numero 1/2024

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-1-01-a63

costituzionalismo britannico e irlandese

Devoluzione e governo locale

"Shaping UK'S Territorial Constitution". Il difficile rapporto tra 'centro' e 'periferia' nella devolution scozzese

Enrico Andreoli
Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Verona

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2024

"Shaping UK'S Territorial Constitution". Il difficile rapporto tra 'centro' e 'periferia' nella devolution scozzese**

di Enrico Andreoli*

Abstract (Ita): Il 17 gennaio 2023, il Segretario di Stato per la Scozia Jack Alister ha emanato un order ai sensi della Section 35 dello Scotland Act 1998, vietando di presentare il Gender Recognition Reform (Scotland) Bill per il Royal Assent ai fini della sua promulgazione. Si è trattato della prima applicazione dei poteri attribuiti al governo britannico in relazione al 'controllo' sulla legislazione scozzese approvata nell'ambito delle competenze devolute. Successivamente alla contestazione per via giudiziale di tale order, la Outer House della Court of Session, in data 8 dicembre 2023, ha emesso la decisione Re Scottish Minister's Petition, attraverso la quale è stato riconosciuto come legittimo, nel quadro della devolution scozzese, l'utilizzo del disposto della Section 35. Il presente contributo intende approfondire le implicazioni sottese all'esercizio di tale potere nei rapporti tra 'centro' e 'periferia', così come il ruolo che possono giocare le corti nella gestione di tali rapporti.

Abstract (Eng): On 17 January 2023, Secretary of State for Scotland Jack Alister issued an order under Section 35 of the Scotland Act 1998, prohibiting the submission of the Gender Recognition Reform (Scotland) Bill to the Royal Assent for enactment. This was the first application of the UK government's powers in relation to 'control' over Scottish legislation passed within the devolved powers. Following the judicial challenge to this order, the Outer House of the Court of Session, on 8 December 2023, issued the decision Re Scottish Minister's Petition, through which the use of Section 35 was recognised as legitimate under Scottish devolution. This paper seeks to explore the implications of the exercise of this power in the relationship between the 'centre' and the 'periphery', as well as the role that the courts can play in managing these relationships.

Parole chiave: Regno Unito; devolution; ordinamenti decentrati

Keywords: United Kingdom; devolution; decentralised legal systems

Sommario: 'Centro', 'periferia' e conflitti di competenze tra Regno Unito e Scozia

'Centro', 'periferia' e conflitti di competenze tra Regno Unito e Scozia

Il 17 gennaio 2023 la procedura di approvazione del disegno di legge proposto dal governo scozzese sulla riforma del riconoscimento di genere (*Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*, d'ora in avanti anche solo *GRRB*) è stata bloccata dal governo britannico, che ha utilizzato, per la prima volta, lo speciale potere di 'veto' contenuto nella *Section* 35 dello *Scotland Act 1998*.

Quest'ultima previsione conferisce allo *Scottish Secretary* il potere, in determinate circostanze, di porre il veto alla legislazione emanata dal Parlamento scozzese, anche se trattasi di una materia devoluta. Se esercitato, «*the Secretary of State … may make an order prohibiting the Presiding Officer from submitting the Bill for Royal Assent*»[1].

Il disegno di legge sopra menzionato sarebbe volto a modificare – in senso integrativo rispetto alla normativa del Regno Unito – il *UK Gender Recognition Act 2004*[2], imponendo a chiunque richiedesse un certificato di riconoscimento di genere (*Gender Recognition Certificate*,

** Il presente contributo rientra tra i prodotti del Progetto PRIN 2022 «Swinging Peripheries And Centers in Europe (SPACE): Comparative Legal Dimensions of Territory», CUP B53D23010910006. L'analisi prende in considerazione fatti ed evoluzioni giuridiche sino al 31 marzo 2024.

* Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Verona

[1] *Section* 35, § 1, *Scotland Act 1998*, disponibile in https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents.

[2] 2004 c. 7, disponibile in https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/7/contents.

o GRC) il rilascio di apposita dichiarazione nel senso di voler vivere permanentemente nel sesso acquisito[3]. L'atto, inoltre, intenderebbe abbassare l'età minima per richiedere un GRC da 18 a 16 anni (ridotto il periodo necessario per ottenere un GRC); infine, avrebbe eliminato l'obbligo per i richiedenti di fornire prove di disforia di genere[4].

Alister Jack – *Secretary of State for Scotland* – ha però dichiarato di voler emettere un *order* ai sensi della *Section* 35 richiamata, al fine di impedire che il *Gender Recognition Reform Bill*, approvato dal Parlamento scozzese il 22 dicembre 2022, venisse sottoposto al *Royal Assent* e, conseguentemente, promulgato.

Preliminarmente, va osservato che l'esercizio di tale potere è subordinato alla sussistenza di alcuni requisiti tassativamente previsti: il primo ha riguardo alla presenza di «*reasonable grounds to believe [the bill] would be incompatible with any international obligations or the interests of defence or national security*»; il secondo requisito abilita l'intervento dello *Scottish Secretary* solamente quando vi sia il timore che il disegno di legge possa produrre «*modifications of the law as it applies to reserved matters and which the Secretary of State has reasonable grounds to believe would have an adverse effect on the operation of the law as it applies to reserved matters*»[5].

Nel caso che occupa, è il secondo dei requisiti richiamati che viene preso in considerazione: secondo Westminster, il disegno di legge genera un problema di *overlapping jurisdiction*[6]. Infatti, atteso che la materia «*Gender Recognition*» è, per la Scozia, materia devoluta, mentre «*Equal Opportunities*» è invece materia riservata al Parlamento del Regno Unito[7], con apposito comunicato del 17 gennaio 2023 il governo britannico ha affermato che il GRRB avrebbe modificato il *UK Gender Recognition Act 2004* in modo tale da avere ripercussioni negative, in particolare, sul funzionamento dell'*Equality Act 2010*[8]. E ciò sarebbe peraltro affermato nello *Statement of reasons related to the use of Section 35 of the Scotland Act 1998*, dove si afferma che: «*The 2010 Act makes "sex" a protected characteristic … Section 9 of the 2004 Act provides that unless exceptions apply, the effect of a full GRC is that "for all purposes" the person's sex becomes as certified. As a matter of general principle, a full GRC has the effect of changing the sex that a*

[3] Così la *Section* 8C («*Grounds on which application to be granted by Registrar General for Scotland*») del *Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*, che viene inserita dopo la *Section* 8BA del *UK Gender Recognition Act 2004*: cfr. https://www.parliament.scot/-/media/files/legislation/bills/s6-bills/gender-recognition-reform-scotland-bill/stage-3/bill-as-passed.pdf.

