numero 2/2024

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-2-02-L4G

costituzionalismo britannico e irlandese

Devoluzione e governo locale

A volte ritornano: la rinascita della *English Question*

Alessandro Sorpresa
Dottorando in Scienze giuridiche europee e internazionali
Università degli Studi di Verona

costituzionalismo britannico e irlandese

n. 2/2024

A VOLTE RITORNANO: LA RINASCITA DELLA *ENGLISH QUESTION*[*]

di ALESSANDRO SORPRESA[**]

ABSTRACT (ITA): L'articolo mira ad approfondire il processo di *devolution* con riferimento alla *English question*, considerando l'incidenza di un decentramento asimmetrico sull'unità del Regno e il ruolo ricoperto dal Parlamento di Westminster. Un approccio di sistema potrebbe portare a considerare una forma di regolamentazione scritta dei rapporti sia tra Stato e singole *nations* sia tra i diversi livelli di governo, secondo una logica di leale collaborazione.

ABSTRACT (ENG): The article aims to explore the devolution process with reference to the English question, considering the impact of an asymmetrical decentralization on the unity of the Kingdom and the role played by the Westminster Parliament. The adoption of a systems approach could lead to the assessment of a specific form of written regulation governing the relations between the State and individual nations, as well as among different levels of government, pursuing a logic of loyal cooperation.

PAROLE CHIAVE: *devolution*, asimmetria, costituzione, unità.

KEYWORDS: devolution, asymmetry, constitution, unity.

SOMMARIO: 1. Problemi teorici e pratici di una *devolution* asimmetrica; 2. Fino ad oggi: il riconoscimento delle differenze nei rapporti centro-periferia; 3. Il peso dell'opinione pubblica inglese e i tentativi di risposta; 4. Considerazioni conclusive: politiche pubbliche e leale collaborazione.

1. Problemi teorici e pratici di una *devolution* asimmetrica

Lo scritto approfondisce il coinvolgimento dell'Inghilterra nel processo devolutivo in corso nel Regno Unito, partendo dalla convinzione che un dibattito sulle forme di maggiore autonomia di questo territorio, noto in passato come «*the dog that never barked*»[1], possa favorire il confronto sulle migliori soluzioni di contro-bilanciamento delle diseguaglianze proprie di un ordinamento fortemente asimmetrico, così da garantirne lo sviluppo unitamente al mantenimento degli elementi identitari delle singole *home nations*.

In quest'ottica, l'asimmetria, quale formante dei sistemi decentrati, diviene, dunque, carattere non solo intrinsecamente presente, ma anche essenziale per la tenuta di un ordinamento giuridico composto[2].

Detto altrimenti, mantenendo un approccio di sistema, l'adozione di soluzioni differenziate in risposta ai diversi bisogni delle aree territoriali considerate, per fornire soluzioni organiche ed efficienti, non può trascurare l'Inghilterra, la cui posizione, anche per

[*] Contributo sottoposto a *double blind review*.

[**] Dottorando in Scienze giuridiche europee e internazionali nell'Università degli Studi di Verona.

[1] C. HARVIE, *English Regionalism: the Dog that never Barked*, in B. CRICK (ed.), *National Identities: the Constitution of the United Kingdom*, Oxford, Wiley-Blackwell, 1991, p. 105 ss.

[2] F. PALERMO, *"Divided we stand". L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 149 ss.

Con riferimento alla diversa, ma connessa, questione scozzese, cfr. V. BOGDANOR, *Why English votes for English laws is a kneejerk absurdity*, in *The Guardian*, September 25, 2014, in cui l'Autore ha affermato che «*asymmetry is the price England pays to keep Scotland within the union*».

dimensioni (pari a circa l'85% della popolazione del Regno Unito e il 62% del territorio), ricopre un peso tale da aver configurato e da configurare tuttora, in questo scenario, una vera e propria *English question*[3].

Com'è noto, la *devolution* nel Regno Unito, a struttura asimmetrica[4], si è sviluppata negli anni incidendo sulla struttura ordinamentale e sulle modalità di regolamentazione del sistema di rappresentanza, nel tentativo di avvicinare cittadini e istituzioni e dare risposta ai bisogni propri di una società in continua trasformazione.

