Processi di devolution: il Regno Unito nel dopo Brexit e in situazione emergenziale

di Pamela Martino

Abstract: The dynamics of devolution: the UK after Brexit and during pandemic – The Covid-19 pandemic and the United Kingdom's withdrawal from the European Union constitute the two greatest challenges faced by the UK devolution in contemporary times. The Covid-19 pandemic has highlighted the capacity of the devolved governments to make different decisions in devolved areas of jurisdiction, but they remain unable to control what happens at the UK's external borders. The Covid-19 pandemic and Brexit have both highlighted what has long been true, but also raised new issues about the territorial Constitution. This article discusses devolution in the shadow of both Brexit and pandemic, and what this means for the future.

Keywords: Devolution; Unionism; European Union; Pandemic; Separation of powers.

1. Brexit e pandemia: due lenti di ingrandimento sulla *devolution*

L'organizzazione territoriale del potere nel Regno Unito, la cui specificità origina dal progressivo dispiegarsi del processo devolutivo, è stata recentemente messa a dura prova da due fattori, costituiti l'uno dal complesso processo di recesso dall'UE, con inevitabili ricadute tanto sulla forma di governo quanto sulla forma di Stato britanniche, l'altro dall'emergenza sanitaria, che ha messo in luce le criticità insite nelle asimmetrie del *policy-making* territoriale. Entrambi i fattori, inseriti in una fase avanzata del processo devolutivo, hanno prefigurato nuove frontiere del suo *iter* evolutivo.

Se la gestione dell'emergenza sanitaria ha spinto il Regno Unito a testare un indirizzo quasi federale di organizzazione territoriale del potere marcando un *four nations approach* alla gestione della pandemia¹, di contro l'attuazione della Brexit ha sviluppato una spinta centripeta di pari forza.

Sulla scia di un ventennio di *devolution* scandito da ricorrenti disomogeneità nelle strategie politiche adottate dalle amministrazioni regionali, in tempo di emergenza sanitaria l'esercizio dei poteri devoluti ha

¹ Prescindendo dall'emergenza sanitaria, il tema della qualificazione dell'organizzazione territoriale del potere nel Regno Unito è oggetto di un'ampia riflessione dottrinale nel quadro della quale critico nei confronti dell'assetto devolutivo è S. Tierney, *Drifting towards Federalism? Appraising the Constitution in Light of the Scotland Act 2016 and Wales Act 2017*, in R. Schütze, S. Tierney (eds), *The United Kingdom and the Federal Idea*, Oxford, 2018, 101 ss.

determinato significative difformità tra le aree sub-nazionali quanto a modalità di gestione della pandemia che, se per un verso hanno assecondato le esigenze derivanti dalle specificità dei territori, per altro verso hanno messo in luce l'opportunità di un potenziamento del coordinamento tra le *regions* britanniche praticando formule e canali di condivisione delle informazioni tra le amministrazioni devolute, una valutazione sinergica delle implicazioni delle determinazioni regionali sulla restante parte del comprensorio britannico e una verifica dell'esigenza di mirate strategie comuni, anziché un livellamento delle iniziative sul territorio nazionale.

Nella prima fase della pandemia il coordinamento tra le quattro aree del comprensorio britannico è risultato efficace² ma di breve durata considerato che nella seconda fase, da maggio ad agosto 2020, dovendo formulare strategie per superare il lockdown, le amministrazioni gallesse, scozzesi e nordirlandese annunciavano l'adozione di misure di distanziamento sociale differenziate e il Primo Ministro britannico, che aveva promosso nel breve termine un *UK-wide approach* seppur nel quadro di lievi differenze tra i territori, il 10 maggio 2020 annunciava un allentamento delle restrizioni senza consultare e informare le amministrazioni delle aree sub-nazionali che replicavano dichiarando la misura governativa centrale inapplicabile nelle *regions* e pubblicando di lì a poco piani separati di allentamento delle restrizioni³.

Nondimeno, quando nel settembre 2020 i contagi hanno ripreso ad aumentare e l'Irlanda del Nord per prima ha annunciato nuove restrizioni, seguita da Scozia e Inghilterra con analoghe misure, ad una iniziale ripresa del coordinamento tra territori in direzione di un *UK-wide approach*⁴, presto

² Come attestano: la concertazione del *Coronavirus Action Plan* da parte del Governo di Londra e delle amministrazioni devolute che costituiva una risposta condivisa alla pandemia su tutto il territorio nazionale (Department of Health and Social Care, *Coronavirus: Action Plan: A Guide to What You Can Expect Across the UK*, 03-03-2020, in www.gov.uk/government/publications/coronavirus-action-plan); le successive decisioni condivise in ordine alla transizione a nuova fase di gestione dell'emergenza sanitaria e alla limitazione di contatti sociali non necessari (v. Department of Health and Social Care, *COVID-19: Government Announces Moving Out of Contain Phase and Into Delay*, 12-03-2020, in www.gov.uk/government/news/covid-19-government-announces-moving-out-of-contains-phase-and-into-delay; B. Johnson, *Prime Minister's Statement on Coronavirus (Covid-19): 16 March 2020*, 16-03-2020, in www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-coronavirus-16-march-2020).

³ Le conseguenti tensioni hanno avuto non poca risonanza mediatica, come testimoniano, tra gli altri: R. Mason, H. Siddique, *Nicola Sturgeon Leads Chorus of Disapproval over Johnson's "Stay Alert" Message*, in *The Guardian* (online), 10-05-2020; *Coronavirus: Wales' Stay Home Advice 'Has Not Changed'*, 10-05-2020, BBC (online); H. Stewart, R. Carroll, L. Brooks, *Northern Ireland Joins in Rejection of Boris Johnson's "Stay Alert" Slogan*, in *The Guardian* (online), 12-05-2020.

⁴ Confermata dalle dichiarazioni congiunte rese dai quattro Esecutivi impegnati a «coordinating and cooperating as much as possible across these islands while respecting differences of approach and clarifying where measures apply» (Cabinet Office, *A Joint Statement on Coronavirus (Covid-19) from the UK Government, the Northern Ireland Executive, the*

le aree sub-nazionali hanno ripreso ad adottare approcci differenziati, incuranti delle implicazioni reciproche⁵.

Dunque, attesi i dati dell'epidemia e il contributo scientifico degli esperti, è stata l'interpretazione politica della contingenza epidemiologica a determinare la divaricazione tra le amministrazioni sub-nazionali e tra queste ultime e il Governo di Londra, combinata con un ricorso sporadico alle sedi intergovernative di raccordo⁶ che non ha agevolato la condivisione delle informazioni e il coordinamento tra i territori.

