

“Chapter 9: Securing the Benefit of Cooperation” ovvero l’ambizione del Partito Laburista di realizzare un regionalismo cooperativo fra volontà riformatrice e occasioni mancate

di Eleonora Ceccherini

Abstract: Chapter 9: “Securing the Benefit of Cooperation” that is said the ambition of Labour Party to build cooperative regionalism between reformer will and missing opportunities – The Chapter 9 of the Report of the Commission on the UK’S Future is dedicated to the implementation of the cooperative government. The proposal of the Report is aimed at improving the British regionalism especially in environmental, health, economic and social fields. In order to assure the benefit of cooperation for the different levels of government all across the United Kingdom, the Report signalizes two features: the reform of the House of Lords which should represent the different British regions, nations and territories and the reform of the intergovernmental relationships through the introduction of new bodies, characterized by the vertical and horizontal cooperation.

1931

Keywords: Second chamber; Intergovernmental relationships; Regionalism; Shared government

1. Introduzione

La Commissione Brown nell’elaborare il suo rapporto: *A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy*¹ presentato nel 2023 presta una diffusa attenzione al tema delle autonomie. Infatti, il processo di centralizzazione di Westminster e Whitehall è individuato come uno degli elementi di crisi del sistema politico ed economico², mentre sono ben quattro i *chapters* a vocazione progettuale, che si intersecano con il tema del decentramento: The Right Powers in the Right Places³; Scotland, Wales and Northern Ireland in a Reformed United Kingdom⁴, A New Second Chamber

¹ Report of the Commission on the UK's Future, 1 December, 2022.

² M. Dicosola, *La scrittura della (e nella) costituzione britannica. Riflessioni a margine del report della Commission on the UK's Future*, in questo numero della Rivista.

³ G. Caravale, *Capitolo 7: The Right Powers in the Right Place: la riforma del governo locale nella proposta della Commission on the UK's Future laburista*, in questo numero della Rivista.

⁴ B. Guastaferrò, *Scotland, Wales and Northern Ireland in a reformed United Kingdom*, in questo numero della Rivista.

for a New Britain⁵, oltre a *Securing the Benefits of Co-operation* che si va adesso commentando e che si concentra sulle finalità e modalità di raccordo fra i distinti livelli istituzionali.

Il contributo prenderà le mosse dall'analisi dello scenario politico-istituzionale elaborato dalla Commissione, concentrandosi sulle soluzioni prefigurate nel *chapter* sulla cooperazione con l'intento di verificare se le proposte sono coerenti con la tradizione britannica - soprattutto di segno laburista - e se possono essere riconducibili a tendenze condivise a livello comparato.

L'analisi ivi realizzata deve essere preceduta da una premessa metodologica: la valutazione sulle coordinate politiche espresse dal Partito Laburista in questo rapporto si situa in una zona ibrida a cavallo fra la dimensione descrittiva tipica della scienza della politica e quella prescrittiva specifica del diritto; pertanto, le riflessioni che seguono risentono di questa intrinseca ambivalenza. Infatti, nel documento vengono indicati gli obiettivi strategici della politica *Labour* senza però individuare esattamente i contenuti delle singole riforme che si vanno prospettando.

2. Lo scenario attuale

La lettura del rapporto non si presenta agile in quanto si stratificano nella prima parte – denominata *The Case for Change* – una serie di informazioni, in taluni casi corredate da dati, che non hanno il pregio dell'organicità. Il contenuto presenta sì una sufficiente coerenza di fondo ma non è privo di ripetizioni, che da una parte possono essere valutate come la volontà di inquadrare il pacchetto di riforme come un *unicum* organico – e non un *patchwork* dal confuso disegno – dall'altra, però, appesantiscono la lettura e non è sempre perspicuo comprendere lo stato dell'arte, le cause intrinseche dei fenomeni e le risoluzioni prefigurate. A ogni buon conto, tuttavia, la disamina attenta del contenuto nel suo complesso e lo sforzo ricostruttivo del lettore risultano idonee per individuare e tratteggiare il programma politico del Partito Laburista.

Il documento – come anticipato in apertura – dichiara in maniera chiara che il *target* della riforma è quello di procedere nella direzione di un maggiore decentramento istituzionale, inteso come strumento idoneo a contrastare le situazioni critiche emerse nel paese dopo 14 anni di premierato conservatore.

Fra i contesti di segno negativo sono segnalate le fragili condizioni economiche del paese che sono state acuite dall'epidemia di COVID. Tuttavia, non sono tanto gli indicatori economici a rappresentare un dato preoccupante quanto la persistente e dilagante crescita della diseguaglianza socio-economica del paese.

A supporto di queste affermazioni, sono evidenziati alcuni dati: l'area di Londra e quella sud-orientale attraggono il 72% di imprese con alto indice di ricerca e sviluppo e il 45% di investimenti privati, mentre in altre zone si

⁵ J.O. Frosini, *Nuova Gran Bretagna, Nuova Camera dei Lords?*, in questo numero della Rivista.

registrano condizioni di vita analoghe a quelle esistenti in paesi poveri⁶. Queste indicazioni non sono solo strumentali a una propaganda politica ma sono confortate dal rapporto *Poverty in the UK - Statistics & Facts*⁷, il quale riporta dati coincidenti. Infatti, nel 2022, circa 11 milioni di persone vivevano in povertà e la cifra si incrementa fino a 12 milioni, se si includono le spese dell'alloggio. Il dato è ulteriormente scomposto e mostra come il 22% delle persone delle West Midlands percepisce un basso salario, contro il 14% degli abitanti del South East, di Londra e dell'East England⁸.

Il tema del divario economico fra territori, tuttavia, non rappresenta un *punctum dolens* presente in via esclusiva nel dibattito politico di segno laburista ma è stato ricompreso nell'agenda governativa del Partito conservatore, tant'è che il Governo di Boris Johnson – e poi quello di Sunak – si sono impegnati con un programma, chiamato *Levelling Up*, orientato a investire ingenti fondi sul mercato del lavoro e a erogare incentivi per le attività economiche e per le comunità⁹.

Tuttavia, è proprio la soluzione di ispirazione conservatrice oggetto di valutazioni critiche, in quanto originata da una strategia *market oriented*, che non avrebbe prestato sufficiente attenzione alle vocazioni dei territori e alle loro istanze, rendendo il Regno Unito: *The most centralised country in Europe*¹⁰. La centralizzazione avrebbe dunque, causato un depauperamento complessivo, accentuato in alcune aree territoriali, incidendo drasticamente sulle pari opportunità di accesso a beni e servizi. Emerge, quindi, una critica

⁶ Il rapporto fa riferimento all'ex Germania Est, paesi dell'Europa centro-orientale o stati – definiti dal rapporto poveri – come Mississippi, West Virginia, Tennessee e Alabama. Cfr. *A New Britain*, cit., 4.

⁷ B. Francis-Devine, *Poverty in U.K.: Statistics*, House of Commons Library, 1 December 2023.

⁸ Cfr. *A New Britain*, cit., 40. Per maggiori dettagli, si faccia riferimento alla tabella sottostante:

Average number of people in poverty and poverty rates by UK nation/region, 2019-22		
Nation/region	Number in poverty	Poverty rate (%)
North East	700,000	25
North West	1,600,000	23
Yorkshire and the Humber	1,300,000	23
East Midlands	1,100,000	23
West Midlands	1,600,000	27
East	1,100,000	18
London	2,200,000	25
South East	1,700,000	19
South West	1,100,000	19
England	12,300,000	22
Wales	700,000	22
Scotland	1,100,000	21
Northern Ireland	300,000	16
UK	14,400,000	22

Source: Households Below Average Income, 2021/22, DWP.