[4] Così la *Section* 8A («*Persons who may apply to Registrar General for Scotland for gender recognition certificate*») del *Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*, che viene inserita dopo la *Section* 8 del *UK Gender Recognition Act 2004*: cfr. https://www.parliament.scot/-/media/files/legislation/bills/s6-bills/gender-recognition-reform-scotland-bill/stage-3/bill-as-passed.pdf.

[5] *Section* 35, § 1, *Scotland Act 1998*.

[6] C. Himsworth, *Scotland: The Constitutional Protection of a Mixed Legal System*, in J. Costa Oliveira, P. Cardinal (eds.), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2009, pp. 119-141; J.E. Pfinder, D.D. Birk, *Article III and the Scottish Judiciary*, in *Harvard Law Review*, Vol. 124, n. 7, 2011, p. 1613 ss.

[7] Cfr. l'Allegato 5 allo *Scotland Act 1998*, disponibile in https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/schedule/5.

[8] 2010 c. 15, disponibile in https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents.

person has as a protected characteristic for the purposes of the 2010 Act. This is subject to a contrary intention being established in relation to the interpretation of particular provisions of the 2010 Act»[9].
Gli 'effetti avversi' di cui alla *Section* 35 sono stati raggruppati in tre aree: l'impatto della creazione di due regimi paralleli per il rilascio di un GRC nel Regno Unito; l'impatto sulla sicurezza delle donne, dato il potenziale aumento di domande fraudolente; l'impatto sul funzionamento del *UK Equality Act 2010*, derivante dal fatto che un GRC cambia la caratteristica protetta di una persona – il sesso – ai fini di tale normativa e il disegno di legge 'contestato' dallo *Scottish Secretary* determina l'allargamento della coorte di persone in grado di ottenere un GRC.
L'allora Primo Ministro scozzese in carica, Nicola Sturgeon, reagì affermando che lo *Scottish Secretary* stava commettendo un profondo errore, imputandogli di aver deliberatamente lanciato un «*direct attack on the institution of the Scottish Parliament*»[10]. Altresì, dichiarò che il Segretario «*decided to act like a Governor-General: treating the Scottish Parliament as a subordinate body and deciding which democratic decisions and laws to veto*», ponendo in essere un «*full-frontal assault on the devolution settlement*»[11]. Un atteggiamento che venne definito 'coloniale', tale da poter ledere la leale cooperazione tra Westminster e le aree devolute.
Non a caso, si osserva che anche Mark Drakeford, Primo Ministro gallese dal dicembre 2018, ha condannato la decisione assunta dal governo britannico come «*a very dangerous precedent for devolution*»[12].
Il presente contributo cercherà dunque di considerare le problematiche generate dall'uso della *Section* 35, nonché il suo impatto sul riparto di competenze tra 'centro' e 'periferia' nel Regno Unito.

2. ***Devolution*** **scozzese e supremazia parlamentare**

Preliminarmente, è opportuno richiamare brevemente il concetto di *devolution* per come applicato nel Regno Unito e, in particolare, nel caso scozzese.
Se la *devolution* può essere definita come «*the moving of power or responsibility from a main organization to a lower level, or from a central government to a local government*»[13], per la Scozia l'approdo

[9] *Statement of reasons related to the use of Section 35 of the Scotland Act 1998*, *Section* 9, p. 2, disponibile in https://www.gov.uk/government/publications/statement-of-reasons-related-to-the-use-of-section-35-of-the-scotland-act-1998.
[10] *Nicola Sturgeon says gender reform row will go to court*, BBC News online, 17 January 2023, https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-64304540.
[11] *Nicola Sturgeon brands Alister Jack a 'Governor-General' for blocking Holyrood gender reforms*, Daily Record, 19 January 2023, https://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/nicola-sturgeon-brands-alister-jack-29000602. Cfr. A. Muscatelli, G. Roy, A. Trew, *Persistent States: Lessons for Scottish Devolution and Independence*, in *National Institute Economic Review*, Vol. 260, n. 1, 2022, pp. 51-63.
[12] *Gender reform: Drakeford says Scottish law block is dangerous precedent*, BBC News online, 17 January 2023, https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-64304540. Per un'approfondita analisi sulle reazioni politiche alla scelta del governo britannico di azionare la *Section* 35, v. D. Torrance, D. Pyper, *The Secretary of State's veto and the Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*, London, House of Commons Library, pp. 31-39, disponibile in https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9705/.
[13] *Devolution*, in *Cambridge Dictionary*, disponibile in https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/devolution. In dottrina, v. particolarmente V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2001; A. Torre, *"On devolution". Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, n. 2, 2000, p. 203 ss.; Id., *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013.

di questo 'movimento di poteri' è stato lo *Scotland Act 1998*, il quale ha previsto l'istituzione di un Parlamento e l'introduzione di un autonomo esecutivo scozzesi[14].

Lo *Scotland Act*, tuttavia, non ha specificato le materie devolute al Parlamento scozzese, ma, per converso, ha specificato nell'Allegato 5 quelle che sono le materie riservate a Westminster[15]: Costituzione e struttura costituzionale del Regno Unito, affari esteri, difesa, sviluppo internazionale, servizio civile, questioni finanziarie ed economiche, immigrazione e nazionalità, abuso di droghe, commercio e industria, regolamentazione dell'energia e dei trasporti, occupazione, sicurezza sociale, aborto, genetica, maternità surrogata, farmaci, radiodiffusione e pari opportunità.

Nei rapporti tra 'centro' e 'periferia', quindi, va notato che lo *Scotland Act* sottolinea come la *devolution* non intenda di per sé intaccare la supremazia di Westminster[16], che sostanzialmente è presupposta. La *Section* 28, infatti, recita che «*this section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland*», rendendo comunque evidente che il meccanismo devolutivo «*is intended to preserve the sovereignty of the Westminster Parliament*»[17].

A fronte di ciò, un limite alla libertà di Westminster di legiferare su materie devolute è stato introdotto grazie all'adozione della c.d. *Sewel Convention*[18], in forza della quale il Parlamento britannico può legiferare su materie devolute solamente in caso di accordo precedentemente assunto con il legislatore scozzese[19].

In questo quadro così brevemente tracciato si colloca l'esercizio del potere di cui alla *Section* 35 nel caso del *GRRB*[20]. Si tratta di comprendere come risolvere l'antinomia generata dalla mancata ripartizione tassativa di competenze tra le *overlapping jurisdictions* di Regno Unito e Scozia, posto che la ripartizione tra *devolved* e *reserved matters* di cui allo *Scotland Act 1998* sembra adagiarsi su di una logica assimilabile al rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio[21].

---

[14] C.R. Munro, *Scottish Devolution: Accommodating a Restless Nation*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 6, n. 1/2, 1998/1999, pp. 97-119; J. Mitchell, *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, 2011; R. Deacon, *Devolution in the United Kingdom*, II ed., Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012; T. Dalyell, *The Question of Scotland. Devolution and After*, Edinburgh, Birlinn, 2016; M. Sandford, *Devolution to local government in England*, London, House of Commons Library, 2016.

