

Scotland, Wales and Northern Ireland in a reformed United Kingdom

di Barbara Guastaferra

Abstract: *Scozia, Galles e Irlanda del Nord in un Regno Unito riformato* - The essay analyses the section of the Report of the Commission on the UK's future, *A New Britain. Renewing our democracy and rebuilding our economy* devoted to devolution in Scotland, Wales and Northern Ireland. It argues that the recommendations envisaged by the Labour Party in this field seem to push towards a sort of "federalization" of the devolution model in a double sense. First, in promoting solidarity among the several parts of the UK and calling for «stronger self-government and fuller shared government». Second, in endorsing constitutional entrenchment so that at least the pivotal safeguards favouring the devolved legislatures, such as the *Sewel Convention*, can be accorded the same kind of protection that constitutional codification gives states or provinces in federal countries.

Keywords: Devolution; Federalism; Constitutional entrenchment; Sewel Convention; Sincere cooperation

1913

1. Introduzione

La sezione del Report of the Commission on the UK's future, *A New Britain. Renewing our democracy and rebuilding our economy*, dedicata alle Raccomandazioni in merito ai processi di devolution si apre, in primo luogo, confermando la natura fortemente *asimmetrica* della devolution britannica, nel ricordare che Scozia, Galles e Irlanda del Nord hanno ciascuno una posizione "unica" all'interno del Regno Unito, che risente delle «differenti storie e aspirazioni»¹ di ciascuna delle parti del Regno. In secondo luogo, essa sottolinea la natura avanzata dei processi di devolution sia di Scozia che del Galles, i cui Parlamenti rappresenterebbero «among the most powerful devolved institutions in the world, comparable to or more powerful than many states or provinces in federal countries»². In terzo luogo, rimarca quanto il «self-government» sorretto da *devolved legislatures* forti e consolidate sia affiancato ad un sistema di «shared government» che passa attraverso la rappresentanza delle singole parti del Regno all'interno del Parlamento centrale di Westminster. Alla luce di tali premesse, il Report sostiene che le Raccomandazioni ivi formulate in merito ai processi di *devolution* mirano sia

¹ Report of the Commission on the UK's future, *A New Britain. Renewing our democracy and rebuilding our economy*, December 2022, 100.

² *Ibidem*.

a rafforzare l'autonomia di Scozia, Galles e Irlanda del Nord all'interno del Regno Unito, mostrando un *favor* nei confronti delle decisioni prese a livello di governo più vicino al cittadino, sia a potenziare la loro interdipendenza con altre parti del Regno. L'obiettivo delle Raccomandazioni è quello di effettuare un «bilanciamento tra autonomia e solidarietà» che sia il migliore possibile nell'interesse delle popolazioni locali³, e di garantire «*stronger self-government e fuller shared government*». Dopo questa prima parte generale, il Report enuclea specifiche Raccomandazioni per ciascuna delle parti del Regno, di seguito analizzate.

2. Le Raccomandazioni concernenti la Scozia

Al futuro della Scozia sono in particolare dedicate le Raccomandazioni da 16 a 21. La Raccomandazione n. 16 è così formulata: «*Enhanced Protection: Scottish devolution should be constitutionally protected by strengthening the Sewel Convention and protecting it from amendment through the new second chamber*». Essa è di certo tra le più rilevanti in quanto, in seguito alle modifiche introdotte con lo *Scotland Act* 2016, l'idea di una devolution «*constitutionally entrenched*» ha preso sempre più piede. In particolare, nel novellato *Scotland Act*, a differenza di quanto previsto nella prima versione dello stesso risalente al 1998, le istituzioni devolute sono considerate una «parte permanente» della Costituzione del Regno Unito (non suscettibili di essere abolite senza la volontà popolare del popolo scozzese da esprimersi tramite referendum) e la *Sewel Convention* assume copertura statutaria, venendo codificata all'interno dello *Scotland Act* 2016 e del *Wales Act* 2017. Ciononostante, recentemente, non solo il Governo conservatore, ma anche la Corte Suprema, hanno cercato di sminuire l'efficacia giuridicamente vincolante della *Sewel Convention*, considerata appunto una convenzione costituzionale dall'alto valore simbolico e politico ma non in grado, giuridicamente, di circoscrivere la sovranità assoluta del Parlamento di Westminster. Ed è noto quanto sia cresciuto il senso di risentimento, da parte non solo degli scozzesi, in merito al fatto che decisioni importanti per il futuro del Regno, quali ad esempio la Brexit e la gestione del recesso, siano state prese a livello centrale senza ascoltare la voce delle popolazioni interessate, come si dirà diffusamente più avanti. È per questo che la Raccomandazione n. 16 si propone due obiettivi. In primo luogo, ipotizzare una nuova formulazione statutaria della *Sewel Convention*, in grado di: a) renderla giuridicamente vincolante; b) estendere la portata della Convenzione, che non dovrebbe applicarsi «normalmente»⁴ ma essere vincolante in tutte le circostanze; c) codificare la prassi che vuole la Convenzione applicata non solo ai momenti in cui Westminster legifera nell'ambito delle materie devolute ma anche nei casi in cui si alteri il riparto di competenze tra centro e periferia. In secondo luogo, si raccomanda che la legislazione che codifica la *Sewel Convention* dovrebbe essere considerata una di quelle «leggi costituzionali protette» che, per essere modificate, richiederebbero il consenso non solo della Camera dei Comuni ma anche di

³ *Ibidem*.

⁴ Come noto, ai sensi dell'art. 28(8) dello *Scotland Act* che ora codifica la *Sewel Convention*, «*it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament*».

un Seconda Camera da riformarsi in base al principio della rappresentanza territoriale (in linea con le Raccomandazione n. 37 fornita dallo stesso Report, dedicata ad una *Assembly of the Nations and Regions* che subentri alla House of Lords⁵). Se tali Raccomandazioni venissero implementate, la *Sewel Convention* sarebbe dotata di una forma di “*constitutional entrenchment*” tipica della tutela fornita a disposizioni di particolare rilevanza da parte delle costituzioni rigide, alle quali ad esempio in alcuni ordinamenti è fornita maggiore resistenza passiva nella gerarchia delle fonti. Proteggendo la Convenzione dalla mutevolezza di maggioranze politiche in seno alla House of Commons che decidano di volta in volta di non ascoltare adeguatamente la voce delle istituzioni devolute⁶, le *devolved legislatures* avrebbero «*the same kind of protection that constitutional codification gives states or provinces in federal countries*»⁷.