⁹ Per una valutazione del programma, si vedano le considerazioni espresse dal *think tank* Institute for Government in <https://www.instituteforgovernment.org.uk/levelling-up>.

¹⁰ La locuzione è ripresa dal documento, *A New Britain*, cit., 6.

all'approccio governativo incapace di incidere significativamente sulle disparità, a cui corrisponde l'obiettivo dei Laburisti riconducibile alla volontà di procedere a una maggiore e qualitativamente migliore erogazione di servizi, coinvolgendo le comunità locali. Queste ultime infatti, non hanno svolto alcun ruolo rispetto all'allocazione dei fondi governativi, acuendo la percezione di una cattiva gestione delle risorse che è parsa favorire interessi clientelari e partitici.

L'elemento di discontinuità del *Labour Party* rispetto al Partito conservatore è che il *focus* dell'intervento in chiave riequilibratrice non si connota per la somministrazione di sussidi o per la realizzazione di investimenti, quanto per un intervento che vuole incidere sulla forma di stato, espandendo le potenzialità del sistema regionale ereditato dai *Devolution Acts* del 1998. La novità della prospettiva laburista risiede nella volontà di modificare gli assetti istituzionali. Lo slogan utilizzato per realizzare questo fine è: "we must change not only who governs but the way we are governed"¹¹.

In questo i *Labour* si ispirano alla loro tradizione social-democratica ma guardando anche alle sollecitazioni che provengono da sondaggi e inchieste fra l'elettorato. Volendo dare uno sguardo all'exhibit 22 a pagina 47 del rapporto si evince come al secondo posto fra gli auspici comuni espressi dagli abitanti di Inghilterra, Scozia e Galles per i prossimi anni ci sia quello di ridurre i livelli di povertà e risolvere la condizione dei senza fissa dimora¹². Altresì, sempre nel testo, si segnala che il 65% degli intervistati vorrebbe che il Governo si impegnasse per garantire una maggiore equità. Il cambio di prospettiva che guarda ai servizi piuttosto che alla erogazione di sussidi impone quindi un mutamento nell'organizzazione istituzionale, la quale ha la missione di realizzare condizioni più eque per la popolazione e di ridurre gli squilibri tecnologici ed economici sia fra i singoli che fra le aree territoriali.

Il Partito Laburista pertanto si allinea a una vasta pubblicistica - condivisa anche a livello comparato - per la quale il decentramento territoriale costituisce uno strumento in grado di garantire una più efficiente organizzazione dei servizi, poiché questi ultimi sarebbero modulati in maniera più adeguata rispetto alle peculiari esigenze delle comunità territoriali. Si tratta di un dibattito antico che forse risponde non con sufficiente speculazione alla domanda se una riforma della forma di stato in senso regionale determini inesorabilmente una maggiore efficienza amministrativa. Volendo compiere un timido cenno di riflessione di stampo comparatistico, non si può non rilevare come il regionalismo sia da molti ritenuto una chiave organizzativa idonea a migliorare le *performances* delle amministrazioni. D'altra parte, il binomio: decentramento – efficienza dei servizi costituisce un assioma anche nei dibattiti sul regionalismo italiano fin

¹¹ Cfr. *A New Britain*, cit., 5.

¹² Cfr. *A New Britain*, cit., 47. Al primo posto per Inghilterra e Scozia c'è la richiesta di una miglior qualità del servizio sanitario, mentre per il Galles compare la richiesta di innalzamento dei salari.

dai suoi albori e continua ad animare anche quelli emersi più recentemente a proposito dell'autonomia differenziata¹³.

Pur non condividendo il postulato che lega in un rapporto causa-effetto il decentramento e le *performances* amministrative, certo è che allorché si voglia procedere nella direzione di una robusta devoluzione territoriale, il profilo della cooperazione fra livelli istituzionali diventa centrale (e a tal proposito il rapporto si concentra su questo profilo in uno specifico *chapter*). Non solo, il grado di efficienza del sistema delle relazioni intergovernative costituisce da sempre l'unità di misura in grado di certificare il buon funzionamento di un ordinamento decentrato. La cooperazione, quindi, diviene l'indice dello stato di salute dell'intero ordinamento.

Inoltre, pur cogliendo nel rapporto questo profilo, le dinamiche cooperative sembrano essere considerate le soluzioni a specifici problemi più che il *modus operandi* delle istituzioni. Questo è particolarmente evidente laddove si riconduce il *cooperative government* come strumento di risoluzione delle sfide sociali ma anche di quelle pandemiche e climatiche. L'intero rapporto sembra essere condizionato dalla passata emergenza Covid-19 che ha costituito un *turning point* di estremo rilievo, avendo messo in evidenza le eccessive rigidità di un sistema organizzativo controllato dall'alto e non in grado di recepire le istanze delle comunità. Il coacervo di questi elementi ha condotto a una deflagrazione nel momento della pandemia, la quale ha reso palese la distonia fra le decisioni assunte a livello centrale e i bisogni locali¹⁴.

Nell'emergenza pandemica, il *deficit* cooperativo si è palesato in tutta la sua dimensione, producendo inevitabilmente una deriva centripeta che ha riguardato sia le decisioni in merito alla limitazione dei diritti che le misure di profilassi e di cura¹⁵. Tuttavia, gli estensori del documento paiono far

¹³ Tuttavia, accomunare decentramento e regionalismo rischia di appannare le differenze concettuali che ineriscono ai due termini. Il decentramento, infatti, indica: “una formula di organizzazione dei poteri pubblici (...) nei quali organi di un medesimo ente di natura pubblica, centrali e locali, hanno tutti poteri di decisione e responsabilità giuridicamente definite”, cfr. la voce *Decentramento* in *Enc. del dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 804; mentre il regionalismo si forma sulla base del riconoscimento del principio di autonomia degli enti territoriali, per una ricostruzione e indagine sul tema decentramento come figura organizzatoria e decentramento e pluralismo, cfr. E. Balboni, voce *Decentramento amministrativo*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, Torino, 1989, 515 ss. Tuttavia, non si può fare a meno di registrare come l'invocazione al decentramento (*rectius* riconoscimento del principio autonomistico) nel Regno Unito si ammanti nel manifesto *Labour* di capacità salvifiche del sistema istituzionale e amministrativo nel senso di un efficientamento, che si sono palesate anche nel nostro ordinamento a proposito del regionalismo, cfr. U. De Siervo, *Il difficile regionalismo: dalla Costituente ad oggi*, in G. Cerrina Feroni, G. Tarli Barbieri (curr.), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, 2016, 25 ss; G. Rolla, *L'evoluzione dello stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazione a un'autonomia asimmetrica*, in *Le Regioni*, 2019, 1, 141. E ancor prima sul rapporto fra efficienza e partecipazione, C. Mortati, *La Regione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studium*, 1947, 10, 331.

¹⁴ A tacere del fatto che il Parlamento britannico ha adottato con una procedura di urgenza (*fast track legislation*) il *Corona Virus Act 2020*, con il quale è stato stabilito che le materie devolute alle comunità territoriali con i *Devolution Acts* fossero “riaffidate” al Parlamento di Westminster. G.P. Evans, *Devolution and COVID-19: Towards a “New Normal” in the Territorial Constitution?*, in 1 *Public Law* 19 (2021).

