

Brexit e devolution nel Regno Unito: quando è lo Stato (e non l'UE) a mostrare i suoi limiti

di Gabriella Saputelli*

Abstract: Brexit and devolution in the UK: when problems depend on the State (and not on the EU) – Brexit has enormous implications on territorial constitution of the United Kingdom, on the relations between the Nations and on the unity of the country. Withdrawal from EU shows the complexity and the large numbers of competences involved in the EU integration process and, at the same time, it reveals limits and weaknesses of the very ancient UK form of state, founded on the sovereignty of Parliament and characterized by an unwritten constitution.

The article analyzes some of the tensions that have arisen in the British constitutional system as a consequence of the decision to leave the EU, with specific reference to devolution and intergovernmental relations between central institutions and devolved Nations.

4707

Keywords: devolution; Brexit; intergovernmental relations; retained EU law; common framework

1. Introduzione.

Brexit è uno degli eventi più rilevanti degli ultimi anni: le conseguenze di natura politica e costituzionale sono enormi sul piano esterno – nei rapporti con l'UE e nelle relazioni internazionali in generale – e interno, con forti implicazioni sul sistema costituzionale del Regno Unito¹, oltre che sull'assetto territoriale del

* Il lavoro è il risultato di una ricerca svolta nel Regno Unito grazie al supporto del *Center for Law and Society* dell'Università di Cardiff e dell'*Edinburgh Europa Institute* dell'Università di Edimburgo. Moltissime sono le implicazioni di *Brexit* sul Regno Unito e copiosissimo è il dibattito che si è svolto sia a livello nazionale che internazionale. La prospettiva prescelta (l'impatto di *Brexit* sulla *devolution*) e l'intento di far conoscere il dibattito che si è svolto nel Regno Unito su questo aspetto hanno portato a selezionare e a considerare prevalentemente fonti (dottrina e documentazione) straniere, limitando i riferimenti alla dottrina italiana 'strettamente' connessi al tema '*Brexit e devolution*'.

¹ Le ripercussioni di Brexit sul sistema costituzionale britannico sono state analizzate ampiamente in letteratura. In questa sede si richiamano: G. Caravale, *Brexit e Costituzione britannica*, Napoli, 2019; Sir J. Jowell, C. O'Conneide, *The Changing Constitution*, Oxford, 2019; A. L. Young, *The Constitutional Implications of Brexit*, in *European Public Law* 23, no. 4, 2017,

Paese².

Le discussioni che si sono svolte a livello istituzionale e accademico su questo tema hanno rivelato la complessità del fenomeno e la molteplicità dei fattori coinvolti e, allo stesso tempo, hanno acceso i riflettori sui punti deboli di un sistema da sempre indicato e apprezzato come modello di flessibilità e pragmatismo. L'incertezza che ancora permane e l'estrema varietà delle ipotesi che si profilano (nuovo accentramento, disintegrazione o riconfigurazione del Regno Unito)³ sono segni evidenti delle difficoltà richiamate.

Il Regno Unito che il 31 dicembre 2020 è uscito dall'Unione europea è infatti molto diverso da quello che nel 1973 vi fece ingresso, non solo per via dell'influenza dettata da quasi 50 anni di partecipazione al processo europeo, ma per il mutamento della stessa conformazione interna dello stato, profondamente cambiata per effetto dei processi di *devolution* iniziati alla fine degli anni '90. Certamente non si è più in presenza di uno Stato accentrato: sebbene le peculiarità del sistema non consentano di classificarlo tra i sistemi federali o regionali, esso viene spesso descritto come un '*Union State*' composto da quattro 'Nazioni'⁴, tre delle quali si caratterizzano per beneficiare di un forte decentramento di poteri secondo il modello asimmetrico.

Per le *devolved Nations* le ripercussioni⁵ riguardano non 'solo' la perdita dei fondi europei⁶ e delle opportunità del mercato interno, ma toccano temi ancor più

757-786; J. O. Frosini, *Is Brexit Ripping Up The Unwritten Constitution Of The United Kingdom?*, in *Italian Journal Of Public Law*, 2019, Vol. 11, Issue 1.

² Per una descrizione dei condizionamenti di Brexit sui governi delle tre Nazioni dal voto del 2016 cfr. L. Lloyd, *The Brexit Effect. How government has changed since the EU referendum*, Institute for government, Marzo 2019.

³ Le ipotesi richiamate sono efficacemente descritte nel lavoro del M. Keating, *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Droit et société* 2018/1, n. 98, p. 53-69. Moltissimi autori si sono interrogati sull'impatto di Brexit sull'unità del Regno Unito, evidenziando i rischi di una sua 'disintegrazione'; si veda, ad esempio, S. Douglas-Scott, *The Future of the United Kingdom*, in *European Journal of Legal Studies*, Special Issue, October 2019, 245-274, 274: «The eventual outcome of Brexit may be that, in leaving one union – the EU – Britain may in fact destroy its own union – the UK».

⁴ Sulla storia e sulle peculiarità dell'esperienza costituzionale del Regno Unito: R. Schütze-S. Tierney, *The United Kingdom and the Federal Idea*, Bloomsbury, 2018. Sui problemi di definizione del Regno Unito v. anche S. Douglas Scott, *op. cit.*, 264-265, secondo cui, nonostante i processi di devolution, "there has been little debate about what the 'Union' or 'UK' is or should be". Nel report della House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Union and devolution* (10th Report, Session 2015-16, HL Paper 149), 25 Maggio 2016 (disponibile su https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldconst/149/14910.htm#_idTextAnchor139) p. 15, sono state utilizzate diverse espressioni: «a unitary state with three special-status regions» (Professor Nicola McEwen), «a union state» (Professor Adam Tomkins and the British Academy) a «state of unions» (Professor James Mitchell) a «multination or multinational state» (Dr Andrew Blick, Dr Paolo Dardanelli and Professor Arthur Aughey) and a «plurinational state» (Professor Michael Keating).

⁵ Per una visione di insieme dell'impatto di Brexit sulle Nazioni (tenendo conto delle diverse posizioni politiche e costituzionali di Galles, Irlanda del Nord e Scozia), e su come i diversi interessi avrebbero dovuto essere considerati nel processo di recesso: House of Lords, European Union Committee, 4th Report of Session 2017-19HoL, *Brexit and devolution*, 19 luglio 2017.

delicati, come i confini tra Irlanda e Irlanda del Nord (e il relativo accordo di pace)⁷ e le aspirazioni secessioniste della Scozia⁸.

⁶ Sulla perdita dei fondi europei nelle diverse Nazioni: *European Structural Funds after Brexit: the UK Shared Prosperity Fund* (Institute for government, Settembre 2018), accessibile su (<https://www.instituteforgovernment.org.uk/printpdf/6873>); Sulla situazione nel dopo Brexit: P. Brien, *The UK Shared Prosperity Fund*, House of Commons Briefing Paper Number 08527, 3 September 2019.

⁷ Il cosiddetto ‘backstop’ – vale a dire l’accordo inteso a proteggere il Good Friday Agreement/Belfast Agreement che consente di mantenere confini aperti tra Irlanda del Nord e Irlanda – ha dominato buona parte del dibattito sulla Brexit. Sulle implicazioni e sulle vicende legate al *backstop* si rinvia ai due report: *Brexit and the backstop: everything you need to know*, pubblicato da *The UK in a Changing Europe*, 11 febbraio 2019 (accessibile a <https://ukandeu.ac.uk/brexit-and-the-backstop-everything-you-need-to-know/>); Institute for government, *Irish backstop*, 24 Febbraio 2020 (<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/irish-backstop>). Per un aggiornamento cfr. M. C. Murphy, *Brexit and Ireland/Northern Ireland’s Constitutional Future*, in Aa.Vv., *Brexit and the Union*, Report del Centre on Constitutional Change, 3 Febbraio 2020, 1-4 (disponibile su https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/2020-02/Brexit%20and%20the%20Union_.pdf).

⁸ Un primo referendum sull’indipendenza della Scozia si è svolto nel settembre 2014. Sul tema v. ampiamente: M. Keating (Ed.), *Debating Scotland. Issues of Independence and Union in the 2014 Referendum*, Oxford University Press 2017; C. Martinelli, *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino, 2016. A maggio 2019 è stato presentato un Referendum (Scotland) Bill, che fornirà le basi per un secondo referendum sull’indipendenza. Per aggiornamenti: J. Sargeant, *A second referendum on Scottish independence* pubblicato da The Institute for Government il 13 dicembre 2019 (disponibile su <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/second-referendum-scottish-independence>). Sull’indipendenza della Scozia e sulle conseguenti implicazioni per le relazioni con l’UE: K. Hughes (Ed.), *An Independent Scotland in the EU: Issues for Accession*, Edinburgh 2020, disponibile sul sito The Scottish Center for European Relations (<https://www.scer.scot/database/ident-12533>). Per aggiornamenti si rinvia alla pagina del Centre on Constitutional Change, *The Scottish Referendum Argument*, 10 febbraio 2020 con lavori di C. McCorkindale, A. McHarg *Constitutional Pathways to a Second Scottish Independence Referendum*; M. Keating, *A Second Scottish Independence Referendum?*; J. Gallagher, *When and if to Choose a Second Time*, tutti disponibili su https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/scottish-referendum-argument?utm_campaign=2601365_SPS%20Centre%20on%20Constitutional%20Change%20Newsletter%20-%20February%202020&utm_medium=email&utm_source=College%20of%20Arts%2C%20Humanities%20%26%20Social%20Sciences%2C%20The%20University%20of%20Edinburgh&dm_i=2MQP,1JR85,93UTT,58DJT,1. Uno dei concetti chiave nelle proposte e nel dibattito sull’indipendenza della Scozia è quello di *devolution max* (o *devo-max*), vale a dire il massimo livello di autonomia che potrebbe essere garantito alla Scozia, pur restando parte del Regno Unito, attraverso il riconoscimento della piena autonomia finanziaria (federalismo fiscale) e l’attribuzione della maggior parte delle competenze (ad esclusione di politica estera e difesa). Quale ipotesi alternativa e inferiore rispetto alla piena indipendenza (per questo denominata anche ‘*independence lite*’), la *devo-max* porterebbe il sistema britannico verso un modello quasi-federale, con ripercussioni a livello centrale e nazionale. Sull’emergere e sull’evoluzione del concetto v. N. Duclos, *Charting a New Political Notion: “Devolution Max” and its Circulation in Britain Since 2009*, in *Miranda*, 9, 2014, 1-17, disponibile su <http://journals.openedition.org/miranda/5852>; per uno studio comparato v. M. Keating, *Rethinking Sovereignty: Independence-lite, devolution-max and national accommodation*, in *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, Vol. 16, 10.2012, p. 9-29.

Come in altre parti d'Europa, anche nel Regno Unito la *devolution* è avvenuta in un contesto pienamente coinvolto e profondamente influenzato dal processo di integrazione europea (e in parte anche su impulso della stessa UE) e il recesso ha aperto la discussione sull'allocazione delle materie che erano prima di competenza dell'UE (sul piano esterno) e delle entità decentrate (sul piano interno) come, ad esempio, in materia di agricoltura, pesca e ambiente. A questo argomento seguono: la necessità di sostituire il '*common framework*' europeo con un '*British common framework*' in grado di salvaguardare il mercato interno britannico, l'opportunità di introdurre '*shared rules*' tra istituzioni centrali e istituzioni devolute, la possibile ridefinizione delle regole per la distribuzione delle risorse. Su questi aspetti le relazioni tra Whitehall/Westminster e le istituzioni decentrate sono state molto problematiche e i disaccordi politici hanno avuto delle evidenti ripercussioni 'costituzionali'.

Il presente contributo vuole offrire un'analisi delle tensioni che si sono generate nel sistema costituzionale britannico a seguito della decisione di uscire dall'Unione europea, con particolare riferimento alla devolution e alle relazioni tra istituzioni centrali (governo e parlamento) e *devolved Nations*. Da questa esperienza, infatti, emergono interessanti spunti di riflessione per gli studi regionali e federali in Europa e alcuni moniti per l'esperienza italiana, dove negli ultimi anni è stato avviato il processo di regionalismo differenziato.