La Raccomandazione n. 17 recita: «*Enhanced Status in Devolved Areas: The Foreign Affairs reservation should be amended to permit the Scottish government, with the agreement of the Scottish Parliament, to enter into international agreements and join international bodies in relation to devolved matters*». Nonostante la politica estera sia materia di competenza riservata al Parlamento di Westminster, il Report suggerisce che essa dovrebbe essere una delle aree in cui rafforzare la cooperazione tra livelli di governo. Inoltre, esso invita ad attribuire al Parlamento e al Governo scozzesi più poteri sia per promuovere gli interessi economici e sociali della Scozia nel mondo, sia per rappresentare la Scozia come nazione. Secondo la Commissione, il Governo scozzese dovrebbe, con l'approvazione del Parlamento scozzese (e, ove opportuno, l'assistenza del Governo britannico) poter stipulare accordi con organismi internazionali (quali ad esempio l'UNESCO), nella misura in cui si riferiscono esclusivamente a materie devolute. A tal fine, solo in tale ambito, si propone di modificare la riserva in capo al Parlamento di Westminster relativa alla materia della politica estera, ferma restando la possibilità per il Governo britannico di intervenire nel caso in cui il Governo scozzese agisca in modo da compromettere l'adempimento degli obblighi internazionali del Regno Unito⁸.

La Raccomandazione n. 18 riguarda: «*Enhanced Status for MSPs: Members of the Scottish Parliament should enjoy the same privileges and protections as Members of Parliament in relation to statements made in their proceedings*»⁹. Il Parlamento di Holyrood gode certamente di molti dei poteri propri di tutte le istituzioni parlamentari. Le sue leggi sono legislazione primaria e il suo potere legislativo deve essere considerato, come ribadito dalla Corte Suprema, “pieno”, purché esercitato entro il perimetro delle competenze ad esso attribuite. Ciononostante, i suoi membri non godono di tutti i privilegi accordati ai membri del Parlamento di Westminster in relazione alla libertà di espressione nell'esercizio delle proprie funzioni, e pertanto la Commissione propone di equiparare lo status dei parlamentari.

⁵ Su cui si rinvia al commento di J. Frosini in questa *Rivista*.

⁶ Report of the Commission on the UK's future, *op. cit.*, 103.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Report of the Commission on the UK's future, *op. cit.*, 104.

⁹ *Ibidem*.

La Raccomandazione n.19 recita: «*Enhanced Local Control: There is a strong case for pushing power as close as possible to people in Scotland, and consideration should be given to establishing new forms of local and regional leadership, such as directly elected Mayors*»¹⁰.

La Commissione sposa le proposte già avanzate dal partito laburista scozzese in merito ad una cooperazione regionale più solida per stimolare lo sviluppo dell'economia e fornire servizi, quali i trasporti, su scala più ampia. Tale cooperazione dovrebbe prevedere nuove *governance* regionali e maggiore collaborazione tra i sindaci per prendere decisioni strategiche a favore dei loro territori e maggiore democrazia a livello locale. La Raccomandazione, pertanto, sostiene la causa di un decentramento radicale all'interno della Scozia, ed invita il Governo scozzese a prenderla seriamente in considerazione, anche alla luce del fatto che l'organizzazione del Governo locale rientra tra le materie devolute.

La Raccomandazione n. 20 recita: «*Enhanced Opportunities for Co-operation to mutual benefit: There should be not only enhanced self-government for Scotland but strengthened cooperation with the UK Government to address the challenges Scotland faces today*»¹¹. La Commissione insiste molto sulla necessità di bilanciare *self-rule* e *shared rule*, puntando a potenziare gli strumenti della cooperazione (in antitesi ad un rigido riparto di competenze improntato al principio della competizione tra livelli di governo) e anche a rafforzare il principio di sussidiarietà verticale, in ossequio al quale dovrebbe essere favorito il livello di governo più vicino al cittadino¹². Nonostante la scelta dello *Scotland Act* di attribuire al Parlamento scozzese tutte le materie non espressamente riservate a Westminster sembri sufficientemente ossequiosa del principio di sussidiarietà, secondo la Commissione sarebbe comunque opportuno rivalutare, almeno per alcuni ambiti materiali di competenza particolarmente delicati, quale sia il livello di governo più adeguato ad agire e se siano sufficienti i raccordi tra centro e periferia. A tal fine, la Commissione effettua un'analisi empirica di alcune politiche¹³. In primis, si sofferma sulle politiche occupazionali. Pur ritenendo necessaria la cooperazione con il governo centrale in quanto sino a un milione di posti di lavoro in Scozia dipendono direttamente o indirettamente dal commercio con il resto del Regno Unito, in alcuni ambiti applicare il principio di sussidiarietà sarebbe opportuno. Ad esempio, delegare l'amministrazione della rete dei centri per l'impiego al Governo scozzese consentirebbe ai consulenti locali per l'occupazione di intervenire sul posto, essere più flessibili nel gestire le esigenze dei propri clienti (ad esempio spese di viaggio e spese per i bambini), indirizzandoli verso le opportunità formative di cui hanno bisogno. In secondo luogo, la Commissione analizza l'ambito dei diritti dei lavoratori, primo fra tutti il diritto ad una congrua retribuzione

¹⁰ *Ivi*, 106.

¹¹ *Ivi*, 110.

¹² *Ivi*, 106.

¹³ Critico nei confronti dell'approccio del Report, che sembrerebbe elencare minuziosamente le materie devolute (come proponeva il mai entrato in vigore *Scotland Act 1978*), contrariamente all'impostazione adottata dallo *Scotland Act* che elenca le materie riservate per lasciare in via residuale al Parlamento scozzese le altre materie, G. Guthrie, *Brown vs Dewar – The Labour Commission on the UK's Future*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8th February 2023.

salariale, sottolineando anche in questo caso quanto sia importante la solidarietà e la cooperazione tra livelli di governo, anche alla luce del fatto che la contrattazione collettiva in tutto il Regno Unito certamente favorisce il miglioramento delle condizioni dei lavoratori su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, la Commissione ritiene che le *devolved legislatures* che vogliano e possano applicare tutele maggiori ai lavoratori dovrebbero poter agire in tal senso¹⁴ e che in materia di salario minimo il Governo dovrebbe maggiormente consultare il Governo scozzese¹⁵. In terzo luogo, la Commissione considera le politiche fiscali, in merito alle quali la Scozia ha già un cospicuo potere di imposizione fiscale, auspicando una maggiore cooperazione costruttiva. Infine, una maggiore cooperazione tra livelli di governo è caldeggiata anche nell'ambito degli investimenti per aumentare la crescita e sostenere l'innovazione, coinvolgendo le istituzioni del Regno Unito che possono farlo. Infatti, la Raccomandazione n. 21 riguarda: «*Enhanced Access to Economic Resources for Scotland: The British Regional Investment Bank should maximise support for innovation and investment in Scotland, in conjunction with the Scottish National Investment Bank and the European Investment Bank*»¹⁶.

