numero 1/2024

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-2-02-O1L

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione a John Pitcairn Mackintosh *"The Devolution Of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism"*

Luigi Maria Pepe
Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato
Università degli Studi eCampus

costituzionalismo britannico e irlandese

n. 2/2024

RECENSIONE A JOHN PITCAIRN MACKINTOSH "*THE DEVOLUTION OF POWER. LOCAL DEMOCRACY, REGIONALISM AND NATIONALISM*"

di LUIGI MARIA PEPE*

ABSTRACT (ITA): *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism* di John Pitcairn Mackintosh esplora il concetto di devoluzione come processo di trasferimento di potere decisionale da istituzioni centrali a enti locali e regionali. L'Autore analizza il fenomeno nel contesto del Regno Unito, con una riflessione critica sulla tensione tra le esigenze di unità nazionale e le crescenti richieste di autonomia locale e regionale, alimentate spesso da sentimenti nazionalistici. Questo libro rappresenta un contributo fondamentale al dibattito sul decentramento, fornendo strumenti analitici utili per comprendere le dinamiche della politica locale e nazionale in un mondo sempre più interconnesso, ma allo stesso tempo frammentato.

ABSTRACT (ENG): *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism* by John Pitcairn Mackintosh explores the concept of devolution as a process of transferring decision-making power from central institutions to local and regional authorities. The author analyzes the phenomenon in the context of the United Kingdom, with critical reflection on the tension between the demands for national unity and the growing demands for local and regional autonomy, often fueled by nationalist sentiments. This book is a key contribution to the debate on decentralization, providing useful analytical tools for understanding the dynamics of local and national politics in an increasingly interconnected yet fragmented world.

PAROLE CHIAVE: Devoluzione, Nazionalismo, riforme costituzionali.

KEYWORDS: Devolution, Nationalism, constitutional reforms.

SOMMARIO: 1. John Pitcairn Mackintosh: biografia di uno scozzese errante; 2. Il percorso verso la *Devolution*; 3. A Proposito di "*The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*"; 3.1 Sulle problematiche del decentramento amministrativo britannico; 3.2 La proposta di Mackintosh: il quasi-federalismo asimmetrico; 4. Considerazioni conclusive: Mackintosh oggi.

1. John Pitcairn Mackintosh: biografia di uno scozzese errante

"*Why should the words «local government » induce a sense of boredom in even the most politically interested citizens?*"

È con queste parole che J.P. Mackintosh apre il suo lavoro "*The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*", chiedendo ai lettori perché talvolta susciti disinteresse il parlare del governo locale. In realtà, ciò che J.P. Mackintosh intendeva dire è che il parlare di governo locale può suscitare non tanto disinteresse, bensì ben più complessi dilemmi e interrogativi. Difatti, ciò che aveva ben compreso è come il nodo del governo locale fosse particolarmente delicato – nonché cruciale – da risolvere all'interno della forma di governo britannica. Aveva capito che l'intensità delle istanze nazionaliste sarebbe incrementata e che risolvere la sfida del governo locale significava risolvere la crisi dell'unità del Regno.

Siamo nella Gran Bretagna della seconda metà del XX secolo, nel pieno delle politiche unioniste, in un contesto in cui qualsiasi iniziativa o proposta di decentramento delle

* Professore associato di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi eCampus.

competenze veniva accolta con distacco, se non decisamente osteggiata, al fine di evitare i tumulti e le problematiche sulla scia degli episodi dell'Irlanda del Nord[1]. È, dunque, in questo contesto tumultuoso che, di contro, uno studioso alquanto visionario volse lo sguardo non alle vicende che sarebbero poi diventate europee e internazionali, ma a quelle interne, ben più importanti per la stabilità costituzionale del Paese.

John Pitcairn Mackintosh (24 agosto 1929 – 30 luglio 1978), nato a Simla, in India, ma cresciuto a Edimburgo, è stato un eminente storico, politico e accademico scozzese, noto per il suo significativo contributo alla teorizzazione, in tempi non sospetti, della *Devolution* nel Regno Unito e per aver alimentato il dibattito intorno a quella che sarà la più importante riforma costituzionale per il Regno Unito.

Mackintosh, di radici scozzesi (il padre, di origine scozzese, era un ufficiale dell'amministrazione coloniale britannica in India), sin dall'infanzia venne esposto a una realtà multiculturale che, benché distante dalla Scozia, contribuì a plasmare in lui non solo una visione internazionale ma, allo stesso tempo, un profondo legame con l'identità scozzese, la quale ben presto divenne un elemento distintivo del suo pensiero. Dopo aver intrapreso il suo percorso formativo presso il Melville College e poi l'Università di Edimburgo, proseguì gli studi al Balliol College dell'Università di Oxford, fino ad arrivare presso l'Università di Princeton, dove ebbe occasione di seguire, in prima persona, i momenti cruciali della politica americana e, perché no, di immaginare il modello federale americano trapiantato nel Regno Unito di Gran Bretagna[2].

Siamo in anni non semplici per il Regno Unito, in un'epoca profondamente segnata da mutamenti nella politica britannica, con un costante e crescente malcontento verso il centralismo di Westminster, soprattutto in Scozia e Irlanda del Nord. La concentrazione del potere a Londra stava alimentando un risentimento nelle nazioni periferiche del Regno Unito, dando origine ai movimenti che reclamavano una maggiore autonomia. In questo contesto, Mackintosh seguì con attenzione gli sviluppi e le dinamiche, cosicché, ispirato

[1] Verso la prima metà degli anni '90, la devoluzione, non era completamente fuori dai tavoli politici essendo stata sollevata come un'opzione per la Scozia e per il Galles, principalmente in relazione alle implicazioni di un cambiamento costituzionale di vasta portata in Irlanda. Nel 1924, George Buchanan, deputato per la circoscrizione di Glasgow, tentò di promuovere un nuovo disegno di legge per la Scottish Home Rule a Westminster. Fu rapidamente respinto perché i politici unionisti ritenevano che qualsiasi ulteriore cambiamento nell'assetto politico del Regno Unito a quel tempo, sulla scia dell'Irlanda, avrebbe senza dubbio posto una pressione insopportabile sulla natura unitaria della costituzione britannica. L'home rule scozzese fu spesso discussa alla Camera dei Comuni, soprattutto nell'ambito dei progetti di "devoluzione a tutto tondo" di Gladstone, ma nessun disegno di legge arrivò a legiferare per istituire un Parlamento per la Scozia, simile a quello previsto per l'Irlanda del Nord (e per l'Irlanda del Sud, anche se mai attuato) dal *Government of Ireland Act 1920*, capitolo 67. Vedi C. SMOUT, *A History of the Scottish People 1560-1830*, Londra, 1972, p. 470; C. SMOUT, *A Century of the Scottish People 1830-1950*, Londra, Fontana Press, 1986, p. 320.