[15] B.K. Winetrobe, *Scottish devolution: aspirations and reality in multi-layer governance*, in O. Jowell (ed.), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

[16] M. Burgess, *The British Tradition of Federalism*, Leicester, Leicester University Press, 2012.

[17] V. Bogdanor, *Devolution: decentralisation or disintegration?*, in *Political Quarterly*, Vol. 70, n. 2, 1999, p. 185.

[18] Convenzione i cui contenuti non sono di per sé integrati nello *Scotland Act 1998*. Si può leggere in merito G. Burgess, *The Sewel Convention – Westminster legislation in devolved areas*, in *Scottish Constitutional and Administrative law and practice*, n. 1, 2000, pp. 12-16. Altresì, v. F. Rosa, *Le conseguenze parlamentari della* devolution: *la* Sewel Convention *al crocevia dei rapporti fra Parlamenti e Governi*, in A. Torre (a cura di), *Processi di* devolution *e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa). Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Bologna, 24-25 novembre 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 1011.

[19] G. Poggeschi, *La devolution in Scozia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 937 ss.

[20] M. Monti, *Il Gender Recognition Reform (Scotland) Bill e il nuovo capitolo dello scontro istituzionale Scozia – "Governo centrale" britannico*, in *Diritti Comparati*, 14 febbraio 2023, disponibile in https://www.dirittocomparati.it/il-gender-recognition-reform-scotland-bill-e-il-nuovo-capitolo-dello-scontro-istituzionale-scozia-governo-centrale-britannico/.

[21] In senso ampio v. F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, Hart Publishing, pp. 321-345.

Come accennato, l'utilizzo del potere di 'veto' esercitato dal *Secretary of State Alister* Jack è stato giustificato in virtù della sussistenza di uno dei requisiti appositamente previsti per l'esercizio di tale potere, ovverosia il timore che il disegno di legge possa produrre «*modifications of the law as it applies to reserved matters and which the Secretary of State has reasonable grounds to believe would have an adverse effect on the operation of the law as it applies to reserved matters*»[22].
Da un punto di vista sostanziale, ciò che preme osservare è il fatto che, nella vicenda analizzata, il progetto di legge del Parlamento scozzese – oggetto di quello che si è detto essere sostanzialmente un 'veto' britannico – è stato identificato come in grado di modificare o comunque avere un effetto significativo su di una delle materie riservate al livello di governo 'centrale', ovverosia «*Equal Opportunities*».
Da un punto di vista procedurale, si osserva che un *order* di cui alla *Section* 35 può essere emesso in qualsiasi momento durante il periodo di quattro settimane che inizia con l'approvazione di un disegno di legge del Parlamento scozzese o, se il disegno di legge è stato deferito alla *UK Supreme Court* ai sensi della *Section* 33[23], durante il periodo di quattro settimane a partire dal momento in cui la Corte ha deciso o si è pronunciata sulla controversia.
Quanto alla sua efficacia, la *Section* 35/5 stabilisce che, se emanata, un'ordinanza cessa di avere effetto se il Parlamento scozzese approva il progetto di legge dopo il riesame successivo all'adozione dell'ordinanza stessa, seppur in assenza di emendamenti significativi. In tal caso, ai sensi del § 3 della medesima *Section*, è comunque riconosciuto al Segretario di Stato un periodo di quattro settimane per adottare un'ulteriore ordinanza inibitoria, se ancora ritenesse di dover esercitare questo potere.
Nell'alveo di questi rapporti tra 'centro' e 'periferia' è poi significativo quanto emerge dal *Memorandum of Understanding* tra Regno Unito ed esecutivi 'devoluti', il cui § 27 indica come l'esercizio di un potere come quello di cui alla *Section* 35 debba essere considerato un'opzione residuale: «*The devolution legislation contains various powers for the Secretary of State to intervene in devolved matters. It also contains powers for the Law Officers to refer questions of vires to the UK Supreme Court. Although the UK Government is prepared to use these powers if necessary, it sees them very much as a matter of last resort*»[24].
Se esercitato il potere di cui alla *Section* 35, ad ogni modo, l'ordinanza diviene immediatamente esecutiva, a meno che la *House of Commons* o la *House of Lords* non votino per l'ann-

[22] Cfr. *supra*, nt. 5.
[23] «*(1) The Advocate General, the Lord Advocate or the Attorney General may refer the question of whether a Bill or any provision of a Bill would be within the legislative competence of the Parliament to the Supreme Court for decision. (2) Subject to subsection (3), he may make a reference in relation to a Bill at any time during- (a) the period of four weeks beginning with the passing of the Bill, and (b) any period of four weeks beginning with any F4... approval of the Bill in accordance with standing orders made by virtue of section 36(5). (3) He shall not make a reference in relation to a Bill if he has notified the Presiding Officer that he does not intend to make a reference in relation to the Bill, unless the Bill has been approved as mentioned in subsection (2)(b) since the notification*».
[24] *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreement*, ottobre 2013, disponibile in https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_-between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf. Poteri simili a quello di cui alla *Section* 35 dello *Scotland Act 1998* esistono per i *Secretary of State* per il Galles e l'Irlanda del Nord: rispettivamente, la *Section* 114 del *Government of Wales Act 2006* e la *Section* 14 del *Northern Ireland Act 1998*. Nessuna di queste due ultime previsioni è mai stata utilizzata.

ullamento entro quaranta giorni dalla data della sua emanazione.
Aspetto, quest'ultimo, di indubbio interesse comparatistico, atteso che ben si inserisce nelle logiche di un «controllo preventivo di sovranità "federale"»[25]. L'assemblea rappresentativa è chiaramente privilegiata quale garante dell'interesse nazionale[26]: la risoluzione di una questione di competenza, in sostanza, cela un lascito di gerarchia a favore di Westminster.