3. Le Raccomandazioni concernenti il Galles e l'Irlanda del Nord

Il Report della Commissione estende al Galles, cui sono dedicate le Raccomandazioni da 22 a 25, tutte le proposte già analizzate in merito alla devolution scozzese, battendo sui due assi principali già evidenziati. Da un lato, quello di rafforzare il *constitutional entrenchment*, evitando che l'articolazione territoriale dei poteri, i *devolution arrangements* e le clausole di salvaguardia a loro tutela come la *Sewel Convention* possano essere considerate non vincolanti. Dall'altro, la necessità di rafforzare gli strumenti dello *shared government* sia introducendo il principio di rappresentanza territoriale nella composizione della seconda camera sia codificando una «*solidarity clause*» che imponga un obbligo di leale collaborazione tra livelli di governo¹⁷, anche alla luce del fatto che, come sottolinea il Report, il Governo gallese si è dimostrato particolarmente insoddisfatto dai meccanismi di risoluzione delle controversie instaurati in seno al Joint Ministerial Committee. Analoghe considerazioni sono fatte per equiparare lo status dei membri del *Senedd* con quello dei membri del Parlamento di Westminster, come dimostra la Raccomandazione n. 23¹⁸ e per potenziare

¹⁴ Report of the Commission on the UK's future, *op. cit.*, 107.

¹⁵ *Ivi*, 108.

¹⁶ *Ivi*, 111.

¹⁷ *Ivi*, 112, ove è riportata la Raccomandazione n. 22, che ha difatti la stessa formulazione della Raccomandazione n. 16 dedicata alla Scozia: «*Enhanced Protection: Welsh devolution should be constitutionally protected by strengthening the Sewel Convention and protecting it from amendment through the new second chamber*».

¹⁸ *Ibidem*, Raccomandazione n. 23: «*Enhanced Role for Members of the Senedd: the Welsh Senedd's members should, if desired, enjoy the same privileges and protections as Members of Parliament in relation to statements made in their proceedings*».

gli strumenti in grado di garantire lo sviluppo economico dei territori devoluti, come dimostra la Raccomandazione n. 25¹⁹.

Il Report sottolinea come la devolution gallese è stata accuratamente descritta come un processo e non come un evento, anche grazie alla consolidata leadership dei primi ministri laburisti dal 1999. Nonostante i poteri del Parlamento scozzese e del Parlamento gallese siano quasi equiparati, anche grazie allo stesso metodo di riparto delle competenze relativo al *retained model*, che attribuisce al *Senedd* tutto ciò che non è riservato a Westminster, il Report sottolinea come a quest'ultimo dovrebbero essere riservate solo le competenze strettamente necessarie a mantenere l'unità del Regno e a garantire uniformità giuridica su tutto il territorio nazionale. Coerentemente con quanto proposto per la Scozia, il Report propone di decentrare l'amministrazione del *Job-centre* in modo che possa essere integrata più efficacemente con altre politiche locali connesse alle politiche occupazionali, e anche di delegare alcuni aspetti legati alla giustizia e alla polizia, che storicamente sono stati attribuiti al Parlamento scozzese in virtù del distinto sistema giuridico e che rientrano tra le materie devolute anche in Irlanda del Nord²⁰. Per realizzare tali proposte, tuttavia, il Report rinvia ai risultati dell'*Independent Constitutional Commission* istituita dal Governo gallese per esaminare diversi profili di rilevanza costituzionale.²¹

Per quanto riguarda l'Irlanda del Nord, dal momento che qui il decentramento si basa sugli accordi e sulle condizioni stabilite dal *Good Friday Agreement* e dal principio del consenso, il Report in materia è sostanzialmente deferente a quanto ivi stabilito. Nonostante, per ragioni storiche, i poteri dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord si siano sviluppati attraverso un percorso diverso rispetto alla Scozia o al Galles, e sono ancora più ampi (inclusendo aspetti relativi alla sicurezza sociale, seppur ancora finanziata a livello del Regno Unito), il Report invita a potenziare il processo di devolution, come dimostra la Raccomandazione n. 26²², sostenendo che anch'esso potrebbe beneficiare delle proposte già analizzate relative al rafforzamento del governo condiviso e da una sorta di "codificazione" del principio di leale collaborazione. Il Report, inoltre, pone l'attenzione sulle opportunità di aumento degli investimenti per sostenere crescita e innovazione, costruendo *cluster* di attività economica basati sul ruolo rafforzato dei leader locali nella formazione, nella pianificazione dello

¹⁹ *Ivi*, 113, Raccomandazione n. 25: «*Enhanced Access to Economic Resources for Wales: The British Regional Investment Bank should maximise support for innovation and investment in Wales, in conjunction with the Welsh Development Bank and the European Investment Bank*».

²⁰ Report of the Commission on the UK's future, *op. cit.*, 113, Raccomandazione n. 24: «*Enhanced Powers: New powers should be made available to the Senedd and Welsh Government, including embarking upon new powers over youth justice and the probation service*».

²¹ L'*Independent Constitutional Commission* ha concluso e presentato i propri lavori al Governo gallese il 18 gennaio 2024. Il testo è disponibile al seguente link: <https://www.gov.wales/independent-commission-constitutional-future-wales/about-us>.

²² *Ibidem*, Raccomandazione n. 26: «*We support devolution in Northern Ireland, consistent with the principle of consent and the commitments made in the Good Friday Agreement and wish to see it restored and strengthened*».

sviluppo e dell'edilizia abitativa nell'incoraggiamento della ricerca e sviluppo²³.

4. Verso una “federalizzazione” del modello devoluto?

Dopo aver enucleato le Raccomandazioni specifiche, per ciascuna delle parti del Regno, è opportuno svolgere qualche riflessione sul “modello” devolutivo caldeggiato dal partito laburista in vista delle prossime elezioni. Pur senza dichiararlo in modo sempre esplicito, la sensazione è che il Report spinga per una sorta di “federalizzazione” del modello devoluto²⁴, in almeno due punti fondamentali, che saranno trattati separatamente. Il primo è quello di rafforzare, alla stregua di quanto accade negli ordinamenti federali dotati di costituzioni rigide, le garanzie degli assetti devoluti, tutti creati da atti del Parlamento sovrano di Westminster e dunque potenzialmente revocabili in un ordinamento fondato sulla sovranità parlamentare, che non conosce alcuna forma di *constitutional entrenchment*²⁵. Il secondo è quello di rafforzare, sempre alla stregua di quanto accade negli ordinamenti federali, le forme della leale collaborazione, ad esempio attraverso il potenziamento del raccordo tra assemblee legislative rappresentato dalla *Sewel Convention* e la creazione di una Seconda Camera a rappresentanza territoriale. Ciò al fine di superare il cosiddetto metodo «*devolve and forget*»²⁶ che ha per anni potenziato le forme di *self-rule*, e dunque l'autonomia delle diverse parti del Regno, senza preoccuparsi di rafforzare gli strumenti della *shared rule*, e dunque del governo condiviso.

4.1 Il *constitutional entrenchment* e i suoi oppositori

In seguito al referendum sull'indipendenza della Scozia indetto nel 2014, il Governo Cameron-Clegg incaricò la Smith Commission di studiare le possibili forme di una maggiore autonomia scozzese, promessa agli scozzesi nell'eventualità, poi realizzata, di un rigetto dell'ipotesi indipendentista. Uno degli intenti della Smith Commission era quello di creare «*a durable but responsive constitutional settlement for the governance of Scotland*» e non è un caso

²³ *Ivi*, 114, Raccomandazione n. 27: «*Enhanced Access to Economic Resources for Northern Ireland: The British Regional Investment Bank should maximise support for innovation and investment in Northern Ireland, in conjunction with Invest NI and the European Investment Bank*».