¹⁵ Sul punto si vedano le riflessioni di A. Vidaschi, C. Graziani, *Post-Pandemic Constitutionalism: Covid-19 As A Game-Changer for “Common Principles”?*, in 44(4) *U. Pa.*

coincidere la cooperazione – che è un metodo per addivenire a una soluzione – con la bontà della soluzione stessa; dovrebbe essere chiaro che la cooperazione costituisce un *prius* rispetto al risultato, il quale potrà essere valutato positivamente o meno *ex post* e non solo sulla base delle modalità deliberate per raggiungerlo. Al più si può parlare della ricerca di una maggiore *responsiveness* degli apparati governativi e amministrativi alle istanze provenienti dal basso.

Al netto di questo fraintendimento – mai veramente sciolto nel rapporto – viene proposta una modifica della forma di stato ponendo al centro le autonomie sia quelle regionali che locali, con la finalità di renderle una sorta di laboratori in grado di realizzare politiche specifiche orientate a rispondere alle esigenze e necessità della popolazione.

3. Gli strumenti e i meccanismi della cooperazione

Una volta che si sono diradate le nebbie circa i modi di intendere la cooperazione istituzionale, corre l'obbligo di presentare quali siano le soluzioni proposte dal rapporto. Queste sono cinque: a) rigida ripartizione delle competenze fra i livelli istituzionali salvaguardata da una rinnovata seconda camera rappresentativa delle entità decentrate; b) introduzione della clausola di solidarietà; c) realizzazione di organi deputati alla cooperazione istituzionale; d) implementazione di un dialogo aperto, trasparente e responsabile fra gli organi; e) incorporazione nelle istituzioni pubbliche di rappresentanti delle nazioni e delle regioni.

La declinazione offerta si muove su molteplici piani: da una parte ci sono gli auspici a vertebrare strutture organizzative (Senato, organi di cooperazione, riconfigurazione di autorità pubbliche già esistenti) e dall'altra ci si appella a principi ispiratori (solidarietà, apertura, trasparenza e responsabilità). A rigor di logica i secondi dovrebbero poi plasmare la configurazione dei primi ma – come già accennato – il rapporto non si segnala per linearità e peraltro, pochissimi cenni sono tributati ai principi ed è per questo che, per la disamina dei vari aspetti, il ragionamento prenderà le mosse dall'analisi degli organi e *in primis* quella della seconda camera territoriale.

3.1 La Riforma della Camera dei Lords

La riforma della Camera dei *Lords*¹⁶ riveste una particolare importanza nella architettura istituzionale disegnata dal rapporto; l'elemento maggiormente critico riguarda – come d'altra parte logico – la sua derivazione non rappresentativa e l'obiettivo dichiarato è quello, non solo di renderla elettiva, ma trasformarla in una camera di rappresentanza territoriale¹⁷.

J. L. 815, in part. 827 ss (2023); H. Caroli Casavola, *Il sistema di gestione delle epidemie al test del Covid-19*, in G. Palmieri (cur.), *Oltre la pandemia. Società, salute, economie e regole nell'era post Covid-19*, vol. II, Napoli, 2020, 1679 ss.

¹⁶ G. Caravale, *La Camera dei Lords nel dibattito sulla riforma costituzionale in Gran Bretagna*, in *Il Politico*, 1993, 61(2), 231.

¹⁷ Su questo tema e sui tentativi pregressi di riforma, cfr. J.O. Frosini, *Commento al Chapter 11*. Senza pretesa di esaustività, in dottrina: M. Russel, *House of Lords Reform*:

La prima opzione rientra appieno nella tradizione laburista; nel 1976 viene proposta l'abolizione della Camera dei *Lords*, anche se il manifesto del partito nel 1979 più prudentemente si limitava a proporre una riduzione dei poteri della Camera come il veto sospensivo, mentre nel manifesto del 1983 si torna a proporre un parlamento monocamerale. Successivamente nel 1992 si profila l'ipotesi di istituire una seconda camera elettiva, però, senza poteri di veto sospensivo e senza presenza ministeriale, facendo parlare i commentatori di un "corpo eunuco"¹⁸. Nel 2000, la *Royal Commission on the Reform of the House of Lords*, con presidente Lord Wakeham, nel suo rapporto *A House for the Future*, aveva ipotizzato una seconda camera in parte di nomina e in parte elettiva rappresentativa degli interessi territoriali¹⁹.

Volgendo lo sguardo all'ultima iniziativa strutturata del partito Laburista risalente alla adozione di un *White Paper* sulla riforma della seconda camera nel 2007²⁰, si legge che l'obiettivo è quello di rendere elettiva l'assemblea e di integrare la sua composizione con alcuni membri nominati, con i *Lords* spirituali e con una rappresentanza ministeriale²¹. A tal uopo, il sistema elettorale prescelto sarebbe quello proporzionale nell'intento di conferire la maggior legittimazione possibile ai componenti. Mentre l'affermazione *expressis verbis* della seconda camera come assemblea territoriale segna una evoluzione nel pensiero laburista, facendo proprio una riflessione dottrinale condivisa a livello comparato, che si basa sull'assunto che la garanzia dell'autonomia non può essere efficacemente salvaguardata²² in mancanza di un organo che legislativamente e politicamente non rappresenti in maniera continuativa e costante le esigenze del decentramento²³. Da quanto si può evincere dalle indicazioni nel

Navigating the Obstacles, in Institute for Government, 2022; J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords: un dibattito che dura da più di un secolo*, in *Percorsi costituzionali*, 2014, 2, 493.

¹⁸ D. Shell, *The House of Lords: Time for a Change?*, in 47(4) *Parliamentary Affairs* 721, 725 (1994).

¹⁹ Sul punto, D. Shell, *Labour and the House of Lords: A Case Study in Constitutional Reform*, in 53(2) *Parliamentary Affairs* 290 (2000); D. Leonard, *Replacing the Lords*, in 66(4) *Political Quarterly* 287 (1995).

²⁰ <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04255/SN04255.pdf>
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229020/8077.pdf.

²¹ La composizione risultava in via definitiva di 240 membri elettivi, 60 nominati, fino a 12 *Lords* spirituali e integrata da alcuni ministri. L'unica traccia in tale direzione era da ritenersi scontato che le circoscrizioni (ampie) si iscrivessero ano nella dimensione territoriale regionale.

²² In questo senso, si è pronunciato con efficacia a proposito della situazione italiana, U. Allegretti, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, 3, 431.

²³ Meditando sulle vicende relative al primo Stato federale, si rammenta che nella Convenzione di Philadelphia si fronteggiarono due correnti: quella unitaria che prospettava ipotesi organizzative che non lasciavano spazio per l'indipendenza degli Stati e quella pluralistica che, al contrario, si poneva come strenua difensore della loro sovranità. Il compromesso storicamente avvenuto fra le due posizioni produsse come soluzione per la composizione del Legislativo - l'esistenza di due Assemblee: la prima, voluta dai fautori dell'Unione, che reclamavano la rappresentanza proporzionale della popolazione; la seconda in cui vi fosse una rappresentanza uguale per ciascun Stato. R. Dehousse, *Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux*, in *Rev. dr. publ.*, 1990, 106, 644; G. de Vergottini, *Stato federale*, in *Enc. dir.*,

programma, sia guardando ai precedenti documenti riconducibili al partito e al governo laburista, la riforma della seconda camera manterrebbe pressoché inalterate le funzioni odierne, conservando quindi un bicameralismo non paritario²⁴ ma che consentirebbe ai componenti della seconda Camera di intervenire nell'*iter legis* a prescindere dall'oggetto dei *Bills* in discussione, non circoscrivendo quindi la sua azione alle sole materie di competenza decentrata²⁵, garantendo in questo modo che l'intera produzione normativa possa avere un vaglio in chiave autonomista.