[2] Durante la permanenza negli Stati Uniti assistette a momenti cruciali della politica americana, tra cui le elezioni presidenziali del 1952, che segnarono l'elezione di Dwight Eisenhower. Mackintosh osservava con attenzione la società americana e il clima politico della Guerra Fredda, registrando osservazioni pungenti nei suoi scritti personali'. Mackintosh osservava gli effetti del maccartismo (Joe McCarthy) nel campus di Princeton, notando come molti accademici in tutto il paese erano nel mirino intimidatorio di McCarthy e gli studenti erano troppo terrorizzati per firmare una petizione contro questa "caccia alle streghe". Vedi J. P. MACKINTOSH, *Forty Years On?*, in *The Political Quarterly*, vol. 39, n. 1, 1968.

dalle istanze autonomiste, si dedicò alla teorizzazione della questione devolutiva quale possibile rimedio alle tensioni territoriali nel Regno Unito. L'Autore, *in primis*, temeva la concentrazione del potere a livello di governo centrale a discapito delle realtà locali e della loro rappresentanza. Da qui, iniziò a distinguersi quale fervente sostenitore dell'autonomia scozzese e del concetto di doppia nazionalità, che consentisse ai cittadini scozzesi di identificarsi sia come scozzesi che come britannici[3]. In particolare, per la Scozia, il decentramento amministrativo già avviato nel 1885 con l'introduzione dello *Scottish Office* ad opera del *The Secretary for Scotland Act 1885*, seppur garantisse una distintività scozzese e un'autonomia amministrativa anche su importanti questioni di politica pubblica[4], ancora non assicurava quel dato di rappresentatività del popolo scozzese nelle questioni di rilievo nazionale tale da sedare le istanze autonomiste[5]. Fu così che Mackintosh si ostinò a difendere le virtù della devoluzione pur essendo consapevole delle difficoltà politiche che essa comportava, specie attraverso una penetrante critica della legislazione del governo laburista negli anni '70[6].

L'interesse per la questione devolutiva nacque, senz'altro, dai suoi studi accademici sulle forme di governo[7], partendo dal presupposto che la *Devolution* andava considerata, essenzialmente, quale una forma di governo a più livelli, tra il federalismo e il regionalismo, tale da creare degli accordi costituzionali e di dialogo tra centro e periferia se non altro al fine di migliorare la rappresentanza democratica e, pertanto, preservare l'unità dello Stato. Siamo in anni bui, in cui i cittadini avevano fortemente perso interesse verso la cosa pubblica e il Regno Unito affrontava significativi cambiamenti economici, tra cui il declino dell'industria che, talaltro, colpì duramente la Scozia. Era necessario un coinvolgimento non soltanto intellettuale bensì politico, al fine di dar voce alle istanze autonomiste e per intavolare presso *Westminster* delle riforme volte a un effettivo decentramento e a un maggiore autogoverno. Mosso da queste idee, partecipò alle elezioni per il collegio di *Edinburgh Pentlands* nel 1959 e per *Berwick* e *East Lothian* nel 1964, venendo poi eletto membro del Parlamento nel 1966. Nelle elezioni del febbraio del 1974, tuttavia, perse il suo seggio a favore del Partito Conservatore, ma lo riconquistò nell'ottobre dello stesso anno. Appassionato sostenitore della *Devolution* in Scozia, nel 1976, durante il suo mandato parlamentare, celebre è l'affermazione pronunciata alla Camera dei Comuni: *"La gente in*

[3] G. WALKER, *John P. Mackintosh, Devolution and the Union,* in *Parliamentary Affairs,* vol. 66, 2013, pp. 557-578; vedi anche H. DRUCKER (ed.), *John P. Mackintosh on Scotland*, London, Longman, 1982.

[4] Accanto allo *Scottish Office*, venne deciso di decentralizzare anche altre istituzioni per una gestione locale delle stesse: si pensi al corpo di polizia, al National Health Service o ad alcune industrie nazionalizzate con l'eccezione della competenza tributaria, cfr. M. KEATING, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 2010, p. 290.

[5] Con il *The Secretary for Scotland Act 1885,* venne introdotto un vero e proprio ministro per gli affari scozzesi, il *Secretary for Scotland.*

[6] G. WALKER, *John P. Mackintosh, Devolution and the Union*, cit., p. 558 ss.

[7] R. PARR, C. RAAB, *John Pitcairn Mackintosh 1929-1978 Archives Of An Academic And Political Life*, University of Edinburgh, 2023, p. 26.

Scozia desidera un certo grado di governo per sé stessa. Non è al di là dell'ingegno dell'uomo ideare le istituzioni per soddisfare queste esigenze"[8].

All'impegno politico non poté che affiancarsi quello accademico con numerosi incarichi universitari i quali, senza dubbio, conferirono alle sue tesi devolutive quella forza disciplinare e teorica[9]. Invero, le sue tesi non trovarono ospitalità esclusivamente all'interno delle aule parlamentari, bensì trovarono ampia divulgazione attraverso la sua fervida produzione scientifica, sia accademica che giornalistica[10], pubblicando opere quali: *"The Devolution of Power", "The English Cabinet"* (1968)[11], *"The Government and Politics of Britain"* (1970), *"Nigerian Government and Politics"* (1966), quest'ultima opera emblematica testimonianza per il suo interesse per il diritto straniero, fino ad arrivare a *"British Prime Ministers in the Twentieth Century"* (1977), approfondendo il ruolo dei primi ministri britannici del XX secolo ed esaminando le loro politiche, le sfide che hanno affrontato e il loro impatto sulla società e sulla politica britannica[12].

John P. Mackintosh morì in carica nel 1978, all'età di 48 anni, e riposa nel cimitero di Gifford, nell'East Lothian. Il suo impegno politico e accademico, tutt'oggi, viene ricordato e omaggiato, segno che il percorso costituzionale intrapreso dal Regno Unito e la relativa spinta democratica a favore degli accordi devolutivi non fu che frutto del suo impegno, della sua dedizione e del suo ingegno[13].

numero 1/2024

1. Il percorso verso la *Devolution*

Mackintosh sviluppò una visione equilibrata e pragmatica della *Devolution*.

Non era un separatista, piuttosto, credeva in un Regno, unito ma più decentralizzato, in cui le diverse nazioni che lo componevano potessero gestire autonomamente questioni locali, senza rompere l'unità nazionale. Questo approccio lo differenziava da coloro che, in

[8] Citazione che, ad oggi, è incisa sulla soglia della Donald Dewar Room del Parlamento scozzese di Holyrood.

[9] Dal 1961 al 1963 ha ricoperto il ruolo di *Senior Lecturer* in *Government* presso l'Università di Ibadan in Nigeria, per poi diventare professore in *Politics* all'Università di Strathclyde e all'Università di Edimburgo, riuscendo così a conciliare le sue responsabilità alla Camera dei Comuni con l'insegnamento. Era un fervente sostenitore delle lezioni formali, e scriveva le sue osservazioni a mano, un approccio che lo rese particolarmente apprezzato dagli studenti.

[10] Dirigeva una rubrica sia sul *Times* che sul *The Scotsman*, apparendo anche in programmi televisivi e conferenze pubbliche nonché redattore di *The Political Quarterly* e presidente della Hansard Society.

[11] Per un'analitica disamina della «premiership strutturale» di Mackintosh il saggio di A. TORRE, *Il Cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e costituzionale*, spec. pp. 166-178, contenuto in T.E. FROSINI (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004.

[12] G. ROSEN, *Reputations John P. Mackintosh: His Achievementsand Legacy*, *The Political Quarterly Publishing Co. Ltd*, 1999; cfr. anche D. MARQUAND (ed)., *John P. Mackintoshon on Parliament and Social Democracy*, London, Longman, 1982, p. 288.

[13] Si ricordi che le celebrazioni del 40° anniversario della morte di John P. Mackintosh, si sono tenute attraverso un *Memorial Debate* organizzato congiuntamente dall'Università di Edimburgo, dalla John P. Mackintosh Lecture Committee e dal Parlamento scozzese con una tavola rotonda dal titolo "*Where now for democracy?",* presieduta dal Presiding Officer, Ken Macintosh MSP. Importanti sono anche le testimonianze di eminenti personalità del mondo della politica quali Gordon Brown, leader del Partito Laburista dal 2007 al 2010, il quale più volte e in pubbliche occasioni, ha affermato che fu grazie a J.P. Mackintosh che la fiamma e l'impegno laburista per la devoluzione vennero mantenuti vivi specie durante gli anni di dura gestione dell'ufficio scozzese da parte di Willie Ross; cfr. Intervista con Rt Hon. Gordon Brown MP.