Tuttavia, se, da un lato, gli atti normativi adottati a partire dal 1998[5] sono stati sostenuti da altrettante consultazioni referendarie, che hanno espresso un consenso verso le proposte oggetto di scrutinio, dall'altro lato, invece, in Inghilterra, all'ostacolo ai tentativi di riforma devolutiva, rappresentato (anche) dal sistema conteale tradizionale[6], si contrapponeva il diverso esperimento di regionalizzazione economico-pianificatoria[7], che non è riuscito comunque a superare la fase attuativa, emarginando così quell'area dai successivi sviluppi autonomistici[8].

L'architettura istituzionale del Regno Unito, fondata sulla *parliamentary sovereignty* e sull'assenza di una Costituzione unidocumentale e interamente scritta, è caratterizzata, dunque, da tratti peculiari: si presenta, infatti, come una *plurinational union*, composta da quattro distinte *home nations*, a cui si aggiunge l'ulteriore asimmetria interna alla stessa Inghilterra, in cui l'area londinese ricopre un peso significativo rispetto al restante territorio inglese[9].

A livello generale, l'analisi del fenomeno fa emergere come la *devolution* rappresenti un concetto dinamico, «*a process, not an event*»[10]. In questa dimensione fluida e in continuo

[3] R. HAZELL (ed.), *The English Question*, Manchester, The Constitution Unit, 2006.

[4] V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, 2° ed., Oxford, Oxford University Press, 2001.

[5] Com'è noto, gli atti normativi a cui si fa riferimento sono i seguenti: *Scotland Act*, *Government of Wales Act*, *Northern Ireland Act* e, per l'area metropolitana della *Greater London*, il *London Authority Act.*
Su punto, cfr. P. MARTINO, *Il work in progress della devolution londinese tra mito e realtà*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali*, cit., p. 835 ss.

[6] A. TORRE, *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito,* in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010, p. 125 ss.

[7] Sul punto, cfr. *Libro Bianco*, con proposta congiunta da parte del *Cabinet Office* e del *Department of Transport, Local Government and the Regions* dal titolo *Your Regions, Your Choice: Revitalising the English Regions* (London, The Stationery Office, 2002; Cm 5511). Per un approfondimento sul rapporto tra *devolution* e regionalismo, cfr. A. COULSON, *Devolving Power: The Case for Regional Government*, London, Fabian Society, 1990; J. MAWSON, *The English Regional Debate. Towards Regional Governance or Government?*, in J. BRADBURY, J. MAWSON (eds.), *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, London, Routledge, 1997.

[8] G. STOKER, *Is Regional Government the Answer to the English Question?*, in S. CHEN, T. WRIGHT (eds.), *The English Question,* London, Fabian Society, 2000; J. TOMANEY, P. HETHERINGTON, *English Regions. The Quiet Regional Revolution?*, A. TRENCH (ed.), *Has Devolution Made a Difference? The State of the Nation 2004,* London, Imprint Academic, 2004, p. 121 ss.

[9] R. SCHUTZE, S. TIERNEY, *The United Kingdom and the Federal Idea*, London, Bloomsbury, 2018.

[10] R. DAVIES, all'epoca *Secretary of State for Wales* nel primo Gabinetto Blair, riportava questa espressione nel titolo del suo *pamphlet*, *Devolution: a Process not an Event* (Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 1999).
Nel *Report* della *Royal Commission on the Constitution* del 1973, si definisce la *devolution* come «*the delegation of central government powers without the relinquishment of sovereingty*» (London, HMSO, 1973; Cmnd.5460), par. 543.

adattamento[11], le entità sub-statali seguono percorsi tra loro differenziati, in relazione alle necessità dei territori di riferimento.

Nello specifico, mancando una regolamentazione scritta di rango costituzionale, che dia anche una protezione rafforzata all'azione delle entità decentrate, la *governance* multilivello del Regno[12] ha, quindi, elaborato nuove forme di attuazione delle politiche devolutive, nella ricerca del punto di equilibrio con il dogma della sovranità del Parlamento di Westminster e dell'indissolubilità dell'unità statuale.