Tendenzialmente, il Governo britannico, seppur facendo fronte alle esigenze più strettamente legate alla salute pubblica, ha assunto come priorità nella determinazione delle modalità di gestione e di reazione alla pandemia la ripresa dell'economia; di contro, le amministrazioni sub-nazionali, le cui risorse finanziarie derivano ancora in buona parte dai *block grants* governativi⁷ determinati dai livelli di spesa al centro, hanno declinato diversamente le loro strategie politiche di gestione dell'emergenza assumendo la salute pubblica, ivi principale voce di spesa, quale perno del dibattito politico.

Lo stress pandemico ha marcato un'asimmetria devolutiva che non costituisce certo una novità per il Regno Unito e che si manifesta in modo pronunciato ad ogni prova della *Constitution* britannica, come hanno dimostrato anche gli esiti del referendum sulla Brexit del 2016⁸; in tempi di emergenza sanitaria, le scelte differenziate delle amministrazioni sub-nazionali hanno avuto una forte risonanza mediatica e, in linea di continuità

Scottish Government, and the Welsh Government, 25-09-2020, in <https://www.gov.uk/government/publications/joint-statement-on-covid-19>.

⁵ Sull'andamento delle relazioni intergovernative nel susseguirsi delle fasi pandemiche e sulla esemplificazione delle strategie politiche differenziate adottate dalle amministrazioni devolute e dal Governo di Londra, v. J. Sargeant, *Co-ordination and Divergence. Devolution and Coronavirus*, Institute for Government, October 2020, in <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/devolution-and-coronavirus>. In particolare, esemplificativo dell'esperienza scozzese è P.F. Scott, *Responding to COVID-19 in Scots Law*, in *Edinburgh Law Review*, n. 3, 2020, 421 ss.

⁶ Parte della dottrina ha sottolineato che Brexit e pandemia hanno solo accentuato criticità preesistenti nelle relazioni intergovernative. Sul tema cfr.: N. McEwen, M. Kenny, J. Sheldon, C. Brown Swan, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, in *The Political Quarterly*, n. 3, 2020, 632 ss.; M. Kenny, J. Sheldon, *When Planets Collide: The British Conservative Party and the Discordant Goals of Delivering Brexit and Preserving the Domestic Union, 2016-2019*, in *Political Studies*, n. 4, 2021, 965 ss.

⁷ A. Cheung, A. Paun, L. Valsamidis, *Devolution at 20*, Institute for Government, 04-05-2019, in www.instituteforgovernment.org.uk.

⁸ Con il referendum del 23 giugno 2016 e la vittoria del *Leave* con il 51.9% dei voti espressi, il Regno Unito ha restituito le chiavi europee. Di particolare rilievo è la distribuzione territoriale del voto che mostra una pronunciata divaricazione tra le *regions* britanniche quanto a scelte elettorali: il *Leave* prevale in Inghilterra con il 53.4% dei voti e in Galles con il 52.53%, mentre il *Remain* prevale in Irlanda del Nord con il 55.78% e in Scozia 62%. Per un'ampia riflessione sull'esito del referendum del 2016 e sulle sue implicazioni costituzionali v. C. Martinelli (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017.

con un *trend* preesistente, continuano a raccogliere ampio consenso nell'elettorato seppur sollecitando la preservazione di un minimo standard di uniformità di politiche pubbliche sull'intero territorio britannico⁹.

Ma la contestualità di pandemia e Brexit, che ha travolto l'edificio costituzionale britannico¹⁰, ha scandito un "momento costituzionale" nel processo devolutivo britannico, un punto di arrivo e di non ritorno che costringe al ripensamento del binomio *devolution-unionism*.

In corso di pandemia, se per qualche tempo il Governo centrale ha sposato una formula di *unionism* passivo, la sua presenza nelle *regions* si è fatta più visibile in alcuni ambiti materiali (es. politica vaccinale) ed è apparsa mirare ad un sostanziale indebolimento delle amministrazioni devolute prediligendo, per esempio, relazioni strutturate, forti e dirette con le autorità locali delle aree della devoluzione¹¹, nonché adoperando le risorse finanziarie destinate all'Inghilterra per assistere le amministrazioni devolute nella risoluzione del problema delle lunghe liste d'attesa ospedaliere a seguito della pandemia.

In tempi brevi è così maturata una forma di unionismo progressivo¹² che, seppur sensibile alla diffusa percezione dell'esigenza di una riforma costituzionale sui terreni delle relazioni tra *regions* e *nations* britanniche, del ruolo dell'amministrazione centrale, del futuro della Camera alta e di una più pronunciata *devolution all round*¹³, si è orientato a riaffermare la centralità dell'Esecutivo di Downing Street e la sovranità parlamentare come principi fondanti la tradizionale *Constitution* britannica e che ha dominato l'intero *iter*

⁹ Secondo un'indagine del 2018, pubblicata da YouGov e intitolata *Future of England Survey*, più del 50 % degli scozzesi, e del 57% dei gallesi nonché del 70% degli inglesi desiderano uniformità di politiche pubbliche sul territorio nazionale. In tutto il Regno Unito si constata un sostegno diffuso alla *devolution*, ma altrettanto diffuso è l'auspicio che l'esito delle determinazioni governative territoriali sia identico.

¹⁰ Con implicazioni destinate a tracciare un nuovo corso della *Constitution* britannica come messo in luce sin dalla prima fase dell'emergenza pandemica da A. Torre in *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, 1781 ss.

¹¹ Cfr. L. Andrews, *The Forward March of Devolution Halted – and the Limits of Progressive Unionism*, in *The Political Quarterly*, n. 3, 2021, 512 ss., spec. 515 ss. In verità, anche in Inghilterra, stante il determinante ruolo delle autorità locali nella gestione dell'emergenza, si è resa evidente la loro naturale attitudine a soddisfare le esigenze delle comunità locali quanto a erogazione dei servizi pubblici, nonché a livellare le disuguaglianze territoriali, passibile di dare frutti se il Tesoro concedesse ai *local councils* una pronunciata autonomia finanziaria rivedendo il suo approccio alla *governance*. Sul punto v. la recente riflessione di S. Warner, D. Richards, D. Coyle, M.J. Smith, *English Devolution and the Covid-19 Pandemic: Governing Dilemmas in the Shadow of the Treasury*, in *The Political Quarterly*, n. 2, 2021, 321 ss.

¹² Così lo definisce L. Andrews, *op. cit.*

¹³ Il riferimento è al progetto di legge presentato in Parlamento nel 2018, i cui contenuti persistono nel dibattito politico in risposta alla vittoria dello *Scottish National Party* alle elezioni scozzesi del 2021. Cfr.: Constitution Reform Group, *Act of Union Bill*, 2018 (in https://www.constitutionreformgroup.co.uk/wp-content/uploads/2019/05/O1X4rDCGKS20AQ9HrpMW_Act-of-Union-Bill-2018.pdf); P. Mordaunt, C. Lewis, *Greater: Britain after the Storm*, Hull, 2020.

di attuazione della Brexit.