2. Le caratteristiche della devolution e del contesto costituzionale britannico.

Il Regno Unito è uno stato plurinazionale con una forte differenziazione territoriale, culturale (storica e linguistica) e istituzionale, le cui radici affondano nell'antica storia del Regno⁹.

Su spinte esogene ed endogene, nel 1998 è iniziato un processo di devolution che ha portato all'istituzione di Assemblee legislative (ed esecutivi) a Cardiff, Edimburgo e Belfast, cui sono state affidate funzioni legislative in una pluralità di materie secondo quanto definito negli atti di devolution (c.d. *devolution settlements*)¹⁰. Da allora, in linea con l'approccio pragmatico tipico del

⁹ Per un'ampia ricostruzione delle vicende storiche del Regno Unito v. R. Schütze-S. Tierney, *The United Kingdom and the Federal Idea*, cit.

¹⁰ Diverse sono state le ragioni e le vicende che hanno dato impulso alla devolution nelle tre Nazioni, di conseguenza diverse sono state le funzioni e le materie attribuite. Mentre il Parlamento Scozzese e quello Nord Irlandese hanno avuto poteri legislativi fin dal 1999, la National Assembly for Wales ha avuto inizialmente poteri esecutivi e solo dal 2011 poteri legislativi. Gli accordi iniziali (Scotland Act 1998, Government of Wales Act 1998, NI Act 1998, tutti preceduti da referendum) sono stati modificati in tempi e con modalità differenti: per la Scozia ci sono stati uno Scotland Act nel 2012 e uno Scotland Act nel 2016; per il Galles un Government of Wales Act nel 2006, un Wales Act nel 2014 (preceduto da un referendum sul *law making power*) e un Wales Act nel 2017; per l'Irlanda del Nord, invece, ci sono stati diversi accordi, come il St. Andrews Agreement, il Hillsborough Castle Agreement, lo Stormont House Agreement e il Fresh Start Agreement. Sulla devolution nel Regno Unito si richiamano: J. Mitchell, *Devolution in the UK*, Manchester, 2009; V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 2001; G. Caravale, *A family of nations*.

sistema anglosassone, il processo è stato continuo e graduale, persino negli anni della crisi economica, in controtendenza rispetto all'accentramento che si è registrato nel resto dei paesi europei¹¹. La *devolution* è iniziata e continuata con una vistosa eccezione che ha riguardato il territorio più esteso del Regno Unito e la gran parte della popolazione: l'Inghilterra, per la quale è Westminster ad adottare leggi nelle materie devolute alle altre Nazioni (da qui la c.d. "*English question*"). Per ovviare a tale disequilibrio è stato adottato uno specifico meccanismo di partecipazione e votazione in Parlamento (c.d. EVEL: *English Votes for English Laws*), cui è stato affiancato un decentramento di funzioni alle autorità locali attraverso la stipula di altrettanti specifici accordi¹².

Per le implicazioni sulla forma di Stato e di governo – e le forti tensioni sulla struttura territoriale – la *devolution* ha rappresentato la modifica più importante della storia costituzionale del Regno Unito¹³.

Il modello di decentramento adottato nel Regno Unito è fortemente asimmetrico e, dal 2018, segue in tutte e tre le Nazioni (con una piccola variazione per l'Irlanda del Nord) la regola del '*reserved power model*', secondo cui le materie riservate alla competenza esclusiva del Parlamento centrale sono

Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e brexit, Napoli, 2017; D. Torrance, *Introduction to devolution in the UK*, House of Commons Briefing paper Number CBP 8599, 19 Giugno 2019. Sulla *devolution* in Scozia e sulla peculiare condizione della Scozia v. specificamente: D. Torrance, "*The settled will*"? *Devolution in Scotland, 1998-2020*, House of Commons Briefing Paper Number CBP-8441, 6 April 2020, J. Mitchell, *The Scottish Question*, Oxford, 2014, M. Lazarowicz & J. McFadden, *The Scottish Parliament: Law and Practice*, Edinburgh, 2018; D. McTavish (ed), *Politics in Scotland*, Abingdon, 2016. Sulla *devolution* e sulla condizione del Galles v. specificamente: D. Torrance, "*A process, not an event*"?: *Devolution in Wales, 1998-2020*, House of Commons Briefing paper Number CBP-8318, 6 April 2020; R. Deacon, A. Denton, R. Southall, *The Government and Politics of Wales*, Edinburgh, 2018. Sulla *devolution* e sulla condizione dell'Irlanda del Nord v. specificamente: D. Torrance, *Devolution in Northern Ireland, 1998-2020*, House of Commons Briefing paper Number CBP 8439, 4 February 2020; S. Fenton, *The Good Friday Agreement*, London: Biteback, 2018, D. Birrell, C. Gormley-Heenan, *Multi-Level Governance and Northern Ireland*, London, 2015.

¹¹ OECD Report, *Multilevel Governance Reforms. Overview of OECD Country Experiences* (2017).

¹² Sui problemi di rappresentanza in Inghilterra e sul sistema EVEL v. B. Guastaferrò, *Territorial Representation in Unitary States. Reforming National Legislatures in Italy and in the United Kingdom*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1/2019, pp. 149 – 160. Quanto alla *devolution*, in Inghilterra il processo è iniziato nel 2014 con il Greater Manchester Agreement che ha conferito competenze e fondi alle *Combined Authorities*. Altri accordi sono poi seguiti. Questo tipo di *devolution* si caratterizza per l'elezione diretta dei sindaci e per l'assenza di funzioni legislative. Per una descrizione della *devolution* in Inghilterra: M. Sandford, *Devolution to local government in England*, House of Commons Briefing Paper Number 07029, 26 March 2020. Per una descrizione delle autorità locali in UK: J. Wilson, *Local government*, The Institute for Government, 31 Maggio 2019 (disponibile su <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/local-government>). Per un aggiornamento sulla situazione v. da ultimo M. Kenny, *England's Territorial Politics After Brexit*, in *Brexit and the Union*, 3 Febbraio 2020, cit. 18-21.

¹³ Per l'analisi delle ripercussioni e delle asimmetrie che la *devolution* ha determinato sulla costituzione territoriale del Regno Unito, come la richiesta di indipendenza della Scozia nel 2014 e la rivendicazione di una maggiore rappresentanza in seno al Parlamento degli inglesi, v. B. Guastaferrò, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato: il Regno Unito tra Brexit e devolution*, in *DPCE online*, 2019/4, 2808-2813.

specificate negli accordi di devolution, mentre in tutte le altre materie i Parlamenti nazionali possono legiferare liberamente secondo il principio *'everything devolved unless reserved'*¹⁴. In generale c'è una completa separazione tra le competenze di Westminster e quelle delle *devolved legislatures*, inoltre le *'shared rules'*, in cui i due livelli sono chiamati a legiferare su una stessa materia, sono limitate.

In questo sistema il Parlamento centrale può intervenire (*by law*) nelle materie devolute anche se, 'normalmente', si astiene oppure interviene solo con il consenso delle istituzioni devolute: si tratta della convenzione costituzionale nota come *Sewel Convention*¹⁵, secondo cui i Parlamenti devoluti possono dare il loro consenso alla legislazione adottata dal Parlamento centrale in materie che interferiscono con le proprie competenze tramite la *Legislative Consent Motion (LCM)*. La convenzione ha avuto un ruolo centrale nelle relazioni tra istituzioni centrali e istituzioni devolute nei venti anni di devolution e, nel complesso, ha funzionato bene (se si considerano l'ampiezza e la frequenza con cui è stata utilizzata dal 1999 e i risultati ottenuti). Infatti, le proposte di consenso legislativo sono state votate in almeno una delle nazioni in relazione ad almeno 202 Atti del Parlamento e, su oltre 350 mozioni proposte, le *devolved legislatures* hanno negato, in tutto o in parte, il consenso alla legislazione adottata dal governo centrale in sole 13 occasioni; in tali casi le divergenze sono state risolte attraverso emendamenti o altre concessioni¹⁶. La *Sewel Convention* è stata inserita nello *Scotland Act* del 2016 e nel *Wales Act* del 2017 che hanno 'riconosciuto' la sua significativa influenza politica, ma non hanno conferito alla stessa valore legalmente vincolante – come la Corte Suprema ha avuto modo di affermare nel 2017 (*infra*).

Il contesto costituzionale in cui la devolution è avvenuta, infatti, è quello della forma di Stato britannica, fondata sulla sovranità del Parlamento (secondo la nota formula *"The King in Parliament"*) e caratterizzata dall'assenza di una

¹⁴ Secondo questo modello, le *devolved legislatures* possono legiferare in ogni ambito ad eccezione delle materie riservate e degli atti del Parlamento di Westminster cui viene accordata specifica protezione (essi sono inclusi nella Schedule 4 dello *Scotland Act 1998* e nella Schedule 7B del *Government of Wales Act*). La situazione dell'Irlanda del Nord è particolare poiché prevede tre categorie di competenze: reserved, excepted and transferred. Per una descrizione del riparto di competenze nell'Irlanda del Nord v. D. Torrance, *Devolution in Northern Ireland, 1998-2020*, cit.

¹⁵ La convenzione prende il nome dal ministro scozzese Lord Sewel che la espresse nel 1998 durante l'approvazione della legge che istituiva il Parlamento scozzese: «We would expect a convention to be established that Westminster would not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish parliament». La convenzione è stata poi estesa anche a Irlanda del Nord e Galles. Per una descrizione della Sewel convention v. G. Cowie, D. Torrance, *Devolution: The Sewel Convention*, House of Commons Briefing paper Number CBP-8883, 13 maggio 2020.

¹⁶ I dati relativi all'utilizzo della Sewel Convention negli anni sono contenuti nel lavoro di A. Paun, J. Sargeant, *Sewel Convention*, Institute for government, gennaio 21, 2020 disponibile su <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/sewel-convention>. Cfr. anche A. Paun, A. Cheung, L. Valsamidis, *Devolution at 20*, Institute for government, 4 Maggio 2019, 64-66 (disponibile su <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/devolution-at-20>).

costituzione scritta e rigida. In questo scenario la tutela costituzionale delle entità decentrate e la partecipazione delle stesse alle decisioni del livello centrale sono affidate a convenzioni costituzionali (come la ‘*Sewel Convention*’), la cui importanza politica non impedisce al Parlamento di ‘interferire’ o di estromettere le entità decentrate dalle decisioni che esso intende adottare e, finanche, di ‘revocare’ aspetti della devolution; più precisamente, non rende tali comportamenti giustiziabili.

La (quasi) assenza di una costituzione formale e la peculiarità di questa forma di stato hanno consentito una forte flessibilità del sistema, ma portano con sé anche il pericolo che «there are no clear ways of resolving the resulting conflicts»¹⁷.

La trasformazione di un sistema da accentrato a decentrato, soprattutto quando sono coinvolte funzioni legislative, richiede sotto il profilo strettamente giuridico un insieme di modifiche istituzionali dello stato nel suo complesso: un efficace sistema di relazioni intergovernative, adeguati strumenti di partecipazione, un sistema di giustizia ‘costituzionale’ per risolvere conflitti che sorgono nei riparti di competenze e a tutela delle prerogative degli enti autonomi¹⁸.

Nel Regno Unito gli adattamenti delle istituzioni centrali (Westminster e Whitehall) alla devolution sono stati minimi: la sovranità del Parlamento di Westminster non è stata messa in discussione¹⁹, è stata creata una netta linea di demarcazione tra le competenze e non sono stati istituiti processi decisionali congiunti tra Westminster e *devolved legislatures*. Nel complesso il sistema di raccordi e partecipazione è debole e rivela un’impostazione gerarchica dei rapporti tra istituzioni centrali e istituzioni devolute.

Il *Memorandum of Understanding (MoU)*, stabilito nel 1999 e aggiornato nel 2013²⁰, fissa i principi che supportano le relazioni tra i livelli di governo.

La sede principale di raccordo tra governo centrale e *devolved administrations* è data dal sistema di comitati interministeriali che va sotto il nome di *Joint Ministerial Committee (JMC)*, istituito nel 1999 in concomitanza con

¹⁷ M. Keating, *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, cit.