In tale contesto, si sono sviluppate nelle singole *nations* forme 'parlamentari' monocamerali che difficilmente possono riassumersi in un modello unitario. Se in Galles, in particolare dal 2006, l'assemblea ha progressivamente aumentato i propri poteri rispetto alle originarie attribuzioni amministrative[13], in Scozia l'organo elettivo ha assunto sin da subito la denominazione di *Parliament*, con funzioni legislative alternative rispetto al modello legislativo di Westminster[14]. Al tempo stesso, l'*Assembly* nord-irlandese è stata creata per raggiungere un equilibrio nei rapporti sociali e politici interni[15], mentre nella *Greater London* c'è chi dubita possa parlarsi di un'assemblea elettiva[16].

È proprio in questo scenario multiforme che si inseriscono le parole di Anthony King, secondo cui «*Bagehot, Dicey, and those who came after them all believed that one of the essential features of the British political system was the existence within it of a single locus of sovereign authority. With the coming of devolution to Scotland and Wales, that single locus of sovereign authority no longer exists. Or, if it does exist, it exists only on paper*»[17]. Espressioni da cui traspare anche un'altra delle possibili modalità di 'percezione' della *devolution*, intesa cioè come fattore disgregativo e contrapposto rispetto alla sovranità e all'unitarietà rappresentata dal Parlamento di Westminster.

Considerando più nel dettaglio l'Inghilterra, va sottolineata la mancanza in essa di una distinta assemblea legislativa. Questo tratto distintivo del territorio inglese rispetto alle realtà devolute, sia pure con configurazioni diversificate[18], di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord, si connota, infatti, per l'assenza del trasferimento di funzioni 'dal centro', rendendo quella *nation* priva di un'assemblea sub-statale (o nazionale)[19].

---

[11] Per un maggior approfondimento, cfr. N. BURROWS, *Devolution*, London, Sweet and Maxwell, 2000, che delinea cinque distinti elementi di metodo devolutivo quali basi per altrettanti principi di diritto pubblico riscontrabili nel Regno Unito: «*decentralisation of power*», «*creation of new institutions*», «*opening up of government*», «*reform of parliament*» e «*rationalisation of existing structures* [...]» (p. 24).

[12] S. BULMER, M. BURCH, C. CARTER, P. HOGWOOD, A. SCOTT, *British Devolution and European Policy-Making. Transforming Britain into Multi-Level Governance*, London, Palgrave Macmillan, 2003.

[13] N. JOHNSON, *The Government of Wales Act 2006: Welsh Devolution Still a Process and Not an Event?*, in *Web Journal of Current Legal Issues*, 2007.

[14] D. ARTER, *The Scottish Parliament: A Scandinavian-Style Assembly*, London, Taylor &Francis Ltd, 2004; B.K. WINETROBE, *Realising the Vision: A Parliament with a Purpose – An Audit of the First Year of the Scottish Parliament,* London, The Constitution Unit, 2001.

[15] A. TORRE, *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario,* cit., p. 7.

[16] *Ibid*.

[17] A. KING, *Jon Bull's Other Lands*, in *The British Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 179.

[18] Per un approfondimento, cfr. G. CARAVALE, *A family of nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, Jovene, 2017.

[19] La nota espressione di Benjamin Disraeli, secondo cui «*England is governed not by logic but by Parliament*» è stata ripresa, tra gli altri, da V. BOGDANOR, *The Crisis of the Constitution*, cit., p. 24.

In particolare, riguardo all'estensione del fenomeno devolutivo in Inghilterra, si contrappongono due possibili letture. Per alcuni interpreti, essa configurerebbe una causa, per così dire, istituzionalizzata di ulteriore disgregazione[20]. Secondo altra corrente di pensiero, invece, esso rappresenterebbe un'efficace risposta agli sviluppi in essere nel Regno Unito[21].

Dal punto di vista socio-politico, la *devolution* ha sviluppato le proprie forme partendo dal basso, in relazione a presupposti e problematiche proprie dei singoli territori. Come evidenzia autorevole dottrina, mentre nelle altre *nations* il «movente del devoluzionismo» è la pace (in Irlanda del Nord) o la questione nazionale (in Scozia e Galles), in Inghilterra, invece, la struttura del fenomeno in esame parte, quale *territorial imperative*, dal governo dell'economia[22], articolandosi su due fronti: da un lato il regionalismo e, dall'altro, il cd. *local government* inglese[23].

