numero 2/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-8A9

costituzionalismo britannico e irlandese

Devoluzione e governo locale

La devolution alla prova degli anni Settanta. Gli studi di Carlo Bonomi.

Michele Loforese
Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La devolution alla prova degli anni Settanta. Gli studi di Carlo Bonomi.**

di Michele Loforese*

Abstract (Ita): Questo studio esamina la devolution of powers degli anni Settanta, attraverso una ricostruzione critica delle ricerche condotte da Carlo Bonomi. Influenzato dalle analisi scientifiche del costituzionalista scozzese J. P. Mackintosh, lo studioso italiano ha prodotto una complessa riflessione sugli sviluppi evolutivi del devoluzionismo a lui coevo, riconoscendo, nella prossimità con il regionalismo, la principale chiave interpretativa di una stagione di riforme costituzionali che, sul finire del decennio, ha subito una drastica decelerazione.

Abstract (Eng): This study examines the devolution of powers in the 1970s through a critical reconstruction of the research conducted by Carlo Bonomi. Influenced by the scientific analyses of scottish constitutionalist J. P. Mackintosh, the italian jurist produced a complex reflection on the evolutionary developments of devolution in his own time, recognizing, in its proximity to regionalism, the main interpretative key to a season of constitutional reforms that, at the end of the decade, underwent a drastic slowdown.

Parole chiave: Devoluzione dei poteri; Regionalismo; Autonomie locali

Keywords: Devolution of powers; Regionalism; Local self-governments

Sommario: 2. I cenni biografici di un giurista quasi sconosciuto; 3. La separazione della riforma dei poteri locali dalla devolution nel nascente regionalismo. Una lettura triangolare dei lavori di tre Commissioni Reali; 4. I White Paper del biennio '74-'75; 5. La caduta dello Scotland and Wales Devolution Bill nel 1977; 6. Lo Scotland Act ed il Wales Act. Un destino segnato dall'istituto referendario; 7. Conclusioni. Una domanda senza risposta

1. **Introduzione.**

Telos del presente contributo è quello di fornire una ricostruzione delle vicende giuridico-costituzionali che hanno interessato il dibattito scientifico sulla *devolution of powers* nel Regno Unito degli anni Settanta del Secolo scorso. L'obiettivo che si vuole raggiungere, quindi, è quello di fornire una ricostruzione delle tappe che, all'esito di un decennio in cui la dialettica sulla devoluzione dei poteri costituzionali aveva raggiunto la sua acme, si sono dissolte con il ricorso all'istituto referendario nel 1979. Al fine di perseguire questo scopo, si porrà l'attenzione sull'analisi della produzione scientifica della dottrina italiana del tempo. In particolar modo, l'evoluzione di tale dibattito verrà ricostruita mediante gli studi condotti da Carlo Bonomi il quale, seppur non sia stato l'unico giurista nei confini della Penisola ad occuparsi del decentramento nelle isole britanniche[1], ha fornito delle chiavi di lettura scientificamente originali per comprendere le peculiarità dell'esperienza giuridica d'Oltremanica negli anni in cui la territorialità manifestava nuovi crismi costituzionali. Il fine che ci si propone di perseguire in questa sede, a partire da un inquadramento delle scarne informazioni biografiche sull'Autore italiano, è quello di fornire le direttrici lungo le quali si sono sviluppati gli studi che hanno reso, questi, un interprete della *devolution of powers* già a partire dalle prime analisi condotte sui lavori delle *Royal Commission,* istituite

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

[1] G.F. Ferrari, *Regionalismo e riforma costituzionale nel Regno Unito*, in *Le Regioni*, n. 4, 1977, pp. 754-785; Id, *La vicenda regionale nel Regno Unito: l'istituzione delle assemblee regionali in Scozia e nel Galles*, in *Le Regioni*, n. 5, 1978.

nella seconda metà del decennio precedente dal Gabinetto laburista, sino a giungere, attraverso la "lineare discontinuità" delle vicende istituzionali, ai riflessi giuridici dei vari progetti di *devolution*, risolti — come anticipato poc'anzi — nel nulla. In questo modo, si vogliono accendere i riflettori su quella fase diacronicamente intermedia tra la *Home Rule* (i cui snodi cruciali sono collocabili a cavallo tra il XIX ed il XX Secolo) e la devoluzione neolaburista (affermatasi sul finire dello scorso millennio), di cui gli scritti di Bonomi rappresentano un osservatorio non solo privilegiato ma indispensabile per ciascuno studioso e ciascuna studiosa che faccia della *devolution* l'oggetto delle sue ricerche.

2. I cenni biografici di un giurista quasi sconosciuto

La produzione scientifica di Carlo Bonomi è condensata in un intervallo cronologico breve: un arco temporale che attraversa gli anni Settanta e si risolve nei primi anni Ottanta del secolo scorso, il Novecento. La sua collaborazione — quasi esclusiva — con la *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* lo ha reso, tra il 1974 ed il 1981, uno degli studiosi più attenti, nel panorama del diritto costituzionale, alle evoluzioni politico-istituzionali del Regno Unito di Gran Bretagna. Le poche informazioni biografiche reperibili su di lui manifestano il segno lampante della rapidità con cui si è conclusa, nel complesso, la sua opera scientifica fatta di riflessioni giuridiche eterogenee ed illuminanti in cui l'ordinamento britannico è stato l'oggetto prevalente — ma non esclusivo[2] — delle sue ricerche.
Conseguita la laurea in giurisprudenza presso l'Università "La Sapienza" di Roma ha iniziato la sua collaborazione accademica con l'Istituto di Diritto Pubblico della stessa, conducendo, parallelamente all'impegno scientifico, un'attività di consulenza presso l'Ufficio "Studi, Legislazione ed Inchieste parlamentari" della Camera dei Deputati. Oltre alle indagini pubblicate nella *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* sulle riforme del *local government*, ha contribuito, in modo critico, ad analizzare le evoluzioni normative che in quegli anni hanno pervaso il sistema giuridico britannico[3]. Ma non solo: ha condotto due differenti ricerche collaborando a tutta prima con il C.N.R.[4]. e, in secondo luogo, con il

[2] È d'uopo evidenziare che, se l'ordinamento britannico ha rappresentato negli studi bonomiani il terreno fertile sul quale far germogliare le analisi più rilevanti, nella sua collaborazione con la *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* non mancano di certo delle puntuali riflessioni sul diritto pubblico francese. A tal proposito si consiglia, limitatamente al paragrafo n. 1, la lettura di C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1976, pp. 1762-1772; Id, *La conurbazione parigina: lineamenti organizzativi e progetti di riforma*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1977, pp. 380 e ss; Id, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 2, pp. 844-860;* Id, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1977, pp. 1822-1826; Id, *I «contrats de pays» come nuova forma di sviluppo delle aree depresse in Francia, a tre anni dai primi tentativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n., 1978, pp. 1745-1747.
[3] C. Bonomi, *Il decentramento comunale: l'esperienza britannica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1976, pp. 1745-1761; Id, *Il rapporto della Commissione Reale sugli "Standards of Conduct" nella vita pubblica. 1974-1976*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 1977, pp. 1501-1503; Id, *I modelli organizzativi per la gestione della politica delle acque in Gran Bretagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1977, pp. 1760-1784; Id, *Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 2, 1978, pp. 615-636; Id, *Il finanziamento dei partiti in Gran Bretagna: attualità delle proposte della «Houghton Commission»,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 2, 1978, pp. 815-816; Id, *Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 2-3, 1979, pp. 580-594.
[4] Il titolo della ricerca in questione è: «Forme di retribuzione indiretta dei dipendenti pubblici – tentativi per una riqualificazione».

C.I.R.I.E.C.[5]. (in questo caso sotto la supervisione di Franco Bassanini e la coordinazione di Alberto Mortata)[6].

Seppur ad oggi continua ad essere sconosciuto ai più, Carlo Bonomi ha fornito alcune lenti per comprendere la complessità delle accelerazioni costituzionali che, nelle isole britanniche, hanno pervaso gli anni Settanta, rendendoli un arco costituzionale prima ancora che cronologico[7], un intervallo all'interno del quale leggere, seppur in maniera non lineare, la complessità di un binomio che, al tempo, coniugava la questione territoriale ad una complessiva riforma dello Stato, dipanandosi mediante vari *fil rouge*: la riforma delle autonomie locali, la critica verso la visione anglocentrica[8] che aveva marginalizzato, sino ad allora, la vocazione plurinazionale del Regno Unito, il regionalismo e, in fine, la *devolution.* Muovendosi lungo queste direttrici, Bonomi ha mostrato di conoscere profondamente la multiformità[9] dell'ordinamento britannico al punto da interpretarne gli sviluppi del suo tempo, consentendo, così, alla dottrina italiana di trovare, nelle sue riflessioni, degli *access point*[10] attraverso i quali riuscire ad interpretare i crismi evolutivi della *Constitution* d'Oltremanica.

3. La separazione della riforma dei poteri locali dalla *devolution* nel nascente regionalismo. Una lettura triangolare dei lavori di tre Commissioni Reali

La genesi delle riflessioni bonomiane deve essere vista in un'ottica di sistema mediante una lettura composita dei primi *paper* con cui, questi, ha dato l'*incipit* alla sua produzione scientifica. In particolar modo, i primissimi contribuiti, da lui redatti, avevano ad oggetto i

[5] Il titolo della ricerca in questione è: «Forme istituzionali di collaborazione tra gli enti locali». Per una lettura dello studio condotto dall'Autore si rimanda a C. Bonomi, *Le forme organizzative per la collaborazione fra gli enti locali in Gran Bretagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1978, pp. 1557-1588.

[6] Una cognizione diretta delle informazioni biografiche relative alla formazione, all'attività accademica, alla produzione scientifica e, *lato sensu*, alla vita professionale di Carlo Bonomi, è rinvenibile alla sezione «notizie sui collaboratori» posta a margine dei volumi della *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* con precipuo riferimento alle annate 1978 e 1979.

[7] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 126.

[8] Autorevole dottrina ha osservato come gli studi condotti da giuristi italiani sull'ordinamento giuridico del Regno Unito, sino a quel momento, erano stati caratterizzati da un approccio esclusivamente anglocentrico, in maniera non dissimile rispetto a quanto era avvenuto nella stessa dottrina d'Oltremanica. Questo approccio si estendeva anche alle prime analisi che, nella dottrina italiana, venivano condotte sul regionalismo britannico. Si rimanda alla lettura di A. Torre, *Interpretare la costituzione britannica*, cit., p. 106.

[9] A. Torre, *Il "territorial government" in Gran Bretagna*, Bari, Cacucci, 1991, pp. 56-57.

[10] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 737-746. In questa sede ci si riferisce all'invito che l'A. ha mosso verso gli studiosi dell'ordinamento costituzionale britannico consigliando di analizzare la *Constitution* attraverso una serie di *access point* quali: l'analisi delle *sources*, quindi un approccio tipicamente formalistrico, la forma di stato, la forma di governo, il sistema di *common law* e le sue interazioni con la *Scots law*, una chiave di lettura riconducibile alla scienza politica, un'altra relativa all'analisi sociologica e, in fine, uno sguardo economico-sociale. Si ritiene doveroso ricordare, altresì, che la locuzione "*access point*" è stata elaborata nell'opera J.G. Kellas, *The Scottish Political System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, pp. 177 e ss. In questo caso, l'autorevole studioso scozzese, individuava tutti quei "punti di accesso" che avevano scardinato i principi classici sui quali si reggeva la rappresentanza politica nel Regno Unito. Si rimanda, in fine, alla lettura di Id, *Il "territorial government"*, cit. pp. 150-151.

Final Report delle tre Commissioni Reali[11] che, a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, erano state incaricate di elaborare delle proposte di riforma amministrativa — del governo locale — ed indi costituzionale. Non è un caso se egli affermava che «Col *Final Report* della *Kilbrandon (Crowther) Commission on the Constitution* e con l'inizio dell'attività dei nuovi organismi di governo locale per l'Inghilterra ed il Galles, il 1° aprile 1974, si può considerare formalmente conclusa, nelle sue linee essenziali, la più importante riforma costituzionale del XX Secolo»[12].

3.1. La *Royal Commission on Local Government in England and Wales* e la *Royal Commission on Local Government in Scotland*.

Muovendo da una critica nei confronti delle affermazioni di Richard Crossman — *Minister of Housing and Local Government* dal 1964 al 1966 — che più volte aveva palesato un mutamento di opinioni[13], al cospetto dell'esigenza di una riforma complessiva che fosse in grado di rispondere alla crisi dei poteri locali[14], l'attenzione di Carlo Bonomi verso la *Royal Commission on Local Government in England and Wales*, e della relativa *Wheatley Commission* per la Scozia, si concentrava in un primo momento, sulla modalità di indagine condotta da entrambe le Commissioni Reali, le quali affiancavano ad un operativo istituto di *public inquiry*[15] un'attività di ricerca scientifica di notevole rilevanza[16] il cui valore non era mai stato «raggiunto dalle analoghe documentazioni delle precedenti commissioni»[17]. *Ergo*, se metodologicamente, l'Autore manifestava una certa ammirazione per i lavori condotti dalla *Redcliffe-Maud Commission* — così chiamata in onore di *Lord* John Redcliffe-Maud che era stato incaricato dal Gabinetto Wilson di presiederla — sul piano delle proposte avanzate

[11] Royal Commission on Local Government in England and Wales, *Report*, London 1969; Royal Commission on Local Government in Scotland, *Report*, Edinburgh, 1969; Royal Commission on the Constitution, *Report*, London 1973; per un approfondimento del ruolo che le *Royal Commission* assumono nell'esperienza giuridica britannica si rimanda alla lettura di B. Lauriat, *The examination of everything: Royal Commissions in British legal history*, in *Statute Law Review*, n. 1, 2010, pp. 24-46.