¹⁸ Su questi aspetti negli Stati federali e regionali v. A. D’Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2017, 13-40. Sulla connessione tra l’esigenza di una rappresentanza ‘territoriale’ nei parlamenti nazionali e il riparto di competenze tra stato centrale e autonomie territoriali, attraverso una comparazione tra Italia e Regno Unito, v. B. Guastafarro, *Territorial Representation in Unitary States. Reforming National Legislatures in Italy and in the United Kingdom*, cit., 168-195, che evidenzia le ragioni, le funzioni e il significato costituzionale delle riforme adottate, ma anche le difficoltà (pratiche e teoriche) che si pongono nell’includere la rappresentazione territoriale negli stati unitari.

¹⁹ S. Douglas-Scott, *The Future of the United Kingdom*, cit., 257: ‘UK devolution appears to leave Westminster parliamentary sovereignty unaffected’.

²⁰ Cabinet Office, *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, Ottobre 2013, disponibile sul sito del governo: <https://www.gov.uk/government/publications/devolution-memorandum-of-understanding-and-supplementary-agreement>.

gli accordi di devolution²¹. Il *JMC* si articola in sottocommissioni che affrontano questioni specifiche, tra cui va ricordato il *JMC Europe* per le relazioni con l'UE²² che funge sia come sede di coordinamento sia come sede per la risoluzione dei conflitti²³. Il *JMC* si riunisce anche in forma plenaria, con la partecipazione dei rispettivi *Prime Ministers*, quale sede primaria delle relazioni intergovernative.

Se il sistema di comitati interministeriali ha il compito di gestire le controversie di natura politica e finanziaria, il sistema di corti e, in special modo la Corte Suprema, si occupa delle controversie legali che riguardano la devolution, vale a dire le questioni relative al riparto di competenze e all'adozione di atti *ultra vires* da parte delle *devolved institutions*. Dal punto di vista formale la Corte Suprema non è una corte costituzionale, ma dal punto di vista sostanziale essa «concentrates on cases of the greatest public and constitutional importance»²⁴.

La possibilità del '*judicial review of legislation*' è una innovazione costituzionale per il Regno Unito, ma è limitata alle *devolved legislatures*: l'assenza di una costituzione rigida e la sovranità del Parlamento limitano la possibilità per la Corte di sindacare gli atti del Parlamento di Westminster²⁵.

Nella breve descrizione della devolution e del contesto costituzionale del Regno Unito occorre infine menzionare il sistema finanziario e fiscale: la distribuzione delle risorse è basata su una formula risalente al 1979 (c.d. *Barnett* formula) che consente a Westminster di allocare annualmente fondi alle tre Nazioni. Sebbene negli ultimi anni le amministrazioni devolute abbiano acquisito importanti poteri di imposizione fiscale, unitamente alla possibilità di trattenere le entrate nei propri territori, i governi devoluti continuano ad essere finanziati prevalentemente dal centro²⁶.

²¹ Per una descrizione delle relazioni intergovernative nel Regno Unito: D. Torrance, *Intergovernmental relations in the United Kingdom*, House of Commons, 25 luglio 2018 (disponibile su <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8371/>).

²² Il funzionamento e le caratteristiche del *JMC* sono fissate nel Memorandum of Understanding.

²³ Nel 2010, al fine di evitare una risoluzione caso per caso dei conflitti, è stato adottato un Dispute Resolution Protocol che stabilisce le procedure per risolvere conflitti (cfr. D. Torrance, *op. cit.*, 9).

²⁴ La citazione è presa dal sito della UK Supreme Court, *Role of the Supreme Court* (<https://www.supremecourt.uk/about/role-of-the-supreme-court.html>). La competenza della UK Supreme Court è prevista negli accordi di devolution. Inizialmente essa era stata affidata al Judicial Committee of the Privy Council e all'Appellate Committee of the House of Lords; la Constitutional Reform Act 2005 ha poi trasferito la giurisdizione sui "devolution issues" alla Supreme Court. Per una descrizione del sistema e della giurisprudenza adottata nei 20 anni di devolution v. J. Simson Caird, *The Supreme Court on Devolution*, House of Commons. Briefing Paper Number 07670, 27 July 2016, 3-4, che affronta anche le modalità attraverso cui la questione può essere sollevata davanti alla Corte.

²⁵ J. Simson Caird, *The Supreme Court on Devolution*, cit., 4.

²⁶ Per una descrizione del sistema finanziario v. A. Paun, A. Cheung, L. Valsamidis, *Devolution at 20*, cit., 44-56. Sul funzionamento della 'Barnett Formula' e sul dibattito relativo alla riforma del sistema fiscale: M. Keep, *The Barnett formula*, House of Commons Briefing Paper Number 7386, 23 gennaio 2020.

3. Ha funzionato la devolution? Una valutazione dei 20 anni di ininterrotto decentramento.

La panoramica del processo di devolution, delle sue caratteristiche e del contesto costituzionale fornisce la cornice di riferimento entro cui poter esaminare, comprendere e valutare i risultati raggiunti negli anni.

In occasione dell'anniversario dei 20 anni dall'adozione dei primi *devolution settlements* sono stati pubblicati alcuni reports che offrono diversi spunti di riflessione²⁷.

Un lavoro dell'*Institute for government*²⁸, ad esempio, ha provato a valutare i risultati della devolution nei vari territori attraverso l'utilizzo di più indicatori, come l'impatto sull'economia, sulla politica, sull'innovazione delle politiche e, infine, sulla costituzione (o unità) del Regno Unito.

Dall'analisi emerge che il più grande successo della devolution è stato il miglioramento della qualità della rappresentanza politica, della *governance* e della partecipazione pubblica, ovvero l'aumento della legittimazione dei governi e della fiducia nelle istituzioni, per via della percezione di una maggiore vicinanza ai cittadini²⁹.

Discreta è la valutazione della devolution nella sperimentazione di politiche innovative, vale a dire quale condizione per la creazione di '*laboratories of policy*'³⁰: i risultati sono stati a volte molto positivi, come dimostra la 'replica' di alcune misure a livello centrale (così è stato, ad esempio, per le politiche di assistenza agli anziani adottate in Scozia), altre volte non equiparabili o addirittura inferiori a quanto predisposto dal livello centrale (il riferimento è alle politiche di istruzione adottate in Galles)³¹.

Il rendimento dell'economia e la qualità dei servizi pubblici, invece, sono aspetti meno incoraggianti, in virtù della crescita delle disuguaglianze e di un

²⁷ V., ad esempio, A. Paun, T. Kidney Bishop, L. Valsamidis, A. de Costa, *Ministers reflect on devolution. Lessons from 20 years of Scottish and Welsh government*, Institute for government, 25 Marzo 2019, che raccoglie le interviste a 13 ex ministri.

²⁸ A. Paun, S. Macrory, *Has Devolution Worked? The first 20 years*, Institute for government, Londra 18 luglio 2019 (disponibile su <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/has-devolution-worked>).

²⁹ E. Gray, B. Page, *Has devolution enhanced public trust in the political system?*, e J. Mitchell, *Has devolution strengthened the UK constitution?*, in Akash Paun and Sam Macrory (a cura di), *Has Devolution Worked? The first 20 years*, cit., rispettivamente a pag. 109 ss., e 156.

³⁰ A. Paun, A. Cheung, L. Valsamidis, *Devolution at 20*, cit., 19-20.

³¹ J. Mitchell, *op. cit.*, 152. P. Coutts, *Has devolution produced successful policy innovation and learning?*, in A. Paun, S. Macrory (a cura di), *Has Devolution Worked? The first 20 years*, cit. pag. 123: «I conclude that there has been successful policy innovation, which sometimes influences policy decisions in other UK jurisdictions», e pag. 133: «In summary, devolution has enabled some important policy innovations, and offers an opportunity for the different jurisdictions to learn from each other. But we can do more to promote policy learning across the UK, while recognising that the UK will never be a pure evidence-led 'policy laboratory' due to differing political priorities and structural contexts».

livello dei servizi nelle nazioni non sempre migliore di quello che si ha in Inghilterra³².

Passando da uno sguardo di insieme ad una prospettiva ‘regionale’, emerge che la devolution ha avuto risultati diversi nei territori³³: più positivi in Scozia (riguardo all’aumento della legittimazione politica e alla sperimentazione di alcune politiche); discreti in Irlanda del Nord (in merito al processo di pace e alla diminuzione delle tensioni, sebbene non vi siano state significative ripercussioni sulla coesione sociale) e non pienamente soddisfacenti in Galles (dove il processo di devolution è stato attuato in ritardo). In Inghilterra, invece, dove il decentramento ha coinvolto le autorità locali, sono emerse disparità di poteri e risorse tra i territori, con risultati migliori a Londra, sia in termini di politiche sia in termini di rappresentatività. È opportuno tuttavia ricordare che la buona riuscita delle politiche non è imputabile solo alla devolution ma dipende da una pluralità di fattori, tra cui anche la qualità della classe dirigente.

La valutazione più critica riguarda l’impatto della devolution sulla costituzione del Regno Unito³⁴: anche per via delle modalità in cui il decentramento è stato realizzato – attraverso accordi asimmetrici continuamente rinegoziati – le relazioni tra centro e periferia non sono mai state affrontate nell’insieme.

I processi di devolution sono stati avviati per rispondere ad esigenze specifiche emerse nei diversi territori in un dato momento storico e non hanno seguito una logica unitaria: essi sono stati formulati senza considerare le implicazioni sull’intero sistema, ‘trasferendo’ così ad un tempo successivo il nodo della legittimazione costituzionale³⁵.

Un report della *House of Lords* pubblicato nel 2016 – un mese prima del referendum *Brexit* – rileva i limiti delle modalità attraverso cui sono stati attuati i processi di devolution e la mancanza di adeguate strutture costituzionali volte a controbilanciare il decentramento, vale a dire a rafforzare e a promuovere l’Unione³⁶. Il referendum sull’indipendenza della Scozia di pochi anni prima (nel

³² L. Budd, ‘Has devolution delivered an economic dividend?’, in A. Paun, S. Macrory (a cura di), *Has Devolution Worked? The first 20 years*, cit., 95 ss., pag. 107: “What is clear is that devolution has not been able to arrest the increase in regional inequalities across the UK, which these three shocks have reinforced”.

³³ A. Paun, S. Macrory (eds.), *Has Devolution Worked? The first 20 years*, cit., capitolo I: D. Torrance, *Has devolution in Scotland delivered what was promised before 1999?* (p. 33-44); C. Gormley-Heenan, *Has devolution brought peace, stability and good governance to Northern Ireland?* (p. 45-56); G. Holtham, *Has devolution led to more effective government in Wales? The case of the economy* (p. 57-70); T. Travers, *Has devolution to City Hall benefited London and Londoners?* (p. 71-81); M. Sandford, *Is devolution to England’s cities here to stay?* (p. 82-93).

³⁴ In merito v. J. Mitchell, *Has devolution strengthened the UK constitution?*, cit., 146-157.

³⁵ *Ibidem*, 157.

³⁶ House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Union and devolution*, cit., par. 99: «There is no evidence of strategic thinking in the past about the development of devolution. There has been no guiding strategy or framework of principles to ensure that devolution develops in a coherent or consistent manner and in ways which do not harm the Union. Instead, successive Governments have responded individually to demands from each nation. Devolution has thus developed in an ad hoc fashion, with different constitutional conversations taking place separately in different parts of the country» (par. 99).

2014), infatti, aveva fatto emergere gli effetti della devolution sulla stabilità dell'Unione e acuito le preoccupazioni sull'integrità del Regno Unito.

Oltre all'assenza di adeguate riflessioni sulla costituzione territoriale nel Regno Unito, il report sottolinea il mancato adattamento delle istituzioni centrali (Parlamento e Governo) alla devolution. L'aspetto costituzionale più critico e decisivo nei sistemi decentrati è difatti relativo alla gestione dei conflitti tra le diverse componenti che li costituiscono.