²⁴ Sull'applicabilità della teoria federale alla *territorial constitution* del Regno Unito, si rinvia al volume collettaneo curato da R. Schütze and S. Tierney (eds.), *The United Kingdom and the Federal Idea*, Oxford, Hart, 2018, 109.

²⁵ Analogamente, A. McHarg, *The Future of the Territorial Constitution under Labour? The Report of the Commission on the UK's Future*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8th December 2022, secondo la quale «*In constitutional terms, the most interesting part of the Report is its attempt to resolve the conundrum of constitutional entrenchment in a system dominated by the sovereignty of the UK Parliament*».

²⁶ Questo il monito della House of Lords sin dai tempi della stesura dello *Scotland Act 2016*: abbandonare la strategia «*devolve and forget*» usata per assecondare le istanze delle autonomie, e sincerarsi che la *devolution* prenda forma «*in a coherent or consistent manner and in ways which do not harm the Union*», in House of Lords, Select Committee on the Constitution, *The Union and Devolution*, in *HL Paper*, 149, 25th May 2016, 109-110.

che due delle maggiori novità introdotte dallo *Scotland Act* 2016, da un lato la codificazione della “permanenza” del Parlamento scozzese e del Governo e dall’altro la codificazione della *Sevel Convention*, vadano proprio nel senso della «costituzionalizzazione della *self-rule*»²⁷. Lo *Scotland Act* 2016, infatti, presenta una sezione dedicata alla «*Permanence of the Scottish Parliament and Scottish Government*» che consta di tre commi: «(1) *The Scottish Parliament and the Scottish Government are a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements*; (2) *The purpose of this section is, with due regard to the other provisions of this Act, to signify the commitment of the Parliament and Government of the United Kingdom to the Scottish Parliament and the Scottish Government*; (3) *In view of that commitment it is declared that the Scottish Parliament and the Scottish Government are not to be abolished except on the basis of a decision of the people of Scotland voting in a referendum*»²⁸. Sin dalle cosiddette *Scotland clauses* dello *Scotland Bill*, è scaturito un intenso dibattito tra costituzionalisti, convinti che «*the very statement could be a steer to the courts to consider Scottish devolution now to be an entrenched arrangement at the level of constitutional principle*»²⁹, ossia che anche la mera codificazione avrebbe potuto sollecitare le Corti a pensare che l’assetto devolutivo potesse assurgere a rango di “principio costituzionale”³⁰.

Analogamente, l’House of Lords Report sullo *Scotland Bill* manifestò alcune perplessità ritenendo la disposizione sulla permanenza delle autorità devolute una delle più importanti e dirompenti per il costituzionalismo britannico³¹. «*The most significant provision is [proposed section 63A(3)]. This introduces a step by which Parliament appears to make its own legislative competence contingent upon an intervening stage, namely a referendum result in Scotland in favour of abolition of the Scottish Parliament. This new clause may be seen as something of a half-way house; a contingent rather than an absolute form of self-limitation. It is not that Parliament cannot abolish the Scottish Parliament, but that it has circumscribed the conditions under which it may do so by creating the referendum requirement*». L’House of Lords, pur giudicando «*extremely unlikely*» che questo «*referendum requirements*» potesse essere giustiziabile dinanzi alle Corti, ritenne che questa prima forma di *entrenchment*, sia pure anche solo nella *forma* e non nel *contenuto*, fosse comunque un vero e proprio attentato all’assolutezza sovranità parlamentare: «*we are concerned that these provisions, as currently worded, risk introducing uncertainty concerning the absolute nature of parliamentary sovereignty where there should be none*».

²⁷ S. Tierney, *Drifting Towards Federalism? Appraising the Constitution in Light of the Scotland Act 2016 and Wales Act 2017*, in R. Schütze and S. Tierney (eds.), *op. cit.*, 109.

²⁸ La sezione 63 dello *Scotland Act* 2016 così modifica la parte introduttiva dello *Scotland Act* 1998 dedicata a «*Constitutional Arrangements*».

²⁹ S. Tierney, A. Welikala, T. Gerald Daly, *Developments in UK*, *op. cit.*, 222, citando K. Campbell, *The draft Scotland Bill and limits in constitutional statutes*, in *UK Constitutional Law Blog*, 30th January 2015.

³⁰ Interessanti considerazioni sulla “costituzionalizzazione della *self-rule*” in S. Tierney, *Drifting Towards Federalism?*, *op. cit.*, 109-111. Sul tema, si veda anche B. Guastaferrero, *Autonomia, sovranità, rappresentanza. L’evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, Padova, 2020, 64-70.

³¹ House of Lords Report, *Scotland Bill*, (20 novembre 2015), disponibile su: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldconst/59/5903.htm#a4>

4.2 La Sewel Convention come “constitutional safeguard of federalism”?

Analoghe perplessità sono state espresse nei confronti della codificazione della *Sewel Convention* ad opera dello *Scotland Act* 2016. Sino ad allora contenuta in un Memorandum of Understanding (ossia in un accordo informale meramente intergovernativo), come già anticipato la *Sewel Convention* acquisisce nel 2016 uno *statutory footing*, essendo contenuta all'interno del «*constitutional statute*» che dà vita e forma agli assetti devoluti. In modo ancor più interessante, la *Sewel Convention* viene inserita nella *Section* 28(8), che aggiunge appositamente un nuovo comma alla *Section* 28, immediatamente successivo alla disposizione sulla competenza del Parlamento di Westminster a legiferare anche per la Scozia di cui alla *Section* 28(7)³²: la clausola sulla sovranità legislativa indiscussa del Parlamento di Westminster di cui al comma 7 viene così temperata dalla richiesta al medesimo Parlamento «*to not normally legislate for Scotland*» senza il consenso del Parlamento scozzese di cui al comma 8. In altri termini, grazie allo *Scotland Act* 2016, tanto la “permanenza” del Parlamento e del Governo scozzese, quanto la codificazione della *Sewel Convention*, sino ad allora rientranti nell'ambito meno incisivo delle «*constitutional conventions*», fanno il loro ingresso nella sfera delle «*constitutional guarantees*»³³.