[12] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 4, 1974, p. 1481. In modo analogo si esprimeva qualche tempo dopo quando affermava: «Nel breve periodo di dieci anni si è sviluppato e pressoché concluso, in Gran Bretagna, un momento politico-istituzionale di notevolissima importanza, avente per oggetto la radicale ristrutturazione degli organismi politico-amministrativi locali, nel loro ambito dimensionale e funzionale». Il riferimento, in questo caso, è a Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna: dal Redcliffe-Maud report al local government act 1972 ed alla ristrutturazione del «National health service»*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1975, p. 729.

[13] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1482-1485.

[14] Un'opera che ha esercitato una notevole influenza nelle ricostruzioni che Bonomi ha effettuato in materia di crisi dei poteri locali è W. A. Robson, *Local Government in Crisis*, London, G. Allen & Unwin, 1968. Di «crisi dei poteri locali», prestando particolare attenzione alle riforme britanniche che determinavano un relativo «riassetto» parlava anche M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1972, pp. 451-461.

[15] Per una disamina delle *public inquiry* quali istituti di democrazia partecipativa si consiglia la lettura di M. Dicosola, *Il rulemaking nel Regno Unito tra sovranità parlamentare e partecipazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2020, pp. 690-692.

[16] A dirigere la ricerca della Commissione Reale sul Governo Locale fu Laurance James Sharpe del *Nuffield Collage* di Oxford, il quale in seguito alla pubblicazione del *Redcliffe-Maud Report*, si dedicava ad una serie di studi sul regionalismo e la riforma del governo locale. Si rimanda alla lettura di L. J. Sharpe, *Regionalismo e riforma del governo locale in Gran Bretagna*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, vol. 40, n. 4, 1969, pp. 362-376; L. J. Sharpe, *Il decentramento in Gran Bretagna*, in R. Mayntz, L. J. Sharpe e B. Dente (a cura di), *Il Governo locale in Europa. Repubblica federale tedesca, Gran Bretagna, Italia*, Milano, Edizioni di comunità, 1977, pp. 103-200.

[17] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1494.

iche verso il modello efficientista, privilegiato dai laburisti, che, sposandosi con l'*unitary principle,* aveva permeato le proposte di maggioranza, a scapito di un effettivo rinnovamento della democrazia locale[18].

Il *majority report* prediligeva l'adozione di un modello plurifunzionale con la costituzione, per la sola Inghilterra, di cinquantotto autorità unitarie cui sarebbe stata demandata la competenza dell'esercizio omnicomprensivo delle funzioni di *local government.* Sovraordinate a queste autorità plurifunzionali — che rispecchiavano per ragioni di utilità politica «l'esaltazione del modello borgo-contea», privilegiato dai laburisti — sarebbero stati istituiti otto consigli regionali che, ai fini del *Report* di maggioranza, avrebbero assunto la funzione di elaborare e coordinare gli interventi strategici a medio e lungo[19]. La previsione di questi enti regionali, così come delineata, veniva considerata come una vera e propria forzatura da parte del Bonomi nella misura in cui, il *majority report* della *Redcliffe-Maud Commission*, rimetteva ai lavori della Commissione Reale sulla Costituzione il compito di stabilire se e quali funzioni sarebbero state devolute agli stessi. È in questo passaggio che emerge un'intuizione illuminante volta a riflette la profonda conoscenza che l'Autore aveva delle *issues* britanniche: questi, infatti, soffermandosi sulla discrasia tra la pubblicazione del *Report* finale della Commissione sul Governo Locale e l'insediamento della *Commission on the Constitution,* ravvisava il chiaro intento politico, del primo Gabinetto laburista presieduto da James Harold Wilson[20], di scindere il riassetto dei poteri locali dall'affermazione di un regionalismo devolutivo, mostrando una certa prudenza nel voler contenere le direttrici centrifughe innescate dai successi elettorali dei movimenti nazionalisti. Con queste premesse, Bonomi ammoniva: «Insediando la *Commission on the Constitution* prima del *Final Report* della *Redcliffe-Maud Commission* si è voluto imporre un ben preciso schema di governo locale e regionale; una volta che tutte le principali funzioni di interesse locale sono state attribuite alle nuove unità di governo locale, alle regioni restano solamente competenze assai vaste e generiche, quali la "traduzione" a livello zonale delle politiche elaborate dal pot-

[18] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1500; Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., p. 735.

[19] C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., pp. 731-732; si consiglia altresì la lettura di Id, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1525. Nella specie l'Autore affermava: «La soluzione proposta dal *Report* di maggioranza corrisponde pienamente alle scelte ed all'indirizzo politico attuati dai laburisti nei confronti della problematica relativa alla ristrutturazione dei poteri locali, in quanto, in primo luogo, il nuovo sistema si presenta come un'estensione alla massima potenza del modello borgo-contea, validissima roccaforte del medesimo partito il quale, del resto, impostando uno schema di governo locale centrato sulle contee indirizzava la propria politica alla soluzione, in particolare, dei problemi dei grandi agglomerati urbani, da sempre considerati dai laburisti di primaria importanza, congiuntamente agli interventi sulle aree suburbane e rurali».

[20] F. Rosa, *Wilson il pragmatico*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Cedam, 2020, pp. 941-959.

ere centrale ed il controllo di tutti gli interventi sul territorio da parte degli organismi locali»[21].

Tale puntualizzazione, che afferiva alle proposte di riforma delle autonomie locali modellandole su un'idea regionalista, deve essere inquadrata nella cornice del dibattito costituzionale sulla *devolution of powers*. È all'interno di questo perimetro che, come non ha mancato di osservare la più sensibile delle dottrine, emergevano dei punti di contatto tra le evoluzioni relative alle riforme dei differenti livelli di decentramento, tali da plasmare la forma di governo nell'intera area britannica, eccezion fatta per l'Irlanda del Nord[22].

Proprio per questo, Bonomi riservava una precisa attenzione alla letteratura d'Oltremanica, che egli aveva ribattezzato come «critica specializzata»[23], individuando nell'opera pubblicata da John Pitcairn Mackintosh nel 1968 — intitolata, non a caso, «*The Devolution of Power*»[24] — la punta di diamante di un movimento dottrinale nel quale ascriveva le riflessioni di giuristi come Blackburn, Cole, Griffith, Growe, Jewell, Robinson e, in fine, Banks[25].

---

[21] L'A. proseguiva: «Le nuove regioni in realtà non saranno che diramazioni periferiche del potere centrale, ad esso completamente asservite, *in primis* dal punto di vista finanziario, per nulla in grado di elaborare autonomamente politiche di intervento o di assumere decisioni in relazione alle esigenze e priorità delle singole collettività. La cosa è ancora più grave se si considera che il *Final Report* della *Commission on the Constitution* (edito nell'ottobre 1973) era stato da molte parti atteso come l'ultima possibilità di realizzare una parziale e compromissoria forma di autogoverno, nelle vesti dei nuovi organismi regionali. Il disegno centralizzatore di Whitehall si è invece pienamente realizzato: le due commissioni sono pervenute a conclusioni addirittura contradditorie, non essendovi, nei principi generali del *Redcliffe* spazio per organismi provinciali dotati di effettivo autogoverno; ma le regioni proposte dalla *Commission on the Constitution* sono in realtà dei fantocci, delle entità prive di reale significato, appunto perché il loro principale compito consisterà nell' "indirizzare" gli interventi e le iniziative degli organismi locali di recente costituzione, privi di un'effettiva autonomia locale in quanto pienamente dipendenti dal potere centrale per quanto riguarda, in primo luogo, le entrate di bilancio e, quindi, la reale possibilità di attuare gli interventi stabiliti formalmente in sede politica». Si consiglia, altresì, la specifica lettura della nota n. 65 in C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1506-1507. Si rimanda, allo stesso tempo, alla lettura di A. Torre, *Stato nazionale e forme di decentramento territoriale: nuove riflessioni sul sistema britannico*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 1998, pp. 905-906. Nella specie l'A. osserva: «il ripristino di una inconfutabile linea di demarcazione tra *local government* e devoluzionismo sarebbe stato, all'epoca delle riforme, una condizione essenziale per rendere l'idea regionalista finalmente "rispettabile" e per predisporre favorevolmente il sistema di governo alla sua recezione, il che, come s'è visto si sarebbe realizzato articolando su piani nettamente separati la riforma delle autonomie ed il dibattito su un'eventuale riforma costituzionale: la prima, affidata ai *Local Government Acts* e il secondo demandato alla *Royal Commission on the Constitution*. Questo orientamento, condiviso nei suoi tratti essenziali dalle maggiori forze politiche, è valso a conservare pressoché intatta la coesione del paese in una fase storica nella quale l'omogeneità stessa dello Stato britannico sembrava essere messa in discussione, anche molto autorevolmente, da più parti»; in fine si rimanda alla lettura di C. Martinelli, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, p. 396, ove l'autore, nello studiare il rapporto tra *local government* e *devolution,* afferma: «la *devolution* era vista più come un'innovazione potenzialmente disgregatrice dell'integrità dello Stato che una nuova articolazione utile a rispondere alle richieste di riconoscimento delle specificità culturali che provenivano da Scozia e Galles».

[22] A. Torre, *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito. Spunti ricostruttivi e principi ispiratori,* in S. Gambino (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto (Italia, Spagna, R.F.T., Gran Bretagna, Francia, Australia, U.S.A.)*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 1992, pp. 229-230.

[23] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1485.

[24] J. P. Mackintosh, *The Devolution of Power. Local democracy, regionalism and nationalism*, Penguin, 1968.

[25] Si veda, nello specifico, la nota n. 16 in C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1486.

Secondo l'Autore, le riflessioni di Mackintosh erano ispirate dalla crisi del *local government* e, a questa, provavano a rispondere, considerando il complesso di funzioni che, mediante il modello della *Provincial and Large Regional Unit Solution,* avrebbero potuto essere devolute ai poteri locali riorganizzati sulla base di due distinti livelli in presenza dei quali non avrebbero avuto più alcuna ragion d'essere le *nominated ad hoc boards,* vale a dire quelle agenzie costituite appositamente dal potere centrale per sottrarre agli enti locali le funzioni relative ad una serie di servizi tra i quali: le forniture idriche, del gas, dell'energia elettrica e del servizio sanitario[26]. Quest'ultima peculiarità era stata circoscritta, da Sharpe, alle analisi accademiche dei sostenitori del regionalismo nel Regno Unito, i quali, come testimoniava Bonomi, auspicavano che, attraverso la creazione di un nuovo livello decentrato di governo, le funzioni esercitate dalle agenzie specializzate *ad hoc,* sarebbero state attribuite alle regioni ed ivi sottoposte ad un «controllo democratico ed un coordinamento delle loro attività»[27]. Questa ipotesi, che Bonomi influenzato da Mackintosh accoglieva con un certo interesse, non trovava spazio nella successiva legislazione ispirata ai crismi di una maggiore funzionalità[28].