Nel tempo sono emerse, inevitabilmente, le debolezze del sistema di relazioni intergovernative legate alla mancata trasparenza dei lavori, alla natura consultiva degli organi preposti e, soprattutto, alla loro convocazione su impulso del governo centrale. Basti portare ad esempio la 'sessione plenaria' del *Joint Ministerial Committee (JMC)*, sopra menzionata, che si sarebbe dovuta riunire almeno una volta l'anno e invece non è mai stata convocata dal 2002 al 2008³⁷. Tale circostanza lascia intendere che i contrasti sono stati risolti principalmente in modo informale, attraverso accordi politici³⁸, ed è fortemente sintomatica della inadeguatezza del *forum* quale sede di coordinamento e raccordo, così come dello scarso interesse a sviluppare approcci comuni. L'unica eccezione è stato il *JMC Europe* che dal 1999 si è riunito regolarmente.

Quanto alla giustiziabilità delle relazioni tra enti, nel periodo antecedente la creazione della *UK Supreme Court* (fino al 2009) i casi in materia di devolution affrontati dalle corti sono stati pochi (circostanza che conferma l'utilizzo di metodi di risoluzione volti a prevenire il contenzioso)³⁹. Dal 2009 la Corte ha giocato un ruolo più rilevante, soprattutto in riferimento al Galles che ha visto tre proposte di legge impugnate, mentre fino al 2016 tale possibilità non si era mai verificata per la Scozia⁴⁰. L'adozione di pronunce significative in questi anni ha contribuito a conferire alla *UK Supreme Court* un carattere 'costituzionale', come sostenuto nel 2018 dal suo Presidente: «I think that the only conclusion I can draw is that devolution of legislative – as opposed to executive – power turns the United Kingdom Supreme Court into a genuinely constitutional court»⁴¹.

Nonostante l'evoluzione descritta, il ruolo della UK Supreme Court nelle relazioni intergovernative è ancora molto limitato se comparato con il ruolo

³⁷ Per questi dati v. Institute for government, *Devolution: Joint Ministerial Committee*, 5 Novembre 2019 (disponibile su <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/devolution-joint-ministerial-committee>). Per un'analisi critica e per alcune proposte volte a migliorare il sistema delle relazioni intergovernative v. A. Paun, R. Munro, *Governing in an Ever Looser Union, How the four governments of the UK co-operate, negotiate and compete*, Institute for government 19 febbraio 2015.

³⁸ A. Paun, A. Cheung, L. Valsamidis, *Devolution at 20*, cit., 68-69.

³⁹ J. Simson Caird, *The Supreme Court on Devolution*, cit., 13-14, che richiama R. Hazell, «Out of Court: Why have the courts played no role in resolving devolution disputes in the United Kingdom» *The Journal of Federalism* (2007) p.589.

⁴⁰ Per l'analisi della giurisprudenza sulla devolution dal 2009: J. Simson Caird, *The Supreme Court on Devolution*, cit., 15 ss.

⁴¹ Lady Hale, President of The Supreme Court, *Devolution and The Supreme Court – 20 Years On*. Scottish Public Law Group 2018, Edinburgh, 14 giugno 2018 (disponibile su: <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-180614.pdf>).

determinante che le Corti costituzionali rivestono nei sistemi federali e regionali, dove hanno progressivamente assunto una posizione centrale. Oltre alla risoluzione politica delle controversie avvenuta soprattutto nel primo periodo, tale diversità può essere spiegata attraverso l'influenza di altri fattori: il ruolo limitato dei giuristi e del diritto nel sistema anglosassone, a fronte di una estesa cultura amministrativa, così come la flessibilità degli accordi di devolution e la natura della costituzione del Regno Unito; entrambi gli aspetti favoriscono la risoluzione dei conflitti intergovernativi attraverso altre modalità⁴².

In un quadro costituzionale rimasto pressoché identico nel suo assetto istituzionale, i diversi livelli di governo hanno lavorato insieme, affrontato problemi comuni e risolto conflitti attraverso accordi politici e con l'aumento della spesa pubblica⁴³.

Così la devolution ha funzionato bene nel primo decennio, in un contesto politico e partitico omogeneo – dato dalla presenza del partito laburista nei diversi livelli di governo – che ha consentito di comporre le tensioni, anche attraverso l'adozione di politiche espansive. Il medesimo sistema ha tuttavia mostrato i suoi limiti nel secondo decennio, quando sono cambiate le condizioni politiche (che hanno visto l'affermarsi della divergenza politica nelle varie Nazioni) e quelle economiche (per via della crisi economica e della necessità di adottare politiche restrittive).

Le strutture 'costituzionali' non rappresentano mai un ornamento; ce ne accorgiamo in tempi di crisi o in presenza di tensioni politiche e sociali. Così, anche nell'ordinamento britannico, quando la *fairness* politica e il pragmatismo sono venuti meno e la situazione finanziaria è divenuta critica...i nodi sono venuti al pettine.

La congiuntura economica negativa ha accentuato l'asimmetria e le disparità tra i territori, preparando in questo modo il terreno fertile, tra l'altro, proprio per *Brexit*: le tensioni sono state tante e tali che il 'sistema' si è trovato impreparato ad affrontare e a gestire la situazione. Anche in questo caso, certamente, non tutto è legato ai limiti dell'ordinamento costituzionale, ma molto è invece imputabile alla politica.

4. Brexit e le competenze di ritorno: il conflitto 'costituzionale' sul riparto.

Brexit è stato un vero *shock* per la costituzione territoriale del Regno Unito, per le relazioni tra le sue componenti e per l'unità del sistema⁴⁴. Diverse sono state le ripercussioni nelle tre Nazioni, in virtù della differenziazione storica,

⁴² A. Trench, *The Courts and Devolution in the UK*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2012, vol. 14, 303–322.

⁴³ A. Paun, R. Munro, *Governing in an Ever Looser Union, How the four governments of the UK co-operate, negotiate and compete*, cit., 1.

⁴⁴ Brexit è uno shock alla costituzione britannica tout court, come dimostrano le vicende legate ai rapporti tra Parlamento e governo e, da ultimo, alla prorogation del Parlamento. Su questi temi si rinvia alla nota 1.

istituzionale e politica che le caratterizza; diverse sono state, pertanto, le posizioni assunte.

Nell'Irlanda del Nord (dove la maggioranza dei voti espressi durante il referendum è stata “*remain*”) si è generata per lungo tempo una situazione di stallo istituzionale (a causa del collasso dell'esecutivo a gennaio 2017) che ha limitato significativamente la partecipazione alle negoziazioni nei comitati interministeriali, per via della presenza di soli funzionari e tecnici e non di rappresentanti politici⁴⁵. In Scozia (dove ugualmente la maggioranza dei voti è stata “*remain*”), l'atteggiamento istituzionale è stato principalmente di opposizione e contrasto⁴⁶. Nel Galles (dove la maggioranza dei voti è stata invece “*leave*”, con conseguente poco spazio per eventuali rivendicazioni politiche), l'atteggiamento è stato critico, ma anche collaborativo e propositivo⁴⁷.

Il conflitto costituzionale ha riguardato principalmente l'allocazione delle competenze di ritorno dall'UE: in proposito, le vicende legate all'adozione dello *European Union (Withdrawal) Act 2018 (EUWA)* hanno rappresentato l'apice delle tensioni che si sono generate.

Negli accordi di devolution le “relazioni internazionali” e i “rapporti con l'Ue” sono materie riservate al Parlamento di Westminster. La normativa che regola l'uscita dall'UE ha tuttavia delle enormi ripercussioni sulle competenze delle varie Nazioni, per cui esse hanno un forte interesse ad essere coinvolte nei processi decisionali.

L'analisi del conflitto non può che partire dalla celebre sentenza *Miller* del 24 gennaio 2017 che ha stabilito la necessità del coinvolgimento del Parlamento nel processo di uscita dall'UE e, dunque, di un atto legislativo per regolare le modalità e le condizioni di recesso. La lunga sentenza interessa particolarmente nella parte in cui dichiara che per l'adozione di questo atto legislativo non è richiesto il consenso delle Nazioni, le quali non hanno alcun “*legal veto*”. A sostegno di tale affermazione, i giudici hanno ribadito la portata della *Sewel convention*: «we do not underestimate the importance of constitutional

⁴⁵ Sulle implicazioni derivanti dalla mancanza dell'esecutivo a partire da gennaio 2017: J. Sargeant, J. Rutter, *Governing without ministers. Northern Ireland since the fall of the power-sharing executive*, Institute for Government, London 25 settembre 2019 (disponibile su <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/governing-without-ministers-northern-ireland>). Sull'impatto di questa condizione sulla partecipazione alle decisioni intergovernative: Cabinet Office, *The European Union (Withdrawal) Act and Common Frameworks* (marzo 2020), pag. 11, 13, 14. Il documento è disponibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/872831/Sixth-European-Union-Withdrawal-Act-and-Common-Frameworks-Report1.pdf.

⁴⁶ Gli aggiornamenti sulla posizione della Scozia sono disponibili sul sito del governo nella sezione relativa a Brexit: <https://www.gov.scot/brexit/>

⁴⁷ Quali esempi dell'atteggiamento collaborativo e propositivo nei confronti del governo centrale si possono menzionare le proposte volte ad assicurare il rispetto della devolution e della sussidiarietà (v. il report *Brexit and Devolution*, disponibile su <https://beta.gov.wales/sites/default/files/2017-06/170615-brexit%20and%20devolution%20%28en%29.pdf>). Per un aggiornamento sulla condizione del Galles v. J. Larner, D. Wincott, *Wales: Where Next?*, in *Brexit and the Union*, Center on Constitutional Change, 3 Febbraio 2020, 22-25.

conventions, some of which play a fundamental role in the operation of our constitution. The Sewel Convention has an important role in facilitating harmonious relationships between the UK Parliament and the devolved legislatures. But the policing of its scope and the manner of its operation does not lie within the constitutional remit of the judiciary, which is to protect the rule of law»⁴⁸. La *Sewel Convention* è e resta una “*political convention*” che non è stata convertita «*into a legal rule justiciable by the courts*»⁴⁹.

In accordo con la portata politica della *Sewel Convention* – e dunque in linea con il ruolo decisivo che le convenzioni rivestono nel sistema anglosassone – il governo centrale ha ritenuto di dover comunque richiedere il consenso delle istituzioni devolute.

Così, il 13 luglio 2017 il governo ha presentato alla House of Commons lo European Union (*Withdrawal*) Bill (*EUWB*) la cui funzione è «to provide structures and mechanisms to prepare the UK legal system for Brexit» e formare «the constitutional basis of a great deal of domestic law in the future»⁵⁰. Oltre ad abrogare la legge che aveva consentito l'ingresso del Regno Unito nell'Unione Europea, l'atto stabilisce disposizioni volte a garantire la continuità legale dopo il recesso dall'UE, attraverso la temporanea ‘congelazione’ del diritto europeo al momento dell'uscita e la sua conversione in diritto interno (il c.d. ‘*retained UE law*’); in un momento successivo a tale complesso normativo saranno poi apportate modifiche e adattamenti. Per facilitare l'attuazione e la modifica del ‘*retained EU law*’, così come l'approvazione delle regole necessarie al recesso, il EUWB concede estesi poteri regolamentari all'esecutivo (sezioni 8-9), tra cui la possibilità per i ministri del governo centrale di limitare temporaneamente, attraverso la normazione secondaria, le competenze delle tre Nazioni (nelle sezioni 10-11-12). Più precisamente, secondo la *Section 12*, l'adozione dei regolamenti nelle materie oggetto di ‘*retained EU law*’ da parte dei ministri del governo centrale preclude (o limita) l'intervento dei Parlamenti nazionali nelle materie di propria competenza che intersecano gli stessi oggetti. Gli estesi poteri conferiti all'esecutivo potranno essere esercitati per un periodo limitato (un massimo di due anni dopo il recesso) e anche i regolamenti avranno effetto per un

⁴⁸ The Supreme Court, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, 24 Gennaio 2017, [2017] UKSC 5, par. 151. La pronuncia è disponibile sul sito della Corte Suprema: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196.html>.