Scozia, reclamavano l'indipendenza totale. Mackintosh iniziò a dedicarsi al tema quando percepì che il centralismo di Westminster stava erodendo la legittimità del sistema politico britannico nelle regioni periferiche, in particolare in Scozia. Questa consapevolezza derivava sia dalle sue esperienze politiche che dalle sue radici scozzesi che, dunque, lo spinsero a cercare soluzioni tali da poter preservare l'unità del Regno, rispettando e preservando le diversità interne. Negli anni '60, l'emergere del Partito Nazionale Scozzese (SNP) e il suo crescente sostegno preoccupavano molti esponenti del governo centrale, ma Mackintosh vide nella sua affermazione un'evidente risposta democratica a questa sfida piuttosto che una minaccia. La sua visione si inseriva in un contesto storico di tensione tra centralismo e decentralizzazione, in cui i cittadini delle diverse nazioni del Regno Unito chiedevano maggiore controllo sulle loro vite e territori.

Non c'è da stupirsi, dunque, sull'impatto che hanno avuto il pensiero dell'Autore e, di conseguenza, la sua opera, capaci di influenzare profondamente il dibattito successivo sulla questione della devoluzione, grazie ad una visione, la sua, che ha contribuito alla nascita di una diversa dottrina politica. Una dottrina che vede la *Devolution* non come un compromesso temporaneo, ma come un processo essenziale per la democrazia britannica[14]. Non credeva in soluzioni drastiche come la secessione, ma in un processo graduale di riforma che avrebbe potuto risolvere le tensioni regionali e rafforzare la democrazia; testimonianza questa di un approccio pragmatico e non ideologico alla questione[15]. Sebbene Mackintosh sia morto prematuramente nel 1978, il suo pensiero ha gettato le basi per le riforme che seguiranno negli anni '90 e che condussero alla creazione del Parlamento scozzese e dell'Assemblea Nazionale del Galles. Queste riforme costituzionali rispecchiano, in gran parte, le idee da lui promosse, facendo della *Devolution* una delle riforme costituzionali più significative del Regno Unito e lui uno dei principali teorizzatori.

Pertanto, oggi Mackintosh è correttamente ricordato quale uno dei padri fondatori della *Devolution* britannica con il suo Volume "*The Devolution Of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*", il quale delinea precisamente il nuovo volto che il Regno Unito di Gran Bretagna avrebbe, per molti aspetti, assunto in seguito.

2. A proposito di *"The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism"*

2.1 Sulle problematiche del decentramento amministrativo britannico

[14] Ciò testimoniato dalla dottrina successiva sia internazionale che nazionale che ha definito la *Devolution* quale un processo ancora oggi in corso di evoluzione. Sul punto v. per la dottrina britannica C. HIMSWORTH, C.M. O'NEILL, *Scotland's Constitution: Law and Practice*, Edimburgo, Bloomsbury, 2021, p. 1372; S. TIERNEY, *Giving with one hand: Scottish Devolution within a unitary state,* in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 5, n.4, 2007, pp. 730-753. Per la dottrina italiana cfr. A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2021; C. MARTINELLI, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito,* in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, n. 2, pp. 393-410; G. CARAVALE, *A family of nations. Asimmetrie territoriali nel Regno unito tra Devolution e Brexit,* Napoli, Jovene, 2017.

[15] D. MARQUAND, *J. P. Mackintosh, Scotland, the Constitution and Change*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 1982.

L'opera *"The Devolution of Power"* ha avuto un impatto significativo nel dibattito politico britannico, contribuendo a creare una base teorica per le successive riforme costituzionali.
Il Libro rappresenta una delle analisi più significative e lungimiranti sul tema della *Devolution* e sulla riforma costituzionale nel Regno Unito. Pubblicato verso la fine degli anni Sessanta, in un periodo di crescente dibattito sul decentramento amministrativo e sull'autonomia regionale, si configura come una sintesi delle proposte di Mackintosh per un sistema politico più democratico e decentralizzato, capace di rispondere alle esigenze delle nazioni costitutive del Regno Unito, in particolare Scozia e Galles.
Affidandosi ad uno stile lucido e accessibile, qualità non scontate per un tema complesso come la riforma dell'apparato costituzionale britannico, l'Autore di *"The Devolution of Power"* si distingue, rispetto a coloro che anche hanno ugualmente affrontato il tema in quel contesto storico, per il rigore analitico e l'approccio inclusivo, attraverso cui riesce a coniugare la teoria costituzionale con il pragmatismo politico. La chiarezza con cui Mackintosh illustra il suo progetto dimostra non solo la sua padronanza del tema, ma anche la sua capacità di trasmettere idee complesse a un pubblico più vasto, oltre che agli operatori del diritto e della scienza politica.
La sua è una prospettiva chiara e documentata che, a differenza di altri sostenitori della *Devolution*, si distacca dalle semplici rivendicazioni identitarie o etniche, ma si delinea come una proposta costituzionale ben ponderata, in cui il decentramento è visto come una riforma pragmatica e funzionale. Dunque, nella sua opera, egli esplora le dinamiche del decentramento e delinea la *Devolution* come strumento necessario per rendere il governo più rappresentativo e responsabile nei confronti delle regioni periferiche, come la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord.
Il pensiero dell'Autore è caratterizzato da una forte visione pragmatica e riformista, che respinge il nazionalismo estremo, osservando gli accordi devolutivi quale leva per rafforzare e non indebolire l'Unione. Infatti, piuttosto che proporre una rottura radicale con il passato, egli vede questo processo di devoluzione come un'evoluzione necessaria del sistema britannico, volta a preservare l'unità del Regno Unito adattandosi alle mutevoli evoluzioni delle realtà politiche e sociali[16]. Non c'è da sorprendersi, dunque, che l'accademico non fosse favorevole all'indipendenza scozzese, ma piuttosto a una forma di autogoverno che mantenesse la Scozia all'interno del Regno Unito, pur garantendole maggiori poteri decisionali sulle questioni locali. A differenza di molti altri pensatori della sua epoca[17], egli riteneva che la centralizzazione non fosse sempre la soluzione migliore per la stabilità politica e amministrativa, anzi sottolineava i numerosi pericoli di un approccio troppo rigido e insisteva sulla necessità di un sistema politico più flessibile, capace di rispondere alle diverse esigenze delle regioni. Secondo l'Autore, la *Devolution* avrebbe consentito ai

[16] A. TORRE, *Pluralismo e asimmetrie in uno Stato unitario: Istituzioni, caratteri e politiche della Devolution nel Regno Unito* in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010, p. 460.
[17] Tra i principali sostenitori del diritto costituzionale britannico quale sistema chiuso fortemente ancorato alla dottrina diceyana della sovranità del Parlamento a discapito dell'autonomia delle entità substatali giova menzionare Lord Hailsham, Lord Denning, Lord Diplock, Enoch Powell, Edward Heath.

cittadini delle regioni di avere una rappresentanza più vicina alle loro realtà, una maggiore partecipazione democratica, preservando così l'unità nazionale. La sua proposta si fondava sul principio di sussidiarietà, per cui le decisioni dovevano essere prese al livello più vicino possibile ai cittadini, mantenendo centrali temi come la difesa e la politica estera e conferendo ai Parlamenti "devoluti" poteri su materie come l'istruzione, la sanità e le infrastrutture.

