numero 1/2024

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-1-01-EE6

costituzionalismo britannico e irlandese

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

Sovranità e Territorial Constitution nel Regno Unito

Pamela Martino
Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2024

Sovranità e Territorial Constitution nel Regno Unito**

di Pamela Martino*

Abstract (Ita): La qualificazione del Regno Unito quale Stato unitario rimane controversa. La devolution ha beneficiato dell'adesione all'Unione Europea, ma la Brexit ha esercitato una pressione centrifuga sull'unione ed ha evidenziato divergenze radicali tra la lettura del Governo britannico dell'ordine costituzionale del Regno Unito e quella degli Esecutivi devoluti. Questo articolo esamina i limiti dell'approccio governativo britannico al principio unitario e sottolinea la necessità di un rinnovamento culturale che superi il tradizionale anglocentrismo celato dietro il principio unitario.

Abstract (Eng): The nature of the United Kingdom as a continuing unitary state remains controversial. Devolution has been underpinned by membership of the European Union, but Brexit has placed centrifugal pressure on the union and highlighted radical divergences between the UK government's accounts of the UK constitutional order and devolved governments. This article examines the underlying limitations of the British government's insistence that the United Kingdom is a unitary state and highlights the need for cultural renewal that overcomes the traditional anglocentrism behind the unitary principle.

Parole chiave: sovranità; devolution; Europa

Keywords: sovereignty; devolution; Europe

Sommario: 1. Territorialità, sovranità e Costituzione nell'esperienza britannica; M. Keating, State and Nation in the United Kingdom. The Fractured Union, Oxford, Oxford University Press, 2021; 2. Il lessico dell'anglocentrismo: unitarianism e Stato unitario; UK Parliament, House of Commons Hansard, Creation Of Subordinate Legislatures, Volume 116: debated on Wednesday 4 June 1919, Mr Marriott, column 2103; 3. Dalla cultura dell'anglocentrismo alla devolution: la resilienza del principio unitario; 4. La questione territoriale e l'Europa: nel bene e nel male; David Cameron Statement on the UK's Future, 19-09-2014, in https://www.bbc.com/ (tondo nostro); 5. Lo United Kingdom Internal Market Act 2020; UK Parliament Hansard, United Kingdom Internal Market Bill, Volume 680: debated on Monday 14 September 2020, The Prime Minister, column 44, in https://hansard.parliament.uk/; UK Parliament Hansard, EU Withdrawal Agreement, Volume 685: debated on Wednesday 9 December 2020, M. Gove, column 849, https://hansard.parliament.uk/; UK Parliament Hansard, United Kingdom Internal Market Bill, Volume 806: debated on Monday 19 October 2020, Lord Hope of Craighead, column 1360, in https://hansard.parliament.uk/; 6. Problemi di sostenibilità della territorial Constitution; Il dibattito dottrinale che ne è derivato è stato molto acceso. Alcune voci in: S. Tierney, The Lord Advocate's Reference: Referendums and Constitutional Convention, in U.K. Const. L. Blog, 4-10-2022, (in https://ukconstitutionallaw.org/); L. Trueblood, What is the 'Purpose' of the Scottish Independence Referendum Bill?, in U.K. Const. L. Blog, 11-10-2022; A. Tickell, No Magic Bullets: Legal Issues in Achieving Independence and a Referendum, in G. Hassan, S. Barrow (eds.), A Better Nation: The Challenges of Scottish Independence, Edinburgh, Luath Press Limited, 2022, pp. 77-86; P. Petkar, Consultative Referendums and Constituent Power in the UK, in U.K. Const. L. Blog, 5-07-2022; 7. Cenni conclusivi

1. Territorialità, sovranità e Costituzione nell'esperienza britannica

L'assetto costituzionale britannico, malgrado la *devolution*, è fondato sul principio della sovranità (parlamentare) unitaria, in tempi ormai relativamente recenti messa in crisi dalla traduzione del pluralismo territoriale in istanze indipendentiste, ovvero volte ad ottenere maggiore autonomia politica, che hanno compromesso l'equilibrio tra principio unitario e principio autonomistico.

** Contributo sottoposto a double blind peer review.

* Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Nel quadro di tale processo, se l'appartenenza del Regno Unito all'UE ha contribuito a preservare il dogma della sovranità unitaria, il recesso dall'UE ha rivitalizzato una discrasia latente da tempo risalente tra l'approccio culturale, dottrinale e istituzionale al principio unitario, ancorato alla sovranità del Parlamento di Westminster ad esso sottesa, e il concreto dispiegarsi della forma di Stato sul piano dell'organizzazione territoriale del potere, oramai manifestazione piena del superamento del diritto come fondato sulla sovranità unitaria. Ciò suggerisce che i rapporti UK-UE non vanno letti unicamente in chiave di sovranità esterna, ossia sulla base della dicotomia tra sistemi giuridici aperti e sistemi giuridici chiusi[1], ma in chiave di sovranità interna, ossia sulla base della dicotomia tra sovranità unitaria-sovranità divisa/condivisa tra le aree sub-nazionali del comprensorio britannico[2]. L'attuale momento costituzionale, che ha avuto un forte impatto sulla *territorial Constitution*, si connota per lo scontro insito in quest'ultima coppia dicotomica che, prima che sul piano politico-istituzionale, deve trovare composizione sul terreno delle idee.
Nel 2014 Lord Neuberger, già Presidente della Corte suprema del Regno Unito, nel corso di una conferenza su "*The British and Europe*", muovendo dal presupposto che dal 1066 i confini britannici non sono stati violati da alcuna potenza straniera, ha dichiarato che «*since Wales was effectively united with England in the 13th century, there have been no changes to the boundaries of the countries of Great Britain: there has been a union with Scotland in 1707, but that was consensual ... It is only across St George's Channel, in Ireland, that there have been problems, but they have never seriously threatened the integrity of Great Britain*»[3]. Tali affermazioni sono affini a una visione anglocentrica dell'organizzazione territoriale del Regno Unito che affonda le sue radici in un immaginario anglo-britannico[4] maturato nel formante dottrinale[5].
Nondimeno, la natura flessibile di una Costituzione non codificata come quella britannica, in quanto tale naturalmente incline ad accogliere il cambiamento ma al contempo a garantire continuità, ha reso progressivamente manifeste frizioni nell'organizzazione territoriale del comprensorio britannico[6]

M. Keating, *State and Nation in the United Kingdom. The Fractured Union*, Oxford, Oxford University Press, 2021

[1] V. A. Gentili, *La sovranità nei sistemi giuridici aperti*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2011, pp. 181-205.
[2] Dettagliatamente: la sovranità esterna indica il carattere originario e l'indipendenza dello Stato nazionale rispetto ad altre autorità politiche e religiose; la sovranità interna fa riferimento alla supremazia che lo Stato esercita sui suoi cittadini, oltre che sui poteri e le autorità operanti sul suo territorio. A tale distinzione si sovrappone quella tra nozione assoluta *e* limitata della sovranità: nel primo caso il richiamo è alle teorie assolutistiche di J. Bodin e T. Hobbes, nel secondo caso il riferimento è alla sovranità statale in epoca liberale e che ha poi connotato lo Stato liberaldemocratico e socialdemocratico contemporaneo. La prima nozione, tipica di una struttura statuale monistica e centralizzata, è incompatibile con il pluralismo che connota lo Stato democratico contemporaneo: fatti salvi la nozione di sovranità esterna e l'identificazione di un potere supremo, il concetto di sovranità limitata presuppone un limite al potere supremo al fine di evitare che le sue decisioni siano dettate dall'arbitrio da identificarsi con una divisione o articolazione istituzionale. La sovranità non si identifica più con un organo, come il Parlamento, ma assume connotazione diffusa data la presenza di più autorità superiori con la medesima fonte di legittimazione popolare e distinte per ambiti di competenza. V. D. Zolo, *Sovranità*, in *Enciclopedia italiana*, Appendice VI, Roma, Treccani, 2000, pp. 188 ss.
[3] Lord Neuberger, *The British and Europe*, Cambridge Freshfields Annual Law Lecture 2014, 12-02-2014, par. 11, in https://www.supremecourt.uk/news/speeches.html.
[4] Di cui in D. Wincott, C.R.G. Murray, G. Davies, *The Anglo-British Imaginary and the Rebuilding of the UK's Territorial Constitution after Brexit: Unitary State or Union State?*, in *Territory, Politics, Governance*, 2022, pp. 696-713.
[5] B. Anderson, *Imagined Communities*, Verso, 1983; P. Kahn, *Sacrificial Nation*, 2010, in https://www.the-utopian.org/post/2340099709/sacrificial-nation.
[6]

. La Brexit poi, sui piani formale-procedurale e sostanziale, ha posto numerosi interrogativi sulla sostenibilità della *territorial constitution*: in Gran Bretagna e Irlanda del Nord teoria e prassi della Costituzione territoriale sono state sottoposte ad un forte stress, a tal punto da delineare un futuro incerto per un Paese destinato a rivedere la sua forma di Stato attuale e passibile di smembrarsi, di trasformarsi in uno Stato accentrato ovvero di avanzare sulla strada del processo devolutivo.