⁴⁹ *Ibidem*, par. 148. La letteratura sul caso Miller è immensa; in questa sede si richiamano: A. L. Young, *Brexit, Miller, and the Regulation of Treaty Withdrawal: One Step Forwards, Two Steps Back*, in *American Journal of International Law Unbound*, 111 (2018), 434-434, che la definisce “the constitutional case of the century” (434); ID., *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union: Thriller or Vanilla?*, in *European Law Review*, n. 42 (2017), p. 280-295; M. Elliott, J. Williams, A. L. Young, *The UK Constitution after Miller. Brexit and Beyond*, Hart Publishing 2018, su cui v. soprattutto il cap. 7 di A. McHarg, *Constitutional Change and Territorial Consent: The Miller Case and the Sewel Convention*.

⁵⁰ S. Douglas Scott, *op. cit.*, pag. 248. Il EU Withdrawal Act 2018 (EUWA) sarebbe stato applicato immediatamente nell'ipotesi di un ‘no deal’ o, nel caso di accordo approvato in Parlamento, alla fine del periodo transitorio previsto nell'accordo di recesso.

periodo altrettanto limitato (per un massimo di cinque anni): in pratica il tempo necessario per trovare un accordo tra i governi sul ‘*common framework*’.

Tali scelte non sono state condivise da Galles e Scozia: il giorno stesso della presentazione del EUWB i rispettivi Primi Ministri hanno adottato una dichiarazione congiunta per denunciare l’atto quale «a naked power-grab, an attack on the founding principles of devolution» e per dichiarare che «the Scottish and Welsh Governments cannot recommend that legislative consent is given to the Bill as it currently stands»⁵¹.

I parlamenti di Galles e Scozia non si sono limitati a negare il consenso⁵², ma hanno adottato proprie versioni del *Withdrawal Bill* per stabilire altrettante regole sulla continuità legale a seguito del recesso dall’UE: rispettivamente un *Welsh Continuity Bill*⁵³ e uno *Scottish Continuity Bill*⁵⁴. Entrambi gli atti sono stati impugnati dal governo centrale davanti alla *Supreme Court* per difetto di competenza, ovvero per l’interferenza con una materia (rapporti con l’Ue) riservata al Parlamento di Westminster.

Dopo mesi di negoziazione, al fine di ottenere il consenso dei parlamenti nazionali, l’*EU (W) Bill* è stato emendato in modo da preservare in minima parte le competenze delle *devolved Nations* nelle materie devolute. La formulazione finale della *Section 12* consente alle *devolved legislatures* di modificare il ‘*retained EU law*’ nelle materie di propria competenza, ma conferma la possibilità per i ministri del governo centrale di adottare regolamenti in tali materie; prevede la consultazione delle *devolved legislatures* prima dell’adozione dei regolamenti, senza tuttavia precludere ai ministri di adottare comunque l’atto. Anche se meno restrittiva della precedente⁵⁵, la nuova formulazione consente ancora al governo

⁵¹ ‘Responding to the introduction of the European Union (Withdrawal) Bill, First Minister of Scotland Nicola Sturgeon and First Minister of Wales Carwyn Jones have today issued the below joint statement’, 13 luglio 2017, disponibile su <https://news.gov.scot/news/eu-withdrawal-bill>

⁵² Nei Legislative Consent Memorandum di Scozia e Galles sono esposti i motivi del rifiuto del consenso. L’Irlanda del Nord non ha potuto adottare o negare la LCM per la particolare condizione politica e costituzionale in cui si è trovata.

⁵³ Law Derived from the European Union (Wales) Act 2018. Sull’iter di approvazione, le discussioni e le relazioni intergovernative relative all’atto v. il sito della National Assembly of Wales <http://www.senedd.assembly.wales/mgIssueHistoryHome.aspx?IIId=21280>.

⁵⁴ UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill. Sull’iter di approvazione, le discussioni e le relazioni intergovernative relative all’atto v. il sito del Parlamento scozzese: <https://beta.parliament.scot/bills/uk-withdrawal-from-the-european-union-legal-continuity-scotland-bill>.

⁵⁵ Sull’influenza esercitata dalle *devolved institutions* nella formulazione degli art. 11 e 12 v. N. McEwen, *Negotiating Brexit: power dynamics in British intergovernmental relations*, in *Regional Studies*, Apr 2020, pag. 7-8: «Though the regulations permitted in Section 12 of the European Union (Withdrawal) Act 2018 retained the potential to constrain devolved competence, they represented a much looser constraint than was originally envisaged. There is sufficient evidence to suggest that the power exerted by the devolved governments during the bill’s passage was a significant factor in forcing change» (...) «These negotiations ultimately led to amendments to the European Union (Withdrawal) Act 2018 that changed the nature of the legal constraint that had been the subject of Clause 11. The general constraint was removed, thus preserving the reserved powers model of devolution» (pag. 8).

di limitare unilateralmente le competenze e i poteri delle *devolved Nations* nelle materie di propria competenza che intersecano il ‘*retained EU law*’⁵⁶.

Diversamente dal Parlamento gallese – che ha ritirato il *Wales Continuity Bill* e approvato il LCM – il Parlamento scozzese non ha ritenuto tali modifiche sufficienti e ha negato nuovamente il consenso. Non solo: lo *Scottish Continuity Bill*, proposto il 27 febbraio 2018, è stato approvato dal Parlamento scozzese il 21 marzo 2018, anticipando il (UK) *EUWA*. La sezione 17 dello *Scottish Bill* prevede che la normazione secondaria adottata da ministri del governo centrale dopo l’uscita dall’UE, nelle materie di diritto europeo che ricadono nella competenza legislativa del Parlamento scozzese, non avrà alcun effetto senza il consenso dei ministri scozzesi⁵⁷, introducendo, così, un vero e proprio *veto power*. Come rilevato: «la ratio della Section 17 della proposta legislativa scozzese è quella di recuperare, attraverso un atto legislativo subnazionale, quello che non si era riusciti ad ottenere a livello centrale né negoziando con il governo del Regno Unito né proponendo emendamenti più attenti al ruolo delle *devolved legislatures* nel processo di recesso»⁵⁸.

Mentre l’impugnazione del *Welsh Bill* è stata ritirata a seguito degli accordi con il governo gallese⁵⁹, il contenzioso sullo *Scottish Bill* è proseguito davanti alla UK Supreme Court; come già anticipato, a differenza di quanto accaduto per il Galles, tale eventualità non si era mai verificata per la Scozia.

A giugno 2018 il parlamento scozzese ha dichiarato che avrebbe negato il consenso a qualsiasi legislazione riguardante *Brexit*, avviando quello che è stato poi definito uno ‘*Sewel Strike*’ che ha visto la negazione del consenso ad una pluralità di atti, con la sola eccezione del *Healthcare (International Arrangements) Bill*⁶⁰.

Malgrado la situazione di conflittualità istituzionale con la Scozia, il 26 giugno 2018 l’*EU Withdrawal Act (UK EUWA)* è stato ugualmente approvato da Westminster: in proposito, il governo centrale ha sostenuto che le circostanze “eccezionali” consentivano a Westminster di approvare la legislazione senza il consenso delle Scozia. Nella storia delle relazioni intergovernative non era mai accaduto che un atto del Parlamento centrale venisse adottato nonostante la negazione del consenso delle *devolved legislatures*.

⁵⁶ Cfr. S. Douglas Scott, *op. cit.*, 252.

⁵⁷ Section 17(2): «The subordinate legislation, to the extent that it contains devolved provision is of no effect unless the consent of the Scottish Ministers was obtained before it was made, confirmed or approved».

⁵⁸ B. Guastaferrò, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato: il Regno Unito tra Brexit e devolution*, cit., 2819 che definisce la «la Section 17 una sorta di Sewel Convention “traslata” dal piano del consenso e del raccordo tra assemblee legislative al piano del consenso e del raccordo sul piano intergovernativo».

⁵⁹ Intergovernmental Agreement on the European Union (Withdrawal) Bill and the Establishment of Common Frameworks, 24 aprile 2018, disponibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/702623/2018-04-24_UKG-DA_IGA_and_Memorandum.pdf

⁶⁰ I riferimenti alla negazione del consenso per i futuri accordi, così come l’espressione ‘*Sewel Strike*’ sono contenuti nel lavoro A. Paun, J. Sargeant, *Sewel Convention*, Institute for government, cit..

La Corte Suprema si è pronunciata sullo *Scottish Continuity Bill* il 13 dicembre 2018⁶¹ con una decisione che, anzitutto, ha delimitato i confini politici e costituzionali della controversia⁶².

Nel merito la Corte ha affermato che nel complesso lo *Scottish Bill* non è stato adottato al di fuori della competenza legislativa del parlamento scozzese, mentre lo è la sezione 17 che, imponendo una sorta di *veto power* sui regolamenti del governo centrale, si pone in contrasto con la sezione 28(7) dello *Scotland Act* (che riconosce al Parlamento di Westminster la facoltà di adottare leggi per la Scozia) e, di conseguenza, con l'allegato n. 4 (che limita i poteri del Parlamento scozzese di apportare modifiche allo *Scotland Act*)⁶³.

Non solo. L'entrata in vigore del *UK Withdrawal Act* – che ha modificato i *devolution settlements* (come ad esempio l'allegato n. 4 dello *Scotland Act 1998*) al fine di includere tale atto (l'EUWA) tra le leggi che non possono essere modificate dai parlamenti nazionali – ha determinato la successiva 'incostituzionalità' delle parti dello *Scottish Bill* in contrasto con il UK EUWA⁶⁴.

Le vicende descritte provano la forte asimmetria tra istituzioni centrali e istituzioni devolute, che si spinge fino al punto da consentire alle prime di impugnare una legge non gradita, sospendendone l'applicazione nel momento in

⁶¹ The Supreme Court, *The UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill – A Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland*, 13 dicembre 2018, [2018] UKSC 64, disponibile sul sito della Corte Suprema: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2018-0080.html>.

⁶² *Ibidem*, par. 11: «Withdrawal from the EU will result in legislative powers, which are currently vested in EU institutions, being transferred to institutions in the UK. There has been and is a political debate as to which institutions within the UK should best exercise those powers in the public interest. It is not the role of this court to form or express any view on those questions of policy, which are the responsibility of our elected representatives and in which the wider civil society has an interest. Our role is simply to determine as a matter of law whether and to what extent the Scottish Bill would be within the legislative competence of the Scottish Parliament. That question is answered, as we explain below, by analysing the provisions of the Scotland Act».

⁶³ The Supreme Court of the United Kingdom, *The UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) BILL – A Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland (Scotland)* [2018] UKSC 64, Press Summary, 13 December 2018: «The Scottish Bill does not relate to relations with the EU. It simply regulates certain of the legal consequences of the cessation of EU law as a source of domestic law [33]»; «Under Schedule 4 to the Scotland Act, the Scottish Parliament does not have legislative competence to modify the Scotland Act [42]. An enactment is modified by a later enactment if it is implicitly amended, disapplied or repealed in whole or in part [51]. The UK Parliament has the power to authorise Ministers to make subordinate legislation, but the effect of section 17 would be to make the legal effect of such subordinate legislation conditional upon the consent of the Scottish Ministers. The imposition of this condition would be inconsistent with the recognition in section 28(7) of the Scotland Act that the UK Parliament has unqualified legislative power in Scotland. It would therefore have to be treated as impliedly amending (and thus modifying) section 28(7) of the Scotland Act [52]».

⁶⁴ *Ibidem*: «The UK Withdrawal Act is not a reserved matter but it is protected against modification under Schedule 4 [99]. Several provisions of the Scottish Bill in whole or in part amount to modifications of the UK Withdrawal Act». In altri termini, queste sezioni erano di competenza del Parlamento scozzese nel momento in cui sono state adottate (a marzo 2018), ma sono diventate 'incostituzionali' a seguito dell'approvazione dell'EUWA (giugno 2018) e dell'entrata in vigore delle modifiche da questo apportate.

cui l'atto è *sub iudice*, e nel frattempo adottare la propria legislazione che, entrando in vigore, automaticamente surclassa la legislazione devoluta⁶⁵.