La bontà del progetto, peraltro, assolve a un'altra finalità: la *new second chamber* infatti, dovrebbe costituire il tessuto connettivo dell'intero sistema decentrato, che come noto si connota non solo per il regionalismo ma per un regionalismo asimmetrico *ab initio*. La differenziazione deve a maggior ragione trovare un momento di sintesi in un organo centrale che tenga conto di territori con competenze e organizzazioni distinte²⁶. Il coinvolgimento delle entità territoriali nelle funzioni di indirizzo politico e, quindi, in definitiva nell'elaborazione delle grandi scelte della politica nazionale, rafforzerebbe l'*idem sentire* delle popolazioni e, meglio consentirebbe di trovare un punto di equilibrio fra l'unità e la pluralità, fra l'organicità e il frazionamento²⁷. L'obiettivo di trovare un luogo di scambio dialettico fra le diverse istanze territoriali non può che rafforzare il sistema regionale nel suo complesso, il quale proprio per l'eterogeneità delle sue componenti - e delle diverse aspirazioni ed esigenze di cui sono portatrici - sarebbe spinto naturalmente a esasperare i rapporti bilaterali con le istituzioni centrali in funzione negoziale, indebolendo ulteriormente la trama unitaria dell'ordinamento²⁸. La seconda camera britannica diventa quindi un presidio operativo che può definirsi "costituzionalmente necessario", laddove si voglia salvaguardare l'unità nella diversità. La presenza della Camera territoriale materializza una sede idonea in cui elaborare una strategia comune per trovare il punto di equilibrio del pluralismo istituzionale presente, inoltre, consente la partecipazione alle grandi scelte di politica nazionale idonee a incidere sugli ambiti competenziali.

La proposta quindi si qualifica per una riforma del potere legislativo in "chiave regionale"²⁹, che si allinea con le riflessioni della dottrina in ambito

vol. XLIII, Milano, 1990, 846 ss.; M. Volpi, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in G. Rolla (cur.), *La riforma delle autonomie regionali*, Torino, 1995, 41; C. Patterson, A. Mughan, *Senates: bicameralism in the contemporary world*, Columbus (OH), 1999.

²⁴ Il Senato non entrerebbe nel circuito fiduciario e non avrebbe competenze in ambito finanziario.

²⁵ G. Ruiz Ruiz, *La democracia parlamentaria británica y el principio bicameral: la reforma de la cámara de los lores*, in *Rev. Cor. Gen.*, 1996, 37, 115.

²⁶ F. Del Conte, *La Devolution nel Regno Unito*, Torino, 2011; J. Jowell, D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, 2007; J. Bradbury, *Devolution, Regionalism and Regional Development*, London, 2008.

²⁷ U. Allegretti, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, 22, 463.

²⁸ Qui il riferimento è logicamente alle sirene della secessione che a più riprese hanno lambito la nazione scozzese.

²⁹ In questo non differenziandosi dall'orientamento del Partito conservatore che nel momento in cui ha considerato l'ipotesi di modificare l'*House of Lords* ha sempre proposto l'ipotesi di una composizione mista in parte elettiva e in parte di nomina. Per

comparato³⁰ abbandonando quindi la prospettiva iniziale dei processi devolutivi britannici che, invece, aveva privilegiato l'istituzione di *home rules*³¹.

La rivoluzione copernicana annunciata nel *chapter* viene resa meno contundente, allorché ci si interroghi in merito alcuni profili qualificanti. In primo luogo, sono vaghi i riferimenti alle funzioni della seconda camera e la lettura del *chapter* 11 (*A New second Chamber for a New Great Britain*) relativo alla riforma della Camera dei *Lords* non è di maggior ausilio. Al contrario, proprio in quella sede si apprende che alla nuova assemblea sarebbe preclusa qualsiasi competenza in merito alla materia fiscale e di spesa pubblica e che sarebbe sprovvista dell'iniziativa legislativa, potendo solo emendare i disegni di legge provenienti dalla *House of Commons*. Tutto ciò rischia di depotenziare il rilievo della proposta di riforma della seconda camera: l'esclusione delle decisioni circa le allocazioni delle risorse pubbliche diventa un grimaldello importante che certifica la marginalità della *new chamber* come ente esponenziale delle istanze dei territori³². Non sembra sufficiente il richiamo operato in merito al suo ruolo di portavoce delle autonomie decentrate, in quanto non sono esplicitate le modalità attraverso le quali questo sarebbe realizzato. Sullo sfondo rimane ancora un profilo di grande incertezza circa le modalità di elezione dei rappresentanti e sul peso - da un

una panoramica delle proposte di riforma della Camera dei *Lords*, G. Caravale, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, 207 ss.

³⁰ Per tutti R.L. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston, 1999.

³¹ Sulle proposte che sono emerse negli anni precedenti alla *Devolution* non solo da parte del Partito Laburista ma da quello Liberale, cfr. J. Stewart, *Reflections on Regional Government*, in 66(4) *Political Quarterly* 269 (1995). G. Ruiz Ruiz, *La democracia parlamentaria británica y el principio bicameral*, cit., 145. Il *Liberal Democrat Party* già nel 1982 auspicava la creazione di dodici assemblee locali e delle camere di Scozia e Galles, trasformando esplicitamente la Camera a composizione ereditaria in Camera delle Regioni, con 250 membri eletti dai parlamenti locali e altrettanti nominati con lo stesso sistema impiegato per i membri vitalizi ma senza diritto di voto. Otto anni dopo, siffatta proposta è stata oggetto di mutamento, auspicando la trasformazione della *House of Lords* in un Senato composto da 100 membri, eletti con il sistema proporzionale su base regionale dalle quattro regioni britanniche. La fantasia progettuale più ardita è stata, invece, quella introdotta dal Partito Liberale che, riformando la Camera dei *Lords* in senso regionalista, istituiva tre tipologie di rappresentanti: il primo sarebbero dovuto provenire da ciascuna *Home Rule* regionale, i cui esponenti sarebbero stati sottoposti a vincolo di mandato; un secondo gruppo sarebbe stato nominato dal Primo Ministro (fra cui di diritto lo *Speaker* della *House of Commons* e gli altri scelti fra altri deputati, personalità di spicco in diversi ambiti, o fra gruppi non rappresentati nella Camera Bassa, come minoranze etniche o residenti britannici all'estero); l'ultimo gruppo era costituito dai deputati eletti al Parlamento Europeo, volendo, in questo modo, istituire un legame fra le istituzioni rappresentative nazionali e quelle dell'Unione Europea *l'Institute for Public Policy Research*, nel 1991, proponeva l'istituzione di un Parlamento composto da due camere entrambe elettive e l'istituzione di assemblee legislative locali. J. Brand, *Scotland and the Politics of Devolution: A Patchy Past, A Hazy Future*, in 46(1) *Parliamentary Affairs* 38, 48 (1993); T.H. Jones, *Scottish Devolution and Demarcation Disputes*, in *Pub. L.* 283 (1997).

³² Circa l'importanza del tema, G.G. Carboni, *Il regionalismo identitario. Recenti tendenze dello Stato regionale in Spagna, Italia e Regno Unito*, Padova, 2019, 23 ss.; A. Christie, Alex, J. K. Swales. *The Barnett Allocation Mechanism: Formula Plus Influence?*, in 44(6) *Regional studies* 761 (2010).

punto di vista numerico - della popolazione delle singole aree, che vede una preponderanza della nazione inglese, a cui però non viene riconosciuta un'autonomia istituzionale.