Come già anticipato, le preoccupazioni già analizzate in merito alla codificazione della permanenza del Parlamento scozzese, legate ad un'alterazione della teoria costituzionale britannica relativa all'assenza di *constitutional entrenchment*, si sono estese anche alla codificazione della *Sewel Convention*. Lo stesso dibattito parlamentare sullo *Scotland Act* 2016 evidenziò che la *clause* 1 (volta ad inserire la “permanenza” del sistema di governo devoluto) avrebbe potuto fungere da parametro interpretativo anche della *clause* 2 (relativa alla codificazione della *Sewel Convention*). Come si legge nel Report della House of Lords, «*A parliament recognised as permanent and in relation to whose existence Parliament has sought to limit its own competence will, in the eyes of many, acquire an even stronger constitutional status than that which it currently enjoys. By placing the Sewel Convention in statute, the Government risks introducing a perception that the validity of laws passed by the UK Parliament would be justiciable should they contravene (or be argued to contravene) the Sewel Convention as set out in statute. We recognise that the use of the word ‘normally’ seems to make clear that Parliament will still have the legal power to legislate for Scotland, even on devolved matters, without the consent of the Scottish Parliament. Nonetheless, in combination with Clause 1, which appears to seek to limit Parliament’s competence with regard to the devolved institutions, we are concerned that Clause 2 risks creating a route through which the courts might be drawn inappropriately into an area that has previously been within the jurisdiction of Parliament alone, namely its competence to make laws*»³⁴.

³² Secondo cui la potestà legislativa conferita al Parlamento scozzese «*does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland*».

³³ N. Burrows, *Devolution*, London, 2000, 62.

³⁴ House of Lords Constitution Committee, Sixth Report on the Scotland Bill (20th November 2015), par. 39, disponibile su: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldconst/59/5903.htm#a4>.

È interessante notare che le preoccupazioni della House of Lords sono state poi sopite dalla sentenza *Miller I*³⁵, in cui la Corte suprema, benché principalmente chiamata a rispondere sulla possibilità per il Governo del Regno di avviare le trattative per l'uscita della Gran Bretagna dall'UE senza il previo assenso del Parlamento di Westminster, veniva sollecitata dalla High Court dell'Irlanda del Nord a chiarire se, nel caso in cui fosse stato richiesto un passaggio legislativo, il Parlamento di Westminster avrebbe dovuto richiedere anche il consenso delle *devolved legislatures*. Ciò alla luce del fatto che il recesso dall'Unione europea avrebbe inciso non poco sulle materie devolute. La Corte, tuttavia, ha ritenuto che il consenso non fosse richiesto. Come osservato da Lady Hale, allora Presidente della Corte Suprema, in merito alla sentenza *Miller I*, «*basically, as had been held years ago by the Privy Council in Madzimbamuto v Lardner-Burke, constitutional conventions are not law in the usual sense. Hence, the policing of the scope of the Sewel Convention and the manner of its operation did not lie within the constitutional remit of the judiciary which is to protect the rule of law*»³⁶. Dunque, la codificazione statutaria della *Sewel Convention* non muterebbe in alcun modo la natura meramente “convenzionale” della stessa. La convenzione non solo non sarebbe dotata di alcuna vincolatività sulle scelte legislative del Parlamento sovrano ma, soprattutto, non potrebbe essere giustiziabile, sventando così il pericolo, ravvisato dalla House of Lords, che le Corti possano invadere un campo loro precluso: interferire con le scelte legislative del Parlamento sovrano eventualmente invalidando un atto che non tenga conto del consenso delle *devolved legislatures*. Dunque, da un lato, con la sentenza *Miller I* la Corte ribadisce che «*the purpose of the legislative recognition of the convention was to entrench it as a convention*»³⁷ e, dall'altro, che «*Judges ... are neither the parents nor the guardians of political conventions*» and they «*cannot give legal rulings on [their] operation or scope, because those matters are determined within the political world*»³⁸.

La sentenza *Miller* ha dunque sì imposto una previa autorizzazione parlamentare all'avvio delle trattative per il recesso dall'UE, ma ha anche consentito che questo atto (lo *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*) venisse approvato dal Parlamento di Westminster senza alcun consenso da parte delle *devolved legislatures* e che si avviasse dunque la Brexit senza un loro coinvolgimento. Ora, se la sentenza è stata criticata per la scarsa considerazione del ruolo delle convenzioni e per l'accantonamento di qualunque idea di «sovranità divisa»³⁹, alcuni commentatori avevano

³⁵ *R (on the application of Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union, Reference by the Attorney General for Northern Ireland - In the matter of an application by Agnew and others for Judicial Review, Reference by the Court of Appeal (Northern Ireland) - In the matter of an application by Raymond McCord for Judicial Review* [2017] UKSC 5, [2018] AC 61.

³⁶ B. Hale, *Devolution and the Supreme Court. 20 years on*, relazione allo *Scottish Public Law Group*, Edinburgh, 14th June 2018, 5, riferendosi in particolare al paragrafo 151 della sentenza *Miller I*.

³⁷ *R (on the application of Miller and another)*, cit., par. 148-149.

³⁸ *R (on the application of Miller and another)*, cit., par. 14.

³⁹ M. Elliott, *The Supreme Court's judgment in Miller: in search of constitutional principle*, in 76 *Cambridge Law Journal* 276 (2017); C. McCrudden, D. Halberstam, *Miller and*

sottolineato che il contesto in cui si inseriva la pronuncia non era certamente favorevole: l'esaltazione della sovranità parlamentare nelle dinamiche orizzontali (e dunque in relazione al potere esecutivo) non avrebbe potuto essere sminuita verticalmente in relazione alle *devolved legislatures*⁴⁰. Purtroppo, come dimostrano gli eventi successivi alla Brexit, la scarsa considerazione della *Sewel Convention* non è rimasta circoscritta alla specifica congiuntura della sentenza *Miller*, ma è ricaduta a cascata su tutte le tappe successive attraverso cui il Parlamento di Westminster è stato chiamato a gestire il recesso del Regno Unito dall'Unione europea⁴¹.

5. Le tensioni generate da Brexit sulla *territorial constitution* del Regno Unito

In seguito all'avvio delle procedure per il recesso dall'Unione, almeno due sono i casi in cui il Parlamento di Westminster ha adottato atti legislativi di sicura incidenza sulle materie devolute senza rispettare la *Sewel Convention*.

Il primo caso riguarda l'*European Union Withdrawal Bill*, presentato alla House of Commons il 13 luglio 2017, con l'esplicito proposito di abrogare l'*European Communities Act* del 1972 e di convertire, prima del recesso, il diritto dell'Unione europea attualmente in vigore in diritto interno, creando un apparato normativo che viene definito «*retained EU law*». A tal fine, il *Bill* accorda un enorme potere all'attività legislativa "secondaria" dell'esecutivo (certamente più spedita dal punto di vista procedurale rispetto a quella ordinaria di natura parlamentare) sia nella concreta implementazione dell'accordo di recesso sia nell'attività di "correzione" della legislazione attualmente vigente. Le *devolved legislatures* hanno pertanto accusato il *Bill* di costituire una vera e propria «*repatriation of power*» che consentirebbe al governo centrale di gestire tutte le competenze un tempo trasferite all'Unione, con significative interferenze nelle materie devolute e con un uso smisurato dei *Ministerial order* e della *Henry VIII clause*⁴². Per questo motivo, il giorno in cui l'*EU Withdrawal Bill* è stato incardinato in seno alla House of Commons, il Primo ministro scozzese Nicola Sturgeon ed il Primo ministro del Galles Carwyn Jones hanno, con una dichiarazione congiunta, accusato il Governo britannico di aver avuto un approccio poco cooperativo ed hanno scoraggiato le rispettive assemblee legislative ad approvare una *Legislative Consent Motion* a favore del *Bill*, richiesta quando il *Bill* che, come in questo caso, è suscettibile di incidere sulle materie devolute, rientra nell'ambito di applicazione della *Sewel*

Northern Ireland: A Critical Constitutional Response, in *UK Supreme Court Yearbook*, 1, 2017.