Territorialità, sovranità e Costituzione sono le tre parole chiave dell'incontro/scontro tra forma di Stato e forma di governo nello storico dibattito dottrinale britannico, integrato in modo significativo dalla manualistica di studiosi che hanno ancorato il diritto costituzionale all'approfondimento delle istituzioni e della loro storia, come William R. Anson, a fronte di altri, come Albert V. Dicey e Ivor Jennings, che invece hanno proceduto per concetti, in particolare quelli di sovranità parlamentare, stato di diritto e convenzioni. Nel quadro di tale dibattito, i temi territoriali (unione/Stato unitario), seppur sempre presenti, hanno svolto un ruolo significativamente limitato nelle narrazioni giuridico-costituzionali; in un certo senso fondamentali, sono stati messi raramente a fuoco in quanto oggetto di trattazione limitata, segnata da ambiguità, omissioni e lacune.

La dottrina britannica si è confrontata con la territorialità della Costituzione a partire dalla fine del secolo XIX sino agli anni '80 del secolo successivo, anche se in modo eterogeneo ovvero approfondendo l'idea di unione, il binomio Stato federale-Stato unitario, infine il concetto di "nazioni" britanniche[7]. I manuali di diritto costituzionale, tuttavia, pur richiamando il termine "unione", con particolare riferimento agli Atti di Unione tra Inghilterra e Scozia (1707) e Gran Bretagna e Irlanda (1801), in rari casi si sono interrogati sul significato del termine e sulle sue implicazioni: per lo più hanno considerato gli Atti di Unione come fasi costitutive del Regno Unito a vocazione imperiale; hanno descritto, in altri termini, un processo di espansione territoriale che ha preso le mosse dall'Inghilterra e dal diritto inglese per assumere una connotazione territoriale che è andata ben oltre i confini statuali[8]. E sebbene la trattazione dell'organizzazione territoriale del Regno Unito si sia svincolata dalla vocazione imperiale britannica a partire dagli anni '70 del secolo scorso[9], la sua prospettiva anglocentrica è rimasta intatta.

Di contro, Dicey e Jennings, distanti dall'approccio storico-narrativo di Anson, hanno guardato agli Atti di Unione come veicoli di tutela permanente delle istituzioni scozzesi e irlandesi, che ha guadagnato loro il riconoscimento di fonti di rango costituzionale. Tuttavia, secondo Dicey, il Parlamento scozzese era stato sussunto e incorporato nel Parlamento

[7] V. A. Torre, *Stato e Nazione nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, pp. 925-964.
[8] W.R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1886, Part 1, pp. 11-30. Il medesimo approccio si rinviene in: S. de Smith, *Constitutional and Administrative law*, London, Penguin, 1971; O. Hood Phillips, *The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth* (1952), London, Sweet and Maxwell, 1957; E. Wade, G. Phillips, *Constitutional Law*, New York, Longmans, Green & Co., 1931.
[9] A. Bradley, E. Wade, G. Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (1931), London, Longman, 1977, pp. 32-39.

di Westminster che restava sovrano, come attesta la successiva riforma di alcune delle garanzie contenute negli *Union Acts*[10].
A differenza di Anson, ma diversamente da Dicey, Jennings ha trattato gli Atti di Unione in modo marginale nel quadro della sua analisi, ma ha continuato a descrivere il Regno Unito come formato «*extending some English institutions to Scotland and in other respects leaving Scottish institutions intact*» e poi «*applying British institutions to Ireland*»[11].
L'approccio anglocentrico della dottrina costituzionalistica britannica e la conseguente marginalizzazione, nel confronto dottrinale, di ogni forma di differenziazione tra le aree territoriali che compongono il comprensorio britannico, dunque, sono all'origine della maturazione della nozione di Stato unitario nella cultura britannica, spogliata di ogni idiosincrasia periferica.

2. Il lessico dell'anglocentrismo: *unitarianism* e Stato unitario

In *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* Dicey affermava che «*[t]he principle, in short, which gives its form to our system of government is (to use a foreign but convenient expression) "unitarianism", or the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power, which in the particular case is the British Parliament*»[12]. Nonostante la sua duratura influenza sul dibattito dottrinale, il termine *unitarianism* non ha avuto successo e lo stesso Dicey, pur conservandolo nel corpo del suo lavoro, lo ha presto sostituito con differenti espressioni quali *unitary state*, *unitary government* ovvero *unitary constitution*[13]. Sarà necessario attendere l'edizione del 1973 del manuale di diritto costituzionale di Owen Hood Phillips[14] per tornare ad una esplicita qualificazione del Regno Unito quale Stato unitario, e prima ancora al primo importante libro di testo di Stanley de Smith dopo Dicey[15].
In tutti i casi, entrambe le espressioni, *unitarianism* e Stato unitario, esaltano la dimensione territoriale dell'organizzazione statuale. Purtuttavia, si tratta di espressioni riempite di contenuti in negativo, ovvero in termini di raffronto allo Stato federale[16], e indicative di una formula di organizzazione dei poteri anziché di governo del territorio. Per Dicey e de Smith i termini *unitarianism* e Stato unitario facevano perno intorno alla nozione di sovranità parlamentare: l'unitarismo di Dicey significava «*the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power, which in the particular case is the British Parliament*»[17], sebbene riconoscesse la flessibilità della Costituzione britannica nel potere di Corona e Parlamento ins-

[10] «*That Parliaments have more than once intended and endeavoured to pass Acts which should tie the hands of their successors is certain, but the endeavour has always ended in failure. Of statutes intended to arrest the possible course of future legislation, the most noteworthy are the Acts which embody the treaties of Union with Scotland and Ireland. The legislators who passed these Acts assuredly intended to give to certain portions of them more than the ordinary effect of statutes. Yet the history of legislation in respect of these very Acts affords the strongest proof of the futility inherent in every attempt of one sovereign legislature to restrain the action of another equally sovereign body*» (A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), London, Macmillan, 1915, pp. 21-22).
[11] W.I. Jennings, *The Law and the Constitution* (1933), London, University of London Press, 1944, pp. 7-8.
[12] A.V. Dicey, *op. cit.*, p. 74.
[13] Ivi, pp. xcii, xciv, xcv, xcvii.
[14] O. Hood Phillips, *The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth* (1952), London, Sweet and Maxwell, 1973.
[15] S. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, Harmondsworth, Penguin, 1971.
[16] A.V. Dicey, *op. cit.*, pp. xcv, 80; S. de Smith, *op. cit.*, p. 33.
[17] A.V. Dicey, *op. cit.*, p. 74.

ieme di modificare o abrogare qualsivoglia legge ordinaria[18]; del pari, per de Smith se il Regno Unito fosse uno Stato federale, il Parlamento «*would not be omnicompetent*»[19].
In scia si sono collocati anche scienziati della politica come John A.R. Marriott che hanno identificato il Regno Unito come «*unitary state of the ordinary kind*»[20]: come Dicey, Marriott ha sostenuto che la forma giuridica dell'impero britannico è data dal principio della sovranità parlamentare su cui poggia le basi il principio unitario abbracciando territori distinti. Successivamente eletto deputato, Marriott è tornato sul punto paventando nella distinzione tra teoria costituzionale e prassi un ampio margine di manifestazione delle criticità insite nella combinazione tra principio unitario e pluralismo territoriale: nella prassi si intravede «*a very great deal more of what is loosely called federalism in the working of the United Kingdom at present than is commonly supposed. … take the Legislature. It will be said that that, at any rate, is a unitary body. If the Legislature itself is a unitary body, the resulting legislation is not*»[21]

UK Parliament, House of Commons Hansard, *Creation Of Subordinate Legislatures*, *Volume 116: debated on Wednesday 4 June 1919*, Mr Marriott, column 2103

. L'organo legislativo è unico, ma la legislazione prodotta è differenziata per area territoriale; ciò implica che la dimensione della territorialità indebolisce la vocazione britannica allo *status* di Stato unitario.
È sottinteso che la connotazione unitaria dello Stato fa perno intorno all'Inghilterra quale motore e centro propulsore della potenza britannica: lo stesso Dicey confondeva «*the greatness of England with the prosperity of the United Kingdom and the greatness and good government of the Empire*»[22] e affermava che non vi fosse traccia «*of the existence of the federal spirit throughout the United Kingdom. In England, which is after all by far the most important part of the kingdom, the idea of federalism has hitherto been totally unknown*»; nel linguaggio politico il principio federale era strumentale al perseguimento di interessi di parte, «*but to the mass of the people the idea of federation has always been … unknown and all but incomprehensible. Scotsmen sometimes complain that Great Britain is often called England. They sometimes talk as though they were in some mysterious manner precluded from a fair share in the benefits accruing from the unity of Great Britain*», ma si trattava di «*prejudices which ... kept Scotsmen and Englishmen apart, have in reality vanished*»[23].
Nel complesso, dunque, è di tutta evidenza che la dimensione territoriale sia evanescente nella tradizione della manualistica britannica: gli Atti di Unione e la nozione di Stato unitario sono funzionali all'esaltazione del principio della sovranità parlamentare; le categorie territoriali soccombono di fronte ad un anglocentrismo istituzionale spiccato.

[18] Ivi, p. 65: «*[t]he "flexibility" of our constitution consists in the right of the Crown and the two Houses to modify or repeal any law whatever*». V. anche Ivi, p. 25.
[19] S. de Smith, *op. cit.*, p. 33.
[20] J.A.R. Marriott, *English Political Institutions. An Introductory Study*, Oxford, Clarendon Press, 1913, p. 306.
[21]
[22] A.V. Dicey, *op. cit.*, p. cii.
[23] Ivi, p. cvi.

