichi come nel Regno Unito, in ossequio al principio di sovranità parlamentare, o di ostinata difesa di esso, il referendum è – o dovrebbe essere – sempre *advisory*, o consultivo, e mai vincolante, o *mandatory*: la questione, già sollevata nell'attesa di ogni referendum, ha preso vigore in occasione del nuovo referendum sulla questione del Brexit, in cui per la terza volta nella storia partecipativa britannica non singole aree di *devolution*, ma l'intero Paese ha espresso un voto di eccezionale impegno con cui è stato risolto il vecchio dilemma della permanenza o meno nell'Unione europea. Questo voto, come già nel 1975, ha coinvolto la totalità del corpo

¹²⁵ Ovvero nel periodo in cui, sebbene il primo voto referendario su scala interamente britannica avesse trovato concretizzazione non in campo devolutivo ma in relazione all'ingresso nella CEE, più esplicita si rendeva la possibilità di una connessione stabile tra istanze di decentramento costituzionale e funzionalità del *referendum* a fini autodeterminativi. In Gran Bretagna, v. i due saggi di S. ALDERSON, *Yea or Nay? Referenda in the United Kingdom*, London, Cassell, 1975; e *The Referendum Under the British Constitution*, in W. STANKIEWICZ (a cura di), *British Government in an Era of Reform*, London, Collier-Macmillan, 1976, pp. 73 ss.; e la sezione *A History of Referendum*, in P. GOODHART, *Full-Hearted Consent. The Story of the Referendum Campaign – and the Campaign for the Referendum*, London, Davis-Poynter, 1976, pp. 209 ss. Più sintetico, ma con un'utile sintesi di questioni costituzionali, il *Fabian Tract* 434 curato da C. BRAHAM, J. BURTON, *The Referendum Reconsidered*, London, Fabian Society, 1975. In Italia, osservazioni particolarmente introspettive si registravano nel medesimo periodo in A.M. CHERUBINO, *Il referendum nell'United Kingdom Espressione di pragmatismo o sintomo di nuove tendenze costituzionalistiche?*, in *Amministrare*, 3-1977, pp. 287 ss.

¹²⁶ Particolarmente rappresentativo lo studio di S. TIERNEY, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Decision*, Oxford, Oxford U.P., 2012, nelle parti in cui al caso britannico si fa riferimento entro un quadro di dottrina generale, sviluppando con più diffuse osservazioni quanto il medesimo autore aveva precedentemente osservato nell'articolo *Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry*, in *Modern Law Review*, 2009, pp. 360 ss. Più specificamente sul caso britannico cfr. A. TORRE, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in *idem* (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., 2012, pp. 11 ss.; *Un referendum per tutte le stagioni: sovranità del Parlamento e democrazia diretta nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III-2005, pp. 1338 ss.; e *Referendum e sovranità parlamentare nel Regno Unito*, *ibidem*, 2104-IV, pp. 1628 ss.

elettorale del Regno Unito¹²⁷ con esiti da cui, se scomposti secondo quadri substatali, ha posto in evidenza significative dissociazioni dell'orientamento referendario¹²⁸, definendo un quadro complessivo che, in assenza di adeguate mediazioni, può risolversi in uno snodo costituzionale produttivo di effetti nocivi per l'integrità territoriale dello Stato britannico.

12. Lo stress come metafora costituzionale

Una elementare definizione dello *stress* che si legge sull'apposita voce leggibile in Google è «*simply a reaction to a stimulus that disturbs our physical or mental equilibrium. In other words, it's an omnipresent part of life*»; di seguito, si legge anche che uno «*stressful event can trigger the "fight-or-flight" response, causing hormones such as adrenaline and cortisol to surge through the body*». Una condizione di considerevole disturbo, lo *stress*, che altera l'equilibrio fisico o psicologico e può provocare una reazione produttiva nell'organismo di sostanze idonee a ripristinare l'equilibrio destabilizzato o fors'anche, se tale reazione non produce l'effetto desiderato, aggravare la condizione del soggetto provocando, con ogni probabilità, un collasso. Più articolata è la voce dell'*Oxford Advanced Learner's Dictionary*, vera fonte di saggezza semantica: essa si articola in una pluralità di definizioni che suggeriscono un deplorabile stato di pressione psicologica («*pressure or worry caused by the problems [somebody]'s life*») o un'alterazione fisica («*pressure put on [something] that can damage it or make it lose its shape*») o, più serenamente, una particolare enfaticizzazione di qualcosa che si considera degno di nota («*special importance given to [something]*») e, pertanto, di essere reso più evidente all'attenzione propria o di altri. Lo *stress* è una speciale, pronunciata sottolineatura che crea un'eccezione alla normalità, o una sua interruzione.

Comune a questa e ad altre declinazioni del concetto è infatti un verbo onomatopeico, *to stress*, che, sempre secondo l'autorevole dizionario oxfordiano, indica l'atto del «*to emphasize a fact, an idea, etc.*», ovvero l'attribuire un particolare peso a qualcosa di fattuale o di immateriale che in qualche modo, o per sua oggettiva forza o per l'interiore fragilità del recettore, può giungere a provocare alterazione, disequilibrio, o qualche forma di patologia del comportamento. Questa enfaticizzazione può essere la manifesta-

¹²⁷ Come in presenza di politiche di ampio carattere devolutivo, anche nelle scelte fondamentali sull'adesione all'Europa sembra indissolubile, e non solo nel Regno Unito, il legame con la democrazia diretta, sui cui controversi aspetti una aggiornata analisi comparativa si legge nel saggio di M. QVORTRUP, *Referendums on Membership and European Integration 1972-2015*, in *The Political Quarterly*, 1-2016, pp. 61 ss.