⁴⁰ G. Anthony, *Devolution, Brexit and the Sewel Convention*, in *The Constitution Society, Report*, 2018, 6.

⁴¹ Per approfondire le implicazioni costituzionali determinate dalla Brexit C. Fasone e C. Martinelli (eds.), *A multilevel constitutional perspective on Brexit: From local to global*, Torino, 2023.

⁴² Sul potere delegato all'esecutivo, si guardino in particolare le clausole 7-9 del *Bill*. La *Henry VIII clause* è un istituto che consente al potere esecutivo di modificare lo *statutory law*.

Convention. Ciò in quanto, oltre a costituire «*naked power-grab*»⁴³, l'*EU Withdrawal Bill* consente all'ingente corpo normativo rappresentato dal *retained EU law* di venir poi modificato attraverso la legislazione secondaria, principalmente dell'esecutivo britannico, limitando ulteriormente i poteri dell'assemblea legislativa scozzese⁴⁴. Va precisato, infatti, che la *Sewel Convention* non si estende alla legislazione delegata all'esecutivo e dunque il processo di recesso, se gestito principalmente dall'esecutivo britannico, sarebbe completamente sottratto al (pur blando) controllo dell'assemblea sub-nazionale garantito dalla convenzione costituzionale. Nonostante la decisione del Parlamento scozzese, votata il 15 maggio 2018, di non approvare la *legislative consent motion*, l'*EU Withdrawal Bill*, viene approvato dal Parlamento del Regno Unito ed entra in vigore come *EU Withdrawal Act* 2018 il 26 giugno.

Ora, se è vero che alla luce delle clausole di sovranità presenti in tutti i *devolution arrangements*⁴⁵ il mancato consenso all'*EU withdrawal Act* delle *devolved legislatures* è qualcosa che potrebbe essere «*regretted but not more, as the UK Parliament would still be able to legislate for Brexit on its own preferred terms*»⁴⁶, cosa poi accaduta, la scelta ha incrinato i rapporti tra Westminster e Holyrood. Infatti, il Governo scozzese, vedendo aggirata la *best practice* della *Sewel Convention*, ha seguito una strategia alternativa: quella di presentare in seno al Parlamento scozzese un proprio «*continuity Bill*» parallelo a quello del Regno Unito, con l'analoga finalità di convertire il diritto dell'UE che attualmente incide sulle materie devolute in diritto interno (in questo caso scozzese) prima di recedere dall'Unione. Scelta che è poi stata definita, mutuando una terminologia del diritto comparato, «*an escalatory element of 'uncooperative devolution'*»⁴⁷ e che ha condotto il Governo del Regno Unito ad effettuare la prima impugnativa di natura preventiva di una proposta legislativa del Parlamento scozzese. L'*EU (Legal Continuity) (Scotland) Bill*, incardinato in seno al Parlamento scozzese il 27 febbraio 2018, è stato difatti impugnato dinanzi alla Corte Suprema dagli *UK Law Officers* competenti, come potenzialmente *ultra vires*, in via preventiva (e dunque prima che ricevesse il *Royal Assent*), ai sensi della *Section 33* dello *Scotland Act*⁴⁸, conducendo ad una giurisdizionalizzazione di un conflitto che non aveva trovato adeguata risoluzione nel raccordo di natura politica costituito dalla *Sewel Convention*. Con una importante sentenza della Corte

⁴³ La dichiarazione è disponibile su: <https://news.gov.scot/news/eu-withdrawal-bill>.

⁴⁴ Legislative consent memorandum, par. 22 e par. 25.

⁴⁵ *Northern Ireland Act* 1998, s 5(6); *Scotland Act* 1998, s 28(7); *Government of Wales Act* 2006, s 107(5).

⁴⁶ G. Anthony, *op. cit.*, 3.

⁴⁷ R. Rawlings, *Brexit and the Territorial Constitution: Devolution, Reregulation and Inter-governmental Relations*, in The Constitution Society, Report, 2017, p. 28, citando J. Bulman-Pozen and H. K. Gerken, *Uncooperative Federalism*, in 118 *Yale Law Journal* 1256–1310 (2009).

⁴⁸ Il *Bill* è stato approvato il 21 marzo 2018, ma, entro le quattro settimane previste dalla *Section 33(2)* dello *Scotland Act*, esso è stato impugnato dinanzi alla Corte suprema ai sensi della *Section 33(1)* dello *Scotland Act*, per cui «*the Advocate General, the Lord Advocate or the Attorney General may refer the question of whether a Bill or any provision of a Bill would be within the legislative competence of the parliament to the Supreme Court for decision*».

suprema resa, all'unanimità, il 13 dicembre 2018⁴⁹, la Corte è chiamata a pronunciarsi su un'impugnativa governativa che, in primo luogo accusa lo *EU (Legal Continuity) (Scotland) Bill* di essere nella sua interezza *ultra vires* perché ascrivibile alla materia riservata «*international relations*» di cui al paragrafo 7(1) dello *Schedule 5* dello *Scotland Act*, che include espressamente anche le relazioni con l'Unione europea⁵⁰ tra le materie riservate a Westminster. Secondo la Corte, tuttavia, il *Bill* impugnato non ricade nell'ambito di tale materia riservata in quanto entrerà in vigore in un momento in cui non vi sarà alcuna relazione con l'Unione⁵¹. Il secondo (e più spinoso) quesito cui la Corte è chiamata a rispondere riguarda una singola controversa disposizione, la *Section 17*, intitolata «*Requirement for Scottish Minister's consent to certain subordinate legislation*», che richiede che vi sia il consenso di un ministro scozzese ogni qual volta la legislazione secondaria che l'*EU Withdrawal Act 2018* messa in campo per rendere coerente e concretamente operativo il corpo normativo del «*retained EU law*» impatti sulle materie devolute⁵². Ciò al fine di recuperare una qualche forma di raccordo tra i due livelli di governo alla luce del fatto che la *Sewel Convention*, e dunque il previo consenso delle assemblee legislative, non può applicarsi nel caso in cui il Parlamento di Westminster deleghi agli organi esecutivi l'implementazione delle politiche⁵³.