3. Dalla cultura dell'anglocentrismo alla *devolution*: la resilienza del principio unitario

Alla fine del secolo XX l'anglocentrismo evocato dalla tradizione dei libri di testo è apparso sempre più anacronistico.

Il Regno Unito ha assunto connotazioni variabili in base alla visuale prospettica: dal centro (Inghilterra) è apparso come uno Stato-nazione unitario fondato sul principio della sovranità parlamentare; le periferie lo hanno percepito come un'unione plurinazionale[24], composta da quattro regioni, ciascuna con le proprie specificità giuridiche e culturali e le proprie istituzioni. La classe politica ha consentito, dunque, che due visioni della natura dello Stato – quella inglese, unitaria e incentrata su un Parlamento sovrano, e quella delle altre nazioni britanniche, multilivello e fondata sulla nozione di sovranità diffusa – coesistessero nel convincimento che fosse questa una strada per ricomporre le loro frizioni.

Un significativo processo di rinnovamento costituzionale ha messo a dura prova anglocentrismo e sovranità parlamentare[25]: allo sviluppo del diritto amministrativo a partire dalla fine degli anni sessanta del secolo scorso corrispondeva una imponente affermazione della giurisdizione di supervisione dell'operato del Governo[26]; la sovranità parlamentare tradizionalmente intesa vacillava a fronte dell'adesione del Regno Unito alla Comunità economica europea (CEE) il 1° marzo 1973 e del combinato disposto delle sez. 2(4) e 3 dell'*European Communities Act 1972*[27] che consentiva alle corti di giustizia di elaborare una serie di principi interpretativi tali da permettere la disapplicazione di norme interne contrastanti con il diritto comunitario. Era in atto una vera e propria "rivoluzione" costituzionale[28].

Il ritmo del cambiamento costituzionale ha subito una rilevante accelerazione con l'avvento del *New Labour* di Tony Blair che dopo il 1997 ha attuato il progetto devolutivo, mentre lo *Human Rights Act 1998* ancorava il sistema delle garanzie dei diritti fondamentali alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) incorporata nel diritto interno; se nel 2005 i giudici più anziani esprimevano apertamente dubbi sulla portata incondizionata della sovranità parlamentare[29], nel 2009 l'*Appellate Committee* della Camera dei Lord dismetteva le vesti di corte di ultima istanza passando il testimone alla Corte suprema del

[24] Cfr.: C. Kidd, *Union and Unionisms*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008; I. McLean, A. McMillan, *State of the Union. Unionism and the Alternatives in the United Kingdom since 1707*, Oxford, Oxford University Press, 2005; N. MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999; M. Keating, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

[25] M. Keating, *Taking Back Control? Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Journal of European Public Policy*, 2021, pp. 491-509.

[26] R. Stevens, *The English Judges: Their Role in a Changing Constitution*, Oxford and Portland, Hart, 2005, p. 26.

[27] Con la legge del 1972 il diritto comunitario veniva incorporato nell'ordinamento interno. Negli anni successivi seguì il riconoscimento giudiziario della primazia del diritto comunitario sul diritto interno: v. CGUE, *R (Factortame Ltd) v Secretary of State for Transport*, C 213/89, 19 giugno 1990; *R v Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd (No 2)* [1991] 1 AC 603 (HL).

[28] Come la definiva H. Wade, *Sovereignty – Revolution or Evolution?*, in *Law Quarterly Review*, 1996, pp. 568-575.

[29] Il carattere assoluto della sovranità del Parlamento era stato messo già in discussione nel 2005 in *Jackson and Others v. Her Majesty's Attorney General* [2005] 4 All ER 1253: secondo Lord Hope, infatti, «[p]arliamentary sovereignty is no longer, if it ever was, absolute» (par. 104); Lord Steyn giungeva a definire la sovranità parlamentare come un «*construct of the common law*» e affermava che «*[i]In exceptional circumstances involving an attempt to abolish judicial review or the ordinary role of the courts … a new Supreme Court may have to consider whether this is a constitutional fundamental which even a sovereign Parliament acting at the behest of a complaisant House of Commons cannot abolish*» (Ivi, par. 102).

Regno Unito quale sede di risoluzione dei conflitti tra poteri e dei conflitti territoriali, e portando a compimento il processo incrementale di potenziamento della giurisdizione delle corti avviato negli anni '70 del secolo scorso.

I costituzionalisti britannici hanno sottolineato come tale processo rivoluzionario abbia minato due capisaldi della *Constitution* britannica: «*parliamentary sovereignty as an authoritative legal doctrine and … the institutional centralism of the parliamentary state*»[30]; il Paese appariva «*more multipolar in its sources of authority and less institutionally concentrated*»[31]. È a questo periodo che si riconduce la *New British Constitution* di Vernon Bogdanor[32]: lo *Human Rights Act* ne costituiva la pietra angolare, mentre la *devolution* trasformava «*Britain from a unitary to a quasi-federal state*»[33], annunciando una «*transition from a system based on Parliamentary sovereignty to one based on the sovereignty of a constitution, albeit a constitution that is inchoate, indistinct and still in large part uncodified*»[34].

Fino a quel momento l'unione del regno era stata garantita dal radicamento culturale di una dottrina unionista di matrice multiculturale che assumeva, tuttavia, connotazione fittizia[35]: malgrado la nozione di autonomia territoriale (cd. *home rule*) fosse oggetto delle rivendicazioni dei movimenti nazionalisti irlandesi, scozzesi e gallesi sin dalla fine del secolo XIX, quello britannico si presentava come uno Stato unitario e centralizzato sul piano amministrativo, compatibile con uno strutturato sistema di *local government* e con un persistente pluralismo giuridico, in particolare in Scozia e in Irlanda, che aveva resistito agli *Acts of Union* del 1706-1707 e del 1800-1801.

La *devolution*, nella sua prima fase di carattere meramente amministrativo, non era altro che una moderata rivisitazione dell'infruttuoso progetto di *home rule* a declinazione separatista, promosso in Irlanda per via insurrezionale; avrebbe conosciuto il suo primo banco di prova in Irlanda del Nord nella forma di una *devolution* parlamentare solo tra il 1921 e il 1972, mentre in Scozia si sarebbe tradotta nell'istituzione dello *Scottish Office*, un ministero del Governo centrale competente per l'area. Si trattava di una blanda forma di riconoscimento di caratteri distintivi per le aree sub-nazionali da parte dell'amministrazione centrale che, pur garantendo una certa flessibilità nell'attuazione dell'indirizzo politico centrale in ciascuna nazione del regno, ben lungi dal configurare qualche forma di autonomia politica celava una sostanziale ritrosia a potenziare il governo territoriale per il timore di incrementali rivendicazioni di sovranità.

Dopo un primo risveglio della questione devolutiva negli anni '70 del secolo scorso, concretamente portata avanti dall'amministrazione laburista nel quinquennio 1974-1979 con una proposta naufragata a seguito di bocciatura referendaria in Galles e Scozia[36], alla fine del XX secolo il nuovo Governo laburista di Tony Blair ha attuato il progetto devolutivo

[30] N. Walker, *Our Constitutional Unsettlement*, in *Public Law*, 2014, p. 535.
[31] Ivi, p. 536.
[32] V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, Hart, 2009.
[33] Ivi, pp. 53, 116.
[34] Ivi, p. xiii.
[35] V. K. Robbins, *Great Britain. Identities, Institutions and the Idea of Britishness*, London, Routledge, 1998, pp. 206 ss.
[36] Per ripercorrere le tappe storiche della *devolution* britannica v. A. Torre, *Devolution (dir. comp.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Aggiornamento XV, Roma, Treccani, 2007, pp. 1-9; più approfonditamente, Id., *«On devolution», Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 203-340.

con l'istituzione di Legislativi ed Esecutivi autonomi per Scozia, Galles e Irlanda del Nord, subordinatamente a conferma referendaria in ciascuna regione del regno.
La *devolution* ha assunto da subito connotazione asimmetrica: se il Parlamento scozzese aveva sin da subito competenza legislativa su tutte le materie non espressamente riservate al centro, diversamente l'Assemblea gallese è stata investita in principio di mera potestà legislativa secondaria per convergere poi verso l'omologo scozzese solo successivamente; in Irlanda del Nord era istituita un'assemblea con poteri assimilabili a quelli del Parlamento scozzese, ma incorporata in una cornice istituzionale progettata per superare le divisioni storiche tra nazionalisti (principalmente cattolici) e unionisti (principalmente protestanti) e tra le due parti dell'Irlanda. Nella regione nasceva, inoltre, un Esecutivo rappresentativo sia della comunità nazionalista sia di quella unionista, assistito da numerose istituzioni di raccordo tra l'Irlanda del Nord, la Gran Bretagna, e la Repubblica d'Irlanda.
Il processo devolutivo, dispiegatosi in modo graduale con leggi successive, non ha carattere uniforme e presenta numerose lacune da colmarsi nelle successive fasi evolutive. Ma, soprattutto, alla sua realizzazione corrisponde la constatazione di una spiccata resilienza del principio unitario nei primi due decenni del secolo XXI: la devoluzione dei poteri insiste sul principio della sovranità parlamentare che resta intatto nella sua versione più ortodossa; i poteri vengono solo ceduti in prestito alle istituzioni devolute e possono essere revocati o annullati in qualsiasi momento. In altri termini, la *devolution* riformula gli equilibri di potere in uno Stato che resta unitario, conservando l'ortodossia dei rapporti di sovranità nella struttura statuale. Tale concezione unitaria di sovranità confligge sin dal principio con una distinta tradizione scozzese di sovranità condivisa e divisa[37] sin dall'*Act of Union* del 1707: se per l'Inghilterra l'Atto aveva generato uno Stato unitario facente perno intorno al Parlamento di Westminster, per la Scozia si è trattato di un patto negoziato tra due nazioni, passibile di successive rinegoziazioni.
A garanzia sostanziale del processo devolutivo sussisteva in principio solo la *Sewel Convention* – in base alla quale il Parlamento di Westminster può legiferare nelle materie devolute previo consenso dei Legislativi sub-nazionali –, che ha ricevuto riconoscimento normativo per la prima volta con lo *Scotland Act 2016* e poi con il *Wales Act 2017*: in altri termini, l'incrementale processo devolutivo sul piano normativo si è tradotto nell'adozione di leggi ordinarie prive del carattere della specialità, alla mercé dunque del Parlamento di Westminster che, tuttavia, finora ha ceduto il passo alla negoziazione politica tra le parti limitandosi a codificare l'esito di fasi di avanzamento concertato del potenziamento dell'autonomia politica delle aree sub-nazionali.