3. **Competenze riservate e competenze devolute nel Regno Unito**

Da quanto visto nei §§ che precedono, è allora evidente che la principale problematica che emerge dal caso in esame ha riguardo alle relazioni intercorrenti tra materie riservate e materie devolute nell'ambito del processo di *devolution* scozzese.
Nelle prime, come visto, rientra la materia «*Equal Opportunities*». In tal senso, l'*Equality Act 2010* è un atto legislativo emanato dal Parlamento britannico che ha consolidato i vari regolamenti che costituivano la base della normativa antidiscriminatoria per il Regno Unito. L'atto protegge gli individui da discriminazioni e molestie in ambiti quali l'occupazione, l'istruzione, l'attività associativa. Identifica alcune caratteristiche protette: età, disabilità, mutamento di sesso, matrimonio e unione civile, gravidanza e maternità, razza, religione, sesso e orientamento sessuale[27].
Nelle materie devolute, invece, rientra quella inerente la «*Gender Recognition*». A livello 'centrale' è presente una disciplina generale in materia, concretizzatasi nell'emanazione del *UK Gender Recognition Act 2004*. Si tratta di un atto legislativo emanato dal Parlamento britannico al fine di permettere alle persone *transgender* di richiedere un certificato di riconoscimento di genere (GRC), certificato utile a dimostrare che una persona ha soddisfatto i criteri per il riconoscimento legale del genere acquisito.
Nello specifico, la *Section* 9 di tale atto dispone che: «*Where a full gender recognition certificate is issued to a person, the person's gender becomes for all purposes the acquired gender (so that, if the acquired gender is the male gender, the person's sex becomes that of a man and, if it is the female gender, the person's sex becomes that of a woman)*».
Tuttavia, nell'esercizio delle competenze 'devolute', il *GRRB* si manifesta quale disegno di legge che modifica (e non, dunque, rende cedevole) il *UK Gender Recognition Act 2004*.
Per quanto qui principalmente interessa, l'aspetto di primaria rilevanza di tale disegno di legge – nonché quello che lo espone alle maggiori criticità – sembra essere la sua capacità di sdoppiare i sistemi di riconoscimento di genere: uno valevole per gli ordinamenti di Ing-

[25] S. Bagni, M. Nicolini, *Giustizia costituzionale comparata*, Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2021, pp. 296-301.
[26] L'art. 127 della Cost. italiana, prima della riforma avvenuta con l. cost. n. 3/2001, dava al governo un potere analogo: una volta approvate, le delibere legislative adottate dai Consigli regionali erano preventivamente soggette a un controllo (di costituzionalità) politico da parte dell'esecutivo nazionale; qualora rinviate per modifiche agli stessi Consigli ed eventualmente comunque riapprovate, il governo poteva promuovere questione di merito per contrasto di interessi dinanzi alle Camere. Analogamente accade ancora oggi in Belgio, dove l'art. 143.2 e 3 Cost. assegna al Senato la risoluzione di conflitti di interesse di merito tra livello federale e regionale.
[27] Cfr. il *Chapter* 1 dell'atto, che le elenca come «*protected characteristics*».

hilterra e Galles, da un lato, uno per la Scozia, dall'altro[28].
È principalmente da questo aspetto, infatti, che emerge quella che si può definire la tensione tra 'centro' e 'periferia' – nei termini di una «*[modification] of the law as it applies to reserved matters and which the Secretary of State has reasonable grounds to believe would have an adverse effect on the operation of the law as it applies to reserved matters*»[29] – posta alla base dell'esercizio del potere previsto dalla *Section* 35 dello *Scotland Act 1998*. Una tensione, in ultima analisi, che si manifesta nel rapporto tra *Equality Act 2010* e le modifiche apportate al *UK Gender Recognition Act 2004* dal *Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*.
Il potere di 'veto', va precisato, è stato esercitato con un'evidente cautela. Emblematiche sono le considerazioni del Segretario Alister Jack: «*I have not taken this decision lightly. The Bill would have a significant impact on … GB-wide equalities matters in Scotland, England and Wales*»[30].
Parimenti, lo stesso tenore assumono le sue parole utilizzate nel resoconto portato dinanzi alla *House of Commons*, dalle quali traspare un evidente riferimento alle possibili tensioni con l'ordinamento scozzese 'devoluto': «*… this is absolutely not about the United Kingdom Government's being able to veto Scottish Parliament legislation whenever they choose, as some have implied. The power can be exercised only on specific grounds, and the fact that this is the first time it has been necessary to exercise it in almost 25 years of devolution emphasises that it is not a power to be used lightly*»[31].
Assunta la decisione di esercitare il potere di cui alla *Section* 35, in ogni caso, le motivazioni addotte dal governo britannico vertono sul fatto che il *UK Gender Recognition Act 2004* si collegherebbe alla materia «*Equal Opportunities*» grazie alla sua interrelazione con l'*Equality Act 2010*. Il disegno di legge scozzese, in tal modo, altererebbe l'equilibrio tra i due atti legislativi: le modifiche apportate al *UK Gender Recognition Act 2004*, di conseguenza, avrebbero un effetto negativo sul funzionamento della legge per come applicata alle materie riservate.
Nel dettaglio, come già accennato in apertura, le principali problematiche sollevate dal governo 'centrale' hanno riguardo a una pluralità di aspetti.
In primo luogo, vi sarebbe un impatto negativo portato dal disegno di legge in virtù dell'introduzione nel Regno Unito di due diversi regimi attinenti al GRC. In secondo luogo, atteso che il disegno di legge scozzese elimina una serie di misure che il governo britannico considera quali importanti clausole di salvaguardia (tra cui l'esigenza di dimostrare di aver vissuto nel genere 'acquisito' per un periodo minimo necessario), viene evidenziato il timore del ricorso a domande fraudolente. In terzo luogo, gli effetti negativi sull'*Equality Act 2010* vengono riscontrati nella ricaduta che la disciplina scozzese avrebbe sulla parità

[28] La domanda verrebbe presentata al *Registrar General* per la Scozia, invece che al *Gender Recognition Panel* del Regno Unito.
[29] Cfr. *supra*, nt. 5.
[30] Office of the Secretary of State for Scotland, *Gender Recognition Reform (Scotland) Bill: statement from Alister Jack*, 16 gennaio 2023, disponibile in https://www.gov.uk/government/publications/statement-of-reasons-related-to-the-use-of-section-35-of-the-scotland-act-1998.
[31] HC Deb 17 January 2023, Vol 726 c200 [Scotland Act 1998: Section 35 Power], disponibile in https://hansard.parliament.uk/Commons/2023-01-17/debates/48377387-3F2A-4C73-BF7F-A02065A03FF9/ScotlandAct1998Section35Power.

di genere in materia associazionistica, sul *Public Sector Equality Duty*, sulla parità di retribuzione e sulle scuole[32].

Infine, uno dei punti considerati salienti per l'impatto del disegno di legge sulla materia (riservata) «*Equal Opportunities*» è il riferimento a quella che il governo britannico assume essere un'implicita violazione del principio di pari opportunità, con particolare attinenza alla tutela dei diritti delle donne. Se le esigenze di pari opportunità richiedono che le donne 'biologiche' come gruppo ricevano una specifica considerazione, si afferma che uno schema legislativo in grado di agevolare la capacità delle persone di 'entrare e uscire' dalla categoria giuridica specificamente protetta rischia di depotenziare i beneficiari delle tutele previste in virtù del principio di pari opportunità. In altre parole, se il fatto che le persone abilitate a ottenere un GRC possano essere considerate legalmente donne ai fini dei loro diritti individuali è aspetto ritenuto meritevole di valorizzazione, ciò che viene contestato è il fatto che il principio di pari opportunità non risulti più pienamente in grado di considerare le donne 'biologiche' come gruppo destinatario di specifiche tutele, distinto rispetto agli uomini 'biologici'[33].