3.2 Le relazioni intergovernative

Le proposte per implementare la cooperazione fra i diversi livelli istituzionali, oltre che realizzarsi all'interno di un organo legislativo, vengono declinate attraverso l'irrobustimento delle relazioni intergovernative. La preferenza accordata a questo tipo di cooperazione scaturisce dal fatto che l'evoluzione degli Stati composti ha dimostrato come la partecipazione al procedimento legislativo delle entità territoriali non sembra essere più sufficiente alla salvaguardia dell'autonomia e delle competenze di quest'ultime e che, pertanto, la previsione di organi, procedure o luoghi di incontri più o meno formalizzati fra i membri degli Esecutivi viene considerata altrettanto strategica. Le relazioni fra centro e periferia si snoderebbero attraverso processi di partecipazione maggiormente legati all'"interstate federalism" (un meccanismo di rappresentazione degli interessi subnazionali attraverso la contrattazione intergovernativa) più che all'"intrastate federalism" (fenomeno per il quale gli interessi regionali trovano spazio e visibilità attraverso le istituzioni centrali, quale potrebbe essere la Camera Alta). Si parla, infatti, di "destino federale"³³, che sarebbe ineluttabile nella misura in cui gli ordinamenti si orientano verso un pluralismo territoriale e che deriverebbe dalla consapevolezza in base alla quale negli ordinamenti plurali non esisterebbero attività di governo, esclusivamente e facilmente riconducibili a un solo livello territoriale³⁴.

A vedere poi quanto evidenziato nel rapporto, le relazioni intergovernative sembrano assumere una rilevanza ancora maggiore vista l'"inconsistenza" riservata alla proposta di riforma della seconda camera in senso territoriale. Pertanto, è possibile affermare che stante l'inadeguatezza *pleno iure* di una assemblea rappresentativa delle comunità decentrate, la cosiddetta voce delle autonomie potrà avere una cassa di risonanza più adeguata negli incontri fra le compagini governative.

Peraltro, il diritto comparato conferma appieno l'importanza di siffatta modalità di cooperazione diffusa negli ordinamenti regionali e in quelli federali, così come in quelli di *civil law* e di *common law*, sia in Europa che fuori dal vecchio continente³⁵. L'esperienza comparata, infatti, ci mostra

³³ J. Poirer, *Les entes intergouvernementales et la gouvernance fédérale: aux confins du droit et du non-droit*, in J.-F. Gaudreault-Des Biens, F. Gélinas (curr.), *Le fédéralisme dans tous ses états*, Cowansville, 2005, 457.

³⁴ In questo caso si utilizza il termine federalismo perché è così che la dottrina straniera declina il pluralismo territoriale, quando più correttamente il riferimento è alle varie esperienze del pluralismo territoriale che a prescindere dalla loro qualificazione manifestano la necessità di cooperazione e partecipazione.

³⁵ L'economia del lavoro non consente di approfondire questo profilo ma per limitarsi a una breve ricognizione si rammenta che l'Italia e la Spagna (stati regionali) in assenza di una camera territoriale hanno affidato le relazioni intergovernative al sistema delle conferenze. Hanno aderito a questa modellistica anche Canada e Australia (stati federali riconducibili al *common law* ed extra europei).

come gli incontri fra gli esecutivi siano il canale privilegiato attraverso il quale estrinsecare i rapporti fra i diversi livelli istituzionali. A seconda del grado di perfezionamento degli strumenti, si può giungere anche ad affermare che questi siano preferibili rispetto all'introduzione di una camera territoriale³⁶. A prescindere quindi dai sistemi in cui si realizzano, l'obiettivo è quello di individuare le sedi in cui sia possibile negoziare e trovare intese in merito all'esercizio delle proprie competenze e in questo senso si può parlare proprio di uno *shared government*, che è uno degli obiettivi indicati nel rapporto³⁷. La sede intergovernativa in cui si procede a una negoziazione delle proprie funzioni e attività (sembra nel rispetto delle disposizioni costituzionali) rendendo più fluidi i rapporti fra i distinti livelli istituzionali e questa affermazione sembra rispondere a un'esigenza tipica degli Stati decentrati, perché salvaguarda la dimensione dell'efficienza e funge da baluardo all'espansione delle competenze dello Stato centrale, chiamato a dialogare e a mediare con i rappresentanti degli enti territoriali.

In questa prospettiva, i *Labour* intendono potenziare e riformare il sistema delle relazioni intergovernative, che agli albori del processo devolutivo era stato plasmato, attraverso una fonte di *soft law*: il *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*³⁸ del 1° ottobre 1999, un accordo stipulato fra il Governo britannico, quello scozzese e gallese e dal 2000, anche da quello nordirlandese, creato al fine di esplicitare “the principles which underlie relations” fra i diversi livelli istituzionali.

Fra gli organi previsti è ricompreso il *Joint Ministerial Committee (JMC)*³⁹, che poteva articolare i suoi lavori in subcomitati; il Comitato più rilevante ricomprendeva il Primo Ministro e i vertici governativi delle autonomie territoriali, ciascuno assistiti dai propri ministri⁴⁰. Il Comitato ha il compito di realizzare e monitorare l'applicazione dei *concordats*⁴¹ e si configura come un foro competente a conoscere tutte le questioni che

³⁶ Sul punto, sia consentito rinviare a E. Ceccherini, *Esperienze di regionalizzazione del Parlamento nel Regno Unito e in alcuni paesi del Commonwealth britannico*, in T. Groppi (cur.), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, 1998, 273, dove ordinamenti federali consolidati come Australia e Canada ma anche Stati Uniti hanno valorizzato il sistema delle relazioni intergovernative. Il fenomeno è da tempo studiato, cfr. *To Form a More Perfect Union? Federalism and Informal Interstate Cooperation*, in 102(4) *Harv. L. Rev.* 863 (1989); F. Gress, *Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics*, in 26(1) *Publius* 53 (1996).

³⁷ L'espressione compare nel rapporto (p. 117) ed è idealmente contrapposta al *self-government*. Per una ricognizione sul tema cfr. fra i primi: E. López-Aranguren, *Modelos de relaciones entre poderes*, in *Rev. est. pol.*, 1999, 104, 15.

³⁸ SE/20002/54.

³⁹ Punto 22 del memorandum.

⁴⁰ *Joint Ministerial Committee*, un organismo composto dal Primo Ministro britannico (o dai suoi delegati), dal Primo Ministro scozzese e Nord Irlandese (o dai loro delegati) del Primo Segretario e di un Ministro dell'Assemblea per il Galles, dai *Secretaries* britannici per la Scozia, Irlanda del Nord e Galles, del *First Secretary* e dell'*Assistant Secretary* gallesi; la Presidenza spetta sempre al *Premier* britannico o a un suo delegato. Era prevista almeno una riunione annuale. Per un primo commento sull'organo *de quo* non particolarmente critico, cfr. J. Loughlin, *The European Dimension of UK Devolution*, in A. Torre, L. Volpe (curr.), *La Costituzione britannica*, Torino, 2005, 487.

⁴¹ R. Rawlings, *Concordats of the Constitution*, in 106 *Law Quart. Rev.* 257 (2000).

possono sorgere relativamente alle materie conferite alle regioni e non, e soprattutto i profili di tangenza e sovrapposibilità fra queste; qualora le amministrazioni lo concordino, nell'organo collegiale è possibile confrontare le discipline realizzate delle materie conferite alle regioni nei diversi territori. Questo organo collegiale può essere anche la sede in cui mettere a punto meccanismi di coordinamento fra lo Stato centrale e le autonomie territoriali e dove effettuare scambio di informazioni fra le amministrazioni. Particolarmente interessante, si rileva la funzione che vede il *Committee* come un organo di mediazione per i conflitti sorti fra i diversi livelli territoriali⁴². Prima dell'introduzione della *Supreme Court*, infatti, colmava una lacuna del sistema, anche se in un senso più politico che giurisdizionale ma che non va sottovalutato. Infatti, altri ordinamenti, in cui pure esiste un giudice dei conflitti, hanno optato per affiancare alle procedure giurisdizionali, strumenti alternativi di risoluzione delle controversie più propriamente politiche, prefigurandosi l'obiettivo di evitare in questo modo un contenzioso giudiziario⁴³.