4. La questione territoriale e l'Europa: nel bene e nel male

Senza dubbio la scelta dell'amministrazione centrale di percorrere la strada della negoziazione politica con le aree sub-nazionali è connessa all'appartenenza del Regno Unito all'UE. Del resto, il primo tentativo di realizzazione del progetto devolutivo è coevo all'adesione del Regno Unito all'UE che ha costantemente fornito un contributo significativo alla sostenibilità della *devolution* nel quadro di un assetto costituzionale ancorato ad un principio rigidamente unitario.

[37] N. MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Secondo le leggi sulla devoluzione le istituzioni delle aree sub-nazionali sono chiamate a rispettare tanto il diritto dell'UE quanto la Cedu, talché le corti possono dichiarare *ultra vires* tutti gli atti posti in essere in violazione del diritto comunitario e del disposto convenzionale. In effetti, la maggior parte della giurisprudenza sui conflitti devolutivi ha riguardato le norme dell'UE e della Cedu piuttosto che il confine interno tra materie riservate e devolute[38].

In prospettiva più ampia, l'Europa ha fornito un significativo contesto di riflessione intorno a sovranità condivisa/divisa o post-sovranità[39]. L'UE è un sistema politico distinto in cui la questione della sovranità è da sempre controversa: la sua legittimazione non poggia su *un demos* unitario, fondata com'è sul riconoscimento del pluralismo nazionale e sull'equilibrio tra autorità nazionale e sovranazionale; non elimina i confini tra gli Stati, ma piuttosto apre le frontiere. In un contesto siffatto si è agevolmente inserita ed evoluta l'esperienza britannica.

È di tutta evidenza che le idee europee di frontiere aperte e sovranità divisa hanno assistito un assetto ordinamentale che non contempla un generico diritto all'autodeterminazione delle nazioni del Regno Unito.

Un riscontro immediato si rinviene nell'accordo del Venerdì Santo del 1998, che contempla l'ipotesi di annessione dell'Irlanda del Nord alla Repubblica d'Irlanda a seguito dell'esito positivo di un referendum *ad hoc*, riconosce ad ogni nordirlandese il diritto alla cittadinanza britannica in alternativa a quella della Repubblica d'Irlanda ovvero a entrambe, contempla istituzioni transfrontaliere destinate ad occuparsi di questioni come l'agricoltura e il turismo e un confine (in quanto confine intra-UE) privo di posti di blocco e controlli doganali; prevede organismi congiunti nord-sud (Irlanda del Nord-Repubblica d'Irlanda) ed est-ovest (Regno Unito-Irlanda) e un *British-Irish Council* rappresentativo di entrambi gli Stati sovrani. Alla riuscita dell'Accordo e alla pacificazione nell'area ha senza dubbio contribuito la comune appartenenza di Regno Unito e Irlanda all'UE; non stupisce che l'assetto istituzionale nordirlandese e di raccordo con le istituzioni britanniche e irlandesi abbia goduto sin da subito del sostegno di entrambe le comunità cattolica e protestante, sebbene l'equilibrio sia sempre rimasto precario.

La dimensione europea ha influito anche sull'assetto politico-istituzionale scozzese. I nazionalisti scozzesi fin dagli anni '80 del secolo scorso erano favorevoli all'indipendenza in Europa, mentre i sostenitori del potenziamento dell'autonomia scozzese hanno considerato il progetto di un'Europa delle Regioni come una "terza via", sebbene da qualche anno si sia svuotato di contenuti e iniziative. I sondaggi[40] hanno costantemente dimostrato che in Scozia è limitato il sostegno alla proposta di concentrazione della sovranità in un'unica sede, mostrandosi l'elettorato più disponibile ad accettare l'idea di un equilibrato governo multilivello. I Primi ministri britannici hanno sempre dichiarato che se la Scozia avesse voluto guadagnare l'indipendenza, nessuno avrebbe potuto impedirlo[41]. Ciò, tuttavia, non trova riscontri nel disposto legislativo e lo *Scotland Act* stabilisce chiaramente che l'unione

[38] Mi si consenta il rinvio all'analisi della giurisprudenza della Corte suprema del Regno Unito pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale* da A. Torre e P. Martino dal 2011 ad oggi.
[39] N. MacCormick, *op. cit.*; M. Keating, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
[40] R. Liñeira, A. Henderson, L. Delaney, *Voters' Response to the Campaign*, in M. Keating (ed.), *Debating Scotland. Issues of Independence and Union in the 2014 Referendum,* Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 165-190.
[41] M. Thatcher, *The Downing Street Years*, London, HarperCollins, 1993.

dei regni di Inghilterra e Scozia è una questione riservata a Westminster. Nel 2011, il Partito nazionale scozzese (SNP) ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi nel Parlamento scozzese e ha dichiarato la sua intenzione di indire un referendum sull'indipendenza. L'allora Governo britannico giudicò prudente accettare, calcolando che la proposta sarebbe stata pesantemente respinta. Il risultato è stato l'Accordo di Edimburgo[42], in base al quale il Regno Unito ha accettato di presentare un ordine statutario ai sensi della Sezione 30 dello *Scotland Act*, che ha consentito di trasferire ulteriori competenze al Parlamento scozzese, compresa quella di indire un referendum sull'indipendenza. Il fronte indipendentista ha perso, ma dal 2014 l'indipendenza scozzese è ancora considerata un'opzione.
Sulla scia dell'appartenenza all'UE, il Regno Unito è apparso evolversi in direzione della trasformazione in Stato federale, ma le tensioni territoriali non si sono mai placate, neanche sul fronte regionale inglese il cui malessere[43] si è manifestato in relazione alla *West Lothian Question* – quel particolare paradosso generato dalla *devolution* per cui i deputati scozzesi, gallesi e nordirlandesi nella Camera dei Comuni partecipavano alla legislazione inerente all'intero Regno Unito, dunque compresa l'Inghilterra, mentre i deputati inglesi non potevano influire sulle scelte decisionali riguardanti i territori della devoluzione –, cui si è posto parziale rimedio con la discussa procedura *English Votes for English Laws* (EVEL)[44] in base alla quale se un progetto di legge riguarda esclusivamente il territorio inglese o gallese, solo i parlamentari eletti nelle *constituencies* inglesi o gallesi hanno diritto di voto.
Non desta meraviglia, pertanto, il fatto che poco tempo prima del referendum sulla Brexit del 2016 l'Esecutivo britannico abbia continuato a far sua la concezione del Regno Unito quale Stato unitario[45]. Il Primo ministro David Cameron ha ripetutamente sottolineato il carattere distintivo del Regno Unito dichiarando, in seguito al referendum indipendentista scozzese del 2014, che «*[t]his referendum has been hard fought. It has stirred strong passions. It has electrified politics in Scotland, and caught the imagination of people across the whole of our United Kingdom. …It will be remembered as a powerful demonstration of the strength and vitality of* our ancient democracy»[46]

***David Cameron Statement on the UK's Future*, 19-09-2014, in https://www.bbc.com/ (tondo nostro)**

. La gestione dei rapporti con le istituzioni devolute si è fondata su convenzioni e concordati, almeno fin dove non fosse in discussione il diritto dell'UE[47]. Nonostante le importanti riforme costituzionali *pre* Brexit, dunque, il tradizionale anglocentrismo è rimasto intatto.
Si può affermare, pertanto, che fino al referendum sul recesso dall'UE le criticità legate all'assetto devolutivo erano coperte dai termini dell'adesione all'UE. La legislazione britannica sulla *devolution* vietava alle istituzioni devolute l'adozione di misure contrarie al diritto

[42] HM Government, The Scottish Government, *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, Edinburgh, 15-10-2012.
[43] M. Kenny, *The Politics of English Nationhood*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
[44] La procedura, piena di criticità, dai più non è stata ritenuta risolutiva: in proposito v. B. Guastaferro, *Rinnegare Edmund Burke? English Votes for English Laws e rappresentanza politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 573-576, e J. Frosini, *C'è chi dice no: la Scozia non abbandona l'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 922-925.
[45] S. Douglas-Scott, *Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution*, in *Modern Law Review*, 2016, pp. 1019-1040.
[46]
[47] A. Scott, *The Role of Concordats in the New Governance of Britain: Taking Subsidiarity Seriously?*, in *Edinburgh Law Review*, 2001, pp. 21-48.

dell'UE[48]; le istituzioni devolute erano obbligate a rispettare le regole del mercato unico europeo (ai sensi degli artt. 34-35 TFUE). La *European Union Committee* della Camera dei Lord concludeva che «*the European Union has been, in effect, part of the glue holding the United Kingdom together since 1997. … In practice, the UK internal market has been upheld by the rules of the EU internal market*»[49]. La sussidiarietà comunitaria consentiva alle istituzioni devolute di concordare con il centro decisionale britannico le politiche attuative della normativa europea a livello nazionale, in particolare laddove le direttive comunitarie delineassero ampie cornici normative[50]. Il collante dell'UE generava, dunque, un vincolo flessibile che consentiva alle istituzioni sub-nazionali di concertare soluzioni differenziate all'interno del Regno Unito[51].