4. **Corti e conflittualità politica nell'allocazione delle competenze**

Le considerazioni addotte dal governo britannico per la prima applicazione della *Section* 35 dello *Scotland Act 1998* e richiamate nel § che precede hanno alimentato un importante dibattito tra i commentatori[34].

Da un lato, i sostenitori del disegno di legge scozzese ritengono che esso non abbia e non possa avere effetti sull'*Equality Act 2010*. A sostegno di ciò, in particolare, viene citata la *Clause* 15A del disegno di legge scozzese, secondo cui, esplicitamente, «*For the avoidance of doubt, nothing in this Act modifies the Equality Act 2010*»[35]. Parimenti, vi è chi ha sostenuto

[32] In questo aspetto è interessante considerare, soprattutto, il nesso alla tematica scolastica. Qui, il ragionamento del governo britannico verte sull'esistenza di «*single-sex girls schools*», le quali hanno il divieto di operare discriminazioni basate sul mutamento di sesso. Atteso che il disegno di legge scozzese abbasserebbe l'età minima per ottenere un GRC da 18 a 16 anni, ciò implicherebbe che già in età scolare alcune persone potrebbero potenzialmente ottenere un GRC e, quindi, accedere a scuole monosessuate indirizzate al sesso che corrisponde al proprio sesso 'legale', benché non al sesso biologico.

[33] Emblematico di tali questioni, nella stessa Scozia, è il c.d. *Bryson Case*, nel quale un soggetto *transgender* condannato per violenza sessuale perpetrata nei confronti di due donne prima di iniziare il percorso di cambiamento di sesso aveva poi richiesto di scontare la condanna in un carcere femminile. Tale controversia ha portato lo *Scottish Prison Service* ad affermare il principio secondo cui tutti i detenuti *transgender* che entrano nel sistema carcerario scozzese devono essere inviati nelle carceri che corrispondono al loro sesso biologico: cfr. *Transgender prisoner management: urgent case review correspondence*, disponibile in https://www.gov.scot/publications/transgender-prisoner-management-urgent-case-review-correspondence/pages/recommendations/.

[34] Per una ricostruzione recente sul tema v. anche D. Camoni, London vetoes Edinburgh*? Considerazioni costituzionali sul "veto" britannico al* Gender Recognition Reform (Scotland) Bill, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2023.

[35] *Contra*, però, N. Cunningham, *New clause 15A of the Gender Recognition Reform (Scotland) Bill: a chocolate fireguard?*, in *Legal Feminist Blog*, 27 novembre 2022, disponibile in https://www.legalfeminist.org.uk/2022/11/27/new-clause-15a-of-the-gender-recognition-scotland-bill-a-chocolate-fireguard/.

come la *Statement of Reasons* del Segretario di Stato Alister Jack[36] non abbia in realtà fornito alcuna giustificazione valida per il ricorso al potere di cui alla *Section* 35[37].
Dall'altro lato, vi è invece chi sostiene come il disegno di legge scozzese apporti evidenti modifiche sulla «*law as it applies to reserved matters*»[38], traducendosi in quegli evidenti contrasti tra 'centro' e 'periferia' cui si è ampiamente fatto cenno in precedenza[39].
Quale che sia l'interpretazione accolta, le difficoltà portate dal caso oggetto della presente analisi risiedono non solo in questa contrapposizione da ultimo indicata, bensì anche nel fatto che, come si è ricordato, si tratta del primo caso in assoluto nel quale l'esercizio del potere riconosciuto dalla *Section* 35 dello *Scotland Act 1998* viene esercitato.
La problematicità del caso in esame si rende evidente anche dalle ripercussioni nella dialettica politico-giuridica: dopo che l'allora Primo Ministro scozzese Nicola Sturgeon chiarì che il governo scozzese avrebbe difeso strenuamente il disegno di legge[40], l'attuale Primo Ministro Humza Yousaf ha confermato l'intenzione del governo scozzese di contestare in via giudiziale la decisione assunta dal governo britannico[41].
Processualmente, la via giudiziale è stata infine confermata per il tramite di un *judicial review* presentato dinanzi alla *Court of Session*[42]. Il governo scozzese ha presentato la petizione dinanzi alla Corte il 19 aprile 2023, adducendo a motivazione quattro aspetti: «*material error of law*», «*irrationality*», «*irrelevant considerations*» e «*inadequate reasons*»[43].

---

[36] Cfr. *supra*, nt. 9.
[37] V. la serie di (allora) Tweet espressi da Lord C. Falconer (ex *Lord Chancellor*) del 17 gennaio 2023: @LordCFalconer, https://twitter.com/LordCFalconer/status/1615400867015819278?s=20&t=8PgTmgDFTciwAVDFAJUesA.
[38] Cfr. *supra*, nt. 5. In questo senso, ad esempio, M. Foran, *Sex, Gender, and the Scotland Act*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 21 dicembre 2022, disponibile in https://ukconstitutionallaw.org/2022/12/21/michael-foran-sex-gender-and-the-scotland-act/.
[39] Si possono segnalare numerosi contributi *online* sul tema: su tutti, *The Limits of Lord Falconer Thread*, 20 gennaio 2023, disponibile in https://murrayblackburnmackenzie.org/2023/01/20/the-limits-of-the-lord-falconer-thread/; *Charlie Falconer's testimony*, 2 febbraio 2023, disponibile in https://sex-matters.org/posts/updates/charlie-falconers-testimony/; *Stoking a culture war? No, Nicola Sturgeon, this is about balancing conflicting rights*, 21 gennaio 2023, disponibile in https://www.businessmayor.com/stoking-a-culture-war-no-nicola-sturgeon-this-is-about-balancing-conflicting-rights-sonia-sodha/.
[40] Affermando la sussistenza di «*a real public interest in getting some judicial interpretation of section 35 and what are the circumstances that it can be used, can't be used, what tests need to be passed, what evidence does the UK Government need to put forward*»: *Sturgeon: Testing limits of Section 35 veto in court is in the public interest*, Evening Standard, 23 gennaio 2023, https://www.standard.co.uk/news/politics/alister-jack-nicola-sturgeon-first-minister-government-scottish-government-b1054957.html.
[41] *Scotland to launch legal challenge to UK government block on gender reform bill*, The Guardian, 12 aprile 2023, https://www.theguardian.com/politics/2023/apr/12/scotland-launch-legal-challenge-uk-government-block-gender-reform-bill.
[42] Quando la *Section* 35 fu discussa alla *House of Commons* nel 1998, l'allora Segretario di Stato per la Scozia Donald Dewar affermò che, se un *order* fosse stato impugnato, allora «*the judicial review would be taken in the Court of Session in Scotland. It would be a challenge from Scotland and would be dealt with by the Scottish courts*»: cfr. HC Deb 12 May 1998 Vol 312 c274 [Power to intervene in certain cases], disponibile in https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1998/may/12/powers-to-intervene-in-certain-cases. Va precisato che taluni commentatori sostengono la possibilità di una controversia radicata inizialmente dinanzi alla *Outer House*: v. J. Rozenberg, *Why Jack blocked bill. And what happens to Scotland's gender recognition law in the meantime*, in *A Lawyer Writes*, 18 gennaio 2023, disponibile in https://rozenberg.substack.com/p/why-jack-blocked-bill.
[43] *Gender recognition reform: Section 35 Order challenge – petition*, 19 aprile 2023, disponibile in https://www.gov.scot/publications/gender-recognition-reform-section-35-order-challenge-petition/.