Dunque, l'approccio espansivo/incrementale alla *devolution*¹⁴, trasversale alle forze politiche al Governo, che ha determinato un crescendo di attribuzioni di competenze, ha subito una battuta d'arresto, complici il recesso dall'UE e un'emergenza sanitaria che ha acuito le divergenze tra le politiche delle aree sub-nazionali e le politiche centrali amplificando le tensioni nelle relazioni intergovernative¹⁵.

2. Brexit e *territorial Constitution*

La dissonanza tra l'esasperato *unionism* del Governo di Londra e la differenziata strategia politica dei territori ha caratterizzato tutta la fase di negoziazione della Brexit avviatasi all'esito del referendum del 2016.

Malgrado anche la sua maturazione abbia fatto registrare nelle aree della devoluzione un eterogeneo approccio al tema dei rapporti con l'UE, è sempre stato unanime il coro dei territori che insistentemente hanno chiesto un costante coinvolgimento nei negoziati per l'abbandono dell'Unione.

Nondimeno, il recesso ha avviato un processo di *repatriation* delle competenze dell'UE la cui lettura interpretativa governativa ha trasceso il riparto devolutivo delle competenze generando forti contrasti tra le amministrazioni centrale e sub-nazionali.

2.1. *Repatriation e devolution*

Con l'entrata in vigore dell'*EU (Withdrawal) Act 2018*, che abrogava lo *European Communities Act 1972*, le norme comunitarie in vigore nel Regno Unito prima della Brexit acquisivano rango primario nell'ordinamento britannico generando una nuova categoria di fonti normative denominata *retained EU law* per il tramite della quale era assicurata una persistente applicazione del diritto comunitario sul territorio britannico anche dopo la formalizzazione della decisione di recedere dall'Unione¹⁶.

Il disposto normativo, tuttavia, ha posto l'ordinamento britannico di fronte a due sfide interconnesse sui terreni della forma di governo e della

¹⁴ Sintetizzato nelle efficaci parole di R. Davies in *Devolution: A Process, Not an Event*, Gregynog Papers, vol. 2, no. 2, Cardiff, 1999.

¹⁵ In tal senso A. Henderson, D. Wincott, *After Brexit and Covid-19*, in *IPPR Progressive Review*, n. 3, 2020, 247 ss. Il tema è approfondito in: M. Keating, *Taking Back Control? Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Journal of European Public Policy*, 2021, 1 ss.; N. McEwen, M.C. Murphy, *Brexit and the Union: Territorial Voice, Exit and Re-entry Strategies in Scotland and Northern Ireland after EU Exit*, in *International Political Science Review*, 2021, 1 ss.

¹⁶ Il tema è divenuto subito centrale nel dibattito politico e dottrinale, assistito dagli *speeches* dei giudici della Corte suprema: tra gli altri, v. Lord Sales, *Implications of Brexit and Covid-19 for UK Law*, New Zealand Senior Courts Judges' Conference, Tauranga, 15-17 April 2021, in www.supremecourt.uk.

forma di Stato¹⁷.

Sul primo versante, la previsione normativa della delega parlamentare al Governo, quanto a modifica ovvero abrogazione della *retained EU law*, ha evidenziato un progressivo indebolimento dell'organo legislativo, complice la pandemia che ha a sua volta mostrato l'impotenza del Parlamento di fronte alla proliferazione della normativa legislativa secondaria posta in essere dal Governo. Quando anche l'organo legislativo non ha fatto mistero della sua difficoltà a controllare l'attività dell'Esecutivo¹⁸, indubbia è risultata l'incapacità del Parlamento di chiedere conto al Governo del suo operato.

Sul secondo versante, la riconversione del diritto comunitario in diritto interno e il potere in capo all'Esecutivo di modificare la *retained EU law* non hanno preso le mosse dal riparto di competenze interne tra il Parlamento di Westminster e le *devolved legislatures*. Non stupisce, pertanto, che la previsione normativa di una modifica della consistente *retained EU law* con legislazione secondaria dell'Esecutivo britannico sia stata considerata un attacco alla *devolution*. Inoltre, di non poco conto è l'osservazione che la *Sewel Convention*, in base alla quale il Parlamento di Westminster può legiferare nelle materie devolute previo consenso dei Legislativi sub-nazionali, non si applica alla legislazione delegata all'Esecutivo, ciò determinando la dominazione del processo di recesso da parte dell'Esecutivo britannico e la preclusione al Legislativo sub-nazionale di qualsivoglia controllo¹⁹.

Infine, la scelta dell'amministrazione centrale di promuovere l'approvazione della legge a prescindere dal diniego dell'approvazione della *consent motion* del Legislativo sub-nazionale scozzese²⁰ ha definitivamente

¹⁷ Sul punto v. l'approfondimento di B. Guastaferrò in *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato: il Regno Unito tra Brexit e devolution*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, 2807 ss.

¹⁸ Il riferimento è al rapporto della *Select Committee on the Constitution*, intitolato *Brexit Legislation: Constitutional Issues* (Sixth Report of Session 2019-21 - published 9 June 2020 - HL Paper 71), in www.parliament.uk.

¹⁹ La convenzione, in verità, è un tassello di un ampio processo di contemperamento delle aree subnazionali: fino ad anni recenti, infatti, elementi di squilibrio tra di esse si manifestavano non solo nei rapporti tra Legislativi centrale e devoluti e nell'assenza di un Parlamento per l'area sub-nazionale inglese, ma anche all'interno del Parlamento di Westminster ove, se i parlamentari scozzesi, gallesi e nordirlandesi si trovavano a votare misure riguardanti l'area territoriale inglese, ai parlamentari inglesi non era consentito votare misure riguardanti le altre aree subnazionali dotate di propri organi parlamentari atti a deliberare in ambiti materiali sempre più numerosi. Una tappa evolutiva di tale processo si è dispiegata nel 2015 con l'approvazione della procedura *English Votes for English Laws* (EVEL) in base alla quale solo i parlamentari inglesi hanno diritto di voto con riguardo a progetti di legge di esclusivo interesse territoriale inglese. Per un esame più approfondito della procedura e delle sue insidie, di rilievo pari a quelle che connotano la *Sewel Convention* quanto agli effetti sul funzionamento della forma di governo così come sull'organizzazione territoriale dei poteri, cfr. G. Caravale, *A family of nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, 2017, 150 ss.