Non stupisce che le riforme costituzionali britanniche degli ultimi due decenni abbiano agganciato le questioni devolutive a quelle europee e, soprattutto, che il recesso dall'UE abbia determinato una significativa modifica dell'assetto costituzionale con particolare riferimento all'organizzazione territoriale dei poteri. La decisione conseguente all'esito del referendum del giugno 2016 ha avuto importanti ricadute sulla *Constitution* del Regno Unito e sui suoi rapporti con la Repubblica d'Irlanda.

Il sostegno popolare scozzese e nordirlandese alla permanenza in UE è parso costringere le due aree sub-nazionali ad un recesso indesiderato[52]. Atteso il risultato del referendum, l'Esecutivo britannico e quelli sub-nazionali erano destinati a contendersi le competenze restituite dall'UE nel quadro di un ordinamento costituzionale non ancorato a una Costituzione scritta. Dunque, il Regno Unito è diventato una sorta di Grande fratello del cambiamento costituzionale nel quadro di una cornice giuridica incerta che ha reso necessarie disposizioni speciali, come quelle contenute nel Protocollo sottoscritto da Londra e Bruxelles a margine dell'accordo commerciale sul *post* Brexit: il Protocollo lascia l'Irlanda del Nord vincolata alle norme doganali e del mercato unico europeo e al contempo parte del territorio doganale britannico, ideato come soluzione per garantire il mantenimento del confine aperto fra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda[53] come previsto dallo storico Accordo di pace del Venerdì Santo 1998.

Frattanto, istituzioni centrali e sub-nazionali si son fatte protagoniste di una prova di forza per la *repatriation* delle competenze dell'UE che in verità ha riproposto lo scontro tra il dogma dell'unitarietà, cui il Governo di Londra non ha mai rinunciato, e l'esigenza di una

[48] *Scotland Act 1998*, s. 29(2)(d), s. 54 e s. 57(2); *Government of Wales Act 2006*, s. 108(6)(c) e s. 80(8); *Northern Ireland Act 1998*, s. 6(2)(d) e s. 24(1).

[49] House of Lords European Union Committee, *Brexit: Devolution*, 4th Report of Session 2017–19, 19-07-2017, HL Paper 9, p. 12.

[50] J. Hunt, *Devolution and Differentiation: Regional Variation in EU Law*, in *Legal Studies*, 2010, pp. 421-441.

[51] Esemplificativa è la decisione scozzese di fissare un prezzo minimo per l'alcol ai sensi dell'*Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012* muovendo dal disposto dell'art. 36 TFUE a norma del quale, in nome della flessibilità consentita dal diritto comunitario nel quadro della libera circolazione delle merci, le tutele del mercato unico non precludono «divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di … tutela della salute e della vita delle persone». Sulla contestazione della misura, ritenuta una restrizione commerciale dissimulata, si è pronunciata la Corte suprema del Regno Unito in *Scotch Whisky Association and others v The Lord Advocate and another (Scotland)* [2017] UKSC 76.

[52] Per una disamina dell'esito della consultazione elettorale del 2016 nel comprensorio britannico e delle sue conseguenze sull'assetto costituzionale v.: C. Martinelli (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2017; di recente, un'analisi matura e critica delle implicazioni costituzionali della Brexit in Id., *La Brexit e la Costituzione britannica*, Torino, Giappichelli, 2023.

[53] *Withdrawal Agreement (Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community)* 30 January 2020.

rinnovata formula di concertazione nel quadro di un processo devolutivo incrementale, destinato oramai a non regredire.

Pertanto, a fronte del proposito dell'amministrazione di Theresa May di ridimensionare il ruolo delle istituzioni devolute con l'avallo della sentenza *Miller I*[54] – con cui la Corte suprema ripristinava il principio della sovranità parlamentare in ordine al processo di recesso dall'UE, lasciando al contrario in sordina la convenzione *Sewel* definita dalla Corte come una mera convenzione politica non azionabile in giudizio –, confermato dal varo dell'*EU (Withdrawal) Bill* che contemplava il rimpatrio delle competenze dell'UE a Westminster, alcune delle quali avrebbero potuto essere successivamente restituite alle istituzioni sub-nazionali[55], l'esito delle elezioni generali del 2017 ha sconvolto i piani del Primo Ministro: l'accordo Conservatori-DUP ha reso la negoziazione di un'intesa speciale per l'Irlanda del Nord molto più complessa; la posizione precaria di May in Parlamento, inoltre, è dipesa dai suoi 13 deputati scozzesi i cui seggi parlamentari sarebbero stati a rischio se avessero acconsentito al rimpatrio dei poteri a Londra senza specifiche tutele per le aree devolute. L'*EU Withdrawal Bill* è stato dunque modificato per riflettere il presupposto in base al quale «*that powers returning from the EU should sit at a devolved level*»: «*we have all – the UK government and the devolved governments together – agreed that we will need to have* frameworks *that break down which powers should sit where once they have returned from Brussels*». D'altro canto, «*some powers are clearly related to the UK as a whole and will need to continue to apply in the same way across all four nations … the United Kingdom's common market … is one of the fundamental expressions of the constitutional integrity that underpins our existence as a union. The Government will protect that vital common market of the UK. And by retaining UK* frameworks *where necessary we will retain our ability not only to act in the national interest when we need to, but to do so with a unity of purpose that places the prosperity and security of all of our citizens, no matter where they're from or where they were born, to the fore*»[56].

Sebbene fortemente criticata da alcuni esponenti del Partito conservatore per lo spazio che il disposto legislativo concedeva alle istituzioni della devoluzione, la legge, come modificata *ex* sez. 12 dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, ha preservato la capacità di Westminster di stipulare accordi di carattere generale e di bloccare sviluppi devoluti potenzialmente confliggenti con gli obiettivi dell'amministrazione centrale; il Parlamento di Westminster è stato chiamato a cercare, pur non dovendo necessariamente ottenerlo, il consenso dei Legislativi devoluti per imporre restrizioni al loro mandato legislativo.

5. Lo *United Kingdom Internal Market Act 2020*

Un ulteriore step del processo governativo volto al riaccentramento delle competenze nelle materie devolute è stato scandito dall'*iter* che ha condotto all'approvazione dell'*UK Internal Market Act 2020*. Nel luglio 2020, il Libro bianco sul mercato interno annunciava la fine del periodo di transizione/attuazione della Brexit promettendo il «*single biggest transfer*

[54] *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.
[55] House of Lords Select Committee on the Constitution, *European Union (Withdrawal) Bill: Interim Report*, 3rd Report of Session 2017–19, HL Paper 19, parr. 73-74, in https://publications.parliament.uk/.
[56] D. Lidington, *United at Home, Stronger Abroad*, 26-02-2018, in https://www.gov.uk/government/speeches/united-at-home-stronger-abroad (tondo nostro).

of powers to the devolved administrations in history»[57], malgrado muovesse dal presupposto del Regno Unito quale Stato unitario e dei Legislativi devoluti quali istituzioni democratiche, ciascuna espressione della «*unique history of that part of the UK, and their history within the Union of the United Kingdom*»[58] nonché titolare di ampi ambiti di competenze. Il Governo britannico si concentrava sul rischio che il rimpatrio delle competenze presso le istituzioni sub-nazionali producesse «*unnecessary regulatory barriers … between the different parts of the UK*», da scongiurarsi con la garanzia di un «*continued market access across the UK, delivered through the principles of mutual recognition and non-discrimination*»[59].

Il concetto di Stato unitario riproposto nel libro bianco governativo appariva strumentale al contenimento delle istanze sub-nazionali come confermano i paragrafi sulla storia dell'Unione[60] in cui all'Atto di Unione è imputata l'eliminazione di tutte le barriere al commercio tra le aree territoriali costitutive del Regno Unito, fatte salve alcune eccezioni[61].

È di tutta evidenza che le lacune del documento delineavano contorni incerti del funzionamento del mercato interno del Regno Unito dopo la Brexit. Pur deliberatamente sottolineando l'effetto vincolante del diritto dell'UE sulle istituzioni sub-nazionali fino alla fine del periodo di transizione/attuazione dell'accordo di recesso[62], l'Esecutivo ignorava il carattere generale di molte direttive dell'UE e le eccezioni al funzionamento delle norme fondamentali del mercato unico, di fatto sottovalutando la considerevole autonomia che la normativa UE aveva concesso alle istituzioni devolute; pertanto, non sorprende che queste ultime ne abbiano contestato il contenuto[63] né che l'approvazione dell'*UK Internal Market Act 2020* sia stata alquanto controversa.