In alternativa, peraltro, il governo scozzese potrebbe anche impugnare l'*order* emanato ai sensi della *Section* 35 mediante ricorso alla *UK Supreme Court* ai sensi dell'Allegato 6 dello *Scotland Act 1998*, secondo cui, tra le altre, la Corte è competente a conoscere di «*any … question about whether a function is exercisable within devolved competence or in or as regards Scotland and any other question arising by virtue of this Act about reserved matters*»[44].

Nel merito, la *Court of Session* ha già avuto modo di pronunciarsi sui rapporti tra l'*Equality Act 2010* e il *Gender Recognition Act 2004*, in una controversia avente ad oggetto un diverso atto legislativo scozzese, il *Gender Representation on Public Boards (Scotland) Act 2018*[45].

Tale atto è volto a garantire l'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione del settore pubblico e originariamente stabiliva che la quota dovesse includere le persone che vivevano come donne e che avevano affrontato o intendevano affrontare il processo di riconoscimento di genere. L'associazione *For Women Scotland* ha contestato tale provvedimento, assumendo che l'esecutivo avrebbe violato le definizioni stabilite dall'*Equality Act 2010*, il quale prevede protezioni separate sulla base del sesso e della riassegnazione di genere.

Dopo il rigetto della domanda nel primo grado di giudizio, l'associazione è risultata invece vittoriosa nell'appello proposto dinanzi alla *Court of Session*, dove è stato affermato che «*the definition of sex was not limited to biological or birth sex, but includes those in possession of a GRC obtained in accordance with the 2004 Act stating their acquired gender, and thus their sex*»[46].

Il governo scozzese ha quindi reagito alla decisione modificando le note di orientamento per il disegno di legge, affermando come esso includa sia le donne come definite dall'*Equality Act 2010*, sia le persone con un GRC come definito dal *UK Gender Recognition Act 2004*.

L'oggetto di questa ultima decisione assume oggi una valenza peculiare, posto l'intento di modifica procedurale per ottenere il GRC di cui al *GRRB*; ma soprattutto, per valutare se possa esistere una continuità tra tale decisione e la sentenza emessa dalla *Court of Session* in merito alla legittimità dell'esercizio del potere di cui alla *Section* 35.

5. **Separazione dei poteri, *rule of law* e intensità dello scrutinio giudiziale**

A seguito delle contestazioni operate dal governo scozzese in merito all'esercizio del potere di cui alla *Section* 35, invero, la *Outer House* della *Court of Session* ha emesso la sentenza *Re Scottish Minister's Petition* l'8 dicembre 2023[47], nella quale è stato stabilito che il Segretario di Stato per la Scozia ha agito razionalmente e nell'ambito dei suoi poteri ai sensi della *Section* 35 dello *Scotland Act 1998* nel bloccare la presentazione del *GRRB* per il *Royal Assent*.

Si ricorda che le argomentazioni della parte ricorrente – l'esecutivo di Holyrood – si basavano sull'affermazione secondo cui l'uso dell'*order* ai sensi della *Section* 35 costituisse una

[44] *Scotland Act 1998*, *Schedule* 6, *part* 1, § 1(f).
[45] *Judicial Review of the revised statutory guidance produced by the Scottish Ministers under section 7 of the Gender Representation on Public Boards (Scotland) Act 2018*, [2022] CSOH 90.
[46] *Ibid.*, § 5.
[47] *Re Scottish Ministers' Petition*, 2023 CSOH 89. In sede processuale, il governo scozzese potrebbe anche impugnare l'*order* emanato ai sensi della *Section* 35 mediante ricorso alla *UK Supreme Court* ai sensi dell'Allegato 6 dello *Scotland Act 1998*, secondo cui, tra le altre, la Corte è competente a conoscere di «*any … question about whether a function is exercisable within devolved competence or in or as regards Scotland and any other question arising by virtue of this Act about reserved matters*»: *Scotland Act 1998*, *Schedule* 6, *part* 1, § 1(f).

violazione della separazione dei poteri, una compromissione dell'accordo di devoluzione, nonché un esempio di disaccordo politico mascherato dalla preoccupazione per gli effetti 'avversi' su materie riservate.

Nell'*opinion* della Corte, tuttavia, Lady Haldane ha affermato che «*[t]he petitioners stop short of alleging actual bad faith on the part of the Secretary of State however, and examples of what might constitute a permissible exercise of the power, by way of contrast, were not explored*»[48].

Considerazione, questa, che appare particolarmente interessante se si considera come, per molti aspetti, sembra che l'obiezione sollevata dal governo scozzese abbia sempre riguardato più che altro l'esistenza stessa della *Section* 35, piuttosto che il modo in cui il potere previsto da tale disposizione sia stato esercitato.

Ai fini del presente contributo, comunque, ciò che interessa è la valutazione della Corte in merito alla possibilità per il Segretario di Stato di concludere che il *GRRB* avrebbe potuto dispiegare effetti 'avversi' sul funzionamento dell'*Equality Act*. Per determinare ciò, la Corte ha dovuto anzitutto decidere l'intensità in merito alla *review* da esercitarsi[49].

Lady Haldane ha sottolineato che il potere previsto nella *Section* 35 è esercitabile solo al verificarsi di alcune condizioni preliminari[50]; inoltre, come la *Section* 35 non costituisca, di per sé, una minaccia alla separazione dei poteri o alla *rule of law*[51]. Di conseguenza, non trattandosi di un caso in cui stabilire se l'esecutivo stia cercando di sovvertire lo Stato di diritto, né di interferire con una decisione di un organo giurisdizionale[52], l'intensità appropriata dello scrutinio deve essere determinata in riferimento al fatto che si tratta di un potere che è «*itself part of the constitutional framework*»[53].