²⁰ L'approvazione della *legislative consent motion* è l'atto con cui i Legislativi devoluti consentono l'ingerenza di Westminster nelle materie devolute ed eventualmente propongono emendamenti dei quali le Camere tengono conto in corso di approvazione del progetto di

incrinato i rapporti con le amministrazioni devolute con inevitabili ricadute nelle relazioni interparlamentari. La reazione scozzese all'indifferenza governativa si è concretizzata, infatti, nella presentazione in seno al Parlamento scozzese di un *UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill* analogo a quello approvato a Westminster e parimenti finalizzato a convertire il diritto dell'UE che insiste sulle materie devolute in diritto interno scozzese; una scelta, questa, interpretata dall'Esecutivo di Londra come una manifestazione di una *devolution* disaggregativa che ha portato, ai sensi della *Section 33* dello *Scotland Act 1998*, alla prima impugnazione di un progetto di legge scozzese da parte del Governo dinanzi alla Corte suprema del Regno Unito.

Con un pronunciamento reso, all'unanimità, il 13 dicembre 2018²¹, la Corte suprema ha dichiarato che il progetto di legge scozzese non è da considerarsi *ultra vires* perché ascrivibile alla materia riservata a Westminster “*international relations*” di cui al paragrafo 7(1) dello *Schedule 5* dello *Scotland Act 1998*, che include espressamente anche le relazioni con l'UE. Secondo la Corte, infatti, il *Bill* impugnato non ricadeva nell'ambito delle materie riservate a Westminster in quanto destinato ad entrare in vigore dopo il recesso dall'UE. Pur tuttavia, la Corte rilevava nella *section 17* del progetto di legge intitolata “*Requirement for Scottish Minister’s consent to certain subordinate legislation*” un profilo di illegittimità nella parte in cui contemplava l'acquisizione del consenso del ministro scozzese competente ogni qual volta la normativa secondaria adottata dal Governo di Londra per modificare o abrogare la *retained EU law* impattasse sulle materie devolute.

Secondo la Corte suprema, considerato che a norma della *Schedule 4*, par. 4.1 dello *Scotland Act 1998* «[a]n Act of the Scottish Parliament cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify, this Act», e che dunque sussiste un ben definito ordine gerarchico tra la fonte legislativa sub-nazionale e lo *Scotland Act*, la sezione 17 del progetto di legge scozzese modifica la sez. 28(7) dello *Scotland Act* in base alla quale il conferimento di poteri legislativi al Parlamento scozzese non interferisce con il potere del Parlamento di Westminster di approvare leggi per la Scozia: condizionando l'efficacia legale della legislazione secondaria delegata al consenso del ministro scozzese, la sezione 17 contravviene al disposto di cui alla sez. 28(7) dello *Scotland Act* ed è pertanto illegittima.

Naturalmente il proposito scozzese era quello di rimediare, attraverso un atto legislativo sub-nazionale, al diniego del Governo di Londra di concertare con le amministrazioni devolute il processo di recesso. Si

legge. Sulle ragioni dettagliate del diniego e sulle proposte di modifica del progetto di legge disattese dal Governo di Londra cfr. G. Cowie, *Legislative Consent and the European Union (Withdrawal) Bill (2017-19)*, House of Commons Library, Briefing Paper, n. 08275, 23-05-2018.

²¹ *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.

consideri, peraltro, che, mentre ove una legge di Westminster insista su una materia devoluta il Parlamento scozzese può invocare la *Sewel Convention*, l'*EU (Withdrawal) Act 2018* preclude alle aree della devoluzione anche tale possibilità atteso che la legge affida la complessa gestione della *retained EU law* alla legislazione secondaria dell'Esecutivo cui la convenzione costituzionale non si applica.

A far sintesi della centralità del Governo di Londra in cabina di regia del percorso britannico *post* Brexit e del connesso rallentamento del processo devolutivo ha contribuito l'annuncio del Primo Ministro britannico nel gennaio 2022 del *Brexit Freedoms Bill*, volto a abrogare/modificare la *retained EU law* al fine di realizzare obiettivi politici britannici ad ampio raggio e definitivamente slegati dall'UE secondo una procedura semplificata e più celere rispetto al procedimento legislativo ordinario ossia con legislazione delegata, riproponendo il tema oltremodo discusso di un incrementale depotenziamento dello scrutinio parlamentare; ciò al fine di massimizzare i benefici del recesso nei settori dell'ambiente, dell'agricoltura, dell'industria e delle infrastrutture. Il progetto di legge origina dalla *Review of Retained EU Law* annunciata da Lord Frost nella seconda Camera parlamentare il 16 settembre 2021 e sintetizzata nel manifesto programmatico "*Benefits of Brexit*"²² che intende realizzare priorità di carattere economico, ambientale e sociale per l'intero comprensorio britannico. Se la sezione 8 dell'*EU (Withdrawal) Act 2018* contemplava una modifica ministeriale della normativa comunitaria incorporata nell'ordinamento limitatamente a "*correcting deficiencies*" da realizzarsi entro due anni dal recesso, il progetto di legge in esame contempla un potere governativo di modifica della predetta normativa come strutturale espressione di decisioni politiche sostanziali, riaprendo con forza il dibattito sul ritorno alle aree subnazionali della disciplina di materie devolute scongiurato dall'amministrazione centrale con la legge del 2018²³.

Un ulteriore step del processo governativo volto al riaccentramento delle competenze nelle materie devolute è stato scandito dall'approvazione dell'*UK Internal Market Act 2020*²⁴. Se prima del recesso dall'UE i Legislativi sub-nazionali erano tenuti ad esercitare la funzione legislativa in modo compatibile con l'*acquis* comunitario²⁵, l'abbandono dell'UE era destinato a svincolare dal diritto comunitario Parlamenti ed Esecutivi sub-nazionali che avrebbero acquisito il potere di emendare o abrogare la *retained EU law* in

²² HM Government, *The Benefits of Brexit: How the UK Is Taking Advantage of Leaving the EU*, January 2022.

²³ Sul tema cfr. un primo commento di O. Garner e T. West in *Brexit 'Freedoms', Risks, and Opportunities? Certainty and Uncertainty in the Revision of Retained EU Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7-2-2022.

²⁴ Sulle ricadute costituzionali della Brexit, contestualmente all'emergenza sanitaria, v. D. Harvey, *Brexit and Covid-19*, in *King's Law Journal*, n. 1, 2021, 26 ss.

²⁵ *Scotland Act 1998*, sez. 29; *Governance of Wales Act 2006*, sez. 108 A; *Northern Ireland Act 1998*, sez. 6.

materie devolute, fatta salva la preclusione disposta dal Governo centrale nell'esercizio della delega parlamentare di cui all'*EU (Withdrawal) Act 2018*²⁶.