L'opera si divide in diversi capitoli.

Nella prima parte del Volume, l'Autore si sofferma sulle origini del centralismo britannico. Egli traccia l'evoluzione del sistema parlamentare britannico, sottolineando come il Regno Unito abbia sviluppato un modello di governo unitario che, nel tempo, ha trascurato le peculiarità regionali. In aggiunta, illustra i limiti del sistema e propone riflessioni sulle possibili riforme, volte a migliorare l'efficienza e l'autonomia delle autorità locali e regionali.

L'Autore parte con l'elencare le debolezze strutturali e di percezione che affliggono il governo locale, soffermandosi sulla particolare attenzione che viene data all'inadeguatezza dei sistemi elettorali a livello locale e alla scarsa partecipazione pubblica, spesso dovuta alla percezione dell'inefficacia del governo decentrato medesimo.

Infatti, occorre ricordare che fino alle riforme costituzionali degli anni '90, il Regno Unito aveva semplicemente optato per un decentramento amministrativo che, per quanto necessario e funzionale, risultava ancora inadeguato, non riflettendo le più moderne esigenze di rappresentatività[18].

L'Autore, difatti, parla di distinzioni amministrative tra città e campagna, ancora di retaggio medievale. Il *Municipal Corporations Act* del 1835, ad esempio, uniformò il sistema dei *borough* nelle aree urbane, mentre nelle aree periferiche il sistema di suddivisione amministrativa risentiva ancora del retaggio aristocratico, dovendo attendere l'introduzione dei *county councils* nel 1888 per mezzo del *Local Government Act 1888*. Già questa distinzione denotava un'amministrazione frammentata, con complessità aggiuntive per le città minori, che godevano di limitata autonomia e continuavano a dipendere da questa suddivisione amministrativa a discapito di una gestione autonoma di determinate competenze strategiche. Dunque, sotto il profilo amministrativo, l'Autore fotografa un sistema di governo locale ancora non organico sui vari livelli amministrativi e caratterizzato da inefficienze e complessità dovute a sovrapposizioni di competenze inadeguate, specie tra aree urbane e rurali.

Ovviamente, la disorganicità delle suddivisioni amministrative tra aree urbane e periferiche si riversava e cagionava problematicità anche sotto un profilo finanziario. Per l'Autore, questa frammentazione amministrativa coniugata all'assenza di competenza esclusiva nella gestione della tassazione e delle imposte locali - costringendo le autorità locali a dipendere quasi esclusivamente dai contributi del Governo centrale – aveva, senza dubbio, aggravato ulteriormente il malcontento generale. Tali limitazioni del sistema finanziario e tributario,

[18] G. MORTON, *Unionist-Nationalism: Governing Urban Scotland, 1830-1860*, East Linton, Tuckwell Press, 1999, p. 190. Vedi ulteriormente J. KELLAS, *The Scottish Political System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 176.

in aggiunta alla complessità delle riforme fiscali, rendevano talaltro difficile per i cittadini comprendere poi l'aumento dei costi dei servizi essenziali.
Sul punto, l'Autore pone un interessante esempio illustrando come un politico locale di quegli anni, durante un'intervista, non fosse in grado di rispondere alle domande sui costi degli investimenti in nuove abitazioni e infrastrutture nel piano di espansione delle *Scottish Borders* intrapreso nel 1968 (poi conclusosi nel 1975 con l'unificazione delle contee Berwickshire, Peebleshire, Roxburghshire, Selkirkshire e parte di Midlothian nell'area amministrativa dei *Scottish Borders*) palesando, appunto, i problemi di coordinamento tra le diverse autorità locali, nonché tra il governo centrale e le autorità locali.
Ulteriore problematicità ad aver creato le frizioni tra centro e periferia, secondo l'Autore, riguarda la forte sperequazione salariale e le conseguenti difficoltà di assunzione e mantenimento di personale qualificato, sottolineando come all'incirca il 48% degli impiegati considera di lasciare il proprio posto di lavoro. L'assenza di salari competitivi e retribuzioni adeguate anche per le amministrazioni periferiche comporta la difficoltà nell'attrarre talenti e, quindi, garantire competenze a livello gestionale della cosa pubblica. Una reazione a catena che porta a una stagnazione e conseguente mancanza di vento riformista di cambiamento, creando un quadro inadeguato per affrontare le sfide moderne. Non solo.
Mackintosh critica il fatto che le riforme vengano affrontate in modo frammentato attraverso diverse commissioni, ognuna che esamina questioni separate, senza un approccio integrato. Queste criticità dovrebbero invece suggerire un approccio che consideri le interconnessioni tra le diverse aree e settori amministrativi. Sottolinea, inoltre, l'importanza di analizzare le funzioni del governo locale, suggerendo l'inserimento di una commissione chiamata a esaminare non solo le competenze attuali, ma anche quelle che potrebbero essere delegate dal governo centrale.
Non manca poi all'Autore di menzionare la percezione pubblica del governo locale, segnata da una crescente sfiducia nei confronti delle autorità locali e del loro impatto reale sulla vita dei cittadini. Mackintosh sostiene che per rendere il sistema democratico efficace sia necessaria una struttura locale realmente rappresentativa e in grado di attirare l'interesse del pubblico. Propone, quindi, un sistema che permetta variazioni regionali per meglio rispondere alle esigenze locali, aumentando l'efficacia e la partecipazione democratica. Difatti, anche la *Royal Commission*, in quegli anni ('60), valutò diverse opzioni di *governance* locale in Inghilterra, con l'iniziale preferenza per il mantenimento delle autorità esistenti, con alcune modifiche. Tale posizione rispecchiava la visione di R. H. S. Crossman, ministro per l'edilizia, che favoriva un sistema di autorità regionali "unitarie" centrato su aree come *Coventry*[19].
Proseguendo nell'analisi del Volume, si può osservare come Mackintosh descriva come la *devolution* possa superare tali criticità, proponendo un sistema basato su autonomie regionali

[19] Cfr. anche D. TANNER, *Richard Crossman, Harold Wilson and Devolution, 1966–70: the making of government policy*, in *Twentieth Century British History*, vol. 17, n. 4, 2006, pp. 545–578.

forti e indipendenti. L'Autore esamina l'idea di un governo locale incentrato su aree urbane di grande rilevanza.

Questo modello ibrido di "città - regione" vede come sette conurbazioni principali (Londra, Glasgow, Birmingham, Manchester, Liverpool, Leeds e Newcastle) possano costituire centri autonomi capaci di amministrare una vasta popolazione. Il modello ipotizzato estenderebbe i confini per abbracciare le aree adiacenti e periferiche, seguendo l'esempio di Londra, facilitando l'identificazione culturale per alcune città e potenziando la gestione dei servizi essenziali. Tale configurazione risolverebbe problematiche di identificazione culturale, ad esempio per le città di Newcastle e Sunderland o Manchester e Bolton, con un approccio peraltro in linea con i suggerimenti contenuti nel *White Paper on Local Government in Wales* del 1967 che, appunto, raccomandava la riduzione delle aree amministrative gallesi da tredici a cinque. Le restanti contee verrebbero riorganizzate in unità più grandi, riducendo il numero totale e creando un equilibrio politico tra le diverse aree.