La pronuncia sullo *Scottish Bill* avvalorata la supremazia del Parlamento di Westminster sul Parlamento Scozzese⁶⁶ e conferma l'impossibilità per quest'ultimo di discostarsi dal primo.

Le tensioni tra il governo centrale e le amministrazioni devolute si sono ripetute in occasione dell'approvazione dell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 (EUWAA)* che adotta disposizioni per la ratifica del *Brexit Withdrawal Agreement* e per l'esecuzione dello stesso nel diritto interno⁶⁷. Sebbene questo secondo atto contenga aperture al ruolo delle *devolved legislatures* rispetto al precedente *EUWA*⁶⁸, a gennaio 2020 tutte le Nazioni hanno nuovamente negato il consenso⁶⁹, segnando un altro primato negativo nella storia delle relazioni intergovernative. Anche questa volta gli aspetti problematici riguardano il potere regolamentare del governo centrale e il rischio di forte ingerenza sulle *devolved legislatures*. E, anche questa volta, l'atto è stato approvato comunque, in tempi brevi (dovuti alla scadenza prevista con l'UE) e senza la possibilità di ulteriori negoziazioni con le *devolved legislatures*.

La storia è destinata a ripetersi per altri atti connessi al processo *Brexit*⁷⁰. Si comprende, pertanto, la necessità di una riforma della *Sewel Convention*, la cui (non) applicazione continuerà a generare tensioni nelle relazioni tra i parlamenti⁷¹.

⁶⁵ S. Douglas Scott, *op. cit.*, 253. Per un commento alla decisione si veda anche: S. Douglas-Scott, *Brexit legislation in the Supreme Court: A Tale of Two Withdrawal Acts?*, in *Centre on Constitutional Change*, 17 dicembre 2018 (disponibile su <<https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/opinions/brexit-legislation-supreme-court-tale-two-withdrawal-acts>> accessed 10 September 2019).

⁶⁶ Così A. L. Young, *The Law*, in *Article 50 two years on*, The UK in a Changing Europe, 29 marzo 2019, p. 17 (disponibile su <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2019/03/Article-50-two-years-on.pdf>).

⁶⁷ Sulla differenza tra il EU (Withdrawal) Act 2018 e il EU (Withdrawal Agreement) Act 2020 quanto a contenuto, procedura, contesto di adozione e impatto v. G. Cowie, S. de Mars, R. Kelly, D. Torrance, *Constitutional implications of the Withdrawal Agreement legislation*, House of Commons Briefing Paper Number 08805, 20 February 2020. Sinteticamente anche L. James Key, *Brexit bills: the EUWB and the WAB compared*, in *Parliament and Brexit*, The UK in a Changing Europe, Marzo 2020, 24-25.

⁶⁸ Per le differenze e le aperture v. G. Cowie, S. de Mars, R. Kelly, D. Torrance, *Constitutional implications of the Withdrawal Agreement legislation*, cit., 71-72.

⁶⁹ Su tali vicende: A. Paun, J. Sargeant, *Sewel Convention*, cit..

⁷⁰ Per i riferimenti v. G. Cowie, S. de Mars, R. Kelly, D. Torrance, *Constitutional implications of the Withdrawal Agreement legislation*, cit., 74-75.

⁷¹ J. Sargeant, *The Sewel Convention has been broken by Brexit – reform is now urgent*, Institute for Government, 21 gennaio 2020: «The Sewel Convention has been a fundamental underpinning of the relationship between the four legislatures of the UK since 1999, but it has been broken by Brexit. As well as managing the immediate political backlash that will follow the passing of the WAB, the UK government must now seriously engage with the case for reforming the convention if it wants to ensure the sustainability of the union in the long term».

4.1. Il riparto di competenze e la necessità di un nuovo ‘common framework’ per il Regno Unito.

Il ‘rientro’ delle competenze dall’Unione europea è un processo complesso che ha delle enormi ripercussioni sul riparto di competenze tra stato centrale e nazioni⁷².

La definizione degli aspetti nodali è contenuta nel discusso *EU Withdrawal Act (EUWA)* che, come esaminato, stabilisce la temporanea conversione del diritto europeo in diritto interno (il c.d. ‘*retained UE law*’) al fine di garantire la continuità legale dopo l’uscita dall’UE e un contesto omogeneo in tutto il Paese.

In un momento successivo alcune competenze e funzioni (ad esempio in materia di immigrazione, politiche della concorrenza) saranno riservate a Westminster, mentre altre potranno essere trasferite a Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

Il passaggio tra queste due fasi è regolato dall’art. 12 che consente al governo centrale di ‘congelare’ temporaneamente la possibilità per le *devolved legislatures* di legiferare pienamente nelle materie di propria competenza che intersecano l’‘*EU retained law*’, nell’attesa della definizione di principi e regole comuni⁷³.

L’esigenza di evitare o limitare divergenze in alcuni settori e, dunque, la necessità di stabilire un nuovo ‘*common framework*’ per il Regno Unito in sostituzione di ciò che prima era assicurato da un ‘*EU common framework*’ sono fortemente avvertite da tutti i livelli di governo.

Il 16 ottobre 2017 il *Joint Ministerial Committee (EU Negotiations) (JMC(EU))* aveva raggiunto un accordo su alcuni principi che avrebbero dovuto guidare la definizione di regole comuni⁷⁴. In tale circostanza era stata riconosciuta la necessità di un *common framework* al fine di consentire il

⁷² V. ad esempio, le problematiche analizzate da R. Rawlings, *Brexit and the Territorial Constitution: Devolution, Reregulation and Intergovernmental Relations*, The Constitution Society, London 2017 (disponibile su <https://consoc.org.uk/wpcontent/uploads/2017/10/Brexit-and-devolution-final-2.pdf>); per le problematiche in settori specifici v. M. Keating, *The Repatriation of Competences in Agriculture after Brexit*, 1 Febbraio 2019 (disponibile su <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/the-repatriation-of-competences-in-agriculture-after-brexit-2/>); N. McEwen, A. Remond, *The Repatriation of Competences in Climate and Energy policy after Brexit, Implications for devolution and multi-level government*, gennaio 2019 (disponibile su <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2019/01/Climate-and-energy-policy-after-Brexit.pdf>); S. Tierney, A. Remond, *The Repatriation of Competences After Brexit: Justice and Home Affairs*, 5 Novembre 2018 (disponibile su <https://ukandeu.ac.uk/the-repatriation-of-competences-after-brexit-justice-and-home-affairs/>).

⁷³ Per una sintetica illustrazione del funzionamento dell’art. 12 si veda il primo report del Cabinet Office (Novembre 2018), pag. 8, disponibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/755498/EU-Withdrawal-Act-Schedule-3-Report.pdf

⁷⁴ Cfr. Joint Ministerial Committee (Eu Negotiations) Communique 16 October 2017 (disponibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/652285/Joint_Ministerial_Committee_communique.pdf)

funzionamento del mercato interno del Regno Unito (pur con la possibilità di margini di differenziazione); assicurare il rispetto degli obblighi internazionali e consentire la negoziazione, la stipula e l'attuazione di nuovi accordi commerciali e trattati internazionali; permettere la gestione delle risorse comuni; amministrare e gestire le questioni transfrontaliere; salvaguardare la sicurezza del Regno Unito.

Nel documento è stabilito che tali regole «will respect the devolution settlements and the democratic accountability of the devolved legislatures, and will therefore: be based on established conventions and practices, including that the competence of the devolved institutions will not normally be adjusted without their consent; maintain, as a minimum, equivalent flexibility for tailoring policies to the specific needs of each territory as is afforded by current EU rules; lead to a significant increase in decision-making powers for the devolved administrations»⁷⁵.

Il lavoro di individuare un *common framework* si articola in cinque fasi⁷⁶, diverse sono le modalità attraverso cui può essere stabilito e vari sono gli strumenti che possono essere utilizzati⁷⁷.

All'accordo del 2017 è seguito l'*Intergovernmental Agreement on the European Union (Withdrawal) Bill and the Establishment of Common Frameworks* del 24 Aprile 2018⁷⁸, che ha rappresentato il culmine delle negoziazioni tra governo centrale e *devolved institutions* in vista dell'approvazione finale dell'*EUWA*.

Da allora si sono succeduti numerosi incontri del *JMC(EU)* con la partecipazione di funzionari delle *devolved administrations*⁷⁹.

Il report dei lavori più aggiornato (pubblicato a settembre 2020)⁸⁰ elenca 154 aree in cui il diritto europeo interseca le competenze affidate ad una o più

⁷⁵ *Ibidem*. Nel documento si stabilisce che i Frameworks «will ensure recognition of the economic and social linkages between Northern Ireland and Ireland and that Northern Ireland will be the only part of the UK that shares a land frontier with the EU. They will also adhere to the Belfast Agreement».

⁷⁶ Le fasi sono le seguenti: Fase 1: 'Principles and proof of concept', Fase 2: 'Policy development', Fase 3: 'Review and consultation', Fase 4 'Preparation and implementation', Fase 5 'Post-implementation' (Cabinet Office, *The European Union (Withdrawal) Act and Common Frameworks*, March 2020, p. 9).

⁷⁷ Quanto alle modalità, si può procedere con la definizione di obiettivi comuni, di standard minimi o massimi, di regole di armonizzazione, di limiti di azione o di principi di mutuo riconoscimento, variamente modulabili a seconda del settore considerato e degli obiettivi perseguiti. Quanto agli strumenti, possono essere utilizzate fonti legislative, fonti regolamentari, memorandum d'intesa; in questo caso, la loro diversa 'forza' e 'valore' non li rende intercambiabili.

⁷⁸ L'accordo è disponibile su <https://www.gov.uk/government/publications/intergovernmental-agreement-on-the-european-union-withdrawal-bill>.

⁷⁹ Il EU Withdrawal Act richiede al governo centrale di pubblicare report trimestrali sui progressi compiuti sul common framework. Gli aggiornamenti sono disponibili su: <https://www.gov.uk/government/publications/common-frameworks-update>.

⁸⁰ Cabinet Office, *Frameworks Analysis 2020: Breakdown of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland*, settembre 2020. Il documento rappresenta la terza edizione di due precedenti report pubblicati il 9 Marzo 2018 (con un primo elenco di materie) e il 4 Aprile 2019 (con un elenco aggiornato). Il confronto tra i

nazioni, distinte in 3 categorie: 115 settori in cui non sono necessarie ulteriori azioni per creare un quadro comune e in cui il governo del Regno Unito e le amministrazioni decentralizzate continueranno a collaborare (prima categoria: “*no further action*”); 22 settori in cui saranno necessarie regole o modalità di lavoro comuni che si prevede di attuare mediante un accordo quadro comune non legislativo (ad esempio un concordato). In alcune di queste aree, all'accordo quadro non legislativo verrà affiancato un corpus di fonti secondarie che apporteranno modifiche o correzioni al diritto dell'Unione europea ‘convertito’ in diritto interno (seconda categoria: “*non-legislative areas*”); 18 settori in cui potrebbe essere necessario in futuro legiferare, in tutto o in parte, per stabilire regole e modalità di lavoro comuni da affiancare all'accordo quadro non legislativo (terza categoria: “*legislative areas*”). Molte aree includono poi quei temi che riguardano tutte le politiche (“*cross-cutting issues*”) e richiedono una posizione comune: come la *governance* (processi decisionali, risoluzione dei conflitti, etc.), il mercato comune britannico, le future relazioni con l'UE, i rapporti commerciali internazionali, l'Irlanda del Nord. Uno dei nodi più problematici è, certamente, la definizione delle regole per il mercato interno⁸¹.

Nell'ultimo report pubblicato sullo stato di avanzamento dei lavori, in cui si analizzano i risultati del 2019⁸², si conferma che, grazie al processo di collaborazione tra governo centrale e amministrazioni devolute, non è stato necessario utilizzare la sezione 12 del *EU Withdrawal Act* – che aveva costituito il terreno di scontro tra governo centrale e *devolved Nations* – pertanto ad oggi non sono stati adottati regolamenti dall'esecutivo. Piuttosto che far leva sulla possibilità di “congelare” le competenze delle Nazioni nei settori in cui sono necessarie regole comuni, fino ad ora si è proceduto con la collaborazione tra amministrazioni, soprattutto a livello di tecnici e pubblica amministrazione⁸³.