In definitiva, focalizzando la sua attenzione sul *telos* della proposta, che veniva raffinata dalle argomentazioni scientifiche del padre della *devolution of powers*, l'Autore chiosava: «l'evidente finalità del Mackintosh consiste nel realizzare […] la "figura organizzatoria dell'autogoverno" […] mediante una radicale devoluzione di potere politico ad estese autorità di governo sub-centrale»[29], manifestando, in modo inequivoco, il rilievo costituzionale[30] che il regionalismo, coniugato con la *devolution*, avrebbe assunto, distinguendosi, in questo, tanto dal regionalismo pianificatorio, considerato dal governo laburista, nella seconda metà degli anni Sessanta, come l'antidoto ai primi flebili segni della crisi del *Welfare State*, quanto dal regionalismo amministrativo introdotto, dal Gabinetto conservatore, con

[26] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1487-1488.
[27] L. J. Sharpe, *Il decentramento in Gran Bretagna*, cit. p. 183. Si consiglia altresì la lettura di A. Torre, *Stato nazionale e forme di decentramento territoriale,* cit., p. 885, in particolare rileva quanto affermato, in chiave critica, dall'A., in riferimento alle agenzie specializzate: «Secondo canali meno diretti ma di certo più efficaci e capillari nella prospettiva del controbilanciamento dei poteri del *local government,* la presenza territoriale del governo centrale era sviluppata per mezzo della fitta rete di *ad-hoc boards* collegati ai suoi dipartimenti: ma è evidente che il pletorico proliferare di questi enti appariva in palese contraddizione con la tendenza ad aggregare gli enti locali in unità amministrative aventi più ampi caratteri regionali, che già aveva formato la *ratio* prevalente nelle riforme del 1929 (in Scozia) e del 1932 (in Inghilterra e Galles), e che nei primi anni Settanta avrebbe — seppure in misure diverse — orientato più chiaramente le ipotesi riformatrici verso l'idea del regionalismo».
[28] C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna (a)*, cit., p. 738; Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna (d)*, cit., pp. 1419-1446.
[29] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1488.
[30] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 117-118. Interessanti sono le considerazioni dell'A. che afferma: «Il pregio delle argomentazioni riformiste dell'eminente costituzionalista scozzese è consistito soprattutto nell'aver offerto all'osservatore britannico ed europeo un punto di vista critico sull'intera esperienza costituzionale del Regno Unito, e quindi nell'aver individuato nella riformulazione dell'idea regionalista l'autentica chiave di volta di una ristrutturazione costituzionale di più vasta portata».

le riforme del *local government* dei primi anni Settanta[31]. Se, quindi, il Mackintosh intendeva ascrivere la riforma devolutiva in una più ampia revisione che avrebbe plasmato l'organizzazione costituzionale del Regno Unito, lo studio che delle sue opere aveva condotto Carlo Bonomi, metteva in luce i condizionamenti che, nelle prime analisi, rendevano quest'ultimo un «accurato conoscitore del pensiero del devoluzionista scozzese» il quale, mantenendo una certa distanza rispetto a quanto avrebbe osservato in seguito Alan Alexander[32], conveniva con la critica mossa dallo studioso scozzese al punto da far rilevare alla successiva dottrina che «il tradizionale modo anglo-britannico di affrontare i nodi cruciali delle riforme istituzionali in modo empirico e graduale celasse dietro la facciata dell'aderenza alla tradizione del pragmatismo […] una sostanziale riluttanza a riconsiderare radicalmente la questione della *Constitution* nei suoi termini più essenziali e tradizionalmente caratterizzanti»[33]. Alla luce di quest'ultimo assunto, si può comprendere appieno il senso della critica che Bonomi muoveva nei confronti delle scelte di Whitehall che, attraverso l'asincronia tra l'insediamento della Commissione sulla Costituzione e la pubblicazione del *Final Report* della *Redcliffe-Maud Commission*, celava le remore verso una revisione dell'impianto costituzionale, orientando la sua volontà solo nella direzione di «uno schema di governo locale "nuovo" rispetto alla decrepita struttura preesistente» neutralizzando la possibilità «di devolvere ad esso alcuna delle proprie competenze»[34].

È d'uopo, in questa sede, evidenziare che l'Autore aveva dedicato, nei primi studi da lui condotti, una non superficiale attenzione anche al *Memorandum of Dissent* che raccoglieva le opinioni di un membro della *Redcliffe-Maud Commission* in disaccordo con la maggioranza dei suoi colleghi: si trattava di Derek Senior le cui proposte erano accolte con toni mansueti nelle analisi bonomiane. Mosso da una differente concezione dell'idea regionalista, Senior criticava, con dovizia di particolari, l'impianto del *majority report*, ritenendo che esso non rispondesse al fulcro geografico sul quale i nuovi enti del *local government* avrebbero dovuto fare leva. Nella specie, il giornalista che si era specializzato nello studio delle problematiche del governo locale, riteneva che fosse opportuno riorganizzare i poteri locali mediante lo schema della *city-region*[35] che, nelle sue peculiarità, avrebbe risposto all'esigenza di equilibrare l'efficienza funzionale con il potenziamento delle istanze di democrazia loc-

[31] A. Torre, *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito*, cit., pp. 219 e ss; G. Ferrera, *Le radici storiche e culturali dell'idea di devolution*, in A. Torre, L. Volpe, G. Cerrini Feroni, E. Ceccherini, A. Rinella, M. Carducci, C. Casonato, T. E. Frosini (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 737. Si consiglia, altresì, la lettura del contributo di B.C. Smith, *Regional administration and the reform of local government in Britain*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1972, pp. 335-350.
[32] A. Alexander, *L'amministrazione locale in Gran Bretagna. Una riforma alla prova*, Padova, Cedam, 1984, p. 4. Nello specifico l'A., richiamando Bruce Wood, si focalizzava sulla complessità del metodo di assunzione delle decisioni politiche che caratterizzava l'esperienza britannica con precipuo riferimento alle riforme del *local government* degli anni Settanta. A tal proposito si consiglia, altresì, la lettura di B. Wood, *The Process of Local Government Reform, 1966-1974*, London, Allen & Unwin, 1976, p. 17.
[33] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., p. 118.
[34] C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., p. 733.
[35] D. Senior, *The Regional City: an Anglo-American discussion of metropolitan planning*, Routledge, 2017.

ale[36]. Nel complesso, Bonomi considerava l'opinione minoritaria di Derek Senior, così come cristallizzata nel *Memorandum* di dissenso, «più progressista»[37] al cospetto del modello delineato dal *Report* di maggioranza della Commissione Redcliffe-Maud. Tale inclinazione può essere compresa a fondo solo alla luce dell'attenzione riservata dallo studioso italiano all'interesse che il Senior provava per il «*revitalising* della democrazia nella sua struttura del governo locale (e centrale) in Gran Bretagna»[38] ovvero per il duplice schema che egli proponeva, ove emergeva la previsione di una *second best alternative* da attuare — nel caso in cui il governo centrale avesse voluto, in maniera inequivoca, dare luogo alla *devolution of powers* — in luogo del *two-level-plus-province.* Considerata, con autentico realismo, come un'ipotesi utopistica, la previsione delle *sub-provincial authority* direttamente elette, era accolta positivamente da un Bonomi che non mancava di cogliere le analogie con quanto proposto da Mackintosh, ribattezzando con l'aggettivo «lungimirante»[39] la visione che Derek Senior avrebbe ripresentato, in sede di *Commission on the Constitution*, mediante le *Written Evidences*[40]. Indossando la lente dell'analista più eminente, mosso dall'esigenza di osservare razionalmente la proposta in esame, Carlo Bonomi individuava nelle autorità "sub-provinciali" volute dal Senior, in caso di *devolution,* la funzione tipicamente costituzionale dei *checks and balances*[41].

Nel settembre 1969, a distanza di qualche mese dalla pubblicazione del *Final Report* della *Commission on Local Government in England and Wales*, la *Wheatley Commission* pubblicava la relazione finale delle sue indagini accogliendo, a differenza di quanto era avvenuto con la Commissione per l'Inghilterra ed il Galles, lo schema della *two level solution* articolato in sette autorità regionali (contee) e trentasette enti distrettuali. Erano demandate, alle prime, una serie di competenze di ampio raggio (che riguardavano i c.d. *environmental service),* mentre ai secondi venivano riconosciute responsabilità in materia di *housing*, *local plans*, *social services* nonché servizi relativi alla cura e all'igiene ambientale (i c.d. *personal service*)[42]. La curiosità del Bonomi, in questo caso, si soffermava sul *favor* che lo schema proposto dalla

[36] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1517-1518; si legga altresì Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., pp. 723-733, nello specifico l'A. afferma: «Nel suo *Memorandum of Dissent*, Derek Senior sottolinea il concetto di *city-region*, intesa nel senso di *social region*, quale fulcro urbano di un esteso complesso residenziale e funzionale, in grado di considerare nel loro complesso tutte le esigenze di sì vasta area, in breve gli *environmental services,* mentre gli interventi di interesse maggiormente particolare (i *personal services*) verrebbero affidati ad organismi distrettuali».

[37] Si rimanda, nella specie, alla lettura della nota n. 10 in C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., p. 733.

[38] Si rimanda, nella specie, alla lettura della nota n. 90 in C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1519.

[39] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1520.

[40] Per una lettura diretta della proposta di Derek Senior alla Commissione sulla Costituzione si rimanda alle *Written Evidence of the Commission on the Constitution, 8. England*, 218, HMSO, London, 1972. Con riferimento alla ricostruzione bonomiana si consiglia la lettura della nota n. 91 di C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1519-1520.

[41] Si ritiene doveroso precisare che l'Autore guardava alle autorità sub-provinciali nell'ottica di un «potente contrappeso alle facoltà del potere centrale». Il riferimento precipuo è a C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud* Report, cit., p. 1520.

[42] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1521; Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., p. 734.

e rappresentava la talea su cui sarebbe stata innestata, successivamente, la "marza regionalista" del *Local Government (Scotland) Act 1973*[43]. Allo stesso tempo, però, non sfuggiva all'analisi dello studioso italiano l'esigenza, emersa nei lavori della Commissione Wheatley, relativa alla revisione del sistema di finanza locale che avrebbe posto i nuovi enti nelle condizioni di godere di una effettiva autonomia[44].

La competizione elettorale del 1970 consacrava la vittoria dei *tories* ed il relativo insediamento del Gabinetto di Edward Richard George Heath[45] al quale spettava il compito di portare a compimento la riforma del *Local Government*. Ciò avveniva mediante l'adozione di due differenti fonti legislative che accoglievano, seppur con le dovute differenze, il modello della *two-tiers-solution* non solo per la Scozia ma anche per l'Inghilterra ed il Galles[46], senza lasciare alcuno spazio, in quest'ultimo caso, al modello delle *unitary authorities* né, tanto meno, alle proposte con cui il precedente Governo laburista aveva emendato lo schema del *majority report* della *Redcliffe-Maud Commission*, mediante due *White Paper*[47] presentati nei primi mesi dello stesso anno[48].

3.2. *La Royal Commission on the Constitution.*

Se le due *Royal Commission* di cui si è parlato sino ad ora provavano, nell'area circoscritta dai relativi *terms of reference*, a rispondere alla crisi dei poteri locali attraverso un riassetto degli stessi — per dirla, ancora una volta, con Massimo Severo Giannini — è d'uopo affermare che il *telos* della *Royal Commission on the Constitution* era quello di fornire una prima risposta al preludio della c.d. «sfida nazionalista»[49]. Non è un caso se, lo stesso Bonomi, riflettendo sulla genesi della Commissione sulla Costituzione, riteneva che le origini della stessa «rivestono una certa importanza nel quadro generale del dibattito regionale e sulla

[43] *Local Government (Scotland) Act 1973*, in www.legislation.gov.uk, ultimo accesso 27.09.2025.
[44] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1522-1523.
[45] J. O. Frosini, *Il Primo Ministro che portò il Regno Unito in Europa*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Cedam, 2020, pp. 961-982.
[46] Si rimanda alla consultazione del *Local Government act 1972*, in www.legislation.gov.uk, ultimo accesso 27.09.2025.
[47] *White paper «Reform of Local Government in England»*, London, CMND 4276, 4 febbraio 1970; *White paper «Local Government Reorganisation in Glamorgan and Monmouthshire»*, Cmnd 4310, 17 marzo 1970.
[48] Per un'analisi complessiva del "processo" che — dopo i lavori delle Commissioni Reali — ha portato alla adozione, *ergo* al compimento, delle riforme del *Local Government*, si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, *in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 1975, pp. 1374-1451.
[49] A. Torre, *"On Devolution". Evoluzioni e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, n. 2, 2000, p. 227.
[50] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975: l'attuazione della devolution of power nell'ambito del Regno Unito*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 1976, p. 1174.

i elettorali[51] dei partiti nazionalisti, sul finire degli anni Sessanta, il gabinetto Wilson ricorreva alla istituzione della *Royal Commission* sulla Costituzione[52]. L'autore, accogliendo con occhio critico questa scelta, mostrava una precisa cognizione delle divisioni che, già *illo tempore*, erano presenti all'interno del governo laburista[53] e che sarebbero diventate sempre più aspre negli Esecutivi della seconda metà degli anni Settanta. La reazione dei laburisti all'avanzata delle forze politiche nazionaliste non era certamente isolata nel panorama del *political system*: i conservatori decidevano di istituire uno *Scottish Constitutional Committee* che, sotto la guida di Alex Douglas-Home, palesava un certo *favor* verso l'istituzione di un'Assemblea elettiva per la Scozia dotata di poteri legislativi[54].

Se la scelta dell'Esecutivo laburista sembrava assumere una portata epocale in quanto, sino ad allora, nessuna Commissione Reale era stata investita del compito di proporre una revisione dell'impianto costituzionale britannico[55] — storicamente caratterizzato, giova

[51] D. G. Bianchi, *Storia della devoluzione britannica. Dalla secessione americana ai giorni nostri*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 84. Si rimanda, altresì, alla lettura di F. Del Conte, *La devolution nel Regno Unito. Percorsi di analisi sul decentramento politico-costituzionale d'oltremanica*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 54-55. Per un'analisi in chiave storico-evolutiva delle forze politiche nazionaliste protagoniste della *devolution* negli anni Settanta del Novecento, si consiglia le seguenti letture, J. L. Newell, *The Scottish National Party. Developement and change*, in L. De Winter and H. Tursan (eds.), *Regionalist Parties in Western Europe*, London, Routledge, 1998; Id, *I partiti britannici di fronte al tema dell'autonomia. Il caso del Plaid Cymru*, in A. Torre, L. Volpe, G. Cerrina Feroni, E. Ceccherini, A. Rinella, M. Carducci, C. Casonato e T. E. Frosini (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati Unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 445-468.

[52] D. G. T. Williams, *The Commission on the Constitution*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 33, n. 1, 1974, p. 16. Lo studioso rileva che: «*The immediate stimulus for the appointment of the Commission came from those who reacted, perhaps over-reacted, to the apparent pressures of Scottish and Walsh nationalism*».