Questo modello riformato permetterebbe il mantenimento delle attuali funzioni delle autorità locali in un sistema a due livelli, ove i distretti urbani potrebbero organizzarsi secondo il modello dei *borough* londinesi, mentre le contee verrebbero suddivise in borghi di contea e ampi consigli distrettuali rurali. In questo contesto, l'aumento delle dimensioni delle unità di governo locale agevolerebbe la gestione delle funzioni istituzionali, risolvendo alcune inefficienze del sistema attuale. La proposta mira a concentrare funzioni amministrative e decisionali in queste ampie unità regionali, trasferendo competenze dal governo centrale alle autorità locali con specifico riferimento a: pianificazione economica e uso del suolo, industria (almeno sulle piccole e medie imprese), istruzione, risorse energetiche e trasporti, agricoltura e silvicoltura, pianificazione turistica e ambientale, servizi sociali, sanità e servizi di polizia. Le regioni disporrebbero anche di una "competenza generale" per promuovere il benessere locale attraverso iniziative non espressamente vietate dal riparto di competenze, riducendo così l'ingerenza centrale. Molto simile al principio secondo cui tutte le competenze non espressamente riservate a Westminster sono da intendersi di rilievo e competenza per le autorità devolute. La gestione di queste grandi regioni urbane o metropolitane presenterebbe, però, alcune e ulteriori sfide, tra cui la necessità di unità amministrative intermedie per aree urbane estese come Londra, al fine di evitare che queste grandi aree siano poi percepite come distanti dalla popolazione locale, indebolendo conseguentemente il senso di rappresentanza. L'adozione di questo sistema, infatti, si scontrerebbe con il rischio di frammentazione tra le aree urbane e rurali e potrebbe generare disparità nell'accesso ai servizi.

L'Autore poi continua a esplorare le sfide e le limitazioni del regionalismo britannico, concentrandosi sulle tensioni tra centralismo e decentralizzazione. L'analisi evidenzia come la spinta a mantenere il controllo a livello centrale, soprattutto a Whitehall e Westminster, ostacoli una vera autonomia regionale, necessaria per rispondere alle specificità locali. In questo contesto, sebbene esista un certo interesse per un'organizzazione amministrativa regionale, tale tendenza viene spesso strumentalizzata per limitare l'effettiva distribuzione

del potere, preferendo modelli centralizzati con margini di autonomia solo apparenti. Esempio emblematico - riportato dall'Autore - è proprio la Scozia e lo *Scottish Office*, ovverosia quello di un'amministrazione regionale che funziona meglio grazie a una struttura più coordinata, ma soffre comunque delle limitazioni imposte dalla centralizzazione delle risorse e delle decisioni. Tale assetto è replicato anche in Galles, dove l'autonomia regionale è amministrata dal *Secretary of State for Wales*. La Scozia, in particolare, vede una distribuzione frammentaria delle competenze tra dipartimenti locali e Whitehall, impedendo una vera autonomia politica. Inoltre, ci si sofferma anche sulla creazione del *Greater London Council* (G.L.C.), nato nel 1963 per rispondere alle esigenze di una metropoli con otto milioni di abitanti. Questo ente, progettato per coordinare la pianificazione e i servizi, dimostra come le autorità locali elettive possano comunque trovare limitata la propria capacità decisionale sotto il peso del controllo centrale, limitando l'efficacia di politiche su misura.

Nell'analizzare le forme del decentramento amministrativo nel Regno Unito e le relative limitazioni, Mackintosh non può che giungere alla naturale conclusione che seppur una semplice *Devolution* amministrativa abbia arrecato dei vantaggi (sebbene insufficienti), l'effettiva autonomia rimane ridotta e il regionalismo appare destinato a un ruolo subalterno. Per realizzare una vera riforma a favore di un governo regionale realmente autonomo, la *Devolution* da amministrativa deve diventare costituzionale con l'introduzione di enti elettivi indipendenti, capaci di garantire un controllo diretto da parte dei cittadini, superando l'accentramento che domina il sistema britannico.

Questo vento democratico della *Devolution* non può che avere che un impatto positivo, specie sotto il profilo della rappresentanza politica e dell'efficacia delle istituzioni britanniche. Se da un lato il centralismo di Westminster ha progressivamente allontanato i cittadini, soprattutto nelle regioni più periferiche, dalla politica nazionale, la creazione di istituzioni "devolute", come parlamenti e assemblee regionali, costituisce l'unico modo per rafforzare il sistema democratico del Regno Unito, permettendo una maggiore partecipazione dei cittadini e una più adeguata rappresentanza degli interessi locali. La devoluzione, quindi, quale unico mezzo per colmare questo divario, permette ai cittadini di partecipare in maniera più diretta alle decisioni che riguardano il loro contesto specifico.

2.2 La proposta di Mackintosh: il quasi-federalismo asimmetrico

I Capitoli Settimo e Ottavo sono dedicati all'analisi – da parte di Mackintosh – dell'ascesa del nazionalismo scozzese e gallese, non mancando all'Autore di individuare un altro dei tratti fondamentali della riforma costituzionale devolutiva, ovverosia il suo carattere flessibile-asimmetrico. Difatti, Mackintosh non può che notare come le diverse realtà locali di Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord devono essere trattate (e quindi amministrate) distintamente con un certo grado di flessibilità che la *Devolution* costituzionale deve conferire alle politiche regionali. L'asimmetria è giustificata da disparità economiche, sociali e culturali di antico retaggio con tali differenze che, chiaramente, richiedono

soluzioni politiche su misura; specie se tale riforma deve rispondere e sedare le sempre più pressanti istanze nazionaliste.

Il sorgere del nazionalismo in questi Paesi, infatti, viene visto dall'Autore come risposta automatica all'alienazione provocata dal centralismo statale, sempre più lontano dalle reali esigenze del popolo. Al fine di supportare l'anzidetta tesi, Mackintosh fa un passo indietro esplorando nello specifico il nazionalismo gallese e scozzese alla ricerca delle cause storiche, sociali e politiche che ne hanno alimentato l'emergere e, di conseguenza, l'evoluzione.

Il nazionalismo gallese trova le sue origini nelle tradizioni locali e in una forte identità culturale, spesso in contrasto con la nobiltà inglese e la Chiesa anglicana poiché percepite come distanti dalle masse gallesi. Le politiche di assimilazione culturale e linguistica hanno rafforzato invece il desiderio di una coscienza nazionale, con sviluppi nell'istruzione e nella cultura tali da sostenere una vera a propria rinascita della letteratura gallese e di una crescente consapevolezza dell'identità nazionale. Tuttavia, il Galles è rimasto diviso, con forti contrasti tra le aree rurali e industriali. Il movimento nazionalista ha guadagnato terreno tra le élite culturali, ma ha faticato ad ottenere supporto nelle aree urbane, dove prevaleva il *Labour*. Negli anni '60, il partito gallese di centrosinistra, il *Plaid Cymru,* ottenne maggiore sostegno, culminando con l'elezione di *Gwynfor Evans*, il quale divenne un simbolo di riscatto nazionale. Nonostante le divisioni interne, il sentimento gallese di autonomia e rappresentanza crebbe, anche se la mancanza di un'assemblea gallese eletta continua a sentirsi come un forte ostacolo[20].