Pertanto, il Governo britannico, temendo che l'esercizio libero delle competenze delle istituzioni devolute potesse sfociare in una eterogenea disciplina di materie come ambiente e agricoltura nelle quattro aree sub-nazionali ostacolando il commercio interdevolutivo, ha intrapreso iniziative concertate con le amministrazioni devolute e volte ad armonizzare intorno a regole uniformi il mercato interno²⁷. Tuttavia, non riuscendo a definire il lavoro entro la fine del periodo di transizione a causa della pandemia che ha tenuto impegnati su altro fronte i dipartimenti governativi interessati²⁸, ha licenziato il progetto di legge – in base al quale beni e servizi conformi alle regole fissate in Inghilterra avrebbero avuto libero accesso alle altre *regions* britanniche senza esigenza di ulteriori adempimenti previsti dalle istituzioni devolute – malgrado la mancata approvazione della relativa *legislative consent motion* in Scozia e Galles che paventava una regressione del processo devolutivo e suggeriva un approccio governativo volto a strumentalizzare la contingenza pandemica per riacquisire il controllo dell'intero comprensorio britannico.

L'*UK Internal Market Act 2020*, pertanto, è stato impugnato su ricorso gallese avverso l'amministrazione centrale, fondato sulla presunta violazione del riparto di competenze tra Legislativo gallese e Parlamento di Westminster e sulla implicita abrogazione del *Government of Wales Act 2006*. La *Divisional Court* ha dichiarato inammissibile il ricorso ritenendolo non ancora maturo data l'insussistenza di concreti margini per verificare eventuali profili di interferenza della legge del 2020 con la competenza legislativa del Parlamento gallese che non ha ancora approvato alcuna legge

²⁶ *Scotland Act 1998*, sez. 30A; *Governance of Wales Act 2006*, sez. 109 A; *Northern Ireland Act 1998*, sez. 6A.

²⁷ Assecondando l'esigenza di «ensure regulatory coherence across the UK by flexibly managing any potential policy divergence across the four nations» (The Cabinet Office, *The European Union (Withdrawal) Act and Common Frameworks*, 26 March to 25 June 2020, September 2020, 7, in <https://www.gov.uk/>) mediante la definizione di «common goals, minimum or maximum standards, harmonisation, limits on action, or mutual recognition ... [to] be implemented by legislation, by executive action, by memorandums of understanding, or by other means depending on the context in which the framework is intended to operate» (*Joint Ministerial Committee (Eu Negotiations) Communiqué*, 16-10-2017, 2, in www.gov.uk/government/collections/communiqués-from-the-joint-ministerial-committee-eu-negotiations).

²⁸ The Cabinet Office, *The European Union (Withdrawal) Act and Common Frameworks*, 26 March to 25 June 2020, cit., 7-8.

in materia²⁹, decisione confermata dalla *Court of appeal* il 9 febbraio 2022³⁰. Considerando che il Governo gallese intende adire la Corte suprema, è possibile che la vicenda non sia chiusa, in linea con l'impegno assunto dal Partito laburista gallese, vincitore alle elezioni del 2021, nel suo manifesto elettorale: «We will ... challenge the UK Internal Market Act and its attack on devolution and champion the rights of the Senedd to legislate without interference in areas devolved to Wales»³¹.

2.2. La questione nordirlandese e le nuove frontiere del processo devolutivo

Ma è sulla questione nordirlandese che si gioca il futuro di un Regno Unito "malato"³². Nel 2021 si è celebrato il centenario dell'entrata in vigore del *Government of Ireland Act* del 1920 che ha segnato la nascita della Repubblica d'Irlanda, ma anche l'avvio di un processo che, marcando l'asimmetria devolutiva britannica, vede l'Irlanda del Nord, a differenza del resto del comprensorio, continuare ad osservare le norme comunitarie in materia di commercio e produzione di beni alimentari in base al Protocollo sottoscritto da Londra e Bruxelles a margine dell'accordo commerciale sul *post* Brexit che lascia la regione legata alle regole del mercato unico europeo, e ideato come soluzione per garantire il mantenimento del confine aperto fra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda come previsto dallo storico Accordo di pace del Venerdì Santo 1998.

Il timore degli unionisti che l'avvicinamento dell'Irlanda del Nord a Dublino, determinato dal Protocollo, sul piano economico sia prodromico ad una riconciliazione politica divisiva per il comprensorio britannico, è sfociato nella promozione di un'azione legale per *judicial review* del Protocollo, ritenuto confliggente con l'Accordo del venerdì santo del 1998 e con gli *Acts of union*, da parte di esponenti della destra unionista protestante nordirlandese dinanzi alla *High Court*. Nondimeno, il 30 giugno 2021 quest'ultima, con la sentenza *Allister & Ors, Re Application for Judicial Review*

²⁹ *The Counsel General for Wales v The Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy* [2021] EWHC 950 (Admin), par. 37: «this claim for judicial review is premature. In accordance with the general position, a claim concerning the meaning or effect of provisions of Senedd legislation, or whether the legislation is properly within the Senedd's legislative competence, is better addressed in the context of specific legislative proposals. It is inappropriate to seek to address such issues in the absence of specific circumstances giving rise to the arguments raised by the claimant and a specific legislative context in which to test and assess those arguments».

³⁰ *The Counsel General for Wales v The Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy* [2022] EWCA Civ 118.

³¹ Welsh Labour Party, Manifesto, Ch. 10, *Our Nation*, in <https://movingforward.wales/#manifesto>.

³² Così lo descrive M. Holehouse in *Brexit and Covid-19 Show Up the Disunited Kingdom*, in *The Economist* (online), 17-11-2020: «The Union of the United Kingdom ... is unwell».

☞ *Protocol NI EU exit*³³, ha respinto in primo grado il ricorso: pur ammettendo che il Protocollo confligge con gli *Acts of Union 1800* con riguardo in particolare al libero commercio tra Gran Bretagna e Irlanda del Nord, la Corte ha dichiarato che gli *Acts of Union 1800*³⁴ non possono essere invocati per superare la chiara volontà del Parlamento della quale l'*EU [Withdrawal Agreement] Act 2020*, che conferisce forza giuridica nell'ordinamento interno all'accordo comprensivo del Protocollo, è espressione.