[53] «[…] nell'ambito dei componenti inglesi del Gabinetto, Mr Crossman era favorevole alla devolution, mentre Callaghan (rappresentante di un elettorato gallese) capeggiava l'opposizione […]. Permaneva comunque l'esigenza di dare una risposta, da parte di coloro che avevano rigettato l'idea della devolution of powers a favore degli enti periferici, a quanti avevano sottolineato i successi dei Nazionalisti, accettandone diversi punti di vista, e reclamavano dal Partito una decisa e netta presa di posizione in merito. A tal fine, si decise di costituire un'apposita Commissione Reale, in grado di far felicemente slittare ogni decisione in merito fino alle nuove Elezioni Generali». Il precipuo riferimento è a C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1175.

[54] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1176. Si ritiene doveroso precisare che, secondo un'autorevole dottrina, la costituzione della *Royal Commission on the Constitution*, avvenne ad opera del governo laburista per rispondere proprio alla istituzione dello *Scottish Constitutional Committee,* voluto dal *leader* dei *tories,* Edward Heath, oltre che per fronteggiare l'avanzata nazionalista. Si rimanda, nello specifico, alla lettura di A. Torre, *On Deolution*, cit., pp. 241-242. In quest'opera l'A. precisa: «Il *Douglas-Home Report* raccomandava la costituzione di una *Scottish Convention* elettiva alla quale fossero trasferite le funzioni del *committee stag*e parlamentare già operante a Westminister secondo canali speciali per la legislazione scozzese attraverso lo *Scottish Grand Committee* e le altre commissioni afferenti; il *Memorandum of Dissent* era favorevole a un più diretto e uniforme collegamento tra regionalizzazione e devoluzione dei poteri costituzionali, da operarsi oltre che in Scozia e al Galles anche in Inghilterra».

[55] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 122-123. Lo specifico riferimento è al seguente passo: «Per la prima volta, infatti, quand'anche dietro pressione dei movimenti devoluzionistici nelle loro diverse declinazioni sub-nazionali e del dibattito precedente suscitato dal profilarsi di ipotesi ampie di regionalismo, la *Constitution* d'impianto storico-evolutivo sarebbe stata pertanto l'oggetto dello studio di un organo ufficiale provvisto dell'autorevolezza sufficiente per formulare delle proposte di riforma globale». In altra sede lo stesso A. puntualizzava che la *Royal Commission on the Constitution* si distingueva per essere un: «importante collegio inquirente la cui novità si poteva valutare sotto due profili: per la prima volta la *Constitution* britannica era esaminata da un autorevole consesso non per singole questioni afferenti al *government* bensì nel suo assetto globale (e ciò era già un indice eloquente del rilievo che la devoluzione aveva acquisito alla svolta degli anni Sessanta), e per la prima volta ciò veniva fatto attraverso il punto di osservazione della territorialità». Si legga nello specifico A. Torre, *On Devolution*, cit., p. 241.

sempre ricordarlo, da crismi evolutivi, gradualistici, flessibili, sedimentari ed interstiziali[56] — Carlo Bonomi preferiva concentrare i propri studi sugli esiti cui era giunta la *Crowther-Kilbrandon Commission*. Anche in questo caso non nascondeva la sofferenza per le scelte "codificate" nel *Report* di maggioranza[57], al pari di quanto era avvenuto nelle analisi del *majority report* elaborato della *Redcliffe-Maud Commission,* mostrando, all'opposto, un interesse esplicito per le *Written Evidences* nonché una certa attenzione per il *Memorandum* di dissenso. Passando in rassegna ciascuna proposta, l'Autore trovava, ancora una volta, nei contribuiti della dottrina più audace d'Oltremanica quelle riflessioni in grado di illuminare il cammino verso la *devolution of powers.* Infatti, come è stato già accennato in precedenza, alla presentazione delle proposte, recepite dalla *Royal Commission* mediante le *Witten Evidences,* non mancarono i contributi elaborati da Derek Senior e J. P. Mackintosh. Quest'ultimo, ad avviso del Bonomi, presentava l'intervento «più autorevole»[58] in quanto ammetteva la possibilità di realizzare una *devolution* difforme tra le varie aree geografiche del Regno Unito, considerando l'ipotesi, per la sola Scozia, di un trasferimento di poteri che rispettasse, financo, le caratteristiche del sistema giuridico di *Scots Law*. In buona sostanza, la *devolution,* nel contributo del costituzionalista scozzese, doveva comportare, per ciascuna funzione, il massimo decentramento attribuendo, indi, agli enti regionali tutte le competenze esercitate dagli *ad hoc bodies*[59] cosa che, come si è già avuto modo di osservare, il Bonomi riteneva fondamentale in una stagione di riforme in cui la tensione tra efficientismo centralizzatore e democrazia locale aveva privilegiato il primo a scapito della seconda. Analizzando le proposte del Derek Senior, invece, l'Autore non perdeva occasione per evidenziare le differenti ipotesi, che lo studioso britannico aveva smussato, distinte — come è stato accennato poc'anzi — in due schemi: uno centralizzato, l'altro in presenza di *devolution*. Nel primo caso il Senior si concentrava sulla distinzione delle competenze pianificatorie tra il potere centrale e le singole province, attribuendo, al primo le funzioni afferenti *all'inter-provincial planning* ed alle seconde quelle relative all'*intra-provincial*. Radicalmente diversa, invece, era l'ipotesi formulata in presenza di *devolution* di cui si è già fatta menzione. È opportuno precisare che volgendo la sua analisi alla conclusione, Bonomi individuava la *ratio* delle proposte di Senior nei seguenti termini: «la chiave di volta di una qualsiasi ristrutturazione favorevole allo sviluppo della democrazia e della pianificazione del territorio quale funzione primariamente locale, risiede principalmente nella reale devoluzione dei poteri nel campo del controllo degli insediamenti industriali e del conseguente livello dell'occupazione»[60]. Con ciò, l'Autore considerava, in modo ridondante ma inequivoco, quella delle *sub-provinc-*

[56] A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 47.
[57] In modo perentorio, l'Autore affermava che si era: «giunti nel caso del *Final Report* a proporre modelli anodini e centralisti, nettamente ispirati alle vecchie proposte formulate a suo tempo dalla *Redcliffe Maud Commission*, il che già implica il fallimento e l'inutilità di questa nuova Commissione». Si legga C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1177.
[58] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1205.
[59] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1206-1207.
[60] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1193.

ial authority come la migliore delle soluzioni proposte dal Senior[61].
Prima di passare in rassegna lo studio del *majority report* e del *Memorandum of Dissent*, si ritiene opportuno "spendere qualche parola" su altri due contributi che, nell'ambito delle *Witten Evidences*, Bonomi ha interpretato con dovizia di particolari. *In primis* il *Memorandum* presentato dallo *Standing Committee* londinese della *Liberal Party Organisation* ed *in secundis* l'intervento della *Electoral Reform Society.*
Come rilevava l'Autore, il contributo dei liberali non era circoscritto al dibattito sulla devoluzione dei poteri: si estendeva verso una «ristrutturazione del modello costituzionale facente capo alla Camera dei Comuni»[62]. I liberali, dunque, propendevano per una revisione organica dell'impianto costituzionale, proponendo l'introduzione di un sistema federale — *ergo* di assemblee legislative per le aree territoriali celtiche — organizzato mediante le disposizioni di una Costituzione scritta che doveva prevedere, altresì, l'istituzione di una Corte Suprema e di un *Bill of Rights*. Sul piano impositivo, la proposta da loro avanzata, ammetteva il riconoscimento di un'autonomia degli enti federati — che, Bonomi, non mancava di considerare come indeterminata — nell'ambito dei tributi locali[63].
Il *Memorandum* della *Electoral Reform Society*, invece, come ebbe modo di puntualizzare l'Autore: «illumina un campo fino ad ora mai toccato: quello del sistema di voto»[64] attraverso una proposta che prevedeva l'introduzione di un sistema elettorale di tipo proporzionale bastato sul *single transferable vote* in luogo del tradizionale metodo del *first-past-the-post.* Non si ritiene di essere fuori luogo se si afferma che, a partire da questa breve ricostruzione, il Bonomi abbia posto la sua attenzione su un problema, quello del sistema elettorale, di cui «si è continuato a parlare, in Gran Bretagna, anche dopo il *Final Report* della *Commission» on the Constitution*[65]. Per cui non è fuorviante ritenere che una parte della sua produzione scientifica, seppur marginale, possa fornire le chiavi per schiudere, nella dinamica dell'interpretazione della *Constitution* britannica, quell'*access point* che afferisce propriamente alla scienza politica ed indi agli studi sul sistema elettorale d'Oltremanica[66]. *A fortiori ratione*, quanto appena osservato, è comprensibile se si guarda alla conclusione dell'analisi che l'Autore conduceva in merito al *Report* di maggioranza della *Crowther-Kilbrandon Commission*. In questa sede, Bonomi manifestava un interesse — del tutto eccezionale vista la critica che allo stesso *Report* aveva riservato — verso la proposta di adottare il sistema proporzionale, così come descritto poc'anzi, per le Assemblee devolute, riconoscendo, nelle esigenze

[61] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1191-1193.
[62] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1181.
[63] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1180-1182.
[64] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1195.
[65] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1197.
[66] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 742-743.

riformatrici, delle sfumature che non solo coloravano il dibattito sulla *devolution* ma anche quello sul sistema elettorale del Parlamento di Westminster[67].
La proposta dei Liberali navigava nelle acque dei *terms of reference* che, ad avviso del Bonomi erano «vasti»[68] e, al cospetto dei quali, il *Report* di maggioranza della Commissione sulla Costituzione, mediante le sue proposte, restringeva il perimetro d'azione nell'ottica di un'esigenza precisa: fornire una risposta alle istanze nazionalistiche provenienti dalle zone celtiche della Scozia e del Galles. In questo senso si veniva a delineare la direzione lungo la quale, con un'intensità variabile, la *devolution of powers* avrebbe percorso l'arco costituzionale degli anni Settanta, trovando una cristallizzazione nella definizione che aveva fornito Bogdanor nel 1979[69]. Sulla base di queste premesse, quindi, il *Report* di maggioranza respingeva le ipotesi più radicali: quelle separatiste (che avrebbero definitivamente compromesso il principio unitario che caratterizzava la forma di stato della Gran Bretagna[70]) e quelle federaliste (che avrebbero leso l'assunto diceyano[71] della sovranità parlamentare)[72].
Ricostruendo le ragioni di questo rigetto, Bonomi riteneva «evidente che Westminster non intende accettare un modello che possa implicare un reale e definitivo trasferimento di poteri ad organi periferici»[73]. Di conseguenza, l'Autore si concentrava sulle eterogenee soluzioni che erano emerse nel *Report* di maggioranza, le quali si articolavano nella previsione di una *devolution* legislativa, ovvero esecutiva, per la Scozia e per il Galles[74] ponendo in una posizione «subordinata […] la discussione relativa alle regioni inglesi»[75].
La struttura finanziaria, che nel complesso era stata delineata dal *majority report,* era connotata dai caratteri di un *financial arrangement* che manifestava una certa visione centripeta, ben chiara all'analisi dello studioso italiano che, successivamente, ponendo attenzione ai

[67] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1220. È d'uopo precisare che l'interesse di Bonomi per la dialettica sul sistema elettorale veniva reso esplicito anche in un altro contributo, ove questa *issue* era studiata alla luce del voto ai Comuni, di dicembre 1978, sul sistema da adottare per le prime elezioni dirette del Parlamento Europeo. A tal proposito si legga Id, *Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* cit., pp. 620-624.
[68] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1207.
[69] «*In Britain, has been seen primarily as a technique to deal with Scottish and Welsh nationalism in the hope that it will lead to better government in Scotland and Wales, and therfore defuse separatist feeling*» in questo senso si esprimeva lo studioso britannico provando a circoscrivere il perimetro definitorio della *devolution* nel decennio oggetto del presente studio. Si rimanda alla lettura di V. Bogdanor, *Devolution*, Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 4.
[70] Si rimanda alla lettura di A. Torre, *L'ordinamento costituzionale scozzese dalle origini all'Act of Union 1707*, in C. Martinelli (a cura di), *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 9-29.
[71] A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, tr. it. di A. Torre, Bologna, il Mulino, 2003.
[72] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1210.
[73] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1210.
[74] «[…] otto membri propongono devoluzione di poteri legislativi ad una assemblea scozzese direttamente eletta, sei propongono lo stesso schema per il Galles, un membro (Sir David Renton) preferisce assemblee puramente consultive per entrambi, mentre altri due (Lord Foot e Sir James Steel) propongono modelli di devoluzione esecutiva per Scozia, Galles e le regioni inglesi, avvicinandosi in questo al *Memorandum* di Dissenso», si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1211.
[75] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1217.

rapporti costituzionali tra il Parlamento di Westminster e le Assemblee legislative devolute — proposte dal *Report* per la Scozia ed il Galles — si concentrava sull'impatto assunto, in questa relazione, dal sistema delle convenzioni, prima di osservare il rigetto di un *Bill of Rights* pensato per limitare i poteri delle Assemblee legislative delle aree celtiche[76].