Situazione diversa in Scozia, dove il nazionalismo ha avuto radici storiche differenti. Il Paese, pur unito all'Inghilterra dall'Act of Union del 1707, ha mantenuto istituzioni distintive, come il proprio sistema giuridico e la Chiesa presbiteriana[21]. A differenza del Galles, la lingua gaelica non ha rappresentato un elemento unificante, e il nazionalismo scozzese non si è coagulato attorno a un'identità culturale unica. Tuttavia, a partire dal XIX secolo, si manifestarono movimenti di protesta contro la sottorappresentanza, culminando con la fondazione del Partito Nazionale Scozzese (SNP) nel 1934, che sfruttò abilmente questo malcontento, promuovendo un'immagine della Scozia come nazione oppressa[22]. Mackintosh attribuisce il successo del movimento nazionalista anche alla percezione di una disparità economica tra Scozia e Inghilterra, suggerendo che una

[20] Per un approfondimento vedi R. RAWLINGS, *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff, University of Wales Press, 2003, nonché A. TRENCH, *Wales and the Westminster Model*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, n. 1, 2010, pp. 117-133.

[21] Vedi A. TORRE, *Le Corti di Scots law. Sistema giuridico e autogoverno pluralistico del suo Giudiziario*, in *DPCE*, n. 4, 2020, pp. 5033-5044; cfr. D.M. WALER, *The Scottish Legal System: An Introduction to the Study of Scots Law*, Londra, W. Green, 2001.

[22] Il *National Party for Scotland* fu fondato nel 1928 e si presentò alle elezioni l'anno successivo. Nel 1934, il *National Party of Scotland* si fuse con un altro partito di governo interno, lo *Scottish Party*, per formare lo *Scottish National Party* (SNP). Lo SNP ottenne il suo primo seggio parlamentare in un'elezione suppletiva a Motherwell nel 1945, ma lo perse alle elezioni generali dello stesso anno. Per oltre vent'anni, lo SNP non riuscì più ad avanzare in termini di seggi parlamentari ma guadagnò un numero crescente di voti, soprattutto nelle elezioni parziali. Nel 1967 conquistarono il seggio laburista di Hamilton, in un'elezione suppletiva e l'anno successivo ottennero il 30% dei voti e 108 seggi nelle elezioni amministrative; v. J. MITCHELL, *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, 2009, p. 10 ss.

maggiore autonomia potrebbe rispondere in modo adeguato a tali tensioni. Negli anni '50 e '60, la consapevolezza delle specificità economiche scozzesi, come la dipendenza da settori industriali in declino, ha dato slancio al nazionalismo. Difatti, nel 1967, l'SNP ottenne un successo elettorale significativo, raccogliendo il malcontento verso il governo centrale[23].
Mackintosh discute anche il rapporto tra *Devolution* e responsabilità politica. A suo avviso, la creazione di enti regionali con poteri decisionali specifici accrescerebbe il senso di responsabilità dei *leader* locali, i quali sarebbero direttamente responsabili verso gli elettori delle rispettive regioni per le politiche adottate e i risultati raggiunti. In questo modo, si genererebbe un sistema di governo più trasparente e responsabile, in cui gli elettori avrebbero maggiore controllo e possibilità di giudicare l'operato dei propri rappresentanti locali. Questo processo, secondo Mackintosh, rafforzerebbe il sistema di pesi e contrappesi, promuovendo una maggiore *accountability* politica a tutti i livelli.
Infine, Mackintosh si sofferma sui vantaggi culturali e identitari della *Devolution*.
Egli sostiene che la creazione di istituzioni regionali autonomi permetterebbe alle diverse identità culturali presenti nel Regno Unito di trovare una rappresentazione ufficiale e istituzionale, contribuendo a preservare e valorizzare le peculiarità locali. In particolare, la Scozia e il Galles, che vantano tradizioni e identità distinte, potrebbero esprimere la loro specificità all'interno di un quadro giuridico che li riconoscerebbe e proteggesse. La *Devolution*, quindi, non minaccerebbe l'unità del Regno Unito, bensì la consoliderebbe, poiché permetterebbe alle diverse comunità di sentirsi parte integrante di un sistema che riconosce e rispetta le loro caratteristiche distintive.
Vengono analizzate, inoltre, le complessità delle rivendicazioni nazionaliste, con diversi esponenti politici che ritengono necessario opporsi al crescente desiderio di autogoverno in regioni come Scozia e Galles, sostenendo che qualsiasi concessione possa alimentare richieste di indipendenza. Tuttavia, è appurato che la concessione di autonomie può ridurre il malcontento, come evidenziato dalla storia irlandese. Gli argomenti anti-autonomisti temono l'emergere di poteri locali che potrebbero rivaleggiare con il governo centrale e si suggerisce di riformare i comitati locali scozzesi e gallesi per garantire una rappresentanza adeguata.
L'Autore poi si sofferma sulle altre proposte di riforme costituzionali che in quegli anni si affacciavano nel dibattito politico e giuridico del Regno Unito, tra cui alcune anche in senso federale.
Sul punto, vengono menzionate quella di *Russell Johnston* (Scozia) di un Parlamento scozzese con poteri legislativi interni e finanziari, quella di *Emlyn Hooson* (Galles) di un Parlamento gallese con ampia autonomia legislativa ma con limitazioni su questioni di rilevanza

[23] Non bisogna dimenticare che in quegli anni, la Scozia aveva scoperto importanti risorse energetiche e di combustibili fossili nel Mar del Nord, non lontano dalla costa. Da un lato la certezza che l'industria energetica avrebbe potuto ravvivare l'economia scozzese, dall'altro la consapevolezza della competenza esclusiva da parte del Parlamento britannico a gestire questa opportunità strategica. Il successo del Partito Nazionale Scozzese partì anche da qui, dal farsi portavoce di queste istanze; sul punto v. L.M. PEPE, *Diritto, Ambiente, Governance nell'esperienza scozzese. Dalla Devolution alla Brexit*, in *Federalismi*, n. 33, 2020, pp. 114-134.

nazionale come la difesa e il sistema fiscale, fino ad arrivare alla vera e propria proposta federalista sia per la Scozia che il Galles che per l'Irlanda del Nord e Inghilterra: stati sovrani, facenti parte di una federazione, con Parlamenti federali.
Seguendo queste coordinate, Mackintosh giunge alla sua proposta partendo dall'esempio dell'esperienza di autogoverno dell'Irlanda del Nord quale sistema parzialmente federale (il cosiddetto *Stormont Model*). Difatti, Mackintosh riteneva che il modello *Stormont* fosse "un successo amministrativo". Sicuramente non ignorava i problemi che l'Irlanda del Nord aveva affrontato e continuava a vivere in virtù della causa nazionalista, delle divisioni politiche e religiose ma, a suo avviso, ciò era tutto frutto degli abusi di potere da parte dell'*Unionist Party,* il quale aveva monopolizzato il governo dell'Irlanda del Nord. Tuttavia, l'Irlanda del Nord, per uno studioso delle forme di governo come Mackintosh, costituiva una fucina di idee e un tavolo di lavoro dai quali la Scozia e il Galles non potevano che apprendere.
Volgendo lo sguardo oltre il Mare d'Irlanda, sottolinea come una volta devoluto un certo ed effettivo grado di potere, l'elettorato locale, invece di risentire Whitehall, avrebbe iniziato a interrogarsi su cosa fosse meglio: se appunto che alcune competenze fossero devolute oppure rimanessero in capo al Governo centrale. Di certo, la situazione tumultuosa che l'Irlanda del Nord affrontò non aiutò la causa di Mackintosh screditando, per quanto ingiustamente, la *Devolution*. Tuttavia, Mackintosh continuò a insistere sulla rilevanza della dimensione nordirlandese quale spunto e modello per nuovi accordi costituzionali all'interno del Regno Unito.
Sul punto, il *Government of Ireland Act* del 1920 già aveva stabilito e garantito un certo grado di autonomia per il governo nordirlandese introducendo già un'assemblea devoluta con, ad esempio, competenze sulle imposte nordirlandesi. Questo perché la fragile e instabile situazione sociale e politica nell'Irlanda del Nord aveva condotto il governo britannico, da un lato, ad anticipare le riforme costituzionali della devolution già negli anni '20 del XX secolo con l'introduzione di due assemblee legislative: una a Dublino e un'altra a Belfast. Il Parlamento di Dublino non riuscì a consolidarsi sotto il contesto britannico e il sud dell'Irlanda si separò dall'Unione nel 1922, formando il Dominio indipendente dello Stato Libero d'Irlanda. Secondo tali sviluppi, l'Irlanda del Nord rimaneva parte del Regno Unito e, in base ai termini del *Government of Ireland Act*, essa poteva godere di una misura significativa di autogoverno; una realtà istituzionale che fu inizialmente messa in discussione in quanto per taluni non si riteneva necessaria a seguito dell'indipendenza della Repubblica d'Irlanda. Nonostante le proteste iniziali, dopo il 1922 il Parlamento dell'Irlanda del Nord assunse una posizione relativamente stabile all'interno del nuovo Stato riconfigurato del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Tuttavia, le difficoltà economiche del Paese e il controllo britannico sulle risorse avevano reso questo modello inefficace. Il governo di Stormont, che fino a quel momento aveva mantenuto ampi margini di manovra, rimase comunque vincolato al supporto finanziario e alle politiche di Londra. Criticata, dunque, la mancanza di alternative strutturate per una vera *Devoluzione* o per un sistema