Tra i numerosi motivi del ricorso – l'incompatibilità del Protocollo e della normativa che lo incorpora nel diritto interno (s. 7A dell'*EU [Withdrawal] Act 2018* che contempla la ratifica dell'accordo, l'*EU [Withdrawal Agreement] Act 2020* che incorpora l'accordo e il Protocollo³⁵, e le *Protocol on Ireland/Northern Ireland (Democratic Consent Process) (EU Exit) Regulations 2020* che affidano all'Assemblea nordirlandese la decisione in ordine alla persistente applicazione del Protocollo a scadenze predeterminate) con gli *Acts of Union 1800*, con le garanzie costituzionali dello status politico dell'Irlanda del Nord suscettibile di modifica solo previo referendum a norma della sez. 1 del *Northern Ireland Act 1998*, con il principio consociativo, con la Cedu e con il diritto comunitario –, la matrice delle argomentazioni dei ricorrenti risiede nel richiamo all'art. VI dell'*Act of Union* a norma del quale irlandesi e britannici erano da intendersi come «*on the same footing*» quanto al commercio interno, status da preservarsi nei trattati internazionali: secondo il giudice Colton, «[a]lthough the final outworkings of the Protocol in relation to trade between GB and Northern Ireland are unclear and the subject matter of ongoing discussions it cannot be said that the two jurisdictions are on “equal footing” in relation to trade» (par. 62); il giudice, dunque, non confuta il contrasto tra il Protocollo e gli *Acts of Union*, ma sottolinea che numerose sono state le occasioni di modifica degli stessi

³³ [2021] NIQB 64. Per approfondimenti critici della sentenza v.: A. Deb, *The Union in court: Allister and others' Application for Judicial Review [2021] NIQB 64*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2021, 91 ss.; C. Murray, *Vichy France and Vassalage: Hyperbole versus the Northern Ireland Protocol*, in *U.K. Const. L. Blog*, 1-7-2021.

³⁴ Il riferimento è ai due atti simultaneamente approvati dal Parlamento britannico e dal Parlamento irlandese ossia rispettivamente l'*Union with Ireland Act 1800* e l'*Act of Union (Ireland) 1800*.

³⁵ La legge, cui i Legislativi sub-nazionali hanno negato unanimi l'approvazione della *consent motion*, assume particolare rilievo, oltre che sul fronte dei rapporti UK-UE, per le sue ricadute su forma di stato e forma di governo. Integrando e modificando il *Withdrawal Act 2018*, la legge stabiliva alla sez. 1 che l'*ECA 1972* abrogato avrebbe continuato ad avere effetti nel periodo di transizione; inoltre, ha rinviato l'entrata in vigore della *retained EU law* alla fine del periodo di transizione. Infine, l'*Act 2020* ha attenuato le forme del controllo parlamentare sulle deleghe al Governo per la modifica/abrogazione delle *retained EU laws*, giungendo ad alterare i principi della separazione dei poteri e dell'indipendenza del Giudiziario. Per una approfondita disamina del contenuto della legge v. il contributo di G. Caravale, *A volte ritornano ... L'European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 ed il nuovo rafforzamento dell'Esecutivo britannico*, in *Nomos*, n. 3, 2019.

quali quelle apportate dal *Government of Ireland Act 1920* o dal *Northern Ireland Act 1998*; la stessa *devolution* non sarebbe stata attuata se gli *Acts of Union* non fossero stati modificati nel corso dei secoli.

«Much constitutional water has passed under the bridge since the enactment of the Act of Union. By way of example, the territories involved changed from 1922 onwards following the partition of Ireland and again from 1949 onwards following the creation of the Republic of Ireland» (par. 96) – dichiarava il giudice Colton – e, dunque, «[t]here is no legal precedent whereby the Act of Union 1800 has operated to nullify a subsequent Act of Parliament» (par. 101); atteso che, a fronte di un disposto letterale generico degli *Union Acts*, l'*Act 2020* comprensivo del Protocollo, da considerarsi norma di pari rango costituzionale, contiene disciplina completa e dettagliata, e che il Parlamento non può vincolare se stesso *pro futuro*, il giudice ha optato per l'applicazione del secondo.

Il secondo motivo del ricorso si fonda sulla incompatibilità del Protocollo con la sezione 1 del *Northern Ireland Act 1998* che subordina al consenso popolare il trasferimento della potestà legislativa nelle materie devolute all'UE. A tal proposito, la Corte, richiamando la sentenza *Miller*¹³⁶ della Corte suprema, dichiara che «[t]he plain words of the statute together with a reading of the agreements underpinning the statute make it clear that Section 1 does not regulate, in the words of the Supreme Court, “any other change in the constitutional status of Northern Ireland” other than the right to determine whether to remain part of the UK or to become part of a united Ireland. Section 1 of the 1998 Act does not regulate the changes implemented in the Withdrawal Agreements. The focus of all the relevant sections in the Agreement and in the statute is the choice between remaining part of the UK or becoming part of a united Ireland. Indeed, the Agreements were designed to reconcile the acknowledged conflicting wishes of the people of Northern Ireland on this issue» (par. 136).

Quanto al terzo e al quarto motivo di ricorso, la Corte ha dichiarato: che il principio consociativo, richiamato di consueto nelle delibere in ordine a questioni devolutive, non è applicabile per le decisioni concernenti la persistente applicazione del medesimo protocollo nel 2024 come previsto dall'art. 18 che ricadono nell'ambito delle relazioni internazionali ove norme specifiche possono essere adottate anche per il tramite di *statutory instruments*; inoltre, quanto alla violazione dell'art. 3 del Protocollo 1 Cedu in ordine all'acquisizione del consenso popolare, la Corte ha dichiarato che il Protocollo prevede sedi consultive e di concertazione con i rappresentanti nordirlandesi senza considerare poi che è esso stesso manifesta espressione della sovranità parlamentare che garantisce il processo democratico di definizione delle decisioni e rispetto alla quale il potere delle corti è recessivo.

¹³⁶ *R (on the application of Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.

Infine, a fronte della presunta violazione dell'art. 50 TUE data dalla persistente applicazione del diritto comunitario in parte di uno Stato membro uscito dall'UE nonché dell'art. 10 del medesimo Trattato in ragione del fatto che i nordirlandesi non possono più eleggere i parlamentari europei, la Corte, atteso che l'art. 50 nulla dispone in ordine ai futuri accordi né contempla l'ipotesi che in parte di un ex Stato membro continui ad applicarsi il diritto comunitario, ha richiamato le stesse argomentazioni di cui ai motivi di ricorso precedenti e ha dichiarato che il Protocollo, di cui a leggi del Parlamento britannico, non viola il principio del *rule of law* né il principio democratico; pertanto, «[t]he court should not interfere with or ignore the clearly expressed will of Parliament in passing primary legislation to implement a valid agreement between contracting parties, both of which endorsed that Agreement through their respective constitutional orders» (par. 297).