Il *Memorandum* di dissenso, invece, prevedeva le ipotesi di riformismo più avanzate[77] nella misura in cui estendeva la *devolution* anche all'Inghilterra, non solo alle aree celtiche[78]. Elaborata da Crowther-Hunt e Peacock, due membri in disaccordo con la maggioranza della *Royal Commission on the Constitution*, questa proposta attribuiva agli organi regionali il compito di elaborare i relativi indirizzo politici, attraverso il trasferimento di una serie di funzioni che, sino ad allora, erano esercitate dai competenti ministeri di *territorial government*[79] nonché dalle *ad hoc bodies*. La lettura che Bonomi conduceva del *Memorandum*, era parzialmente filtrata dalle analisi del Mackintosh[80] il quale non perdeva occasione per riflettere sulle proposte avanzate dai due membri dissenzienti, collocandole nel più ampio dibattito che, al tempo, investiva la vita politica ed istituzionale del Regno Unito: l'adesione alla CEE[81] ed indi il relativo riparto di competenze legislative che avrebbe interessato anche le assemblee devolute, oltre al rapporto tra le istituzioni europee ed il Gabinetto di Sua Maestà. In virtù di tutto ciò, l'Autore non esitava a manifestare la sua preferenza verso queste ultime proposte, a scapito di quanto affermato nel *majority report*, per due ordini di ragioni: anzitutto per l'estensione delle ipotesi devolutive all'Inghilterra, non solo al Galles ed alla Scozia; allo stesso tempo per la portata organica della revisione costituzionale sottesa dal *Memorandum of Dissent* che si estendeva financo al Parlamento ed indi al Governo centrale[82].

Quanto sin ora affermato deve essere considerato come una premessa necessaria ed imprescindibile nella ricostruzione dell'osservazione che Bonomi riservava alla *devolution* nei

[76] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1217-1220.

[77] A. Torre, *On Devolution,* cit., p. 243. Nella specie l'A. appuntava che «il *Memorandum of Dissent* era il documento che dava voce al riformismo più radicale».

[78] «[…] il *Memorandum* propone assemblee democraticamente elette mediante il sistema della rappresentanza proporzionale per Scozia, Galles e cinque regioni inglesi», in questo senso si esprimeva l'Autore in C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1224.

[80] Ci si riferisce al *paper* J. P. Mackintosh, *The Report of the Royal Commission on the Constitution 1969-1973,* in *The Political Quarterly,* n. 1, 1974, pp. 115-123.

[81] Un'analisi puntuale delle vicende che afferiscono all'adesione del Regno Unito alla CEE è contenuta in J. O. Frosini e G. Taguri, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità Economica Europea,* in A. Torre e J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, 2012, pp. 155-173.

[82] L'Autore, infatti, osservava: «[…] il testo di Crowther-Hunt non esita a proporre alcune modifiche nella struttura parlamentare e del governo centrale: così (parr. 280-316) i membri del parlamento dovrebbero formare comitati funzionali da associare ai rispettivi dipartimenti governativi nel processo di elaborazione politica, prima dell'introduzione di un progetto di legge (*Bill*) alle Camere; altra funzione di tali comitati sarebbe l'esame dei progetti legislativi provenienti da Bruxelles prima della loro presentazione al Consiglio dei Ministri. Anche nei confronti della già discussa *House of Lord*, Lord Crowther-Hunt ed il Prof. Peacock ritengono che la sua composizione potrebbe essere revitalizzata con la partecipazione dei membri dei consigli regionali, il che fra l'altro risponde alle esigenze dell'*inter-locking principle* ed inoltre consentirebbe ai rappresentanti regionali di opporre resistenze ad eventuali tentativi da parte di Londra di ridurre le loro competenze». Il riferimento è a C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1226-1227. Un'analoga constatazione era stata espressa altresì da L.J. Sharpe, *Il decentramento in Gran Bretagna*, cit., pp. 189-190.

suoi sviluppi successivi. Non si ritiene di esagerare se, a questo punto della trattazione, si può affermare che, sul piano qualitativo, l'analisi dello studioso italiano si differenziava, nel panorama dottrinale della Penisola, per due ordini di ragioni: anzitutto, la lungimiranza con cui l'Autore, per primo, si era immerso nel dibattito britannico, trovando nelle peculiarità del pensiero devoluzionista, quella prospettiva dalla quale guardare l'ordinamento d'Oltremanica senza farsi offuscare dall'anglocentrismo che, nella scienza giuridica, aveva influenzato, come si è detto, non pochi studiosi; in subordine, le indagini condotte sulle Commissioni Reali, che negli anni precedenti avevano monopolizzato la dialettica sulle riforme, mettevano in risalto la dinamica di una relazione che, dipanandosi lungo le traiettorie delle riflessioni giuridico-costituzionali, vedeva convergere, nelle letture fornite dallo studioso italiano, la questione regionalista con quella devoluzionista.

4. I *White Paper* del biennio '74-'75

Secondo la dottrina britannica, gli esiti della *Crowther-Kilbrandon Commission*, avrebbero influito — e non poco — sulle successive evoluzioni politico-legislative[83]. A questo filone di pensiero aderiva anche Carlo Bonomi[84] con una pulsione tipicamente preventiva. Infatti, negli studi che questi conduceva sugli sviluppi del processo[85] di *devolution* negli anni Settanta, osservava una parziale influenza degli esiti della *Royal Commission* sulle proposte legislative. La pubblicazione del *Final Report* della Commissione sulla Costituzione avveniva il 31 ottobre 1973[86] (negli ultimi mesi di vita del Gabinetto guidato dal conservatore Healt, precedendo di qualche giorno la vittoria dello SNP nelle elezioni suppletive di Govan, circos-

[83] D. G. T. Williams, *The Commission on the Constitution*, cit., p. 19. Nell'*explicit* delle sue riflessioni, l'A. affermava: «*Any study of the structure of the United Kingdom for many years to come will have to take account of the written and oral evoidence presented to the Commission and of the analyses attempted by the Commissioners. The same materials will from an essential basis for interpreting most legislation affecting the structure of the United Kingdom. For politicians, administrators, political scientist, lawyers, and many others, there is a rich vein to be tapped*».

[84] «[…] le conclusioni della "*Commission on the Constitution*", per la loro primaria e fondamentale attinenza all'impostazione e alla struttura dei nuovi organismi regionali, intesi nel senso di ultima reale possibilità di un effettivo "self-government" tradizionale, e romanticamente inteso, vengono comunque ad assumere, anche se non soprattutto, per il notevole rigore scientifico che le caratterizza, un peso ed un'importanza che solo gli anni a venire potranno evidenziare e sottolineare in tutti i loro presupposti, implicazioni e conseguenze». Si legga l'*incipit* di C. Bonomi, *Il "Final Report" della Commission on the Constitution*, cit., p. 820.

[85] Anche se Carlo Bonomi non si è mai espresso sulla fase devolutiva del suo tempo nei termini di un "processo", in questa sede è possibile ritenere che gli studi da lui condotti possano evocare un moto processuale, vale a dire il susseguirsi di una serie di eventi – tanto giuridici quanto fattuali – tra loro connessi al punto da riflettere il significato letterale del lemma "processo", così come affermato in G. Devoto, G. C. Oli, *Il devotino*, Milano, Mondadori, 2007, p. 1057. Si ritiene doveroso precisare che la definizione di *devolution* nei termini di una processualità, trova nella celebre affermazione di Ron Davies la sua paternità. Questi, infatti, in un dibattito ai Comuni del gennaio 1998, così si esprimeva: «*Devolution is a process, not an event*». Tale considerazione è stata ripresa in D. Bianchi, *Devolution Britannica, Devoluzione italiana: analogie nelle differenze*, in *Stato e mercato*, n. 3, 2003, pp. 475-478, ove, muovendo da una prospettiva epistemologicamente differente da quella giuridica, vale a dire quella politologica, l'A. qualifica la *devolution* come un «processo politico che ha luogo in una comunità soggetta a sollecitazioni centrifughe». È d'uopo precisare che nell'*incipit* di quest'ultima ricerca, Bianchi guardava con una certa ammirazione alle analisi bonomiane del 1977 e del 1978 — di cui si dirà tra poco — che, al pari di altri studi condotti sulla successiva *devolution* neolaburista, rappresentavano «un decisivo contributo di chiarificazione concettuale e costituzionale».

[86] C. Bonomi, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1976, p. 847.

tanza, quest'ultima, che allo studioso italiano non sfuggiva[87]) e veniva discusso, nel dicembre dello stesso anno, in entrambi i rami di Westminster.
Il 1974, con un doppio appuntamento elettorale, salutava il ritorno all'esercizio delle funzioni esecutive, del partito laburista[88]. Nei mesi che separarono le due consultazioni elettorali, il Gabinetto guidato, per la seconda volta, da Wilson, assumeva l'impegno di avviare una procedura di carattere consultivo che, coinvolgendo i portatori di interesse ed indi l'opinione pubblica, avrebbe determinato la pubblicazione di un *Consultive Document*[89] prima della redazione, alle soglie dell'autunno, di una proposta normativa[90] la cui precipua *ratio* sarebbe stata quella di dar luogo al decentramento dei poteri legislativi verso le regioni celtiche della Scozia e del Galles[91]. Se il documento consultivo ammetteva il rigetto delle ipotesi limite, quali il modello separatista e quello federalista, al pari del *majority report* della Commissione Crowther-Kilbandon, una attenzione non indifferente, ad avviso del Bonomi, veniva riservata ai problemi di natura costituzionale considerati — al pari dello schema finanziario e della devoluzione dei poteri nei settori economici — come «temi di primaria importanza»[92] sui quali tornava a riflettere, ancora una volta, Derek Senior, la cui voce echeggiava nuovamente nelle ricerche dello studioso italiano. Mosso da uno spirito critico verso le conclusioni cui era giunto il *Green Paper*, Senior si soffermava sulle maggiori discrasie tra quest'ultimo ed il *Memorandum of Dissent* della Commissione sulla Costituzione. Nella specie, rilevava che tradendo lo spirito di revisione organica che aveva contraddistinto il *Memorandum* elaborato da Crother-Hunt e Peacock, il documento consultivo del giugno 1974, manifestava un certo *favor* verso una devoluzione dei poteri che riguardasse solo la Scozia ed il Galles, non anche l'Inghilterra. Il punto maggiormente critico, però, ad avviso dello studioso britannico, era ascrivibile al *vulnus* con cui l'Esecutivo laburista, tradendo alcune esternazioni manifestate dai suoi vertici, misconoscesse la distinzione tra pianificazione *inter*-regionale ed *intra*-regionale in riferimento ai settori dello sviluppo economico-industriale oltre alla pianificazione del territorio[93].

[87] Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1229.
[88] Autorevole dottrina non ha mancato di qualificare la duplice tornata elettorale del 1974 nei termini di un «incidente costituzionale […] che ha impresso il suo siggillo sul piano storico fattuale […] alla *legittimation crisis* in gestazione fin dall'esordio del decennio. È infatti alla luce della non più che simbolica maggioranza parlamentare accordata al *Labour party* con il voto popolare del 28 febbraio 1974 […] che va valutato un altro momento di regresso del *party government*, ovvero il breve esperimento di *minority cabinet* […] guidato da Harold Wilson fino all'ottobre del medesimo anno in una situazione generale di pronunciata ingovernabilità», A. Torre, *Il "Territorial Government"*, cit., pp. 179-180. Si legga altresì F. Del Conte, *La devolution nel Regno Unito,* cit., p. 59.
[89] *Devolution within the United Kingdom: Some Alternative for Discussion*, 3 giugno 1974.
[90] *Democracy and Devolution: Proposal for Scotland and Wales*, 17 settembre 1974.
[91] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1229; Id, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese,* cit, p. 847.
[92] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1233. Gli specifici problemi di rilevo costituzionale, secondo il Bonomi, erano: «la struttura e le funzioni del governo locale, il futuro ruolo dei Segretari di Stato per la Scozia ed il Galles, il numero ed il ruolo dei membri scozzesi e gallesi in Westminister e la partecipazione della Gran Bretagna alla CEE».
[93] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1234-1235.

Il Libro Bianco successivo, quello dell'autunno 1974, precedeva di un mese le elezioni di ottobre, ponendosi come un crocevia nella discussione complessiva sul decentramento dei poteri costituzionali. Gli studi condotti, sul Regno Unito degli anni Settanta, mostrano come la sensibilità laburista nei confronti della *devolution* si sposava con l'esigenza di «democratizzazione del Paese»[94]. Questa era la ragione per cui il termine *"democracy"* accompagnava quello di "*devolution"* nel titolo del *White Paper,* che, in realtà, Bonomi — riprendendo una nota affermazione giornalistica — definiva come «un"artefizio elettorale"»[95]. Con il Libro Bianco *"Democracy and Devolution: Proposal for Scotland and Wales"*, il governo laburista, nonostante le divergenze interne[96], prevedeva l'istituzione di due differenti Assemblee, una per la Scozia l'altra per il Galles, dotate di poteri legislativi. Quanto alle questioni di natura strettamente costituzionale, Bonomi si limitava ad osservare che la proposta laburista non avrebbe determinato ulteriori revisioni continuando a prevedere l'efficacia del sistema elettorale esistente, la presenza, nel Gabinetto di Sua Maestà, dei due Segretari di Stato (l'uno per la Scozia, l'altro per il Galles), i medesimi seggi destinati ai rappresentanti delle due aree celtiche nel Parlamento di Westminster e, in fine, una conservazione delle prerogative per gli *ad hoc bodies*.