Così, se è vero che gli atti del Parlamento scozzese godono della «*highest legal authority*»[54], va allo stesso tempo agli occhi della Corte sottolineato che «*it is nevertheless a body to which decision making powers have been delegated. And it does not enjoy the sovereignty of the Crown in Parliament … The Scottish Parliament's power to legislate is not unconstrained*»[55].

Come segnala attenta dottrina[56], una diversa lettura è comunque possibile.

---

[48] *Re Scottish Ministers' Petition*, § 63. In dottrina, P. Daly, *The Section 35 Order was Lawful After All: Re Scottish Minister's Petition 2023 CSOH 89*, in *Administrative Law Matters*, 8 dicembre 2023, disponibile in https://www.administrativelawmatters.com/blog/2023/12/08/the-section-35-order-was-lawful-after-all-re-scottish-ministers-petition-2023-csoh-89/.

[49] Cfr. M. Foran, *Section 35 and the Separation of Powers: On the Role of Unwritten Constitutional Principles in the Interpretation of the Scotland Act*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 13 dicembre 2023, disponibile in https://ukconstitutionallaw.org/2023/12/13/michael-foran-section-35-and-the-separation-of-powers-on-the-role-of-unwritten-constitutional-principles-in-the-interpretation-of-the-scotland-act/.

[50] *Re Scottish Ministers' Petition*, § 70. Cfr. *supra*, § 1.

[51] *Re Scottish Ministers' Petition*, § 71.

[52] V. *R (on the applications of Evans) and another v Attorney General*, [2015] UKSC 21; *R (on the application of Miller) v The Prime Minister*, *Cherry and others v Advocate General for Scotland*, [2019] UKSC 41.

[53] *Re Scottish Ministers' Petition*, § 71.

[54] *AXA General Insurance Limited and others v The Lord Advocate and others*, [2011] UKSC 46.

[55] *Re Scottish Ministers' Petition*, § 46.

[56] In tal senso P. Sandro, *Devolution and the Phantom Menace: An Alternative View on the Appropriate Intensity of Judicial Scrutiny of the s.35 Scotland Act 1998 Order*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 20 dicembre 2023, disponibile in https://ukconstitutionallaw.org/2023/12/20/paolo-sandro-devolution-and-the-phantom-menace-an-alternative-view-on-the-appropriate-intensity-of-judicial-scrutiny-of-the-s-35-scotland-act-1998-order/.

In questa prospettiva, viene rimarcato come la funzione ultima dell'accordo sulla *devolution* sia quella di consentire, senza ostacolare, la divergenza politica tra Scozia e Regno Unito nelle materie nelle quali il Parlamento scozzese ha competenza legislativa. In tal senso, non sarebbe stato irragionevole per la *Outer House* assumere un punto di vista diverso e sottoporre l'esercizio del potere di cui alla Section 35 a un maggiore scrutinio.
Possono invero emergere due interpretazioni possibili (e concorrenti) in merito ai poteri esercitabili ai sensi della *Section* 35 dello *Scotland Act 1998*.
La prima è proprio quella adottata dalla *Court of Session* in *Re Scottish Minister's Petition*. In applicazione della teoria 'pura' della sovranità parlamentare, si considera che la Scozia non è un Paese indipendente e che il potere di veto allocato al 'centro' rappresenta nient'altro che la manifestazione dell'intenzione del Parlamento sovrano.
La seconda interpretazione ipotizza, all'opposto, che il potere sancito dalla *Section* 35 è il tipo di potere creato per non essere usato: creato, cioè, per agire come deterrente in modo da garantire la collaborazione tra il governo centrale e quello devoluto[57]. Questa interpretazione è stata esplicitamente sostenuta da Lord Sewel, all'epoca ministro dello *Scottish Office*, durante il dibattito sullo *Scotland Act 1998* alla Camera dei Lord; sembra anche in linea con il *Memorandum of Understanding on Devolution 2013*, in cui il governo britannico afferma di concepire i poteri previsti «*as a matter of last resort*»[58].
In questa diversa lettura sarebbe dunque possibile riflettere sulla differenza tra la presenza del potere esercitabile ai sensi della *Section* 35 e la possibilità di un suo effettivo esercizio. In altre parole, se la soluzione costituzionale adottata in merito alla *devolution* deve rispondere in modo non conflittuale ai rapporti tra 'centro' e 'periferia', non si dovrebbe permettere che l'esercizio del potere di 'veto' tradisca delle radici che, dalla prospettiva degli esecutivi devoluti, possono essere lette come coloniali[59].

6. **Le difficoltà della *devolution*, tra (apparente) rigidità normativa ed evoluzione interpretativa**

Quanto appena detto porta a un'ultima dimensione dell'analisi, prendendo in considerazione quelli che sono stati definiti gli 'effetti esterni' della politica decentrata nel Regno Unito[60].
Lo *Scotland Act 1998*, in questo senso, allinea chiaramente il controllo degli 'effetti esterni' alla mera competenza legislativa. Ai sensi della *Section* 35, infatti, il concetto di «*adverse effects on the operation of law*» è espressamente legato alle competenze riservate al 'centro'; di conseguenza, gli effetti esterni della legislazione devoluta diventano negativi solamente nei casi in cui si può dimostrare che abbiano un impatto su materie riservate al Parlamento di Westminster.

---

[57] *Ibid.*
[58] Cfr. *supra*, nt. 23.
[59] Cfr. *supra*, § 1.
[60] Si legga T. Horsley, *Managing the External Effects of Devolved Legislation: Virtual Representation, Self-Rule and the UK's Territorial Constitution*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 5 ottobre 2023, disponibile in https://ukconstitutionallaw.org/2023/10/05/thomas-horsley-managing-the-external-effects-of-devolved-legislation-virtual-representation-self-rule-and-the-uks-territorial-constitution/.

In relazione al GRRB, come già visto, il governo britannico ha precisamente individuato una serie di effetti 'avversi' sul funzionamento dell'atto: una prima serie di effetti negativi deriverebbe dalla creazione, da parte del disegno di legge, di un doppio sistema di riconoscimento del genere all'interno del Regno Unito; una seconda serie richiama l'attenzione sul presunto impatto del disegno di legge sulle misure di tutela esistenti, con proiezioni su un aumento del rischio di domande fraudolente; infine, una terza serie di ragioni sostiene che il GRRB esacerberebbe le tensioni esistenti rispetto all'applicazione dell'*Equality Act 2010*. Sono tutti effetti, come già analizzato in precedenza, ancorati al riparto di competenze legislative.

Nel caso in esame, la riflessione corre allora al modo in cui l'architettura costituzionale britannica gestisce gli 'effetti esterni' della politica devoluta, per capire se vengano presi in considerazione aspetti differenti rispetto alla competenza legislativa.