La decisione, passibile di assecondare la condivisione con le aree della devoluzione dell'attuazione delle strategie politiche centrali e dunque con tutta probabilità oggetto di impugnazione, non attenua l'acquisita consapevolezza del fallimento del processo devolutivo incrementale da parte del Governo di Londra che nel *post* Brexit è chiamato all'impresa ardua di salvare quella che oramai è diventata una *unpopular union*, per nulla assistita dal frequente ricorso alle aule di giustizia per dirimere le controversie tra l'amministrazione centrale e quelle devolute.

3. La *Constitution* in controlloce

È evidente che una delle più significative ricadute della Brexit sulla *devolution* è l'exasperazione della tensione tra Esecutivi centrale e sub-nazionali, atteso l'indebolimento delle sedi di cooperazione intergovernativa, nonché tra Legislativi di Westminster e sub-nazionali, stanti le criticità della *Sewel Convention*. La neutralizzazione del doppio canale di dialogo ha esacerbato le tensioni politiche la cui conciliazione si è inevitabilmente trasferita sul piano giurisdizionale ove il confronto diretto tra Esecutivi ha sostituito quello indiretto su iniziativa dei privati.

Il fenomeno della cd. *hyper-litigation*³⁷, che ha connotato il periodo di attuazione della Brexit, invero si è sviluppato anche nel quadro pandemico trovando riscontri nelle controversie concernenti il lockdown quale misura di contenimento del contagio da covid³⁸, ma è passibile di persistere ben oltre il perfezionamento della Brexit e la fine dell'emergenza sanitaria attestando

³⁷ Termine coniato da E. Casanas Adam, *Brexit and the Mechanisms for Resolution of Conflicts in the Context of Devolution: Do We Need a New Model?*, in O. Doyle, A. McHarg, J.E. Khushal Murkens (eds.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitution Under Pressure*, Cambridge, 2021, 59.

³⁸ J. Tomlinson, J. Hynes, J. Maxwell, E. Marshall, *Judicial Review during the COVID-19 Pandemic*, in *Public Law*, 2021, 9 ss.

una profonda sfiducia reciproca tra amministrazioni devolute e Governo centrale che è cresciuta esponenzialmente in corso di processo Brexit e di pandemia e che è destinata a perdurare anche considerando il forte indebolimento delle funzioni parlamentari legislativa e di controllo con il sopraggiungere della seconda.

Difatti, se una costante delle pronunce prese in esame è dato dalla ricorsiva affermazione del principio della sovranità parlamentare suscettibile di sanare qualsivoglia incongruenza sul piano giuridico, concretamente sul versante della forma di stato all'esito dei pronunciamenti esaminati quello della sovranità parlamentare si traduce in un principio divisivo che impone l'intervento conciliativo del massimo organo giurisdizionale, e sul versante della forma di governo appare cedevole rispetto all'azione del Governo. Quest'ultima si è manifestata in normativa delegata che, assumendo il carattere dell'urgenza, si è sottratta all'ordinario scrutinio parlamentare, difficile da realizzarsi in tempi ragionevoli. Né è residuo spazio per l'impugnativa dei provvedimenti governativi dinanzi alle corti di giustizia: la sentenza *R (Dolan and others) v Secretary of State for Health and Social Care & anor*³⁹ con la quale la Corte d'appello d'Inghilterra e Galles ha dichiarato la legittimità delle norme che hanno disposto il primo lockdown ha determinato una battuta d'arresto dei ricorsi avverso atti governativi.

Dunque, l'indissolubile intreccio tra forma di stato e forma di governo, che la contestualità di Brexit ed emergenza sanitaria ha messo ben in luce, fomenta preesistenti tensioni tra centro e *regions*, destinate a persistere a meno dell'introduzione di correttivi alle dinamiche del processo devolutivo⁴⁰. Non è così remota la possibilità che il Governo centrale d'ora in poi sia incline all'adozione di un approccio restrittivo all'individuazione delle circostanze nelle quali il consenso dei Legislativi devoluti va cercato: in riferimento alla legge del 2018 il Ministro Barclay inviò una lettera all'omologo scozzese per spiegare che l'approvazione del testo senza consenso del Legislativo devoluto si inquadra in una eccezione alla *Sewel Convention* contemplata dalla medesima convenzione; pur stabilendo che Westminster non può «normally» approvare una legge in materie devolute senza il consenso dei Legislativi delle aree sub-nazionali, le circostanze del recesso dall'UE sono da considerarsi «specific, singular and exceptional»⁴¹. Il rischio è che l'eccezionalità sia oggetto di discrezionale definizione governativa e che in ogni caso di conflitto tra Parlamenti si applichi l'eccezione come regola

³⁹ [2020] EWCA Civ 1605.

⁴⁰ Cfr. J. Sargeant, *The Sewel Convention Has Been Broken by Brexit – Reform Is Now Urgent*, Institute for Government Blog, 21-01-2020, in <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/sewel-conventionhas-been-broken-brexit-reform-now-urgent>.

⁴¹ Letter from the Rt Hon Steve Barclay MP to Michael Russell MSP (17-01-2020) pubblicata in https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/859145/2020-10-20_Letter_to_Michael_Russell_MSP.pdf.

generale.

Se si considera che la *repatriation* delle competenze svincolate dal diritto comunitario era potenzialmente suscettibile di rinvigorire l'autonomia delle amministrazioni devolute in ambiti che si prestano a interferenze funzionali tra materie devolute e materie riservate⁴², il proposito governativo di fissare uniformi standards sul territorio nazionale è passibile di marcare la sovrapposizione tra competenze centrali e sub-nazionali. Emergono, dunque, con forza le esigenze di rivedere i canali di raccordo intergovernativi⁴³ e di adottare dei correttivi finalizzati a garantire effettività alla *Sevel Convention*, peraltro già proposti da Scozia e Galles⁴⁴, riforme che possono essere potenziate con il rafforzamento delle garanzie di accesso delle istituzioni devolute alle corti di giustizia contribuendo ad assicurare certezza del diritto nella interpretazione della cornice giuridica della *devolution*.

Con riguardo in particolare al tema dell'accesso alle corti, va ricordato che il caso *Miller I* è stato il primo giunto dinanzi alla Corte suprema che vede un conflitto diretto tra Governo centrale e Governo scozzese nonché la prima occasione per testare le conseguenze giuridiche del riconoscimento della *Sevel Convention*.