Trascorso poco più di un anno dalla pubblicazione del *White Paper "Democracy and Devolution: Proposal for Scotland and Wales",* il nuovo governo laburista, pubblicava un ulteriore Libro Bianco che «enfatizzava l'unità politica ed economica della Gran Bretagna e la sovranità della Regina in Parlamento, pur in presenza di un'Assemblea scozzese»[97] e gallese. Con il *White Paper "Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales"* del 27 novembre 1975, si proponeva un decentramento asimmetrico per le due nazioni celtiche. Sul punto Bonomi precisava: «La Scozia sarà dotata di un'Assemblea con poteri legislativi, con un Governo di Gabinetto ed un *Chief-Executive* dai vasti poteri, mentre per il Galles vi sarà solamente un'Assemblea esecutiva basata su di un sistema di comitati, con alcun potere legislativo»[98]. In ogni caso, con lucido realismo, lo studioso italiano sottolineava che le proposte contenute nel Libro Bianco rappresentavano la base di una discussione, non solo parlamentare, preliminare all'adozione di un *Bill* che Westminster non avrebbe adottato prima del 1977[99].

La Scozia, quindi, mediante tali proposte diveniva un'area nazionale in cui si prevedeva l'istituzione di un'Assemblea monocamerale che sarebbe durata in carica quattro anni e la

[94] In questi termini si esprime A. Torre, *On devolution*, cit., p. 245.
[95] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1235.
[96] Ancora una volta, all'attenzione dello studioso italiano, non sfugge la dialettica all'interno del Partito di governo che, sul punto, si distingueva in: «"progressisti", intenzionati ad ampliare il modello Kilbrandon alle competenze in materia economica, commerciale ed industriale […] e i "moderati" i quali sostengono che in una situazione di crisi e di disoccupazione, accompagnata dalle scoperte petrolifere nel mare del Nord che promettono agli scozzesi la realizzazione di ciò che Londra non è in grado di dare, un'assemblea in Edimburgo cadrebbe facilmente nelle mani dei Nazionalisti, il che realizzerebbe quella frattura del Regno Unito temuta da molti». Si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Costitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1235.
[97] G. Poggeschi, *Il processo di devolution: una storia che parte da lontano*, in C. Martinelli (a cura di), *La Scozia nella Costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 133.
[98] C. Bonomi, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 847.
[99] C. Bonomi, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 848.

cui composizione, in vista delle prime elezioni, era stabilita in 142 membri. Per le seconde, invece, il numero dei seggi e dei relativi rappresentanti sarebbe sceso a 138. In questo modo, l'Assemblea scozzese, avrebbe esercitato, in luogo del Parlamento del Regno Unito di Gran Bretagna, la funzione legislativa nelle *devolved matters*[100], fatta salva, in ogni caso, la possibilità che, con il consenso dell'Assemblea, Westminster avrebbe potuto legiferare nelle stesse in quanto conservava la sua «autorità suprema su tutte le materie»[101]. L'esercizio delle funzioni esecutive, invece, veniva attribuito allo *Scottish Executive,* che Bonomi definiva come «mini-Gabinetto»[102] in quanto, *mutatis mutandis*, rispecchiava, nella procedura di formazione, il sistema dei rapporti esistenti tra il Governo, il Sovrano e il Parlamento. Infatti, nell'ipotesi di *devolution* delineata dal *White Paper* in questione, al *Secretary of State for Scotland* veniva attribuito il compito di nominare un *First Secretary* a cui era rimessa la funzione di elencare i membri dell'esecutivo e sottoporre, tali scelte, all'approvazione dell'Assemblea. Un sistema di comitati — appositamente costituiti per ogni comparto amministrativo — avrebbe dovuto coadiuvare il Consiglio centrale, mediante l'esercizio di funzioni di controllo nonché consultive. Queste ultime avrebbero dovuto essere esercitate, su richiesta dello *Scottish Executive*, in via preventiva, in presenza di una proposta di legge. Quanto alla composizione, ciascun comitato doveva riflettere l'intera componente politica dell'Assemblea[103].

Uno schema differente veniva invece pensato per il Galles ove, come è stato evidenziato sopra, il *White Paper* del novembre 1975 prevedeva una *executive devolution* attraverso l'istituzione di un'Assemblea composta da 72 membri. Anche in questa circostanza la componente assembleare sarebbe variata, in seguito al mutamento delle circoscrizioni elettorali: in presenza di tali evoluzioni, per il Galles i seggi sarebbero divenuti 75, mentre la durata dell'Assemblea veniva stabilita in quattro anni. A differenza di quanto previsto per la Scozia, le funzioni esecutive venivano devolute all'Assemblea complessivamente intesa, non già ad un organo esecutivo appositamente costituito. Nell'esperienza gallese un ruolo rilevante sarebbe stato assunto da una serie di comitati — alla cui guida veniva posto un *Executive Member* nominato dall'Assemblea — ciascuno dei quali avrebbe dovuto occuparsi di uno specifico settore dell'amministrazione pubblica. Ogni comitato esprimeva una componente dell'*Executive Council*, organo, quest'ultimo, cui venivano attribuite funzioni di controllo relative agli indirizzi politici ed indi all'allocazione delle risorse finanziarie. Il Comit-

[100] Le materie devolute alle Assemblee delle regioni celtiche, secondo il Libro Bianco in questione, erano relative alla sanità, ai servizi sociali, all'istruzione pubblica, agli alloggi, alla pianificazione territoriale ed ambientale, alle strade e trasporti, allo sviluppo economico e alla gestione delle risorse naturali, al turismo nonché ad una serie di attività variamente determinate. Si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1240-1241.
[101] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1237.
[102] C. Bonomi, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 848.
[103] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1237; Id, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 848.

ato Esecutivo doveva essere presieduto da un «Capo Esecutivo», nominato in seno all' Assemblea[104].

La peculiarità della *devolution* delineata dal *White Paper* del 1975 per il Galles, ad avviso di Bonomi, risiedeva nell'assecondare le istanze care all'opinione pubblica del Principato, che aveva espresso la sua preferenza per un incremento del controllo democratico sull'attività esercitata, nella specie, da quegli organi che non venivano eletti. Tra questi, ancora una volta, venivano annoverate le *ad hoc bodies*. In presenza di una esclusiva *executive devolution*, la funzione legislativa, relativa alle *devolved matters,* rimaneva nel pieno esercizio delle funzioni di Westiminster. All'Assemblea gallese, invece, venivano riconosciuti dei poteri consultivi nel caso in cui il Parlamento del Regno Unito intendesse adottare una nuova legislazione sulle materie devolute. Veniva altresì prevista la possibilità che l'Assemblea di questa nazione celtica potesse sollecitare una nuova legislazione. Un ulteriore fattore che metteva in risalto la *devolution* asimmetrica, sottesa dal *White Paper* del 1975, risiedeva in una previsione specificamente riservata al Galles, non già alla Scozia. Veniva rimessa all'Assemblea, che sarebbe stata istituita nel Principato, la facoltà di scegliere il gaelico gallese quale lingua da utilizzare nelle sedute dell'organo e nei relativi documenti ufficiali[105].

Come solitamente avveniva nelle sue analisi, lo studioso italiano focalizzava la sua attenzione anche sul sistema finanziario, dal quale non si poteva prescindere per garantire un effettivo autogoverno delle aree periferiche. Anche in questo caso, le proposte del Governo laburista miravano a garantire l'unità economica del Regno Unito mediante la previsione di un *block grant.* Il Bonomi riteneva che il modello finanziario così delineato «attua in pieno il sistema austriaco»[106] in virtù del quale il gettito fiscale veniva redistribuito agli enti periferici dopo essere confluito nelle casse del Tesoro dello Stato centrale.

Quello appena descritto, era considerato dal giurista italiano, come un modello ibrido nel quale nessuno spazio veniva riservato al sistema elettorale proporzionale essendo previsto, per l'elezione di entrambe le assemblee, un sistema maggioritario. È d'uopo evidenziare che, secondo lo studio di Bonomi, il duplice sistema previsto dalla proposta governativa, nonostante formalmente fosse un Libro Bianco, nella sostanza assumeva le sembianze di un *Green Paper*. Infatti lo studioso italiano poneva una certa attenzione, nelle sue analisi, ad

[104] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1239; Id, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., pp. 849-850.

[105] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1238. Quella della lingua è una questione tipicamente culturale — che distingue le due esperienze devolutive di cui si sta parlando — nota alla dottrina non solo britannica ma anche italiana. Si consiglia, pertanto, L.J. Sharpe, *Il Decentramento in Gran Bretagna*, cit., p. 184. Nella specie l'A. osserva: «La spiccata dimensione culturale del nazionalismo gallese deriva dal fatto che circa un quarto della popolazione locale parla il gallese con zone rurali abbastanza estese in cui il gallese rimane la lingua di tutti i giorni. […] In Scozia, invece, la questione della lingua è di minore importanza in quanto la parte della popolazione che è in grado di parlare il gaelico scozzese rappresenta meno del 5% del totale». Sempre con riferimento all'irrilevanza del fattore linguistico in Scozia si consiglia la lettura di G. Poggiaschi, *Il processo di devolution*, cit. p. 126. Si rimanda altresì alla lettura di S. Pisanò, *Devolution e diritti linguistici: l'impatto sulla lingua gallese*, in *Rivista CBI*, n. 1, 2025, pp. 186-204.

[106] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1242. L'Autore proseguiva: «[…] tale "modulo" renderà i *budgets* regionali dipendenti per il 70% circa delle sovvenzioni di Whitehall, con ovvie conseguenze sul principio delle autonomie nazionali».

ista ed atteneva alla *legislative devolution*: nulla si diceva in riferimento alla possibilità che l'Assemblea scozzese, eccedendo le funzione ad essa concesse dalle norme di attribuzione, potesse vedere le sue leggi impugnate dai tribunali ordinari; nulla veniva previsto, altresì, con riferimento alla possibilità che l'assemblea scozzese potesse disciplinare l'attività degli stessi tribunali ordinari nel più complesso quadro d'insieme del sistema di *Scots Law*[107].
Mediante una ricostruzione precisa del dibattito parlamentare sul *White Paper* del novembre 1975, l'autore non perdeva occasione per testimoniare lo spaccato della dialettica politica sulla devoluzione dei poteri costituzionali. La forza di governo, il Partito Laburista, vedeva acuirsi quella crisi, già presente *in nuce* negli anni precedenti, resa a tutti gli effetti esplicita dalla scissione di una compagine che privilegiava la realizzazione di una *devolution* verso un'Assemblea legislativa dotata anche di quelle competenze economico-industriali, escluse dal *White Paper*, che avrebbero consentito alla regione celtica di gestire il petrolio del Mare del Nord. Nasceva così lo *Scottish Labour Party*[108]. Una posizione analoga era assunta dai nazionalisti scozzesi che non ravvisavano, nel Libro Bianco presentato dall'Esecutivo di Sua Maestà, i crismi di un reale diritto all'autogoverno «inteso nel senso di poter determinare autonomamente i propri indirizzi politico-economici»[109]. I liberali, attraverso il loro *leader*, avevano assunto una posizione critica tanto nei confronti del modello finanziario, quanto nei confronti del sistema elettorale essendo, gli stessi, propensi per l'adozione di uno schema proporzionale. Ciò che appare interessante, nello studio di Bonomi, è la ricostruzione delle divisioni che rendevano eterogenee le posizioni dei conservatori distinti in due fazioni: quella devoluzionista e quella anti-devoluzionista. Nella specie, il dibattito del gennaio '76, aveva visto la Signora Thatcher esprimere delle posizioni non certo favorevoli alla *devolution* così come prospettata dal *White Paper* oggetto della discussione alla *House of Commons*[110]. Non si ritiene di essere fuori luogo se si afferma che in queste esternazioni erano ravvisabili i segnali primordiali di un rigetto della *devolution of powers* che saranno inequivocabili, *ergo* espliciti, solo all'esito dell'infelice corso di quella che, diacronicamente, si può considerare come la seconda fase del devoluzionismo[111].