4.2. Le relazioni intergovernative.

Il processo di uscita dall'UE ha acuito le difficoltà di dialogo e di collaborazione tra le istituzioni a tutti i livelli, evidenziando i limiti del debole sistema di relazioni intergovernative, la mancanza di adeguate sedi istituzionali e di strumenti di raccordo tra centro e *devolved Nations*.

documenti rivela che la collaborazione tra amministrazioni centrali e amministrazioni devolute ha consentito una progressiva riclassificazione delle aree e una riduzione delle materie rientranti nelle categorie 2 e 3.

⁸¹ Sul punto v. le problematiche sollevate da M. Keating, *The Internal Market*, in AaVv., *Brexit and the Union* 3 Febbraio 2020, cit., 5-8; Id., *The internal market*, settembre 2020, working paper disponibile su Centre on Constitutional Change (<https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/publications/internal-market>).

⁸² Cabinet Office, *The European Union (Withdrawal) Act and Common Frameworks*, marzo 2020, p. 6: «The UK Government produced six publications on common frameworks in 2019, including four European Union (Withdrawal) Act and Common Frameworks statutory reports, a Revised Frameworks Analysis, and an update on progress in Common Frameworks, including the outline framework for Hazardous Substances (Planning)».

⁸³ A. Paun, A. Cheung, L. Valsamidis, *Devolution at 20*, Institute for government, 4 Maggio 2019, 71-72.

Per uno strano scherzo del destino, con *Brexit* le tre Nazioni perderebbero quel poco di coinvolgimento nelle decisioni del governo centrale che veniva prima assicurato nella partecipazione alla fase ascendente europea. Questo è infatti quanto è accaduto: per un lungo periodo delle negoziazioni le autonomie sono state estromesse dalle decisioni che il governo centrale ha predisposto sull'assetto di competenze post *Brexit*, per poi recuperare gradualmente e parzialmente il loro ruolo.

Un'analisi adeguata di quanto accaduto nelle relazioni intergovernative nel Regno Unito con *Brexit* richiede l'esame di diversi aspetti, distinti ma correlati tra loro: il punto di vista procedurale e quello sostanziale (che attiene all'efficacia degli strumenti predisposti), così come il piano esterno e il piano interno delle negoziazioni⁸⁴.

Dal punto di vista *procedurale* *Brexit* ha esteso le opportunità per le *devolved institutions* di far sentire la propria voce⁸⁵. Nel 2016, per facilitare il raccordo, il coinvolgimento e la collaborazione tra governo centrale e amministrazioni devolute sulle questioni legate a *Brexit*, è stato creato un nuovo comitato interministeriale da affiancare ai precedenti: il *JMC EU Negotiations*. A maggio 2018 un altro organismo intergovernativo è stato creato per supportare il processo *Brexit*: il *Ministerial Forum on EU negotiations* con il compito di discutere le posizioni sulle negoziazioni europee. Dopo un periodo di impasse sembra sia stata avviata una fitta rete di interazioni tra i livelli di governo che si è svolta soprattutto nella forma di riunioni tecniche ufficiali⁸⁶; come è stato dichiarato: “*there have been considerably more formal meetings between Scottish, Welsh and UK ministers in the 32 months since the 2016 referendum than in the 17 years of devolution that preceded it*”⁸⁷.

Ben altra cosa è la valutazione dell'efficacia degli strumenti adottati e dei risultati. Nonostante gli incontri più regolari e la collaborazione avviata, i conflitti istituzionali e i momenti di stallo istituzionale si sono ripetuti. L'adozione del Policy Paper “*The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union*” (presentato dal Primo Ministro in Parlamento a luglio 2018), ad esempio, è stata fortemente criticata da parte del Galles e della Scozia

⁸⁴ In proposito si farà riferimento alle analisi di N. McEwen, *Negotiating Brexit: power dynamics in British intergovernmental relations*, *Regional Studies*, 03 Aprile 2020, che ricostruisce i poteri e l'influenza delle amministrazioni devolute (più precisamente di Galles e Scozia, considerata la peculiare condizione in cui si è trovata l'Irlanda del Nord) nel processo Brexit, distinguendo il lato esterno e il lato interno, così come gli strumenti e le modalità utilizzate (soft power, poteri costituzionali, raccordi interistituzionali).

⁸⁵ *Ibidem*, p. 9.

⁸⁶ Per una cronologia degli incontri e delle interazioni tra Westminster e istituzioni devolute v. L. Lloyd, *The Brexit Effect. How government has changed since the EU referendum*, Institute for government, Marzo 2019, p. 27.

⁸⁷ N. McEwen, *Towards a Devolution Backstop? UK government-devolved government relations after Brexit*, pubblicato il 15 Aprile 2019 su <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/towards-devolution-backstop-uk-government-devolved-government-relations-after>.

che hanno denunciato di non essere stati coinvolti nel processo di redazione del documento⁸⁸.

Dal punto di vista *sostanziale*, pertanto, molti studiosi concordano con la conclusione che: “*the UK approach to Brexit, it seems, is the UK government’s approach alone*”⁸⁹.

Passando alla distinzione tra piano esterno e piano interno delle negoziazioni, è opportuno ricordare che, nel primo caso, nonostante l’istituzione di vari comitati interministeriali e l’introduzione di meccanismi procedurali volti ad ampliare le opportunità di partecipazione, la possibilità per le istituzioni devolute di giocare un ruolo rilevante è limitata dalla competenza esclusiva delle istituzioni centrali in materia di ‘rapporti con l’UE’. Al contrario, sul piano interno, l’utilizzo di alcune prerogative costituzionali e di altri strumenti di influenza politica (*soft power*) ha permesso alle istituzioni devolute di esercitare un’influenza più significativa, fino a modellare la politica nazionale *Brexit* in base alle esigenze delle Nazioni⁹⁰. Possono essere citati quali esempi: le modifiche alla *UK Withdrawal Act* nelle parti relative alla devolution, l’accordo interistituzionale e i successivi lavori sul *common framework* (*supra*).

È pur vero che con *Brexit* le problematiche e le tensioni delle relazioni intergovernative si sono trasferite sul piano costituzionale, segnando un punto di diversità rispetto a quanto emerso precedentemente. Se nel primo decennio di devolution il ruolo della Corte Suprema è stato minimo, nell’ultimo periodo l’adozione di importanti sentenze ha evidenziato il ruolo e la natura ‘costituzionale’ del giudizio dinanzi alla Corte Suprema, almeno in riferimento al rapporto tra i poteri dello Stato⁹¹.

Le future negoziazioni internazionali del Regno Unito sono ancora tutte da definire e avranno un forte impatto sui territori e sulle *devolved legislatures*, che saranno chiamate a dare esecuzione a tali accordi, di qui la necessità di un loro coinvolgimento. Restano aperti molti nodi sulle aree in cui è necessario stabilire regole comuni e sulle quali sarà fondamentale la collaborazione tra governo e *devolved administrations*.

⁸⁸ Sul punto v. D. Wincott, *Brexit and the territorial constitution: déjà vu all over again?*, 11 Settembre, 2018 disponibile su Constitution Unit blog. V. anche la news: *Welsh and Scottish ministers demand Brexit papers at talks*, 5 luglio 2018 <https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-44723296>.

⁸⁹ N. McEwen, *Towards a Devolution Backstop? UK government-devolved government relations after Brexit*, cit.; cfr. anche Douglas Scott, *op. cit.*

⁹⁰ N. McEwen, *Negotiating Brexit: power dynamics in British intergovernmental relations*, cit., 7-8.

⁹¹ Cfr. G. Franco Ferrari, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, v. 40, n. 3, Oct. 2019 (disponibile su: <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/811>>. Date accessed: 26 may 2020); C. Martinelli, *Downing Street vs. Westminster: Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in *Osservatorio costituzionale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n., 6/2019, 5 novembre 2019; G. Caporali, *Le sentenze Miller I e II: sovranità del Parlamento o sovranità della Corte Suprema?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020.

Emerge dunque l'esigenza di un ripensamento dell'intero sistema di accordi⁹² che sia in grado di migliorare le relazioni e la cooperazione intergovernativa, e che tenga in debito conto anche il dialogo e la collaborazione tra i quattro Parlamenti⁹³.

A marzo 2018 è stato avviato un processo di revisione delle relazioni intergovernative per un aggiornamento del *MoU*; il 3 luglio 2019 le quattro amministrazioni hanno adottato *Draft principles for intergovernmental relations*⁹⁴, ma il percorso è ancora tutto da delineare.

5. Brevi cenni sulle conseguenze economiche e sulla riforma fiscale.

Una delle priorità nel periodo successivo all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea sarà contenere l'aumento del divario territoriale. Anche se non è questa la sede per un'analisi delle ripercussioni economiche di *Brexit*, tuttavia è possibile richiamare alcuni studi che affrontano le relazioni tra divario, *Brexit* e conseguenze sui territori.

Diverse rilevazioni dimostrano che *Brexit* porterà all'aumento del divario e delle diseguaglianze territoriali (già molto accentuate rispetto agli altri paesi industrializzati)⁹⁵; che, paradossalmente, le ripercussioni economiche saranno più profonde nelle regioni che hanno votato "leave" (esse infatti sono più dipendenti dal mercato interno europeo)⁹⁶; che importanti saranno le conseguenze politiche

⁹² Sulla riforma delle relazioni intergovernative v. N. McEwen, M. Kenny, J. Sheldon, C. Brown Swan, *Reforming Intergovernmental Relations in the United Kingdom*, Novembre 2018, Bennet Institute for public policy, Cambridge, and Centre on Constitutional Change, in cui si analizzano le debolezze dell'attuale sistema di relazioni intergovernative e si delineano alcune proposte di riforma.

⁹³ J. Sheldon, H. Phylip, *Strengthening interparliamentary relations in the UK: first steps and possible future directions*, 5 dicembre 2019 (<https://parliamentsandlegislatures.wordpress.com/2019/12/05/strengthening-interparliamentary-relations/>). Degli stessi autori v. anche J. Sheldon, H. Phylip, *Devolution and interparliamentary coordination*, in AaVv., *Parliament and Brexit*, cit., dove si analizzano il ruolo dei Parlamenti nel processo Brexit, le sfide e le opportunità che ad essi si presenteranno nelle successive fasi delle negoziazioni tra UK and EU (il lavoro è disponibile al link: <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/parliament-and-brexit-report/>).

⁹⁴ *Draft principles for intergovernmental relations*, 3 luglio 2019, disponibile su: <https://www.gov.uk/government/publications/draft-principles-for-intergovernmental-relations>

⁹⁵ W. Chen, B. Los, P. McCann, R. Ortega-Argilés M. Thissen, F. van Oort, *The continental divide? Economic exposure to Brexit in regions and countries on both sides of The Channel*, in *Papers in Regional Science*, 2018, 97, p. 25-54, dimostrano che «UK regions are far more exposed than regions in other countries ... to negative trade-related consequences of Brexit».

⁹⁶ B. Los, P. McCann, J. Springford, M. Thissen, *The mismatch between local voting and the local economic consequences of Brexit*, in *Regional Studies*, 51, (5), (2017), 786-799, dimostrano che «in the 2016 UK referendum regarding whether to remain in or leave the European Union, the regions that voted strongly for leave tended also to be those same regions with greatest levels of dependency on European Union markets for their local economic development».

e istituzionali se si considera che le ragioni del “*leave*” sono legate alla disegualianza e alla differenziazione nella distribuzione della ricchezza⁹⁷.

Tali circostanze pongono come urgenti, da un lato, il rimpiazzo dei fondi europei⁹⁸ (di cui erano beneficiari proprio i territori più svantaggiati), dall’altro, la necessità di ridefinire gli assetti finanziari e il sistema fiscale del Paese⁹⁹.