La Corte Suprema risponde alla questione mantenendo un approccio testuale allo *Scotland Act* e ricordando che il potere legislativo del Parlamento scozzese è considerato al di fuori della sua competenza non solo se incide su materie riservate di cui allo *Schedule 5* (*Section 29(2)*, lettera b) dello *Scotland Act*), ma anche se viola le restrizioni di cui allo *Schedule 4* (*Section 29(2)*, lettera c)). Tra le restrizioni di cui allo *Schedule 4*, la Corte ritiene rilevante quella di cui al paragrafo 4(1), per cui «*An Act of the Scottish Parliament cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify, this Act*». In altri termini, lo *Scotland Act 1998*, nel momento in cui conferisce potere legislativo al Parlamento scozzese, specifica che i futuri atti di questo Parlamento non potranno modificare lo *Scotland Act*, ossia il proprio atto costitutivo emesso dal Parlamento sovrano di Westminster, creando una latente e implicita "gerarchia" tra la fonte legislativa subnazionale quella nazionale che la crea. La tesi della Corte Suprema è che la *Section 17* dell' *EU (Legal Continuity) (Scotland) Bill*, nel richiedere il consenso di un ministro scozzese ogni qualvolta la legislazione secondaria del Regno incida sulle materie devolute, è illegittima in quanto andrebbe a modificare la *Section 28(7)* dello *Scotland Act*, ossia quella clausola di "sovranità" per cui il conferimento di poteri legislativi al Parlamento scozzese «*does not affect the*

⁴⁹ 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, 13th December 2018.

⁵⁰ *Ivi*, par. 23-36.

⁵¹ *Ivi*, par. 33.

⁵² Nella sua parte concretamente operativa la *Section 17(2)* recita: «*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*».

⁵³ The UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill – *A Reference op. cit.*, UKSC 64, 13th December 2018, par. 57-59.

power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland»⁵⁴. Infatti, stabilire, come fa la *Section 17*, che un atto del Parlamento di Westminster che delega ai ministri della Corona il potere di approvare legislazione secondaria, «*would be of no effect unless the Scottish Ministers consent to the subordinate legislation in question*» sarebbe «*inconsistent with the sovereign power of the UK Parliament to legislate for Scotland*»⁵⁵. Più nello specifico, «*inconsistent with the continued recognition of its unqualified sovereignty, and therefore tantamount to an amendment of section 28(7) of the Scotland Act*»⁵⁶.

Non ha avuto esito migliore la vicenda legata al secondo atto approvato dal Parlamento di Westminster senza prendere in considerazione la tutela costituzionale a favore delle istituzioni decentrate rappresentata dalla *Sewel Convention*. Lo *United Kingdom Internal Market Act 2020*, anch'esso approvato dal Parlamento in seguito alla Brexit, per far fronte al venir meno degli obblighi derivanti dall'appartenenza del Regno Unito al mercato interno, si propone di ripristinare all'interno del Regno alcuni dei capisaldi dello stesso, tra cui il principio di non discriminazione e del mutuo riconoscimento. Tuttavia, tale sorta di "riproduzione normativa" non è pienamente fedele a quello che era l'impianto comunitario, sia perché offre meno opportunità di giustificare le barriere al commercio nel perseguimento di obiettivi di interesse pubblico (come la protezione ambientale) rispetto a quelle disponibili nel diritto dell'UE, sia perché, in virtù della supremazia della sovranità parlamentare, non applica egualmente tali barriere al Regno Unito e alle istituzioni devolute, creando potenziali situazioni asimmetriche che potrebbero avvantaggiare il mercato inglese rispetto a quello dei territori devoluti. Lo *UK Internal Market Act*, inoltre, conferisce ai ministri del Regno Unito nuovi poteri di spesa nelle aree devolute, apparentemente per facilitare la sostituzione a livello britannico dei meccanismi di finanziamento dell'UE, inclusi i fondi strutturali, ma operando in un modo che sottrae potere ai governi delle istituzioni decentrate⁵⁷.

Analogamente a quanto accaduto per l'*EU Withdrawal Act*, l'*Internal Market Act* è stato descritto come un'indebita appropriazione delle competenze devolute - «*power grab*» - sia dal Governo scozzese che da quello gallese. Per giunta, è stato approvato unilateralmente dal Governo britannico, in seguito a pochissime consultazioni, e promulgato in soli tre mesi, senza il consenso (chiaramente richiesto dalla *Sewel Convention*) di nessuna delle *devolved legislatures* e mettendo in discussione il processo cooperativo che era stato avviato, sin dall'entrata in vigore dell'*EU Withdrawal Act* del 2018, attraverso lo sviluppo dei cosiddetti «*common frameworks*» post-Brexit⁵⁸.

⁵⁴ *Ivi*, par. 41.

⁵⁵ *Ivi*, par. 43.

⁵⁶ *Ivi*, par. 53.

⁵⁷ A. McHarg and A. L. Young, *The Resilience of the (Old) British Constitution*, in U.K. Const. L. Blog, 8th September 2021. Disponibile su: <https://ukconstitutionallaw.org/>.

⁵⁸ Per un bilancio su questi nuovi strumenti della leale collaborazione T. Horsley and J. Hunt, *In Praise of Cooperation and Consensus under the Territorial Constitution: The Second Report of the House of Lords Common Frameworks Scrutiny Committee*, in U.K. Const. L. Blog, 26th July 2022.

L'*Internal Market Act* costituisce un'ulteriore prova della tendenza ad accentrare, con una prova di forza a danno delle istituzioni devolute, gran parte delle competenze precedentemente appartenenti all'Unione europea, squadrando l'impatto fortemente negativo che il referendum sulla Brexit del 2016 ha avuto sulla *territorial constitution* del Regno Unito. In effetti, ciò ha spinto il Governo gallese ad affrontare il Governo britannico e a provare a contestare nelle sedi giurisdizionali competenti l'*Internal Market Act* 2020, interrogandosi sul se e quanto tale atto del Parlamento di Westminster di fatto modifica o abroga un suo precedente atto di natura squisitamente "costituzionale", ossia il *Government of Wales Act* del 2006⁵⁹; e, più nello specifico, sul se sia possibile per gli organi esecutivi (cui l'*Internal Market Act* delega una serie di funzioni) alterare il riparto delle competenze legislative tra Parlamento di Westminster e *Senedd* previsto da un *constitutional statute*. Come è stato acutamente osservato, nonostante "l'elefante nella stanza" sia rappresentato dal fatto che anche l'*Internal Market Act* 2020 ha ricevuto il *Royal Assent* in assenza di una *consent motion* da parte dei parlamenti devoluti⁶⁰, l'argomentazione avanzata dal Governo gallese non equivale ad intavolare nuovamente un contenzioso sulla *Sewel Convention*⁶¹, il che è assolutamente comprensibile alla luce dell'atteggiamento di chiusura della Corte Suprema nei riguardi della possibile giustiziabilità di una convenzione costituzionale, già espresso sia nel caso *Miller I* che in successive sentenze. Tuttavia, pur modificando la strategia argomentativa con cui i territori devoluti provano a difendere le proprie prerogative, si conferma l'indisponibilità delle corti a mettere in discussione la sovranità assoluta del Parlamento britannico (già evidenziata durante il contenzioso dinanzi alla Corte suprema sull'*EU Withdrawal Act*): la battaglia del Governo gallese è stata, infatti, definitivamente dismessa dalla High Court in quanto "prematura"⁶².