5. La caduta dello *Scotland and Wales Devolution Bill* nel 1977

L'evoluzione del dibattito parlamentare sulla proposta di legge formulata attraverso il *White Paper*, di cui si è appena detto, deve essere analizzata alla luce della crisi politica che,

[107] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1237, nello specifico si legga la nota n. 80; Id, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 850.
[108] La scissione che ha portato alla nascita dello *Scottish Labour Party* viene considerata, da sensibile dottrina, come una delle espressioni del "*dealignment*" che avrebbe impattato sul *party system* a tutto svantaggio del governo laburista. Si consiglia, in proposito la lettura di A. Torre, *Il "Territorial Government"*, cit., pp. 110-115.
[109] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1244.
[110] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1243.
[111] Si ricorre a tale espressione alla luce di quanto è stato affermato in dottrina con riferimento alla terza stagione devolutiva, quella che si è manifestata negli anni del neolaburismo. Se quest'ultima viene definita come la «terza grande fase del devoluzionismo britannico» (A. Torre, *On Devolution*, cit., p. 251), l'esperienza precedente, quella degli anni Settanta, può essere ribattezzata, pacificamente, come la seconda fase.

al tempo, aveva caratterizzato l'intera esperienza del governo laburista, sfociando, financo, in una serie di «incidenti costituzionali»[112]. È d'uopo precisare che le funzioni di Primo Ministro, dall'aprile 1976, non erano più esercitate da Harold Wilson bensì da James Callaghan[113]. Nel giugno dello stesso anno, Bonomi osservava che: «poteva considerarsi completata la prima fase del riesame, da parte dei membri del Parlamento, delle più controverse statuizioni contenute nel progetto di legge […] del Novembre 1975»[114]. In buona sostanza i lavori parlamentari si concentravano ancora su quest'ultimo, prevedendo una serie di emendamenti in attesa della pubblicazione, da parte del Governo, del *Bill*, che sarebbe avvenuta solo nel dicembre del 1976[115]. Le proposte con cui si intendeva modificare il Libro Bianco riguardavano le prerogative del Segretario di Stato per la Scozia, i rapporti tra il Parlamento e le Assemblee periferiche, il sistema finanziario nonché il controllo delle Università scozzesi. Il tutto faceva presagire, allo studioso italiano, la difficoltà degli sviluppi parlamentari che sarebbero seguiti[116]. In prima lettura, il *Devolution Bill*, aveva trovato il sostegno non solo dei laburisti ma anche di una frangia dei conservatori, oltre che dei nazionalisti scozzesi e dei liberali. Il testo approvato delineava una devoluzione dei poteri costituzionali che, tanto per la Scozia quanto per il Galles, si collocava nel solco delle proposte precedenti prevedendo, ancora una volta, per le *devolved matters*, una *legislative devolution* per la prima ed una *executive devolution* per la seconda. Esplicitamente, in questa circostanza, venivano attribuite una serie di prerogative all'Assemblea scozzese in riferimento alla disciplina delle funzioni giudiziarie. Al netto di quest'ultima peculiarità, che differenziava certamente il *Bill* dalle precedenti proposte normative, Bonomi si soffermava sulle criticità, di natura tipicamente costituzionale, che permanevano, alle soglie della seconda lettura, nel dibattito alla *House of Commons*[117]. Il *draft* su cui si discuteva, ancora una volta, non incideva sul sistema elettorale né su quello finanziario, proponeva un modello spinoso di rapporti tra il Parlamento e le Assemblee devolute (in particolar modo quella scozzese), nulla diceva in merito all'adozione di una Carta dei Diritti che rispondesse all'esigenza di tutela degli individui dinnanzi ai nuovi enti regionali.

Una prima battuta d'arresto, che lasciava presagire l'infausto destino del devoluzionismo degli anni Settanta, si manifestava il 22 febbraio 1977, giorno della terza lettura del *Devolution Bill* ai Comuni, ove mediante la *guillotine motion* il progetto di legge, presentato dal

[112] A. Torre, *Il "Territorial Governament"*, cit., pp. 186 e ss.
[113] Tale avvicendamento non era avvenuto a seguito di un'ulteriore tornata elettorale bensì come conseguenza delle dimissioni di Harold Wilson, si consiglia la lettura di A. Torre, *Il "Territorial Governament"*, cit., p. 185, ove uno specifico riferimento alla vicenda è contenuto nella nota n. 116. Per un resoconto dell'esperienza del Gabinetto Callagahn si consiglia la lettura di M. D. Poli, *Il Laburista che "spianò la strada" alla Lady di Ferro*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Cedam, 2020, pp. 983-933.
[114] C. Bonomi, *Il progetto di legge sulla devoluzione dei poteri a Scozia e Galles: ultimi ritocchi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1977, p. 445.
[115] C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1977, p. 963.
[116] C. Bonomi, *Il progetto di legge sulla devoluzione dei poteri a Scozia e Galles: ultimi ritocchi*, cit., p. 446.
[117] C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, cit., p. 965.

Gabinetto Callaghan, veniva respinto[118] dilatando ulteriormente la crepa della crisi politica in seno alla compagine laburista[119]. La caduta del progetto di legge provocava una serie di reazioni che interessavano tanto il governo quanto le forze politiche nazionaliste. Mentre queste ultime avevano reagito in modo differente alla conclusione dell'*iter* parlamentare — aspre erano state le reazioni dei nazionalisti scozzesi; moderate, invece, quelle gallesi — negli studi dell'Autore italiano, una certa attenzione, veniva riservata alle scelte che l'Esecutivo di Sua Maestà poteva assumere in una situazione di *impasse* ove, in *extrema ratio*, si ammetteva l'ipotesi di un arresto del processo di *devolution of powers*. Se da un lato l'accordo con i liberali assumeva le sembianze di una scelta strategica, veniva presa in considerazione, dall'altro lato, anche la possibilità di proporre un nuovo complesso legislativo nel quale potevano trovare un preciso spazio, nel più ampio perimetro devolutivo, sia la revisione del sistema elettorale che l'adozione di un *Bill of Rights.* In ultima istanza, il governo laburista, ammetteva la possibilità di ricorrere, nuovamente[120], ad un istituto di democrazia diretta: il referendum. Quest'ultima proposta — che era stata già avanzata dal Primo Ministro il 16 dicembre 1976 in sede di apertura del dibattito parlamentare sul *Bill*[121] — sembrava non convincere il giurista italiano[122].

6. Lo *Scotland Act* ed il *Wales Act*. Un destino segnato dall'istituto referendario

Con il *lib-lab pact* si giungeva ad una nuova fase del tormentato sviluppo della *devolution* negli anni '70. È da questa prospettiva, dunque, che Bonomi guardava all'intesa intrapartitica che il Primo Ministro Callaghan aveva raggiunto con il liberale David Steel. L'accordo sul quale si basava l'alleanza tra le due compagini politiche, muoveva dalla necessità di

[118] «Il governo è risultato sconfitto per 312 voti contro 283: hanno cioè votato a favore della mozione governativa 264 laburisti, 2 liberali, 14 nazionalisti e altri 3, mentre tutti i conservatori hanno votato contro, assieme ad 11 liberali, 7 altri ed addirittura 22 laburisti, mentre altri 20 si sono astenuti», si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, cit., p. 965. Si consiglia, altresì, l'analisi del contributo A. Evans, *Devolution and parliamentary representation: the case of Scotland and Wales Bill 1976-7*, in *Parlamentary history*, vol. 37, n. 2, 2018, p. 290.

[119] In virtù di queste circostanze, il Gabinetto Cellaghan, veniva definito dallo studioso italiano come un «governo di minoranza» indebolito non solo dalla caduta del *Devolution Bill* ma anche dalla mancata approvazione, il 17 marzo 1977, del bilancio preventivo per il 1978. In presenza della acuta frammentazione in seno alla compagine laburista, la *leader* dei Conservatori, Margaret Thatcher, proponeva una mozione di *no confidence* che, discussa il 23 marzo, veniva respinta grazie al sostegno dei liberali. Si suggellava, così, la genesi del *lib-lab pact*. Si legga, in proposito C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1977, pp. 870-874.

[120] Il ricorso all'istituto referendario, nell'ordinamento giuridico britannico, era avvenuto in due circostanze che, seppur precedenti al dibattito sulla *devolution*, sono cronologicamente ascrivibili agli anni Settanta. Nel primo caso si sottoponeva, con una consultazione del 1973, al corpo elettorale nord-irlandese, un quesito relativo alla «continuazione o meno dell'appartenenza al Regno Unito», indi per cui si consiglia la lettura di G. Montella, *I confini d'Irlanda: limiti e carenze del Northern Ireland (Border) Poll 1973*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 2012, pp. 175-190; per la seconda volta, invece, il ricorso al referendum avvenne il 5 giugno 1975 quando si sottopose al voto popolare la scelta di aderire alla CEE. Circostanza, questa, in cui è stato osservato che «tale consultazione popolare costituì il primo esempio di democrazia diretta a livello nazionale nella storia britannica», il riferimento è a J. O. Frosini, G. Tagiuri, *Il referendum del 1975*, cit., p. 160. Si consiglia altresì la lettura di L. Volpe, *Local Option e Referendum nel Regno Unito*, in *Diritto e Società*, n. 4, 1992, pp. 622 e ss.

[121] C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, cit., p. 963.

[122] C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, cit., p. 967.

fronteggiare l'instabilità che si rifletteva sull'operato del Gabinetto[123]. L'attenzione dello studioso italiano si focalizzava, quindi, sui contenuti dell'accordo che garantiva l'appoggio esterno dei liberali al governo laburista. Baricentro di questa intesa era la necessità di adottare due differenti *Bill*, uno per la Scozia e l'altro per il Galles, in modo da rispondere alla eterogenea intensità delle direttrici nazionaliste. Le distinte normative avrebbero dato senso compiuto ad una *devolution* "pacificamente" asimmetrica passando per una contrazione delle prerogative dei Segretari di Stato di entrambe le aree territoriali, per una nuova tipologia di rapporti tra il Parlamento e le Assemblee devolute (in questo caso i poteri di riserva sarebbero stati attivati da Westminster solo in presenza di un palese pregiudizio, da parte degli enti regionali, in una materia non devoluta) ove i conflitti di competenza non sarebbero più stati risolti mediante un controllo politico bensì attraverso l'istituzione di un comitato giudiziario[124]. I contenuti di questa intesa non si esaurivano nei termini appena accennati ma si estendevano altresì all'istituzione di comitati congiunti con il fine di deliberare sulle materie di comune interesse tra il centro e le due periferie, al riconoscimento — in capo alle due Assemblee — del potere di revisionare il sistema del *local government* nei rispettivi territori di competenza e, in fine, alla possibilità, per la sola Assemblea scozzese, di sciogliersi con una delibera della maggioranza qualificata dei suoi membri. Fuori dal perimetro del *lib-lab pact*, invece, restavano una serie di questioni care ai Liberali: un nuovo sistema finanziario che riconoscesse un'autonoma imposizione per le Assemblee

[123] Ragione, questa, per cui è stato osservato che il *lib-lab pact* era un accordo tattico ascritto impropriamente nel *genus* della coalizione. Si veda A. Torre, *Il Regno Unito*, cit., p. 216. Ciò si ritiene possa essere compreso anche alla luce dello studio di Bonomi che riconosceva come: «la coalizione liberal-laburista […] consente, a tutt'oggi, a Callaghan di restare al potere malgrado la opposizione dei conservatori, della sinistra laburista e dei nazionalisti». Si legga C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1977, p. 1826; in altra sede, lo studioso italiano, riteneva che questa alleanza «risultava ulteriormente determinata» dalle «flessioni registrate dai due partiti nelle elezioni locali di maggio [1977]», si rimanda alla lettura di Id, *I due «Bills» per Scozia e Galles: un passo avanti per la «devolution of powers»*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1978, p. 211.

[124] «Il comitato giudiziario del Consiglio Privato della Corona sarà l'unica e sola corte competente a deliberare nei giudizi di competenza, fra le assemblee e Westminster, e con ciò si è voluta attribuire tale importantissima funzione ad un organo eminentemente giudiziario, anziché politico», si veda C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* cit., p. 1827.

delle aree celtiche[125], l'introduzione del sistema elettorale di rappresentanza proporzionale[126] e, in fine, la contrazione, per i rappresentanti delle due nazioni, eletti a Westminster, delle prerogative di voto sulle *issues* tipicamente inglesi[127].

La scelta di ricorrere a due separati *Bill* diveniva ufficiale nell'autunno 1977, con la pubblicazione degli stessi e l'avvio della relativa discussione in Parlamento. Ricorrendo ancora una volta alla *guillotine motion*, i testi delle due proposte di legge venivano approvati il 19 novembre. Carlo Bonomi accoglieva tale circostanza attraverso un'analisi organica dei due disegni di legge, collocata nel più ampio sfondo di una serie di quesiti dinnanzi ai quali ravvisava il rischio di una distorsione del processo di *devolution* che avrebbe compromesso il principio unitario sul quale si reggeva lo Stato britannico[128].

Tra le varie proposte che erano confluite nell'architettura dell'impianto devolutivo si riscontrava l'accoglimento, in entrambi i progetti di legge, di clausole che attribuivano a Westminster dei poteri nell'ambito delle *devolved matters*, continuando, altresì, a riconoscere la centralità del Segretario di Stato, cui veniva attribuita la funzione di invitare il Parla-

[125] Il rigetto esplicito alla proposta liberale era avvenuto attraverso la pubblicazione del *White Paper "Devolution: Financing the Devolved Services"*. In questo Libro Bianco, il Gabinetto laburista ribadiva la sua preferenza verso un sistema finanziario basato sul *block grant*, respingendo senza mezzi termini l'idea di attribuire alle due Assemblee dei poteri di imposta. Con l'adozione di questo ulteriore Libro bianco, l'Autore reputava come «assai deludente» la scelta del governo. Allo stesso tempo, convenendo con le riflessioni di J.D. Stewart, il giurista italiano puntualizzava che il sistema finanziario basato sul *block grant* contrastava con le conclusioni cui era giunto il *Layfield Committee* che ammetteva la possibilità, per i nuovi enti locali, di ricorrere all'istituzione di autonome imposte sul reddito, volte ad alimentare un gettito fiscale che sarebbe stato investito nei servizi dagli stessi enti erogati, ovvero garantiti. Si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., pp. 211-215; per un'analisi dei lavori del *Layfield Committee* si consiglia di leggere Id, *La struttura finanziaria degli enti locali in Gran Bretagna: «Waiting for Layfield» ovvero l'arte di temporeggiare*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1976, pp. 721 e ss.