Sulla carta questo Comitato congiunto sembrava rispondere alle esigenze di cooperazione necessarie al regionalismo britannico, tuttavia, gli estensori del rapporto non risparmiano aspre critiche al suo funzionamento, che si sarebbe indebolito a causa della chiara volontà dei Conservatori, volta a depauperare i contenuti delle autonomie. D'altra parte, anche (e soprattutto) nel periodo pandemico, le *performances* di questo organo di cooperazione non sono state commendevoli: il *Joint Ministerial Committee* è risultato inefficace e le sue funzioni sono state assorbite dal *Civil Contingencies Committee*, organo di raccordo fra i vertici degli esecutivi

⁴² Soprattutto prima dell'entrata in vigore del *Constitutional Reform Act*, 2005 che ha istituito la Corte suprema, sottraendo le funzioni di giudice di ultima istanza alla *House of Lords (Law Lords)* e che le ha attribuito la piena competenza nelle *devolved issues*. Pur non configurandosi come un organo di giustizia costituzionale *pleno iure*, non si può sottovalutare l'importanza della riforma. Per una disamina della riforma e sugli effetti sull'intero potere giudiziario, cfr. per la dottrina italiana, A. De Luca, *Una rivoluzione all'inglese. La giustizia a dieci anni dal Constitutional Reform Act*, Torino, 2016, part. 181 ss. e in part. 193 ss.; Per la dottrina inglese, senza pretesa di esaustività: N. Andrews, *The United Kingdom's Supreme Court: Four Hopes (Individual Modesty; Institutional Neutrality; A Diverse Case Load; Clear and Succinct Judgments)*, in *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, 2011, 129; D. Woodhouse, *The Constitutional Reform Act 2005 – Defending Judicial Independence the English Way*, in 5 *ICON* 160 (2007); più specificamente sul rapporto Corte e autonomie, B. Guastaferrò, *Le torsioni unitarie della giurisprudenza costituzionale negli ordinamenti composti: Italia, Spagna e Regno Unito a confronto*, in F. Palermo, S. Parolari (curr.), *Le tendenze del decentramento in Europa*, Napoli, 2023, 37 ss.; S. Tierney, *Drifting Towards Federalism? Appraising the Constitution in the 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, 109 ss.; C. McCorkindale, *Devolution in Scotland and the Supreme Court. A Question of Interpretation?*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2020, 1, 67 ss.; A. Torre, *La Corte suprema, probabile Corte costituzionale del Regno Unito*, *ibidem*, 5.

⁴³ T. Groppi, *Conflitti devolutivi: nuovi percorsi per il judicial review*, in A. Torre, L. Volpe (curr.), *La Costituzione britannica La Costituzione Britannica/The British Constitution*, Torino, 2005, vol. I, 451 ss.

(nazionali e territoriali), coadiuvati dai rispettivi *chief medical officers* insieme ai loro *chief scientific advisers*⁴⁴.

Peraltro, nonostante in un primo momento la collaborazione fra le autonomie e le autorità governative devolute sembrava maggiormente vertebata, in un secondo momento, si è imposto un approccio più autoritativo da parte di Downing Street e non sorprende quindi che gli esecutivi scozzesi e gallesi abbiano lamentato la carenza di strumenti di cooperazione⁴⁵, soprattutto perché - come si rammenta nel rapporto - la Scozia è stata in grado di garantire test e vaccini per il Covid più rapidamente e cospicuamente rispetto ad altri paesi europei⁴⁶. In particolare, sono stati oggetto di rilievi critici il metodo unilaterale di decisione che esclude l'ipotesi di momenti di consultazione e la perdurante assenza di una sede di rappresentanza strutturale delle autonomie territoriali a livello centrale⁴⁷.

Per rispondere a queste criticità, viene invocata la trasformazione del *Joint Ministerial Committees*⁴⁸ in un *Council of the Nations and the Regions*, che si strutturi con uno stabile segretariato. L'auspicio è quello di consolidare un organo, disciplinato dalla legge - e non lasciato alla volontà operosa delle parti - che possa essere convocato obbligatoriamente con un preciso ordine del giorno. Dovrebbe divenire il punto di raccordo fra le autonomie territoriali (Scozia, Galles e Irlanda del Nord) e anche (non meglio precisate) altre parti dell'Inghilterra con il compito precipuo di coordinare gli interventi relativi allo sviluppo economico.

A questo organo della cooperazione orizzontale, si dovrebbero affiancare il *Council of the UK*, in cui siederebbero rappresentanti delle entità devolute e del governo britannico, i quali dovrebbero promuovere nei rispettivi parlamenti l'adozione di norme finalizzate a implementare gli accordi presi in quella sede.

Il quadro si completa con il *Council of England* che riunirebbe i rappresentanti del governo locale inglese, i sindaci delle maggiori città e gli esponenti del governo centrale.

L'intera struttura farebbe capo poi a un Segretariato indipendente incaricato di convocare i suddetti organi, ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità, soprattutto in caso di contrapposizioni fra i diversi livelli di

⁴⁴ L. Dell'Atti, *Scozia, Pandemia e intergovernmental relations* dalla collaborazione all'indifferenza. Verso la separazione?, in V. Piergigli (cur.), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da COVID-19*, Milano, 2022, 307 ss. Più in generale: A. Torre, *Dal Coronavirus alla Corona. Emergenza pandemica ed evoluzione costituzionale nel Regno Unito*, in *DPCE on line*, 2020, 2, 1790; G. Caravale, *Il Corona Virus Act 2020 e le misure adottate dal Regno Unito per affrontare l'emergenza Covid-19*, in *Nomos*, 2020, 1, 312.

⁴⁵ R. Thomas, *Virus Governance in the United Kingdom*, in M.C. Ketterman, K.B. Lachmayer (eds.), *Pandemocracy in Europe, Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, 2021, 85 ss. Si dimostra, però, meno critico sul punto: C. Martinelli, *Il Regno Unito di fronte alla pandemia: assetti costituzionali, adattamenti procedurali e scelte politiche*, in V. Piergigli (cur.), *Le identità minoritarie* cit., 237 s., il quale valorizza l'attività del *Cabinet Office Briefing Rooms* (COBRA).

⁴⁶ Report, cit., 101.

⁴⁷ Ciò ha indotto all'auspicio che si possa costituire al più presto il *UK Council of Ministers for the Nations and Regions*, cfr. R. Thomas, *Virus Governance in the United Kingdom*, cit., 86.

⁴⁸ Si sottolinea che questo non sarà un nuovo organo ma un "upgrade" del *Joint Ministerial Committee*, cfr. Report cit., 118.

governo che necessitano di una mediazione⁴⁹. Il termine utilizzato fa presagire che nonostante si prefiguri un cambio di passo rispetto al passato, il Segretariato potrà solo favorire una mediazione fra gli interessati e non essere artefice di una decisione obbligatoria per le parti. Tuttavia, i *Labour* hanno prefigurato una sorta di ulteriore istanza in caso di perdurante dissidio fra i livelli istituzionali: nel caso in cui all'interno del Segretariato non si raggiunga una risoluzione condivisa, la questione – classificata come “issue of concern” – dovrà essere trasmessa alla seconda Camera, la quale obbligatoriamente dovrà aprire un dibattito nel quale potrà essere prefigurata una soluzione al contenzioso. Tuttavia, anche questa fase non si conclude con un atto dal contenuto vincolante per gli attori coinvolti ma più semplicemente con dei *desiderata* espressi da una maggioranza.