federale, verso la fine degli anni 60' il governo britannico dovette intervenire in Irlanda del Nord insediando un nuovo governo[24].

L'aver incluso, in questi capitoli, un'ampia discussione sull'Irlanda del Nord specie sui temi del federalismo e del regionalismo, servirà a Mackintosh per tracciare le coordinate del suo quasi-federalismo[25]. Partendo dall'esperimento dell'Irlanda del Nord, definito come un esperimento "federale", e ritenendo che le proposte di legge sulla *Home Rule* irlandese, inclusa la legge del 1920, fossero formulate in una forma federale sì, ma antiquata e inadatta (pp. 173-176), aggiunge che la politica federalista del Partito Liberale negli anni Sessanta e Settanta non fosse abbastanza flessibile e lungimirante per le evoluzioni politiche moderne. Il modello di Mackintosh per la devoluzione del Regno Unito faceva invece della flessibilità suo vessillo e virtù, tanto che questa sua idea troverà ospitalità e applicazione tramite gli accordi costituzionali asimmetrici tra centro e periferia nel Regno Unito.

Se da un lato Mackintosh affermava come fosse necessario chiarire lo scopo delle riforme costituzionali e definire le competenze e gli obiettivi delle istituzioni riformate (p. 39), dall'altro lato, tuttavia, una classificazione troppo rigida dei poteri e delle responsabilità avrebbe comportato una nuova serie di problemi. Da qui nasce l'idea di un assetto quasi-federale o di un "federalismo senza difetti" per realizzare il decentramento e una migliore democrazia (pp. 170-176). Per Mackintosh era, dunque, preferibile un assetto quasi federale[26], auspicando una elaborazione della devoluzione come un processo fluido, con la possibilità che i poteri trasferiti inizialmente alle regioni devolute potessero volentieri essere restituiti al centro, o che parti di particolari competenze, come l'istruzione, l'agricoltura oppure l'edilizia abitativa, potessero essere ripartite come competenze concorrenti.

L'ultima parte dell'opera viene dedicata all'analisi delle possibili riforme di *governance* nel Regno Unito, proponendo un modello di regionalismo che attribuisca maggiore autonomia a Scozia, Galles e regioni inglesi, con l'obiettivo di bilanciare la gestione centralizzata con le esigenze locali, riducendo così il rischio di un separatismo radicale.

La proposta dell'Autore parte dalla suddivisione dell'Inghilterra in nove unità regionali, incluse le aree metropolitane di Londra e del Sud-ovest con la Scozia e il Galles, che

[24] Il governo laburista insediatosi e capeggiato da Harold Wilson approvò il *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act.* Come suggerisce la definizione del provvedimento, l'intervento del governo britannico era concepito solo per essere temporaneo, al fine di ristabilire la pace e l'ordine e per provvedere alla reintroduzione dell'autogoverno devoluto. Durante il periodo pressocché ininterrotto di governo sotto la guida britannica e non devoluta dal 1972 al 1998, furono sperimentati diversi tentativi per assicurare un nuovo compromesso politico tra le forze unioniste e nazionaliste, e per fare in modo che la devoluzione si riaffermasse costituzionalmente v. M. WALLACE, *British Government in Northern Ireland. From Devolution to Direct Rule*, Newton Abbot, David&Charles, 1982.

[25] Questo suo associare la riforma costituzionale devolutiva al Modello Stormont diventerà un suo vessillo di tal che, in uno scritto successivo, Mackintosh indagherà, attraverso l'esercizio comparativo, l'esperimento britannico-nordirlandese con quello canadese al fine ultimo di risolvere gli interrogativi e lo scetticismo nei confronti di un governo devoluto anche per la Scozie; vedi J.P. MACKINTOSH, *Federalism: Central/Regional Government Relations*, in *Seminar Paper of University of Edinburgh Centre of Canadian Studies*, vol. 1, n. 3, 1975.

[26] La tesi del quasi-federalismo di Mackintosh ha poi, effettivamente trovato applicazione e implementazione nella forma di governo britannica e negli accordi devolutivi come confermato dalla dottrina successiva; vedi N. MACCORMICK, *Questioning sovereignity Law, State and Practical Reason*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 61 ss.; A. TORRE, *Scozia: Devolution, quasi-federalismo, indipendenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, pp. 1-19.

rimarrebbero unità istituzionali indivise. I governi regionali e le assemblee scozzesi e gallesi, eletti per tre anni, eserciterebbero una gamma di poteri che spaziano dalla pianificazione regionale alla gestione dei servizi di sicurezza pubblica. I territori meno densamente popolati avrebbero unità amministrative più estese, mentre nelle aree urbane verrebbero preferite dimensioni più contenute per rispondere meglio alle realtà locali. I governi locali avrebbero il potere di adottare previsioni legislative di carattere secondario, adattandosi alle esigenze specifiche delle proprie regioni mentre le assemblee parlamentari dovrebbero essere composte da membri designati attraverso elezioni dirette per garantire autorità e rappresentatività. I collegi elettorali, invece, sarebbero ridefiniti per evitare sovrapposizioni con quelli parlamentari nazionali, facilitando una distinzione tra i ruoli locali e nazionali. Inoltre, la rappresentanza nelle assemblee regionali dovrebbe essere sufficientemente ampia per garantire stabilità e rappresentatività.

Il modello prevede un esecutivo regionale formato da un primo ministro e un gabinetto di otto ministri con portafogli specifici (ad esempio, sviluppo territoriale, finanza, edilizia)

Tema centrale è ovviamente quello della gestione delle risorse finanziarie che, secondo l'Autore, rimane il nodo più critico da sciogliere: gli esecutivi regionali dovrebbero ricevere fondi adeguati dal governo centrale, dovendo anche garantire una distribuzione equa e un utilizzo efficace delle risorse. In aggiunta, da Westminster dovrebbero giungere dei criteri minimi per l'allocazione delle risorse, lasciando spazio alle assemblee regionali l'esercizio di autonomia e gestione specifica dei fondi in risposta alle necessità locali.