[126] È stato ampiamente osservato che il sistema di rappresentanza proporzionale era l'opzione preferenziale, negli anni Settanta, del Partito Liberale britannico al punto che, con una vena a dir poco critica, l'Autore osservava come l'adozione del sistema maggioritario per l'elezione delle Assemblee di Scozia e Galles, alla luce del *draft* delle due proposte di legge, era «il più grande fallimento dei liberali che non sono riusciti a smuovere i laburisti da questa loro impostazione», in proposito si legga C. Bonomi, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., p. 213;. Nella stagione del *lib-lab pact* la propensione verso questo sistema elettorale non era circoscritta solo ed esclusivamente all'ambito della *devolution of powers,* ma era estesa anche ad un altro dibattito, quello relativo alle elezioni del Parlamento Europeo come è stato osservato nella precedente nota n. 68.

[127] C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* cit., pp. 1826-1827; Id, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., p. 211.

[128] Nella specie l'Autore affermava: «D'altro canto, in Scozia i Lauristi, i Conservatori ed i Nazionalisti hanno ognuno il 30% delle generali preferenze, in base ai sondaggi di opinione: se dovessero essere i Nazionalisti a vincere la maggioranza dei seggi, pur non avendo più voti in assoluto, si aprirebbe la strada alla secessione?». Successivamente, in merito ai rapporti tra il Westminister e l'Assemblea scozzese rilevava che, se i contrasti tra le due assemblee si fossero inaspriti avrebbero garantito un vantaggio elettorale per i nazionalisti: «il cui supporto popolare potrebbe, raggiunti determinati livelli, indicare la strada del federalismo». Il riferimento precipuo è a C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* cit., pp. 1826-1827; Id, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., pp. 213-214. Tali considerazioni dovrebbero essere lette alla luce di un precedente contributo con il quale l'Autore dava voce alle remore di Brain Smith nei confronti del processo di *devolution*. Ci si riferisce, in questa sede, a Id, *La devoluzione dei poteri in Gran Bretagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1977, pp. 1990-1991. Nella specie, è opportuno precisare quanto segue: è possibile ritiene che gli orientamenti dello studioso britannico abbiano inciso sul pensiero e sugli studi dell'Autore italiano limitatamente a tale affermazione (con la quale il Bonomi ricostruiva il commento di Smith): «Al momento attuale la devoluzione appare quanto meno un primo passo, e non di più, per gli scozzesi, sulla strada per il separatismo».

o sconfinato, financo indirettamente, il *limen* delle materie riservate. Questa previsione veniva estesa anche ai casi in cui l'oggetto di tale ingerenza sarebbe stata la legislazione internazionale ed europea. In virtù di tali previsioni, inerenti al *Secretary of State* della Scozia, Bonomi osservava come «molti si augurano che nel corso dell'approvazione del *Bill* questa figura venga logicamente ridimensionata»[129].

Lo snodo cruciale dell'*iter* parlamentare relativo alle due proposte di legge si manifestava sul finire del gennaio 1978 allorquando i *draft* delle stesse erano sottoposte al vaglio della *Committee Stage*. Fu questa la sede in cui il deputato George Cunningham aveva avanzato la proposta di indire un referendum, per la sola Scozia, in modo da sottoporre alla volontà popolare, la decisione definitiva sull'efficacia della *legislative devolution*. L'emendamento così presentato dai laburisti veniva accolto dalla Camera dei Comuni che non perdeva occasione per approvare una proposta analoga anche per il Galles. La peculiarità di questa scelta risiedeva nella previsione di un *quorum*, raggiunto il quale il referendum poteva essere considerato, dal Parlamento, come valido pur conservando (solo formalmente) i suoi crismi consultivi. Tale soglia era stabilita nel voto favorevole del 40% degli aventi diritto, considerata dallo studioso italiano, ancora una volta con lucido realismo, come «una barriera assai difficilmente superabile» alla luce degli esiti del precedente appuntamento referendario, quello relativo all'adesione alla CEE, in cui la stessa soglia non era stata raggiunta.

La scelta di ricorrere al referendum, anche in questa circostanza, acquisiva quei lineamenti volti ad arricchire il dibattito scientifico-costituzionale sul ricorso ad un istituto che, certamente, aveva contribuito a dare linfa vitale alla democrazia locale in epoca vittoriana[130], senza trovare, però, grandi spazi operativi nel più complessivo scenario giuridico della «patria della sovranità del Legislativo»[131]. In realtà la decisione di rimettere alla volontà popolare, mediante un istituto di democrazia diretta, il destino — *ergo* l'efficacia[132] — di due leggi che avrebbero mutato l'organizzazione costituzionale del Regno Unito, doveva essere letta alla luce della instabilità politica in cui le *statute law* in questione erano state approvate[133]. Carlo Bonomi, senza giri di parole, assumeva una postura profondamente critica verso questa scelta sino a ravvisare l'esigenza di un rinnovamento costituzionale tale da lubrificare quel «meccanismo legislativo e politico» che avrebbe dato una rinnovata vitalità alla *Constitution* evolutiva del Regno Unito. Questa è la ragione per cui si ritiene che

[129] C. Bonomi, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., pp. 213-214.
[130] A. Torre, *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito*, cit., pp. 206-207.
[131] A. Torre, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Federalismi.it,* n. spec. 1, 2017, p. 37.
[132] Come aveva avuto modo di osservare lo stesso Autore italiano, per la prima volta, nella storia costituzionale del Regno Unito, una legge – dopo aver ottenuto il *Royal Assent* – veniva sottoposta ad una consultazione referendaria che avrebbe determinato o pregiudicato il dispiegamento dei suoi effetti giuridici, si legga C. Bonomi, *Gran Bretagna: l'approvazione dello «Scotalnd Act» e del «Wales Act»*, cit., p. 363. Nello stesso senso si esprime A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in Id, J.O. Frosini, *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 2012, p. 74.
[133] Si legga A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito*, cit., p. 72 ove l'A. afferma: «Nel 1979, quando l'incerta amministrazione di James Callaghan stava ormai attraversando una fase di inarrestabile declino che l'avrebbe condotta a una clamorosa caduta, il referendum fu impiegato per portare a soluzione, mediante un diversivo extraparlamentare, l'acre controversia sulla *devolution*, questione altrettanto impegnativa sotto il profilo costituzionale di quanto fosse l'adesione alla CEE, ma nella pratica ancora più destabilizzante in quanto l'Esecutivo laburista era entrato in una cronica condizione *hung government*».

l'Autore, alle soglie dell'*explicit* della sua produzione scientifica abbia dato spazio al dibattito sulla riforma del Parlamento d'Oltremanica. Non si ritiene di errare se, ancora una volta, si rinviene negli stimoli forniti dal Mackintosh[134] quell'innesco che ha portato lo studioso italiano a riflettere sulla questione. Ai fini del presente contributo, tale analisi, rileva per una ragione precisa ed inequivocabile: Bonomi poneva in una relazione dialettica le varie proposte che avevano interessato, nel dibattito parlamentare ricostruito sino ad ora, l'organizzazione dell'Assemblea scozzese — in maniera specifica, le differenti proposte relative alle Commissioni — con il *Select Committee on Procedure* per l'anno 1977-78. È questa l'occasione in cui, lo studioso italiano, riconosceva, nelle formule approvate con lo *Scotland Bill*, un compromesso tra la proposta del 1976 caduta con la *guillotine motion* e il definitivo *Act* che avrebbe ottenuto il *Royal Assent* il 31 luglio 1978[135]. Erano questi i termini con cui gli studi di Carlo Bonomi sulla *devolution of powers* si interrompevano.

7. Conclusioni. Una domanda senza risposta

Le ultime ricerche che Carlo Bonomi pubblicava nel 1981 non avevano ad oggetto la *devolution of powers*[136]. Con gli scritti del 1979 si concludeva, a tutti gli effetti, la complessiva analisi che questi aveva condotto nei sei anni precedenti all'indizione del referendum del Primo marzo 1979. È d'uopo precisare che la vicenda referendaria, se non negli elementi di cui si è appena detto, non è stata oggetto di una ricerca organica condotta da Bonomi. Il ricorso all'istituto di democrazia diretta, che ha interessato tanto la Scozia quanto il Galles, con i suoi esiti negativi[137], rappresentava il capolinea di un lungo viaggio che, par-

[134] Non è un caso se Bonomi non perdeva occasione per recensire l'ultima monografia scritta da Mackintosh prima della sua prematura dipartita. Si legga C. Bonomi, *John P. Mackintosh (ed. by), People and Parliament, London Saxon House, 1978, 214,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1979, pp. 342-344.
[135] Si rimanda alla lettura del contributo C. Bonomi, *La riforma del Parlamento in Gran Bretagna: elementi istituzionali e progetti operativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2-3, 1979, pp. 655 e ss.
[136] C. Bonomi, *L'atteggiamento del governo britannico nei confronti dei monopoli di pubblici servizi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1981, pp. 732 e ss.; Id, *Governo e ricerca scientifica in Gran Bretagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1981, pp. 733 e ss.
[137] J. Mitchell, C. Williamson, *Choreography of defeat: the fall of the 1979 Governement*, in *Parlamentary history*, vol. 41, n. 2, 2022, pp. 342-365. Nel caso scozzese un ruolo determinate fu giocato dalla previsione della *40 per cent rule.* Infatti, seppur «[L]a maggioranza dei votanti si espresse in favore del programma devolutivo approvato dal Parlamento» nella misura del 51.6%, «che rappresentava una percentuale del 32.85%» del corpo elettorale, non si riuscì ad integrare la soglia del 40% che avrebbe attribuito validità all'istituto di democrazia diretta, si rimanda alla lettura di M. Caielli, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1° marzo 1979,* in A. Torre, J.O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 2012, p. 231; in Galles, invece, nonostante l'affluenza alle urne avesse raggiunto il 59%, la maggioranza schiacciante degli aventi diritto al voto si espresse in senso negativo sul quesito a loro sottoposto. Il 79.7% dei votanti, infatti, decise di rigettare lo schema devolutivo così come delineato dal *Wales Act 1978*. Si consiglia la lettura di G. Aravantinou Leonidi, *The Welsh Veto. Il referendum in Galles del 1979: gli esiti inattesi di un "espediente politico"*, in A. Torre, J.O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 2012, pp. 261-276. Gli esiti negativi del duplice appuntamento referendario determinarono il definitivo tracollo del gabinetto Callaghan con l'approvazione della mozione di *no confidence* avvenuta il 28 marzo 1979 con lo scarto di un solo voto, si veda M. D. Poli, *Il laburista che "spianò la strada" alla lady di ferro*, cit., pp. 991-933. Il successivo gabinetto conservatore, presieduto da Margaret Thatcher, avrebbe definitivamente abrogato, nel luglio dello stesso anno, sia lo *Scotland Act* che il *Wales Act* dando avvio ad una nuova fase per l'unionismo *tory,* si segnala a tal proposito il seguente contributo A. Torre, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 3.

allelamente, privava la scienza giuridica italiana di uno dei suoi più attenti cultori delle *issues* britanniche. Volendo ricorrere ad una metafora elaborata dalla più sensibile delle dottrine, se la *Constitution* d'Oltremanica può essere raffigurata come un torrente[138], Carlo Bonomi era stato quel canoista che, remando nelle curvature che restringevano le traiettorie, in quei tratti in cui si incrementava sempre più l'intensità del corso d'acqua, con le relative accelerazioni, mostrava tutta l'abilità necessaria per vincere le insidie del fiume. In altri termini, mediante la ricostruzione delle sue ricerche sulla devoluzione dei poteri costituzionali nel Regno Unito degli anni Settanta, in questa sede, si è voluto dimostrare come, nella dottrina italiana, i suoi studi — che dettagliatamente ricostruivano il relativo processo di *devolution* nei termini politico-istituzionali (afferenti alle scelte assunte dai vari Gabinetti, che si sono susseguiti, nonché alle discussioni parlamentari) e scientifico-costituzionali (con riferimento alle analisi condotte sui contributi di Mackintosh considerato, tanto esplicitamente quanto implicitamente, come il più autorevole fautore del pensiero devoluzionista) — hanno tracciato la direzione verso la quale schiudere un *access point* afferente all'interpretazione della *Constitution* evolutiva delle isole britanniche: quello della forma di governo. Ciò viene autorevolmente sostenuto da quella dottrina — con cui si conviene — che, con lungimirante attenzione, tre decenni fa, ha acceso i riflettori sulle riflessioni elaborate da Carlo Bonomi, attribuendo al giurista italiano il merito di essere stato, sul piano metodologico, il primo studioso a riflettere sulla necessaria intersezione tra le riforme del *local government*, l'affermazione della struttura regionalista e l'introduzione di una *devolution of powers* quale sintesi della complessiva revisione dell'organizzazione costituzionale del Regno Unito[139].

Se, in definitiva, Carlo Bonomi è stato un ricercatore italiano che conosceva profondamente l'ordinamento britannico al punto da poter elaborare degli studi che devono essere riscoperti nelle analisi diacroniche sulla *devolution* del Regno Unito, resta, in conclusione, un interrogativo al quale non è possibile fornire una risposta empirica, men che meno scientifica: quale contributo avrebbe potuto dare il giurista italiano alla dottrina di diritto costituzionale comparato, se negli anni successivi al tramonto dell'esperienza devolutiva del 1979, avesse continuato i suoi studi?

[138] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 47-48; Id, *Regno Unito*, cit., p. 47.
[139] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 111-114.