Con riferimento alla *Section* 35 dello *Scotland Act 1998*, la risposta sembra sostanzialmente negativa. Si tratta, come visto, di uno strumento che consente al governo britannico di bloccare le leggi del Parlamento scozzese dal ricevere il *Royal Assent* dopo che hanno completato la loro terza lettura[61], senza che il governo britannico abbia però alcun obbligo normativo di confrontarsi con quello scozzese prima di esercitare tale potere[62]. La considerazione sugli 'effetti esterni', in altre parole, sarà presente solo nella misura in cui essi si intersecano (in senso conflittuale) con questioni di competenza legislativa.

Non è allora un caso, in quest'ottica, il tentativo dell'*ex* Primo Ministro scozzese Nicola Sturgeon di spostare rapidamente il dibattito sul *GRRB* nel terreno della *devolution*[63], collocandolo all'interno di una più ampia discussione nella quale trovano spazio anche ulteriori progetti di legge che intersecano le relazioni tra 'centro' e 'periferia' per come stabilite dallo *Scotland Act 1998*.

In tal senso, come segnalato da attenta dottrina[64], vanno considerati ad esempio due progetti di legge che sono stati recentemente oggetto di importanti decisioni da parte della *UK Supreme Court*.

---

[61] Prima che un disegno di legge diventi un formale atto del Parlamento, si ricorda, esso deve completare un lungo processo di scrutinio ed emendamento davanti a entrambe le Camere del Parlamento, per poter poi essere presentato al Sovrano per il *Royal Assent*. In estrema semplificazione, un progetto di legge deve completare cinque fasi in ciascuna Camera (quanto segue si riferisce principalmente alla *House of Commons*, mentre le fasi nella *House of Lords* possono leggermente differire): *first reading*, quando il progetto di legge viene ufficialmente presentato alla Camera; *second reading*, un dibattito sull'accettazione delle disposizioni di massima del progetto di legge, seguito da una votazione '*all or nothing*' sul proseguimento della procedura di approvazione e, dopo il passaggio in apposito *Public Bill Committee*, da una discussione della Camera sugli eventuali emendamenti (c.d. *Report Stage*); *third reading*, fase che avviene solitamente subito dopo il *Report Stage* e consiste in un voto '*all or nothing*' sul progetto di legge eventualmente emendato. Le proposte di legge che hanno origine in una Camera devono completare l'*iter* in quella Camera prima di ripetere lo stesso *iter* nell'altra; una volta che la seconda Camera ha esaminato ed emendato a sua volta il disegno di legge, si verifica un processo chiamato 'Ping Pong' in cui le due Camere accettano o respingono gli emendamenti dell'altra. Infine, quando il testo del disegno di legge è stato approvato da entrambe le Camere del Parlamento, esso viene inviato al Sovrano per il *Royal Assent*.

[62] O, analogamente, con il Senedd, ai sensi dell'articolo 101 del *Government of Wales Act 2006*.

[63] Cfr. *supra*, nt. 10 e 11.

[64] S. Tierney, *The Gender Recognition Reform Bill: another dispute over devolved competence*, in *UK in a Changing Europe*, 28 marzo 2023, disponibile in https://ukandeu.ac.uk/the-gender-recognition-reform-bill-another-dispute-over-devolved-competence/.

Nel primo caso – *Att. Gen. e Adv. Gen. Reference*[65] – la Corte è stata chiamata a stabilire se due progetti di legge rientrassero o meno nei poteri del Parlamento scozzese: il primo disegno di legge intendeva incorporare la *United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland)* (UNCRC) *Bill* nel diritto scozzese; il secondo proponeva di fare lo stesso per la *European Charter of Local Self-Government (Incorporation) (Scotland)* (ECLSG) *Bill*.
La competenza del Parlamento scozzese a incorporare questi Trattati non è stata oggetto di discussione, mentre ne è stata contestata la modalità operativa. La Corte ha invero ritenuto che i disegni di legge si spingessero sino a modificare lo *Scotland Act 1998*, cosa che il Parlamento scozzese non è chiaramente competente a fare.
Nel secondo caso – *Lord Advocate's Reference*[66] – il governo scozzese ha sottoposto alla Corte Suprema la legittimità dello *Scottish Independence Referendum Bill*. Anche in questo caso, la Corte ha ritenuto che il disegno di legge non fosse di competenza del Parlamento scozzese, poiché riferibile a materia – rapporti tra Regno Unito e Parlamento – riservata a Westminster[67].
Ciò che emerge dal quadro così delineato è una certa qual tendenza alla strumentalizzazione dei progetti di legge del livello di governo 'periferico', in un tentativo di superamento per via giudiziale dei limiti al riparto di competenze posti dagli strumenti di natura politica[68].
Dinamiche di questo tipo sono tutt'altro che insolite nei sistemi federali, ma una caratteristica tipica della *devolution* scozzese è sempre stata nel senso che le corti non sono emerse, in generale, quale sede naturale per le dispute di competenza tra legislatore devoluto e governo centrale[69].
Il caso oggetto della presente analisi, unitamente alle due controversie decise dalla *UK Supreme Court* da ultime richiamate, sembra invece evidenziare una situazione in corso di mutamento.
La questione sottesa al 'veto' posto sulla procedura di approvazione del *GRRB* dimostra che, sebbene il Parlamento britannico mantenga il diritto di legiferare su questioni devolute, non vi è però nulla nello *Scotland Act 1998* che affermi una 'clausola di supremazia' del livello di governo centrale[70].
Questa valutazione consente di mettere in luce come l'accelerazione impressa al processo di *devolution* negli ultimi decenni per il tramite di una sempre più evidente conflittualità politica tra legislatore devoluto e governo centrale dovrà probabilmente essere sempre più assistita – per evitare un impatto potenzialmente deleterio sull'allocazione delle competenze tra 'centro' e 'periferia' – dall'interpretazione armonizzatrice delle corti, al pari di quanto accade nei sistemi giuridici tradizionalmente connotati da un forte decentramento

[65] [2021] UKSC 42.
[66] [2022] UKSC 31.
[67] Cfr. *supra*, § 2.
[68] Cfr. *amplius* A. Torre (a cura di), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2016.
[69] Si può leggere T. Groppi, *Conflitti devolutivi: nuovi percorsi per il* judicial review of legislation?, in A. Torre, L. Volpe (a cura di), *La Costituzione britannica.* The British Constitution. *Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Bari, 29-30 maggio 2003*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 451-473.
[70] Vi è però un altro lascito di gerarchia, ossia la sovranità del Parlamento di Westminster.

ordinamentale[71].

[71] S. Tierney, *The Gender Recognition Reform (Scotland) Bill: Time for the United Kingdom to Learn from Other Federal Systems?*, in *IACL-AIDC Blog*, 23 marzo 2023, disponibile in https://blog-iacl-aidc.org/2023-posts/2023/3/23/the-gender-recognition-reform-scotland-bill-time-for-the-united-kingdom-to-learn-from-other-federal-systems.