Tuttavia, con il pronunciamento la Corte suprema ha attirato a sé forti critiche originate dal fatto che l'occasione era propizia per risolvere un annoso problema volto ad assicurare certezza del diritto anche quando le leggi di Westminster interferiscano con la disciplina delle materie devolute nonché pari garanzie di accesso alla giustizia a centro e *regions*: allo stato, infatti, un progetto di legge del Parlamento di Westminster che disciplini una materia devoluta non può essere impugnato in via preventiva, potendo tutt'al più impugnarsi una legge di Westminster se approvata senza il consenso dei Legislativi sub-nazionali; peraltro, la prestazione del consenso presuppone un esame del progetto alla luce del riparto di competenze Legislativi sub-nazionali/Parlamento di Westminster ed un eventuale ricorso al giudice per dirimere eventuali dubbi interpretativi, possibilità quest'ultima non ammessa dalla Corte suprema nel caso *Miller*; i giudici supremi hanno limitato fortemente il campo di applicazione della *Sevel convention*, circoscritto alle materie devolute, attribuendole mera valenza politica e negando che sia azionabile in giudizio.

Frattanto, non può non constatarsi un incrementale ricorso al predetto art. 33 dello *Scotland Act 1998* con due *references* rivolte alla Corte suprema e volte ad accertare la legittimazione del Parlamento di Edimburgo a recepire

⁴² Cfr.: S. Tierney, *The Territorial Constitution and the Brexit Process*, in *Current Legal Problems*, 2019, 59 ss.; A. Page, *Brexit, the Repatriation of Competences and the Future of the Union*, in *Juridical Review*, n. 1, 2017, 38 ss.

⁴³ N. McEwen, M. Kenny, J. Sheldon, C. Brown Swan, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, in *The Political Quarterly*, n. 3, 2020, 632 ss.

⁴⁴ The Scottish Government, *Strengthening the Sevel Convention*, 12-09-2018, in <https://www.gov.scot/>; The Welsh Government, *Reforming Our Union*, 2019, in <https://gov.wales/>.

con leggi scozzesi (non ancora promulgate), e con particolare riferimento agli ambiti materiali di competenza scozzese, la *United Nations Convention on the Rights of the Child* e l'*European Charter of Local Self-Government*, ratificate dal Regno Unito rispettivamente nel 1991 e nel 1998, ma non incorporate, se non parzialmente, nell'ordinamento britannico. Intraprendendo la strada dell'autonoma recezione di fonti esterne all'ordinamento, il Parlamento scozzese ha anteposto le sue prerogative al principio della sovranità parlamentare, in linea di continuità con il predetto *Continuity Bill*. Il relativo pronunciamento della Corte⁴⁵, secondo cui la recezione parlamentare scozzese esorbita dalle competenze del Legislativo devoluto, ha ricondotto l'illegittimità della normativa scozzese principalmente alla violazione della sez. 28(7) della legge del 1998 che sigilla la sovranità del Parlamento di Westminster il cui potere di legiferare per la Scozia non è mai in discussione e che non consente ad una legge scozzese di conferire alle corti il potere di invalidare leggi del Parlamento britannico incompatibili con il dettato delle predette fonti esterne condizionandone dunque la vigenza al pronunciamento dei giudici scozzesi. Con una interpretazione restrittiva dei poteri del Parlamento scozzese, la sentenza della Corte suprema ha finito per essere funzionale al contenimento del processo devolutivo, in linea con il *trend* per il quale la Brexit si connota.

4. Un *devolution process* senza fine?

Se l'integrazione europea ha avuto significative ricadute sulla organizzazione territoriale degli Stati membri con interventi sulla pianificazione e sullo sviluppo del territorio, non ha interferito con la gestione nazionale delle relazioni e dei conflitti territoriali.

La Brexit, dunque, ha alimentato le spinte centrifughe interne, ma non ha trasferito il dibattito sul tema al di fuori del contesto politico nazionale, e contestualmente all'emergenza sanitaria ha stressato il processo devolutivo ponendo le basi per una nuova stagione di negoziazione tra amministrazione centrale e territori.

La qualificazione della *devolution* come processo in continuo divenire che rivede e modifica costantemente le proprie frontiere e le proprie aspettative, rende mobile la titolarità della sovranità: come sostenuto da autorevole dottrina britannica⁴⁶, la sovranità non può considerarsi un fatto assoluto, ma una questione di relazioni, con ciò prefigurando un *iter* evolutivo

⁴⁵ *Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland - United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill - Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland - European Charter of Local Self Government (Incorporation) (Scotland) Bill* [2021] UKSC 42.

⁴⁶ M. Loughlin, *The Political Constitution Revisited*, 2017, LSE Law, Society and Economy Working Papers 18/2017, London School of Economics and Political Science Law Department; M. Loughlin, S. Tierney, *The Shibboleth of Sovereignty*, in *Modern Law Review*, n. 6, 2018, 989 ss.

che UE e Regno Unito condividono e che si fonda su una concezione di sovranità come assiduamente negoziabile.

Pur tuttavia, le criticità manifestatesi nelle relazioni intergovernative in costanza di pandemia e Brexit, anziché suggerire una nuova formula di interazione con i territori, hanno rafforzato la *top-down governance* - della quale può considerarsi recente manifestazione la costituzione nel settembre 2021 di un *Department for Levelling Up, Housing and Communities* incaricato della gestione dei rapporti intergovernativi nel Regno con l'obiettivo dichiarato di ridurre le differenze tra le aree sub-nazionali ampliando di fatto il controllo centrale sui territori devoluti⁴⁷ - e hanno lasciato ampio spazio al sindacato giurisdizionale che dalla forma di governo, con le sentenze *Miller I e II*⁴⁸, mostra rafforzarsi anche sul terreno della forma di stato, alterando i tradizionali equilibri nella separazione dei poteri e lasciando irrisolta l'*impasse* politica in cui si trova la riforma della *governance* britannica.

Pamela Martino

Dip.to Jonico in "Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:
società, ambiente, culture"
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
pamela.martino@uniba.it

⁴⁷ Strategia politica del Partito conservatore (di cui in W. Jennings, L. McKay, G. Stoker, *The Politics of Levelling Up*, in *The Political Quarterly*, n. 2, 2021, 302 ss.), *levelling up* è il titolo del libro bianco governativo (HM Government, *Levelling Up the United Kingdom*, CP 604, The Stationery Office, 2-2-2022) che, dichiaratamente volto alla riduzione delle disparità territoriali intensificando le relazioni con le amministrazioni devolute, appare da subito orientato al potenziamento della ripresa economico-sociale *post* pandemia e del progresso tecnologico nella regione inglese ponendo al suo servizio le migliori performance dei territori della devoluzione in settori quali la sanità e l'istruzione.

⁴⁸ Si tratta della nota e pluricommentata sentenza *R (on the application of Miller) v Prime Minister; Cherry v Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41, con cui la Corte suprema ha dichiarato illegittimo il consiglio del Primo Ministro alla Regina di sospendere il Parlamento (*prorogation*).