Una delle criticità del progetto di legge, che si proponeva di fissare regole di funzionamento del mercato interno britannico ispirate ai principi di riconoscimento reciproco e non discriminazione al fine di evitare ostacoli alla circolazione delle merci tra le aree sub-nazionali britanniche, era senza dubbio legata alla permanenza dell'Irlanda del Nord nel mercato unico europeo[64].

In base al primo principio, infatti, le merci possono essere liberamente commercializzate in tutte le parti del Paese, ma la vendita di prodotti dalla Gran Bretagna all'Irlanda del Nord è subordinata al rispetto degli standard europei. Su tale aspetto il succitato Libro bianco si era limitato all'impegno a «*legislating for full unfettered access for Northern Ireland goods to the UK market by the end of this year*»[65]. Il carattere aleatorio delle dichiarazioni governative sembrava celare l'intenzione del Governo britannico di violare gli impegni assunti con l'accordo di recesso e con il Protocollo. Il testo originario prevedeva la possibilità per i Ministri britannici di disapplicare o modificare le procedure stabilite dal *withdrawal agreement*

[57] Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *UK Internal Market*, July 2020, CP 278, par. 12, in https://assets.publishing.service.gov.uk/.
[58] Ivi, par. 16.
[59] Ivi, par. 28.
[60] Ivi, parr. 58-64.
[61] Cfr.: G. Denton, T. Fahy, *The Northern Ireland Land Boundary 1923–1992*, Belfast, H.M. Customs and Excise, 1993; C. Murray, C. Rice, *Into the Unknown: Implementing the Protocol on Ireland/Northern Ireland*, in *Journal of Cross Border Studies in Ireland*, 2020, pp. 17-32.
[62] Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, par. 64.
[63] N. Pooran, *SNP's Michael Russell Fears Brexit "Power Grab" Blow to Devolution*, in *The Sunday Times*, 05-07-2020, in https://www.thetimes.co.uk.
[64] Sulle criticità insite nel disegno di legge e sul controverso dibattito parlamentare v. G. Caravale, *Deal is done! Il prezzo della sovranità e le sfide per il futuro post Brexit*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020, pp. 1-7.
[65] Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, par. 29.

in relazione all'Irlanda del Nord, riguardo sia alla circolazione dei beni, sia agli aiuti di Stato a sostegno delle imprese e delle attività economiche, consentendo ai regolamenti dell'Esecutivo di preservare la loro validità nonostante l'incompatibilità con gli accordi internazionali e con la normativa nazionale, senza che potessero essere oggetto di *judicial review*.

Se a ciò si aggiunge che in base al principio di non discriminazione, cui il disegno di legge si ispirava, vigeva il divieto di favorire beni e servizi prodotti in una specifica parte del Regno e che conseguentemente cresceva il timore delle nazioni devolute di una imposizione da parte del Governo centrale degli standard relativi ai prodotti, ai beni e ai servizi, comprimendo la possibilità per i Legislativi devoluti di stabilire proprie regole, si comprende la forte opposizione delle aree sub-nazionali all'approvazione del testo nella versione originaria.

Al fine di giustificare il suo approccio centralista in Parlamento, il Primo Ministro Johnson dichiarava, sulla scia di un nazionalismo fanatico, che «*[t]he EU is threatening to carve tariff borders across our own country, to divide our land, to change the basic facts about the economic geography of the United Kingdom and, egregiously, to ride roughshod over its own commitment under article 4 of the protocol*»[66]

UK Parliament Hansard, *United Kingdom Internal Market Bill, Volume 680: debated on Monday 14 September 2020*, The Prime Minister, column 44, in https://hansard.parliament.uk/

.

Sollecitato dall'*European Union Committee* della Camera dei Lord[67] – che invitava il Governo a ritirare il disposto del progetto di legge espressione di una contromisura unilaterale dell'Esecutivo in caso di violazione del Protocollo da parte dell'UE a fronte delle garanzie ivi previste, tra cui procedure di arbitrato e risoluzione delle controversie, passibili di essere invocate dal Regno Unito se l'UE non avesse rispettato gli obblighi previsti dal protocollo – e all'esito della riunione dello *EU-UK Joint Committee*, responsabile del controllo sull'applicazione dell'accordo di recesso, il Governo ritirava la parte 5 del disegno di legge. Persino in tale circostanza il conservatore Michael Gove esaltava la primazia del Parlamento di Westminster dichiarando che «*[h]aving put beyond doubt the primacy of the sovereignty of this place [the UK Parliament] as we leave the EU, we rest safe in the knowledge that such provisions are no longer required*»[68]

UK Parliament Hansard, *EU Withdrawal Agreement*, *Volume 685: debated on Wednesday 9 December 2020*, M. Gove, column 849, https://hansard.parliament.uk/

.

Il Libro bianco aveva esplicitato garanzie sul mantenimento delle competenze devolute: «*the devolved administrations would retain the right to legislate in devolved policy areas that they currently*

66

67 House of Lords European Union Committee, *The United Kingdom Internal Market Bill: Part 5*, 14th Report of Session 2019–21, HL Paper 147, 16-10-2020, in https://committees.parliament.uk/.

68

enjoy» (par. 32). Si rinviene un pallido riflesso di questo impegno nelle sezioni 4 e 9 della legge, che protegge le misure devolute esistenti dall'applicazione dei principi di riconoscimento reciproco e di non discriminazione, ma non si estende al futuro. Nel complesso, la legge sul mercato interno impone maggiori restrizioni alle competenze delle istituzioni sub-nazionali rispetto alle disposizioni del mercato unico dell'UE, nonostante l'impegno a utilizzare *common frameworks* per la sua regolamentazione. Lord Hope, redattore delle principali sentenze relative ai primi due decenni di devoluzione, considerava i termini della legislazione deliberatamente conflittuali: «*this Parliament can do what it likes, but a different approach is essential if the union is to hold together*»[69]

UK Parliament Hansard, *United Kingdom Internal Market Bill, Volume 806: debated on Monday 19 October 2020*, Lord Hope of Craighead, column 1360, in https://hansard.parliament.uk/

.

Ciò lasciava intendere che la legge avrebbe generato numerose controversie tra lo Stato centrale e le aree sub-nazionali. Difatti, quando la legge è stata promulgata malgrado la mancata approvazione della relativa *legislative consent motion* in Scozia e Galles, che paventava una regressione del processo devolutivo e suggeriva un approccio governativo volto a strumentalizzare la contingenza pandemica per riacquisire il controllo dell'intero comprensorio britannico, la netta dicotomia tra due letture opposte della normativa in chiave di accentramento/*devolution* si è fatta evidente. Nel convincimento che, malgrado lo spazio lasciato dal *Withdrawal Act del 2018* a nuove competenze delle istituzioni devolute a partire dal 31 dicembre 2020, il margine di manovra delle aree sub-nazionali era destinato ad essere circoscritto e supervisionato da Londra, l'*UK Internal Market Act 2020* è stato impugnato su ricorso gallese avverso l'amministrazione centrale, sulla base della presunta violazione del riparto di competenze tra Legislativo gallese e Parlamento di Westminster e della implicita abrogazione del *Government of Wales Act 2006*. La *Divisional Court* ha dichiarato inammissibile il ricorso ritenendolo non ancora maturo, data l'insussistenza di concreti margini per verificare eventuali profili di interferenza della legge del 2020 con la competenza legislativa del Parlamento gallese, non avendo quest'ultimo ancora approvato alcuna legge in materia[70]; indiscusso resta il valore simbolico del ricorso, che ha riportato in auge un conflitto risalente tra una cultura centralista che pervade gli organi di governo di Londra e la radicata natura plurinazionale del comprensorio britannico.

6. Problemi di sostenibilità della *territorial Constitution*

L'enfatico rifiuto dell'*Home Rule for Ireland* da parte di Dicey ha costituito la base dottrinale per molte delle critiche che, più di un secolo dopo, furono rivolte alla devoluzione. Per Dicey un simile assetto equivaleva a una "semi-indipendenza" passibile di consentire l'attribuzione di «*every mishap to the absence of absolute freedom*»[71], nel convincimento che un passo

69

70 *The Counsel General for Wales v The Secretary of State for Business Energy and Industrial Strategy* [2021] EWHC 950 (Admin).

71 A.V. Dicey, *England's Case Against Home Rule* (1886), Richmond (Surrey), Richmond Publishing, 1973, p. 184.

verso la devoluzione avrebbe accelerato il collasso del Regno Unito. Nessun progetto devolutivo avrebbe soddisfatto le aspettative di indipendenza legislativa mentre «*leave to England as much supremacy as may be necessary for the prosperity of the United Kingdom, or for the continued existence of the British Empire*»[72] avrebbe procurato vantaggio a tutto il comprensorio britannico sulla scena mondiale.