6. Le proposte del Manifesto *Labour* alla luce delle recenti vicende: un ritorno alla politica?

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, il senso dello *Scotland Act* 2016 era quello di potenziare il *constitutional entrenchment* in una tradizione giuridica sostanzialmente ad esso estranea. La disposizione sulla permanenza del Parlamento e del Governo scozzese è stata interpretata

⁵⁹ Il testo delle rimostranze governative è disponibile su:

<https://www.gov.wales/written-statement-possible-legal-challenge-uk-internal-market-bill>

⁶⁰ K. A. Armstrong, *Governing With or Without Consent – The United Kingdom Internal Market Act 2020*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th December 2020. Disponibile su: <https://ukconstitutionallaw.org/>.

⁶¹ *Ibidem*. Continua l'Autore: «*the essence of the litigation lies in the protection of the Government of Wales Act as 'constitutional legislation'. The invitation will be for the courts to test and determine whether a 'constitutional statute' in the Thoburn sense derives special protection against the effects of the Internal Market Act 2020 and the regulations made under it*».

⁶² Nell'aprile 2021, al Governo gallese è stata negata l'autorizzazione a presentare ricorso contro l'*Internal Market Bill* presso l'High Court. Per i dettagli sulla vicenda, <https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-56800830>.

come una sorta di “costituzionalizzazione”, o quanto meno superiorità assiologica, di un principio autonomistico *in fieri*, così come la codificazione della *Sewel Convention* è stata interpretata come una sorta di «*constitutional safeguard of federalism*»⁶³ in grado di proteggere le *devolved legislatures* da possibili ingerenze del Parlamento di Westminster.⁶⁴ Tuttavia, le recenti vicende post Brexit hanno dimostrato, in primo luogo, che il Parlamento di Westminster non intende rinunciare alla natura “assoluta” della propria sovranità, in grado, nonostante la codificazione statutaria della *Sewel Convention*, di legiferare anche senza il consenso delle *devolved legislatures* e, in secondo luogo, che la Corte Suprema sembrerebbe essere un convinto sostenitore dell’«*unqualified nature*» della sovranità parlamentare.

La sensazione è che, di fronte ad una Corte suprema spesso deferente rispetto alla discrezionalità legislativa del Parlamento sovrano di Westminster, o quanto meno non disposta a sostenere la giustiziabilità della *Sewel Convention*, le proposte del manifesto *Labour* vadano nella direzione di continuare a sostenere l’importanza di una qualche forma di *constitutional entrenchment* che tuteli le *devolved legislatures*, ma di affidare alla *politica*, e non dunque agli organi giurisdizionali, questa funzione di protezione e garanzia “costituzionale” del processo di devolution.

La Raccomandazione n. 16, la prima Raccomandazione del Manifesto *Labour* in merito alla devolution analizzata all’inizio del presente articolo, nel richiedere che «*Scottish devolution should be constitutionally protected by strengthening the Sewel Convention and protecting it from amendment through the new second chamber*», propone una forma di «*enhanced protection*» affidata però ad una Seconda Camera costituita come «*Assembly of the Nations and Regions*» e dunque basata sul principio della rappresentanza territoriale. Difatti, ai sensi della Raccomandazione n. 16, dovrebbe essere la Seconda Camera riformata a rafforzare la *Sewel Convention* «*protecting it from amendment*», secondo meccanismi procedurali che sono analizzati nella parte del Report dedicata a *A New Second Chamber for a New Britain*⁶⁵, ma che fondamentalmente riguardano la possibilità per l’Assemblea delle Nazioni e delle Regioni di rigettare le proposte legislative che vadano ad intaccare i cosiddetti «*constitutional statutes*»⁶⁶ (tra cui possono certamente annoverarsi gli atti del Parlamento di Westminster che hanno istituito i *devolution arrangements*, come lo *Scotland Act* etc.), sulla scia del potere conferito in capo alla House of Lords, ai sensi del *Parliamentary Act* 1911, di respingere un disegno di legge volto ad estendere il mandato parlamentare. La soluzione

⁶³ Mutuando un’espressione usata in riferimento al principio di sussidiarietà nell’ordinamento euro-unitario da R. Schuetze, *Subsidiarity after Lisbon. Reinforcing the Safeguard of Federalism?*, in 68(3) *Cambridge Law Journal* 525-536 (2009), che a sua volta riprende il dibattito statunitense relativo alla partecipazione degli Stati federati all’interno delle procedure decisionali della Federazione centrale intesa come «*political safeguard of federalism*», su cui, per tutti, H. Wechsler, *The Political Safeguards of Federalism: the Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, in 54(4) *Columbia Law Review* 543-560 (1954).

⁶⁴ Sulla lettura della *Sewel Convention* come potenziale «*constitutional safeguard of federalism*» mi sia consentito rinviare a B. Guastafarro, *Autonomia, sovranità, rappresentanza*, *op. cit.*, 139 ss.

⁶⁵ Cui è dedicato il contributo di J. Frosini in questa *Rivista*.

⁶⁶ Report of the Commission on the UK’s future, 140.

escogitata dal partito laburista si contraddistingue, dunque, per almeno tre aspetti fondamentali, che entrambi segnano una sorta di ritorno alla politica. Il primo è che, grazie all'Assemblea delle Nazioni e delle Regioni che dovrebbe subentrare alla House of Lords, alla stregua di quanto accade negli ordinamenti federali, le diverse parti del Regno dovrebbero essere «*entrenched*» nel *decision-making process* a livello centrale, e dunque avere una propria rappresentanza all'interno della seconda camera del Parlamento di Westminster, in modo da frenare eventuali maggioranze politiche in seno alla House of Commons che volessero, come accaduto negli ultimi anni in particolare in seguito alla Brexit, approvare senza il consenso delle *devolved legislatures* una legislazione che esorbiti dalla sfera di competenze del Parlamento di Westminster e incida sulle materie devolute. Il secondo è che si esaltano i meccanismi di concertazione politica, tra la rappresentanza del *tutto* espressa nella House of Commons e la rappresentanza delle *parti* del Regno che invece troverebbe dimora nella Seconda Camera riformata, anche alla luce dei tentativi fallimentari di attribuire alle Corti il ruolo di salvaguardare la *Sewel Convention* e analoghe garanzie costituzionali per le istituzioni devolute. Il terzo è che, proprio perché si affiderebbe ad un ramo del Parlamento, e non ad un organo giurisdizionale, la funzione di *constitutional entrenchment*, ciò sarebbe compatibile, e non in distonia, con il dogma della sovranità parlamentare.

Barbara Guastafarro
Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli Studi di Napoli "Federico II"
barbara.guastafarro@unina.it