Fondamentale, per garantire il rispetto dei diritti regionali e la stabilità del sistema, è una collaborazione costruttiva tra le regioni e il governo centrale. L'obiettivo è creare un equilibrio tra autonomia regionale e supervisione centrale, che consenta a entrambe le parti di esercitare i propri poteri senza interferenze eccessive, promuovendo così un modello di *governance* capace di rispondere alle esigenze contemporanee. Nonostante il rischio di conflitto tra governo centrale e autonomie regionali è sempre dietro l'angolo, Mackintosh sostiene che è soltanto una struttura federale o quasi federale a poter mantenere e garantire una certa stabilità e rispondere alle richieste di autogoverno.

In conclusione, la proposta devolutiva - di cui si è fatto portavoce - rappresenta una sorta di compromesso tra federalismo e centralismo, composto da regioni con un certo grado di autonomia, ma sempre sotto una supervisione nazionale finalizzata a garantire l'unità e la stabilità complessiva del Regno Unito.

Non mancherà a Mackintosh l'approccio comparativo con l'esperienza dell'Irlanda del Nord, interrogandosi, in via definitiva, sulla devoluzione e se essa abbia comportato vantaggi oggettivi per l'Irlanda del Nord; se così fosse stato, non ci sarebbero stati dubbi sul fatto che avrebbe comportato benefici significativi anche per la Scozia e per il Galles. Quindi, Mackintosh utilizza l'esempio dell'Irlanda del Nord per sostenere la sua tesi della de-centralizzazione e per sconfutare la tesi contraria alla devoluzione, secondo la quale la devoluzione avrebbe portato inesorabilmente alla separazione e alla disgregazione del Regno Unito (pp. 181 e ss.). Difatti, giungerà poi alla conclusione che, sulla scia del modello nordirlandese, al fine di generare un sistema governativo-costituzionale effettivamente

democratico è necessario devolvere competenze governative ad autorità locali, nonché introdurre *regional councils* eletti localmente. Questi *regional councils* non solo soddisferanno le istanze nazionaliste in Galles e Scozia, ma saranno portatori di una serie di riforme e interventi *ad hoc* su temi quali la pianificazione urbanistica e i trasporti, ad esempio evitando dunque "*both the retrograde step of total separation and the unnecessary complications of a formal federal system*" (p. 187).

3. Considerazioni conclusive: Mackintosh oggi

La battaglia politica più vicina al suo cuore è stata vinta alla fine degli anni Novanta: la devoluzione per la Scozia (e similmente per il Galles e l'Irlanda del Nord), in una forma molto vicina a quella che aveva sostenuto negli anni Settanta, è diventata una realtà.

Non si può negare come Mackintosh abbia svolto un ruolo cruciale nel raggiungimento di tale traguardo, seppur con impatto postumo. Anche una tra le figure chiavi della *Devolution* (e dello *Scotland Act 1998*), Donald Dewar, riconobbe il suo debito nei confronti di Mackintosh, ammettendo che le convinzioni sulla devoluzione si sono plasmate anche attraverso le sue intuizioni[27].

La sua idea di una "britannicità positiva" ha trovato ospitalità in un'intelaiatura costituzionale del Regno Unito più sciolta e quasi federale, dando vita non più a uno Stato Unitario, ma a uno Stato Unione[28]. Nonostante le sue forti radici scozzesi e le sue intenzioni di raggiungere l'ottimo sociale per la Scozia e le nazioni devolute, non mancarono le critiche da parte dei sostenitori di una maggiore autonomia e/o indipendenza per la Scozia e il Galles, che hanno spesso considerato le idee di Mackintosh insufficienti per affrontare le vere aspirazioni nazionaliste[29]. Come sottolineava Crick, Mackintosh poteva apparire fuorviantemente antinazionalista non lottando per l'indipendenza della Scozia e probabilmente avrebbe dovuto sforzarsi di più per rendere chiare le sue posizioni sia contro il separatismo che contro il centralismo[30].

Oggi Mackintosh sarebbe forse, più correttamente, definito come un pensatore "post-nazionalista", nel senso di aver visto oltre il modello dello Stato-nazione, oltre le nozioni diceyane della sovranità di Westminster e a favore di un concetto di "doppia nazionalità"

[27] L'importanza di Mackintosh è diventata più evidente nel Regno Unito post-riforme ovvero verso la fine del XX e l'inizio del XXI secolo non solo tra i giuristi e politologi bensì anche tra gli storici; vedi G. MORTON, *Unionist Nationalism*, Edinburgh, Tuckwell Press, 1999; C. KIDD, *Union and Unionism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; E. CAMERON, *Impaled Upon a Thistle*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2010.

[28] In uno Stato unitario le stesse regole giuridiche si applicano indistintamente su tutto il territorio dello Stato e non esiste frammentazione di sovranità tra il centro e i livelli substatali, come invece accade a livello federale. Allo stesso tempo, lo Stato Unione della Gran Bretagna è stato da molti definito, nei rapporti tra centro e periferia, come un "*incomplete contract*" che lascia la stipula degli accordi costituzionali ad una evoluzione e ad una negoziazione sempre in divenire con la Scozia in prima linea a guidare queste negoziazione; *ex multis* cfr. J. MITCHELL, *Devolution in the UK*, cit., p. 10 ss.; D. MONTOLIO, G. TURATI, *Constitutions as Incomplete Social Contracts*, in *Politica Economica*, n. 33, 2017, 3, pp. 259-268; N. WALKER, *Beyond the unitary conception of the United Kingdom Constitution?,* in *Public Law*, n. 1, 2000, pp. 384-404.

[29] Sul punto v. T. NAIRN, *The Break-up of Britain*, Londra, Verso Books 1977.

[30] B. CRICK, *The Four Nations: Interrelations*, in *Political Quarterly*, n. 79, 2008, pp. 71–79.

che, nel Regno Unito, si sarebbe potuto manifestare solo attraverso una riforma costituzionale verso la devoluzione.
La sua capacità di anticipare le tensioni tra centralismo e regionalismo lo ha reso un pensatore lungimirante, che ha saputo vedere la devoluzione non come una minaccia, ma come una soluzione pratica per migliorare il governo e mantenere l'unità del Regno. *Devolution* per lui significava buon governo, democrazia equa, che elevava e creava opportunità per i cittadini.
Da qui la sua intuizione più attuale e lungimirante: interpretare e osservare le riforme costituzionali in senso devolutivo non come sintomo della frammentazione dell'unità del Regno, ma come volano per consolidarne l'assetto.
Specie in un momento storico in cui le rivendicazioni autonomiste e le spinte populiste trovano nuovamente ospitalità nella realtà politica-istituzionale, il suo insegnamento risulta sempre più attuale. Il costituzionalismo non deve assolvere alla funzione di risolvere i conflitti tra la sovranità dello Stato e il principio di autodeterminazione dei popoli, ma deve assumersi la responsabilità di creare un quadro di riferimento istituzionale al fine di accomodare e rendere possibile la coesistenza tra le diverse istanze, trovando una collocazione politico-costituzionale[31].
La sua eredità intellettuale continua, dunque, a vivere nel sistema politico attuale, dove le sue proposte sono diventate realtà e continuano a influenzare la *governance* e le relazioni interregionali.
"The Devolution of Power" non solo ha segnato un momento chiave nella riflessione politica britannica, ma rappresenta oggigiorno una base per il dibattito sulle riforme costituzionali.

[31] L.M. PEPE, *Costituzionalismi senza Costituzioni. L'esperienza scozzese nel diritto comparato,* Milano, Cedam, 2023, p. 327.