Quando la questione devolutiva ha ripreso vigore nel dibattito politico e dottrinale all'inizio degli anni '70 del secolo scorso e ha trovato poi concreta attuazione alla fine degli anni '90, è emersa con evidenza l'incompatibilità dell'ortodossia diceyiana con l'adesione del Regno Unito all'UE prima, e con la rinnovata organizzazione territoriale dei poteri dopo. Il tradizionale immaginario anglo-britannico, intriso di uno spiccato anglocentrismo, poteva ritenersi superato se la Brexit non avesse riavvolto il nastro riaprendo il dibattito su una possibile e necessaria rivisitazione della dottrina dello Stato unitario facente perno intorno alla sovranità parlamentare.

Non potendosi più sostenere, come faceva Dicey, che la devoluzione sia di difficile attuazione, considerato che ad oggi è nota distintiva dell'ordine costituzionale britannico, e dovendosi constatare che l'effettivo funzionamento di tale ordine costituzionale è stato favorito dall'appartenenza del Regno Unito all'UE e dal diritto dell'UE fondato sul principio di sussidiarietà, la rivitalizzazione enfatica della sovranità diceyana da parte dell'Esecutivo britannico potrebbe ora contribuire a rendere insostenibile lo Stato devoluto.

E a nulla vale fare appello all'intervento risolutivo delle corti di giustizia, in particolare della Corte suprema che, come in tutti gli Stati unitari composti[73], ha l'imprescindibile ruolo di preservazione dell'equilibrio tra unità e pluralismo. Se il ruolo arbitrale del potere giurisdizionale è irrinunciabile in tutti quegli Stati in cui la produzione normativa è articolata su più livelli di governo e, dunque, non è insolito che insorgano conflitti di competenza tra legislatore centrale e legislatori periferici, in momenti di crisi del sistema o eccezionali alcune Corti tendono a custodire prioritariamente la tenuta unitaria dell'ordinamento[74]. E la Corte suprema del Regno Unito non fa eccezione: quando la Brexit ha riacceso le tensioni tra le aree sub-nazionali e l'amministrazione centrale, la Corte ha ancorato il principio unitario alla sovranità parlamentare di Westminster.

La clausola di supremazia del Parlamento di Westminster, sulla quale si fonda il concetto di unitarietà, è contenuta in tutte le leggi della devoluzione, *in primis* nella sez. 28(7) dello *Scotland Act 2016*, temperata di fatto dalla *Sewel Convention*[75], codificata per la prima volta nella stessa legge alla sez. 28(8). Tale codificazione, tuttavia, è stata svuotata di contenuti nella sentenza *Miller I* con la quale la Corte suprema ha dichiarato la convenzione non giustiziabile, impedendo sostanzialmente alle corti di interferire con le scelte legislative del Parlamento sovrano eventualmente invalidando un atto approvato in violazione della convenzione, e di fatto rivitalizzando la nozione ortodossa diceyiana di sovranità parlamentare unitaria che tutto può e rispetto alla quale nulla può alcun altro potere dello Stato.

[72] Ivi, p. 281.
[73] Sulla definizione di Stato unitario composto, per tutti, R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995.
[74] V. B. Guastaferro, *Principio autonomistico e rivendicazioni indipendentiste in Italia, Spagna e Regno Unito: il ruolo della giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, pp. 413-432.
[75] Come afferma R. Brazier in *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 112.

Inoltre, in costanza di recesso dall'UE, l'entrata in vigore dell'*EU (Withdrawal) Act 2018*, che abrogava lo *European Communities Act 1972*, ha contribuito a inasprire i conflitti territoriali: la novella legislativa, conferendo rango primario alle norme comunitarie in vigore nel Regno Unito prima della Brexit (la cd. *retained EU law*), passibili di modifica con legislazione secondaria dell'Esecutivo britannico, è stata considerata un affronto alla *devolution* in quanto garantiva la dominazione del processo di recesso da parte dell'Esecutivo britannico e precludeva ai Legislativi sub-nazionali qualsivoglia forma di controllo. Se a ciò si aggiunge la scelta dell'amministrazione centrale di promuovere il prosieguo dell'*iter legis* a prescindere dal diniego dell'approvazione della *consent motion* del Legislativo sub-nazionale scozzese[76], si comprendono prima la reazione scozzese all'indifferenza governativa, concretizzatasi nella presentazione in seno al Parlamento scozzese di un *UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill* analogo a quello approvato a Westminster, poi la prima impugnazione di un progetto di legge scozzese da parte del Governo dinanzi alla Corte suprema del Regno Unito ai sensi della *Section* 33 dello *Scotland Act 1998*.

La Corte suprema[77] ha rilevato nella *section* 17 del progetto di legge, finalizzato a convertire in diritto interno scozzese il diritto dell'UE che insiste sulle materie devolute, un profilo di illegittimità nella parte in cui contemplava l'acquisizione del consenso del ministro scozzese competente ogni qual volta la normativa secondaria adottata dal Governo di Londra per modificare o abrogare la *retained EU law* impattasse sulle materie devolute. Considerato che a norma della *Schedule* 4, par. 4.1, dello *Scotland Act 1998* «*[a]n Act of the Scottish Parliament cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify, this Act*», e che dunque sussiste un ben definito ordine gerarchico tra la fonte legislativa sub-nazionale e lo *Scotland Act*, secondo il collegio giudicante la sezione 17 del progetto di legge scozzese modifica la sez. 28(7) dello *Scotland Act*, in base alla quale il conferimento di poteri legislativi al Parlamento scozzese non interferisce con il potere del Parlamento di Westminster di approvare leggi per la Scozia: condizionando l'efficacia legale della legislazione secondaria delegata al consenso del ministro scozzese, la sezione 17 contravviene al disposto di cui alla sez. 28(7) dello *Scotland Act* ed è, pertanto, illegittima.

Ancora, particolare rilievo ha avuto la pronuncia della Corte suprema in relazione all'eventuale indizione di un secondo referendum indipendentista: malgrado l'esito del referendum del 18 settembre 2014[78], la causa indipendentista in Scozia non ha affatto perso vigore. Diversamente dal 2014 quando la consultazione referendaria era stata indetta previa adozione dello *Scotland Act 1998 (modification of Schedule 5) Order 2013* il cui disposto aveva sigillato il legittimo esercizio del potere legislativo del Parlamento scozzese in materia[79], secondo quanto previsto dall'Accordo di Edimburgo del 15 ottobre 2012[80], l'Esecutivo di

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

[77] *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.

[78] Sulle premesse, la realizzazione e le prospettive costituzionali del referendum del 2014, v.: A. Torre (cur.), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2016; G. Marzulli, *Il* nomos *della Scozia: il referendum sull'indipendenza nella rete ingarbugliata della sovranità*, in C. Martinelli (cur.), *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee,* devolution *in una prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 181-222.

[79] House of Commons Library, *Scottish Devolution: Section 30 Orders*, a cura di D. Torrance, 15-06-2022.

[80] HM Government, The Scottish Government, *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, Edinburgh, 15-10-2012.

Londra si è mostrato da subito determinato a respingere l'eventualità dell'adozione di un nuovo *order in council* ai sensi della sezione 30 dello *Scotland Act 1998* per consentire l'approvazione di una legge sul secondo referendum indipendentista. Ciononostante, nel 2022 il Governo scozzese approntava lo *Scottish Independence Referendum Bill* senza il consenso del Governo britannico[81]

Il dibattito dottrinale che ne è derivato è stato molto acceso. Alcune voci in: S. Tierney, *The Lord Advocate's Reference: Referendums and Constitutional Convention*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4-10-2022, (in https://ukconstitutionallaw.org/); L. Trueblood, *What is the 'Purpose' of the Scottish Independence Referendum Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11-10-2022; A. Tickell, *No Magic Bullets: Legal Issues in Achieving Independence and a Referendum*, in G. Hassan, S. Barrow (eds.), *A Better Nation: The Challenges of Scottish Independence,* Edinburgh, Luath Press Limited, 2022, pp. 77-86; P. Petkar, *Consultative Referendums and Constituent Power in the UK*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5-07-2022

. Di seguito, a norma della *Schedule* 6, par. 34, dello *Scotland Act 1998*, il *Lord Advocate*, chiamato dallo *Scottish Ministerial Code* ad autorizzare la dichiarazione che un disegno di legge governativo rientra nella competenza legislativa del Parlamento scozzese, chiedeva un giudizio di *reference* alla Corte suprema.

La Corte suprema, pronunciatasi il 23 novembre 2022[82], ha dichiarato all'unanimità che il Parlamento scozzese non ha il potere di legiferare in ordine al referendum indipendentista impedendo di fatto l'avvio dell'*iter* parlamentare di approvazione.

La pronuncia assume particolare rilievo non solo in quanto denota l'avvio di un *trend* giurisprudenziale volto ad esercitare un controllo pervasivo della normativa devoluta, anche ove le *devolution issues* manifestino una marcata connotazione politica, ma soprattutto per l'attenzione posta dalla Corte sulle implicazioni politico-pratiche del progetto di legge di indizione del secondo referendum indipendentista scozzese. Nel caso in esame, infatti, secondo la Corte gli effetti immediati del progetto di legge di indizione del secondo referendum indipendentista avrebbero connotazione politica con il proposito di condizionare i processi politici sino a minare concretamente l'integrità dell'Unione e la sovranità del Parlamento di Westminster (parr. 71-72)[83], costretto di fatto a tener conto dell'esito della consultazione popolare.