6. Considerazioni conclusive.

Il 29 Marzo 2017 il Primo Ministro aveva dichiarato che *Brexit* avrebbe portato ad un “*significant increase in devolved decision-making power*” e che uno dei risultati del processo sarebbe stato “*strengthen the union*”¹⁰⁰. Anche nel discorso sulle future relazioni tra UK e UE del 2 marzo 2018 il Primo Ministro aveva affermato che qualsiasi accordo “*must strengthen our union of nations and our union of people*”¹⁰¹.

La richiesta di uscire dall’UE trovava fondamento nella volontà di ripristinare la piena sovranità del Regno Unito: quel ‘*take back control*’ che – da un punto di vista sia costituzionale che politico – ha condotto direttamente a Westminster e non alle ‘*devolved Nations*’. Per queste ultime il ‘*take back control*’ si è tradotto in una fase di accentramento che ha comportato un arretramento rispetto al ventennale processo di devolution, il quale non aveva avuto interruzioni neppure durante la crisi economica. In tali circostanze le *devolved Nations* si sono trovate senza una effettiva ed efficace tutela costituzionale a difesa delle proprie prerogative e senza la possibilità di influenzare in modo incisivo le negoziazioni.

Una lettura contestualizzata degli effetti di *Brexit* sulla devolution (esaminati, sotto vari profili, nel par. 4) svela che l’uscita del Regno Unito dall’UE ha, per un verso, acuito e confermato la preminenza dello stato centrale e l’impostazione gerarchica dei rapporti tra questo e le Nazioni – aspetti

⁹⁷ C. Billing, P. McCann, R. Ortega-Argilés, *Interregional inequalities and UK sub-national governance responses to Brexit*, in *Regional Studies*, 2019, vol. 53, issue 5, 741-760 «This paper discusses the various potential impacts of Brexit on UK regions and outlines the sub-national governance challenges these potential impacts raise. In the light of these, the types of activities that UK sub-national governance bodies have initiated in preparation for Brexit are then reviewed. The conclusions suggest that the UK sub-national institutional system is largely unprepared for the post-Brexit realities».

⁹⁸ Sulle problematiche relative alla sostituzione dei fondi europei cfr. D. Bell, *Post-Brexit Regional Funds and Fisheries Arrangements*, AaVv., *Brexit and the Union*, cit., 11-13.

⁹⁹ J. Mitchell, *op. cit.*, sostiene che più del sistema di relazioni intergovernative sarà fondamentale riformare la costituzione fiscale del Regno Unito, vale a dire le relazioni finanziarie tra governo centrale e amministrazioni devolute.

¹⁰⁰ Teresa May, Discorso del 29 Marzo 2017 (<https://www.bbc.com/news/av/uk-scotland-scotland-politics-39435533/pm-significant-increase-in-power-for-devolved-administrations>).

¹⁰¹ Prime Minister’s Office, *PM speech on our future economic partnership with the European Union*, 2 marzo 2018 (disponibile su <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-our-future-economic-partnership-with-the-european-union>). Su ‘*how to strengthen the Union*’ sono stati pubblicati diversi report: v. ad esempio: D. Torrance, *Strengthening the Union*, HoC, Number 0186, 20 luglio 2018, che contiene una panoramica del dibattito sull’Unione e sulle prospettive di riforma.

presupposti nell'ordinamento costituzionale britannico (come evidenziato nel par. 2) – per l'altro, ha fatto emergere i limiti delle modalità attraverso cui sono stati realizzati i processi di devolution (rilevati nel par. 3).

Il peculiare sistema britannico e la *'unwritten constitution'* hanno nel tempo assicurato molta flessibilità e, tuttavia, lasciato in ombra, senza che venisse adeguatamente affrontata, la necessità di chiare regole di risoluzione dei conflitti.

Le vicende descritte hanno mostrato i limiti di una concezione che fonda sull'autolimitazione del governo centrale la garanzia delle autonomie¹⁰². Sono necessari strumenti e sedi in grado di risolvere costituzionalmente le tensioni tra le varie istituzioni, che consentano di salvaguardare le prerogative degli enti sub-statali e che agevolino la collaborazione e la partecipazione di questi alle decisioni del governo centrale. In altre parole: laddove vi sono autonomie con competenze legislative occorrono una Costituzione rigida, una giustizia costituzionale e adeguate sedi di raccordo.

La dottrina britannica sembra concorde sul fatto che l'uscita del Regno Unito dall'UE richiederà una profonda revisione dell'intero sistema, un ripensamento dei meccanismi decisionali, della distribuzione delle risorse, della partecipazione agli organismi internazionali, la creazione di nuovi enti di regolazione, per citare solo alcuni nodi problematici¹⁰³. Le ipotesi configurate da Micheal Keating, richiamate all'inizio del lavoro, si sono in parte verificate, ma sono tuttora aperte, ed è difficile capire quali saranno le vie da percorrere e se vi sarà una fase 'costituente'. In questo scenario anche l'ipotesi federale è stata suggerita quale soluzione al rischio di disintegrazione del Regno¹⁰⁴.

Quanto emerso conduce ad alcune riflessioni conclusive.

Anzitutto, è evidente che il mercato interno dapprima, la cittadinanza europea e la protezione dei diritti fondamentali in un secondo momento, ma anche i programmi e i fondi europei successivamente hanno creato un *common framework* che condiziona profondamente la convivenza sociale, politica e ... territoriale. Un report della House of Lord circa le implicazioni di *Brexit* sulla devolution non ha mancato di sottolineare che *"the European Union has been, in effect, part of the glue holding the United Kingdom together since 1997"*¹⁰⁵.

¹⁰² L'utilizzo dell'espressione 'autolimitazione' vuole richiamare il paragone con la costruzione di Jellinek sui diritti fondamentali, o meglio, i limiti legati a tale impostazione (G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi* (1892), ediz.ital. a cura di V. E. Orlando, Milano 1912).

¹⁰³ Per alcune proposte v. M. Thimont Jack, J. Owen, A. Paun, J. Kellam, *Devolution after Brexit. Managing the environment, agriculture and fisheries*, Institute for government, Aprile 2018. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/devolution-after-brexit>.

¹⁰⁴ V. Ad esempio D. Melding, *The Reformed Union-The UK as a Federation*, 2013, a sostegno di una 'british federal constitution', in cui si ritiene che 'Federalism could complement the UK's parliamentary tradition', piuttosto che sostituirla. Per un'ampia discussione sul tema v. le riflessioni incluse nel lavoro R. Schutze and S. Tierney (eds), *The United Kingdom and the federal idea*, cit.; anche S. Douglas Scott, cit., 266-271.

¹⁰⁵ House of Lords, European Union Committee 4th Report of Session 2017-19, *Brexit: devolution*, 19 luglio 2017, 12.

L'esperienza del Regno Unito mostra che le implicazioni in caso di *'exit'* sono più profonde di quanto noi possiamo immediatamente percepire o comprendere.

Il processo di integrazione europea, con tutte le contraddizioni e i limiti, ha contribuito a migliorare la condizione di alcuni territori che hanno per tale ragione acquisito la consapevolezza di una loro rilevanza 'europea' a prescindere dagli Stati Membri. Le richieste di indipendenza di alcuni territori (il riferimento è soprattutto alle esperienze di Catalogna e Scozia) e di maggiore autonomia da parte di altri (il riferimento è all'esperienza italiana), comparse negli ultimi anni, si collocano nel quadro delle opportunità legate al processo di integrazione europea¹⁰⁶.

Questo aspetto consente un'ultima considerazione in riferimento all'esperienza italiana¹⁰⁷, dove negli ultimi anni è stato avviato il processo che consente l'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ad alcune Regioni, attraverso l'attivazione della c.d. 'clausola di asimmetria' di cui all'art. 116 c. 3 Cost.

L'esperienza del Regno Unito in tema di devolution mostra i limiti e i pericoli di una strategia *'devolve and forget'*¹⁰⁸ attuata senza apportare significative riforme alla struttura dello Stato centrale e senza adeguati contrappesi a salvaguardia dell'unità del sistema. Diverse analisi richiamate nel corso del lavoro hanno denunciato la mancanza di una adeguata riflessione dell'impatto della devolution sul Regno Unito nel complesso e fungono da monito sul fatto che la concessione di ulteriori spazi di autonomia deve essere accompagnata da strumenti e meccanismi a garanzia e a rafforzamento dell'unità¹⁰⁹.

Come sostenuto da un celebre studioso del federalismo, unità e diversità non sono termini opposti ma elementi da combinare a seconda delle esperienze¹¹⁰.

¹⁰⁶ Sulle connessioni tra i movimenti separatisti di alcune regioni all'interno degli Stati membri e la partecipazione al processo di integrazione europea: F. Palermo, *Autonomia, Europa e secessione. Come stanno le cose?*, in P. Lattarulo, A. Omizzolo, F. Palermo, V. Provenzano, T. Streifeneder, *The regions of Europe among local identities, new communities and territorial disparities*, Milano 2019, 55 ss.; C. Fasone, *Secession and the Ambiguous Place of Regions Under EU Law*, in C. Closa (Ed.), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union Troubled Membership*, Cambridge University Press 2017, 48-68.

¹⁰⁷ Sulla comparazione tra l'esperienza italiana del regionalismo e la devolution nel Regno Unito v. ampiamente B. Guastaferrò, *Autonomia Sovranità Rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, Padova 2020.

¹⁰⁸ L'espressione viene utilizzata nel documento: Select Committee on the Constitution, *The Union and devolution*, cit.

¹⁰⁹ Per un aggiornamento del dibattito e delle proposte avanzate v. S. Anderson, *The Johnson government's constitutional reform agenda: prospects and challenges*, pubblicato il 28 febbraio, 2020 da The Constitution Unit (<https://constitution-unit.com/2020/02/28/the-johnson-governments-constitutional-reform-agenda-prospects-and-challenges/>).

¹¹⁰ D. J. Elazar, *Federalism and Political Integration* (Ramat Gan, Israel: Turtledove Publishing, 1979) 64, 67: «One of the characteristics of federalism is its aspiration and purpose simultaneously to generate and maintain both unity and diversity... Federalizing involves both the creation and maintenance of unity and the diffusion of power in the name of diversity... When discussing federalism, it is a mistake to present unity and diversity as opposites. Unity should be contrasted with disunity and diversity with homogeneity,

Concetti come ‘*common framework*’ e ‘*shared rules*’ tra centro e *devolved institutions* si sono rivelati nuovi per l’esperienza britannica, sebbene la complessità di alcuni fenomeni richieda necessariamente la definizione di politiche in un’ottica collaborativa (si pensi alle migrazioni o all’ambiente)¹¹¹.

In proposito, il lavoro della House of Lords ‘*The Union and devolution*’¹¹² conclude: «The stability of the Union requires careful management of the balance between unity and diversity. The development of devolution in recent decades, and the emerging ‘devolution deals’ in England, have accentuated diversity in the Union. A counter-balancing effort to support and promote unity is now required. The Government should set out a strategy for taking this work forward».

Gabriella Saputelli
Istituto di Studi sui Sistemi Regionali
Federali e sulle Autonomie
gabriella.saputelli@cnr.it

emphasizing the political dimensions and implications of each’. [However ...] ‘the question remains open as to what kinds or combinations of diversity are compatible with federal unity and which ones are not».

¹¹¹ Quanto sta accadendo con l’emergenza Covid-19 rafforza le considerazioni espresse in questo lavoro e la necessità della collaborazione istituzionale. A marzo 2020 il Parlamento di Westminster ha adottato il Coronavirus Act 2020 che interferisce con competenze affidate alle Nazioni, tuttavia, in ragione dell’emergenza, tutti e tre i Parlamenti nazionali hanno accordato il consenso. Anche nel Regno Unito le tensioni non hanno tardato a manifestarsi, come avvenuto in molte esperienze federali e regionali. Sulle relazioni e sulla collaborazione tra i governi durante l’emergenza COVID-19 v. gli osservatori dell’*Institute for Government*, del *Center on Constitutional Change*, del think-tank *The UK in a Changing Europe*. Per una riflessione su Federalismo e Pandemia: F. Palermo, ‘Is there a space for federalism in times of emergency?’, *VerfBlog*, 2020/5/13, <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/>.

¹¹² HoL, *The Union and devolution*, cit., 283,