¹²⁸ Al referendum del giugno 2016 gli Scozzesi, tradizionalmente europeisti, hanno partecipato in gran numero (sensibilmente superiore rispetto all'affluenza del 1975), e tutto lascia intuire che, a causa del responso favorevole al *Brexit* ovvero all'abbandono britannico dell'Unione europea, al loro separatismo potrebbe essere offerta l'opportunità di un secondo *round*. Ma del resto la particolare propensione europeista è una componente distintiva fisiologica della classe politica nazionale scozzese che si riversa nella sua istituzione rappresentativa, come si argomenta in D. BAKER, N. RANDALL, D. SEAWRIGHT, *Celtic Exceptionalism? Scottish and Welsh Parliamentarians' Attitudes to Europe*, in *Political Quarterly*, 2-2002, pp. 211 ss.

zione di un atto di volontà (e in tal caso non crea particolari disagi, perché è un chiaro messaggio che si rivolge a interlocutori per segnalare che a una determinata situazione o questione o parte di un discorso deve essere attribuita una particolare importanza) o può derivare da circostanze esterne, spesso indesiderate. Quest'ultimo *stress* esogeno è insidioso perché esprime e può produrre materialmente una condizione critica in cui molte persone possono imbattersi nella propria giornata, occasionalmente o in permanenza; in quest'ultimo caso il ricorso, spesso lamentoso, alla nozione di *stress* per descrivere il proprio interiore disagio esistenziale o il proprio malessere fisico (i due aspetti possono essere direttamente connessi) è entrato a tal punto nella vulgata della quotidianità fino a diventare un modo di dire, un classico luogo comune che dà una rapida risposta ad ogni circostanza in cui si profila una contrarietà prodotta da eventi particolari, inattesi o sgradevoli, ma non indica anche una soluzione o una via di rientro nella normalità.

Ancora una volta un'utile interpretazione del sistema costituzionale del Regno Unito, e ultimamente Unito precariamente, può essere offerta dal ricorso a una metafora.

In questa sommaria descrizione della fisionomia di quel che correntemente si definisce come *stress* si può infatti riconoscere un'utile base retorica che illustri la condizione di rischio costituzionale in cui il Regno Unito è entrato nel periodo che ha preceduto e concretizzato la celebrazione del *referendum* indipendentistico scozzese del 18 settembre 2014, caratterizzato dall'attestarsi dello Stato britannico sulla soglia di un quadro di destabilizzazione in cui sono state poste radicalmente in discussione sia i taluni principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, sia l'esistenza stessa dello statualità nella sua materiale unità e perfino nella sua denominazione storica. La questione del referendum sul Brexit aggiunge ulteriori, preoccupanti elementi di *stress* di cui sarà opportuno occuparsi in altra sede.

Sempre esposta ad accelerazioni politico-istituzionali che hanno rischiato di compromettere in modo irreversibile gli equilibri che ne assicurano la coerenza, la costituzione evolutiva dello Stato britannico registra incessantemente gli effetti di episodi paradigmatici e, talvolta, di situazioni di netta cesura epocale in cui hanno trovato sintesi materiale e riepilogo ideale importanti tensioni interne che si sono accumulate nel corso di archi di tempo nei quali il sistema sembrava essersi stabilizzato. Negli ultimi decenni i periodi di relativa quiete costituzionale si sono resi sempre più brevi, e sempre più ravvicinate sono state quelle fasi di transizione che hanno reso sempre più netta la divaricazione tra *Old Constitution* e *New Constitution* di cui Vernon Bogdanor discorreva in un saggio di quale anno fa dedicato alle "novità" istituzionali e politiche del nostro tempo¹²⁹. Nell'analisi di Bogdanor, la *Old Constitution*, regolata da una dogmatica di tradizione apparentemente antica che in realtà è stata sintetizzata al termine dell'età vittoriana proprio quando il sistema di governo anglo-britannico stava cedendo il passo a nuove forme di organizzazione della politica istituzionale. È ormai definitivamente consegnata al passato l'immagine di una costituzione britannica statica, tradizionalista, ad evoluzione lenta e quasi impercettibile, la stessa immagine che anche con l'ausilio di numerose metafore ha dominato, dall'Ottocento in poi, la percezione che se ne era consolidata sia da molta parte dei suoi laudatori inglesi che raccoglievano l'eredità culturale degli storici

¹²⁹ V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford-Portland, Or., 2009.

del diritto, sia nella dottrina europeo-continentale che da essi mutuava questa ottica che, considerandole come fenomeni incidentali, non attribuiva grande importanza alle congiunture accelerative che pure non erano mancate in un percorso plurisecolare. Risultato di questa radicata lettura gradualistica del sistema costituzionale del Regno Unito, e prima ancora del regno inglese che diede la sua impronta egemone all'odierna statualità, era la propensione ad esorcizzare gli eventi di più rapida trasformazione costituzionale, ma allo stato attuale delle cose questa tendenza alla rimozione deve essere abbandonata, e la condizione di costante *stress* accettata come parte ineliminabile del vivere costituzionale quotidiano.

Alessandro Torre

Bari, 17 luglio 2016