Tutto ciò testimonia ancora una volta la difficoltà in cui si dibatte l'ordinamento britannico (non solo il Partito Laburista), in quanto, da una parte in ossequio alla sua tradizione millenaria agisce attraverso convenzioni costituzionali, dall'altra parte, permane la consapevolezza dell'insufficienza operativa delle fonti-fatto, il cui contenuto ha finito per essere alla mercé delle maggioranze parlamentari. Un profilo che richiama l'attenzione è che nel *chapter* sulla cooperazione (ma direi in tutto il rapporto) emergono forti richiami alla necessità di procedere con le riforme attraverso atti normativi abbandonando – almeno pare – quella modellistica che vedeva la “materia costituzionale” prevalentemente regolata da fonti di *soft law*. Il lessico sembra molto cambiato nel testo in quanto vi fa eco frequentemente l'espressione “constitutional”, che, pur non potendo essere ricondotta a un enunciato linguistico tipico dei paesi di *civil law*, induce a ritenere che si voglia procedere attraverso *binding acts*. Il proposito sembra essere confermato anche dal biasimo espresso nel manifesto *Labour* laddove si richiama la condotta “illegittima” dei Conservatori, che avrebbero agito in dispregio delle convenzioni costituzionali per limitare l'autonomia normativa delle entità decentrate⁵⁰. Viene invocato quindi un cambio di paradigma (almeno annunciato) che privilegia la formalizzazione di prassi, affidando il funzionamento di organi e istituti alla disciplina legale, proiettando quindi il Regno Unito in una dimensione più simile a quella degli

⁴⁹ Il termine non è causale, in quanto gli estensori del rapporto hanno evidenziato come si debba parlare di mediazione e non di arbitrato: *A New Britain*, cit., 121.

⁵⁰ Le riflessioni critiche Labour sono state espresse in merito alla violazione della *Sewel Convention*, v. *A New Britain*, cit., 102. Vale la pena aggiungere che la necessità di incorporare in un atto legislativo la *Sewel Convention* era già stato indicato dalla *Scottish Labour Devolution Commission* nel suo rapporto: *Powers for a Purpose- Strengthening Accountability and Empowering People* del marzo 2014. Merita inoltre citare le riflessioni di M. Elliot, *Devolution in the United Kingdom: Constitutional Law and Constitutional Convention*, in A. Torre (cur.), *Il Regno è ancora Unito?*, cit., 401 s. che dieci anni prima si interrogava sul tema ritenendo che una positivizzazione della convenzione non avrebbe comunque precluso l'intervento ablativo delle competenze delle assemblee decentrate da parte del Parlamento di Westminster in base al principio della *sovereignty of the Parliament*.

ordinamenti dell'Europa continentale, che da tempo hanno vertebrato il sistema delle relazioni intergovernative⁵¹.

Lo scopo dichiarato è quello di evitare che le competenze regionali siano comprese unilateralmente dal Governo centrale e la certezza di regole e procedure sembrano al Partito laburista le barriere idonee a raggiungere questo obiettivo, altresì gli organismi in questione, attraverso confronti e adozione di procedure concordate possono contribuire ad adempiere più adeguatamente alle funzioni dei distinti livelli istituzionali. È evidente, però, che i *concordats* (cioè accordi adottati a valle dei colloqui negli organismi di cooperazione e che possono coinvolgere anche altri soggetti pubblici) essendo *not legally binding* non possono interpretare appieno il ruolo invocato nel rapporto, tant'è che, infatti, non vengono neppure menzionati nel testo⁵².

4. Le conclusioni...in mano alla politica

Difficile stilare delle conclusioni su un manifesto elettorale, la cui valenza potrà essere apprezzata solo dopo la formazione di una compagine governativa ad esso connesso. Peraltro, la nebulosità delle soluzioni da un punto di vista giuridico indicate nel rapporto sembrano lasciare molteplici spazi di intervento alle forze politiche, senza necessariamente porsi in contraddizione con quanto espresso nel documento. Pertanto, più semplicemente a conclusione della disamina, ci si limiterà a segnalare alcuni profili che possono lasciar intravedere nuove traiettorie del regionalismo e del costituzionalismo britannico.

In primo luogo, non può che registrarsi con favore la centralità accordata alla cooperazione, ritenuta necessaria in un ordinamento policentrico come quello britannico. Alla soddisfazione per questo risultato, non può che accompagnarsi lo scetticismo che da sempre circonda l'effettiva implementazione del principio collaborativo in qualsiasi ordinamento⁵³. Da sempre è stato rilevante lo scarto fra "law in the books and law in action", fra diritto scritto e diritto vivente: questo perché permane l'esigenza di coerenza e omogeneità dei sistemi costituzionali, che sembra possa essere soddisfatta adeguatamente solo nella misura in cui viene assicurata una prevalenza dello Stato centrale, depositario della funzione armonizzatrice e guardiano del suo rispetto⁵⁴. In questa ottica, la cooperazione non è

⁵¹ Per una panoramica sugli organi di cooperazione intergovernativa J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (eds.) *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*, Oxford, 2015.

⁵² Se non per un timido accenno nella parte in cui si invoca un nuovo *concordat* fra le autorità centrali e le autonomie in materia di commercio internazionale, materia di competenza esclusiva dello Stato centrale. Inoltre, non vi è alcun riferimento in merito alla soppressione o rivitalizzazione di altri organi della cooperazione bilaterale fra Regno Unito e Irlanda del Nord come il *British-Irish Council*, il *North-South Committee* e la *British-Irish Intergovernmental Conference*.

⁵³ Su questo punto la dottrina italiana ha avuto modo di diffondersi, *ex multis*, R. Bifulco, *La cooperazione nello stato unitario composto*, Padova, 1995; C. Bertolino, *Il principio di collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007.

⁵⁴ Per una riflessione su questo tema e in particolare sull'utilizzo di clausole costituzionali che garantiscono l'omogeneità, cfr. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionali negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017.

manifestazione di coesione e collaborazione ma un modo attraverso il quale gli organi dello Stato centrale si fanno interpreti di un'operazione di sintesi degli interessi parziali a favore di un interesse nazionale. E soprattutto Nel Regno Unito, questo scenario viene mantenuto e alimentato grazie al richiamo forte al principio della sovranità del parlamento che esprime l'unità politica del popolo britannico.

In secondo luogo, lo sforzo prodotto dal Partito Laburista per ridisegnare le coordinate di un regionalismo in senso cooperativo è apprezzabile nella misura in cui si prefigge l'obiettivo di realizzare sedi e procedure strutturate di confronto, volte a valorizzare le peculiarità territoriali, rovesciando l'assioma espresso precedentemente in cui il potere centrale è il *dominus* del sistema e riconducendo i luoghi e i momenti della collaborazione a sedi in cui le competenze delle entità decentrate sono salvaguardate e presidiate, ancorché intrecciate funzionalmente con quelle dello Stato⁵⁵.

Per compiere questa operazione, il *Labour party* si pone in una strada distante dalla sua tradizione, dichiarando la volontà di procedere con una formalizzazione normativa di organismi e procedure, esprimendosi criticamente circa la forza delle convenzioni costituzionali e – in generale – delle fonti di *soft law* che pure hanno sempre costituito un nerbo del costituzionalismo britannico⁵⁶. In questo caso, invece, hanno dimostrato tutta la loro debolezza, non essendo state ostative alla volontà anti-autonomista del Partito conservatore⁵⁷. I biasimi al partito antagonista non hanno uno stile propagandistico quanto piuttosto sono utilizzati a evidenziare il cambio di approccio al tema del regionalismo⁵⁸.