Da ultimo, il peculiare caso nordirlandese nel quadro dell'assetto devolutivo asimmetrico britannico ha confermato la propensione del Giudiziario a custodire il principio unitario

81

82 *Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of the Schedule 6 to the Scotland Act 1998* [2022] UKSC 31.

83 Già in *Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland – United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill/Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland – European Charter of Local Self-Government (Incorporation) (Scotland) Bill* [2021] UKSC 42 la Corte dichiarava illegittima la normativa scozzese che violava il principio della sovranità parlamentare e interferiva con la capacità del Parlamento di Westminster di legiferare sulle questioni scozzesi *ex* sez. 28(7) dello *Scotland Act*. Il percorso argomentativo alla base del pronunciamento appare affine a quello del caso sul secondo referendum indipendentista scozzese, malgrado il disposto dello *Scotland Act* violato non attenga precisamente al riparto di competenze legislative: in entrambi i casi, infatti, la normativa scozzese ha implicazioni politiche o pratiche passibili di confliggere in modo significativo con la legislazione in materia di devoluzione.

sotto l'egida della sovranità del Parlamento di Westminster.
Paventando un avvicinamento dell'Irlanda del Nord a Dublino, determinato dal Protocollo, passibile di avere ricadute divisive per il comprensorio britannico, esponenti della destra unionista protestante nordirlandese hanno promosso dinanzi alla *High Court* un'azione legale per *judicial review* del Protocollo, ritenuto confliggente con l'Accordo del Venerdì Santo del 1998 e con gli *Acts of Union*. Con la sentenza *Allister & Ors, Re Application for Judicial Review & Protocol NI EU exit*[84], la Corte ha respinto il ricorso: pur ammettendo che il Protocollo confligge con gli *Acts of Union 1800*[85] con riguardo in particolare al libero commercio tra Gran Bretagna e Irlanda del Nord, la Corte ha dichiarato che gli stessi non possono essere invocati per superare la chiara volontà del Parlamento della quale è espressione l'*EU [Withdrawal Agreement] Act 2020*, che conferisce forza giuridica nell'ordinamento interno all'accordo comprensivo del Protocollo.
La matrice delle argomentazioni dei ricorrenti risiedeva nel richiamo dell'art. VI dell'*Act of Union* a norma del quale irlandesi e britannici erano da intendersi come «*on the same footing*» quanto al commercio interno, status da preservarsi nei trattati internazionali: a tal proposito, la Corte non confutava il contrasto tra il Protocollo e gli *Acts of Union*, ma sottolineava le numerose occasioni di modifica degli stessi quali quelle apportate dal *Government of Ireland Act 1920* o dal *Northern Ireland Act 1998*; la stessa *devolution* non sarebbe stata attuata se gli *Acts of Union* non fossero stati modificati nel corso dei secoli; atteso inoltre che, a fronte di un disposto letterale generico degli *Union Acts*, *l'Act 2020* comprensivo del Protocollo, da considerarsi norma di pari rango costituzionale, contiene disciplina completa e dettagliata, e che il Parlamento non può vincolare se stesso *pro futuro*, il giudice ha optato per l'applicazione del secondo.
La decisione, passibile di assecondare la condivisione con le aree della devoluzione dell'attuazione delle strategie politiche centrali e dunque di pressoché certa impugnazione, ha alimentato la consapevolezza che un sano processo devolutivo incrementale non può contare sul ruolo arbitrale delle Corti per dirimere le controversie tra l'amministrazione centrale e quelle devolute.
La pronuncia, impugnata dinanzi alla *Court of Appeal* dell'Irlanda del Nord per contestare l'abrogazione implicita degli *Acts of Union 1800* da parte di un successivo atto del Parlamento benché anch'esso di rango costituzionale, ha confermato il giudizio di primo grado[86].
Infine, il ricorso dinanzi alla Corte suprema del Regno Unito, che ha contestato la legittimità del *Northern Ireland Protocol* sia rispetto all'Articolo VI degli *Acts of Union 1800* sia rispetto al *Northern Ireland Act 1998*, si è risolto in un rigetto del collegio unanime[87]. La pronuncia ha rimarcato sin dall'*incipit* il coinvolgimento del Parlamento in tutte le fasi del recesso dall'UE e, replicando a tutti i motivi di contestazione, ha ribadito in tutti i casi che la

[84] [2021] NIQB 64. Per approfondimenti critici della sentenza v.: A. Deb, *The Union in Court: Allister and others' Application for Judicial Review [2021] NIQB 64*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2022, pp. 138-161; C. Murray, *Vichy France and Vassalage: Hyperbole versus the Northern Ireland Protocol*, in *U.K. Const. L. Blog*, 1-7-2021.
[85] Il riferimento è ai due atti simultaneamente approvati dal Parlamento britannico e dal Parlamento irlandese ossia rispettivamente l'*Union with Ireland Act 1800* e l'*Act of Union (Ireland) 1800*.
[86] Per un dettagliato commento alla sentenza *Allister and others v Northern Ireland Secretary* [2022] NICA 15, v. A. Deb, G. Simpson, G. Tan, *The Union in Court, Part 2*: Allister and others v Northern Ireland Secretary *[2022] NICA 15*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2022, pp. 782-806.
[87] *James Hugh Allister and others and Clifford Peeples v the Secretary of State for Northern Ireland and others* [2023] UKSC 5.

sovranità del Parlamento consente di adottare una legge successiva che contraddica la *statutory restriction* contenuta in una normativa precedente e che ove l'intento del Legislatore sia chiaro in tal senso nulla può un altro potere dello Stato: nel caso di specie, il Governo è stato autorizzato dallo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* ad adottare il Protocollo, anche se in contrasto con il disposto degli *Acts of Union 1800*.

7. Cenni conclusivi

Nonostante le risalenti radici storico-costituzionali del pluralismo territoriale del comprensorio britannico, la sedimentazione della *territorial Constitution* contemporanea è inscindibilmente intrecciata all'assetto dei rapporti UK-UE, filtrati dalla solida e costante qualificazione del Regno Unito quale Stato unitario. All'adesione all'UE si è ricondotta la constatazione di una sorta di espropriazione della sovranità statuale o, più propriamente, della sovranità parlamentare di Westminster. Dunque, non stupisce che nel lessico dei sostenitori del *leave* nel 2016 comparisse la promessa di un ripristino della sovranità nazionale. Ciò ha trovato un'eco nell'emergente nazionalismo inglese, fomentato dalla destra populista e fondato su una forte associazione tra il sentirsi inglesi e le istanze di recesso dall'UE[88]; di contro, tale associazione non ha trovato riscontri in Scozia e Irlanda del Nord, non a caso favorevoli al *remain*[89]. La prima divaricazione tra aree sub-nazionali, pertanto, si rinviene sul terreno della promozione di una concezione unitaria e centralista a fronte del sostegno, in particolare scozzese e nordirlandese, al potenziamento dell'autonomia politica delle aree sub-nazionali.

Le origini di tale conflitto, com'è noto, sono risalenti; la Brexit si è solo limitata a riproporre con irruenza una questione irrisolta.

In costanza di recesso, l'approccio centralista del Governo di Londra ha lasciato un margine di negoziazione ingannevole alle aree sub-nazionali e ampio spazio al sindacato giurisdizionale che non è in grado di risolvere il cortocircuito politico della *governance* britannica.

La qualificazione della *devolution* come processo in continuo divenire, che rivede e modifica costantemente le proprie frontiere e le proprie aspettative, rende mobile la titolarità della sovranità: come sostenuto da autorevole dottrina britannica[90], la sovranità non può considerarsi un fatto assoluto, ma una questione di relazioni, con ciò prefigurando un *iter* evolutivo che UE e Regno Unito condividono e che si fonda su una concezione di sovranità come assiduamente negoziabile.

Se si vuole garantire la permanenza di tale formula di organizzazione territoriale dei poteri fuori dall'UE, la rivoluzione costituzionale in atto richiede un adattamento significativo,

[88] C. Jeffery, R. Wyn Jones, A. Henderson, R. Scully, G. Lodge, *Taking England Seriously: The New English Politics. The Future of England Survey*, Edinburgh, Centre on Constitutional Change, 2014.

[89] I sondaggi che hanno preceduto il referendum indipendentista scozzese del 2014 non hanno mostrato, infatti, una chiara connessione tra l'essere filo-europeo e sostenitore della causa indipendentista. In effetti, i nazionalisti più forti in Scozia tendono ad essere piuttosto euroscettici. È nel mezzo dell'asse nazionalista-unionista ed eurofilo-euroscettico che l'associazione è più forte. Cfr.: M. Keating, *The Independence of Scotland*, Oxford, Oxford University Press, 2009, e *Brexit and the territorial constitution of the United Kingdom*, in *Droit et société*, n. 1, 2018, pp. 53-69.

[90] M. Loughlin, *The Political Constitution Revisited*, 2017, LSE Law, Society and Economy Working Papers 18/2017, London School of Economics and Political Science Law Department; M. Loughlin, S. Tierney, *The Shibboleth of Sovereignty*, in *Modern Law Review*, n. 6, 2018, pp. 989-1016.

he dell'assetto costituzionale in senso stretto. È difficile immaginare che il Regno Unito non si sottoponga ad un processo di riconfigurazione, a condizione che la classe politica britannica rivisiti l'interpretazione proposta delle origini e della traiettoria di sviluppo dell'unione.