La tensione ideale alla cooperazione è dichiarata con forza ma nebulosa nella fase più propriamente operativa, ne è un'ulteriore testimonianza il fatto viene auspicata l'introduzione di un organismo – una sorta di *rassemblement* – in cui possono avere voce in capitolo le amministrazioni devolute, i sindaci, i governi locali, così come la società civile, le organizzazioni sindacali e quelle datoriali nelle materie ambientali. Tutti questi attori sono chiamati in causa senza però indicare perimetri operativi.

La trasformazione dell'ordinamento britannico – almeno nell'ottica laburista – è confermata ancora una volta dal lessico utilizzato: non si rifugge dall'utilizzo di formule linguistiche come “constitutional statute” o “explicit constitutional requirement”⁵⁹.

⁵⁵ Nel rapporto, si parla di “Voce rispettata nelle deliberazioni congiunte” e si invoca più autonomia non disgiunta da una maggiore cooperazione, cfr. *A New Britain*, cit., 10.

⁵⁶ Sul tema in generale, cfr. P. Leyland, *Constitutional Conventions and the Preservation of the Spirit of the British Constitution*, in *Dir. Pubbl.*, 2014, 2, 411; G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, 1987; A. Sperti, *Una soft law costituzionale?*, in *Politica del diritto*, 2012, 1, 107, in part. 109 s.; E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2005.

⁵⁷ Questa critica serpeggia in molte pagine del Rapporto ma in maniera chiara si veda p. 9.

⁵⁸ Anche se non mancano stilette, in cui si accusa la classe politica di essere sensibile ai *wealthy honors* e al soldo straniero, cfr. *A New Britain*, cit., 9.

⁵⁹ Cfr. *A New Britain*, cit., 11. Sul tema della Costituzione britannica, si veda *ex multis*, A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, 2013, in part. Capp. 2 e 3; V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, 2009.

Ci si può chiedere se il richiamo forte al regionalismo da parte dei Laburisti non nasconda (o abbia celato) il tentativo di drenare voti ai partiti regionalisti, (segnatamente SNP e Playd Cymru). In particolare, il Partito nazionalista scozzese, pur vicino ideologicamente al Partito *Labour*, è stato il portavoce di istanze secessionistiche, che forse potrebbero essere sopite in cambio di una rassicurazione di rafforzato autonomismo⁶⁰. D'altra parte, il Partito ha sempre rimarcato con forza la sua volontà di mantenere il Regno unito. Qui è sufficiente ricordare la presidenza della coalizione laburista, conservatrice e liberale affidata al laburista Alistair Darling (già Chancellor of Exchequer), chiamata: *Better Together*, coagulatasi in occasione del referendum sulla secessione scozzese del 2014⁶¹.

Rimane sullo sfondo la “questione inglese” per la quale l’Inghilterra non si vede riconosciuta una propria autonomia e storicamente ha finito per essere una regione da una parte, sovrapposta all’area metropolitana di Londra e dall’altra, percepita come uno spazio i cui interessi sono tutelati dal Parlamento nazionale. Per spezzare questo magma, l’ipotesi prefigurata è quella di articolare la compagine governativa centrale con un *Cabinet Committee for England*⁶², che tuttavia, non pare risolvere adeguatamente la questione dell’emersione dei bisogni specifici di quella zona che rimangono sempre ancillari rispetto a quelli dell’esecutivo centrale.

Può valere la pena segnalare come in un inciso il documento auspica che sia il Governo a incorporare componenti riconducibili alle principali aree territoriali inglesi. La soluzione è di per sé interessante e risponderebbe al *deficit* di rappresentanza di quelle porzioni di territorio ma il riferimento è di per sé evanescente e costituisce un obbligo auto-imposto dal partito ma che non è in grado di raggiungere gli obiettivi di incorporazione delle questioni inglesi nell’arena politica. Anche il richiamo alla *Special Local Legislation*, una sorta di sessione legislativa speciale del Parlamento per rispondere alle peculiarità inglesi o all’istituzione di un *English Grand Committee*, dove le questioni inglesi dovrebbero essere dibattute, non sembrano essere in grado di rispondere a questo gap.

Per quanto riguarda invece il comparto sanitario - che con il Covid è stato il settore sul quale maggiormente si sono appuntate le critiche del Partito Laburista - il richiamo non è più tanto alla cooperazione quanto a un coordinamento riconducibile a un’istituzione indipendente per *UK Life Sciences Industrial Strategy*, in modo da razionalizzare e valorizzare le terapie e i test diagnostici e garantire un adeguato piano sanitario per tutti i cittadini britannici a seconda delle necessità emergenti nelle differenti zone. Pare interessante che il coordinamento sanitario, sia affidato a un organismo che sembra essere di ispirazione più tecnica che politica, tuttavia, nulla si dice

⁶⁰ Sul punto cfr., A. Torre (cur.), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Rimini, 2016.

⁶¹ Sulla posizione del Partito laburista in merito alle istanze secessionistiche della Scozia e sulle relazioni con lo *Scottish Labour Party*, cfr. M. Nicolini, *L’opposizione laburista e il referendum*, in A. Torre (cur.), *Il Regno è ancora Unito?*, cit., in part. 230-239.

⁶² Cfr. *A New Britain*, cit., 122.

circa la sua composizione, le sue funzioni e la sua collocazione nella struttura amministrativa⁶³.

Le stesse ambiguità riemergono nella parte in cui si rivendica un'attitudine cooperativa nell'ambito dell'economia e della finanza. Il documento riporta la necessità che le ricadute del commercio internazionale debbano riverberarsi in tutte le aree territoriali, coltivando le vocazioni locali e che la *Bank of England* operi, ponderando gli effetti dei suoi interventi nelle varie comunità, attraverso l'incorporazione nella struttura di rappresentanti territoriali⁶⁴. Pur condividendo gli assunti espressi, pare inconferente la collocazione di queste raccomandazioni nella parte dedicata alla cooperazione, in quanto queste considerazioni dovrebbero essere patrimonio generale di una *governance* statale, garante dell'interesse nazionale, animata dal principio di solidarietà, di cui si reclama una formalizzazione normativa⁶⁵.

Difficile dire se le soluzioni indicate possano inaugurare una nuova fase "costituente" del regionalismo britannico e se la cooperazione sia in grado di rendere funzionante, efficiente e democratico il sistema. Certamente la peculiarità britannica di uno spinto regionalismo asimmetrico rende stuzzicante l'interesse scientifico per gli sviluppi che verranno.

Eleonora Ceccherini
Dip.to di Scienze Politiche e Internazionali
Università degli Studi di Genova
eleonora.ceccherini@unige.it

⁶³ Per certi versi si potrebbe immaginare l'obiettivo di realizzare una sorta di Koch Institut tedesco, la cui autorevolezza scientifica ha aiutato la Germania a superare la crisi pandemica senza che il suo operato fosse percepito come un'eterodirezione della volontà governativa federale.

⁶⁴ Peralto, sarebbe stato opportuno dilatarsi ulteriormente sul tema dell'allocazione dei fondi regionali, di cui però si fa un timido cenno a p. 12 nel rapporto.

⁶⁵ La solidarietà così come l'inclusione, la trasparenza e la responsabilità sono principi ritenuti cardini per la cooperazione ma nel *chapter* dedicato gli approfondimenti sono assenti. Per l'interpretazione della clausola solidale, cfr. T. Montgomery, S. Baglioni, *The United Kingdom*, V. Federico, C. Lahusen (eds.), *Solidarity as a Public Virtue?*, Baden-Baden, 2018, 179 ss.