Sotto quest'ultimo profilo, oltre alla creazione della *Greater London Authority* nel 1999-2000, composta dal sindaco, eletto direttamente, e dall'Assemblea, il *Local Government Act*, di poco più tardi, istituiva i Consigli di Contea e i Consigli di Distretto di Contea in Inghilterra e Galles. Inoltre, nel 2011, con l'adozione del *Localism Act* venivano modificati i poteri del governo locale in Inghilterra.

Sul versante regionale, invece, in quegli stessi anni venivano fondate le Agenzie regionali di sviluppo quali basi per la successiva nascita dei Consigli regionali.

numero 1/2024

Tuttavia, nell'autunno 2004, proprio su queste materie è stata tenuta una consultazione popolare nelle tre Regioni più settentrionali. Il quesito referendario concerneva la devoluzione di (limitati) poteri politici dal Parlamento di Westminster alle *elected regional assemblies*, rispettivamente in *North East England*, *North West England* e *Yorkshire* e *Humber*. Solo il referendum nella prima delle regioni menzionate proseguiva il proprio *iter* (*North East England*[24]), giungendo, però, il 4 novembre 2004, ad un rigetto della proposta, con 77.9% di voti contrari, su una percentuale di votanti pari al 48% degli aventi diritto.

La sconfitta, che aveva visto la prevalenza dei NO in tutte le aree della regione, ha segnato un'*impasse* negli sviluppi della politica di devoluzione del Governo laburista (del 1997-2010)

---

[20] H.W. JEWELL, *The North-South Divide: The Origins of Northern Consciousness in England*, Manchester, Manchester University Press, 1994.

[21] J. MAWSON, *Britain: The Rise of the Regional Agenda to Combat Increased Fragmentation?*, P. LE GALÈS, C. LEQUESNE (eds.), *Regions in Europe*, London, Routledge, 1998.

[22] A. TORRE, "*On devolution*". *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2, marzo-aprile 2000, in particolare p. 327.

[23] Sul punto, cfr. il recente *Labour Party Manifesto 2024* dove si legge che: «[…] *too many areas have been held back because decisions are often taken in Westminster, and not by local leaders who understand local ambitions and strengths* […] *Labour will transfer power out of Westminster, and into communities, with landmark devolution legislation to take back control*» (p. 40).

[24] Nello specifico, il quesito referendario era il seguente: «*You can help to decide whether there should be an elected assembly in the North East region. If an elected assembly is to be established, it is intended that: the elected assembly would be responsible for a range of activities currently carried out mainly by central government bodies, including regional economic development; and local government would be reorganised into a single-tier in those parts of the region that currently have both county and district councils. Should there be an elected assembly for the North East region?*» (cfr. The Electoral Commission, *The 2004 North East regional assembly and local government referendums,* November 2005).

per l'Inghilterra e l'abbandono degli altri referendum proposti per il *North West England* e per lo *Yorkshire* e *Humber*.

2. Fino ad oggi: il riconoscimento delle differenze nei rapporti centro-periferia

Tra gli eventi che hanno maggiormente inciso sull'assetto ordinamentale del Regno successivamente al referendum del 2004 va annoverata la vicenda *Brexit*, una scelta politica che, in questo studio, rileva soprattutto per le conseguenze giuridiche che ne sono derivate. L'uscita dall'Unione europea, infatti, accentuando le tensioni tra Whitehall/Westminster ed i titolari dei poteri decentrati[25], ha animato anche politiche di segno contrario al processo devolutivo: «[…] *there are three scenarios for the constitutional future of the UK after Brexit: recentralization; disintegration; or reconfiguration*»[26].

A questo riguardo, il professor Bogdanor, in un recente scritto, evidenzia come i rilievi problematici[27] acuiti dalla *Brexit* del 2016 possano essere risolti attraverso un radicale *overhaul* costituzionale che potrebbe estendersi sino all'adozione di una Costituzione scritta[28].

L'attuale scenario asimmetrico, invero, dimostrerebbe la necessità di una regolamentazione del fenomeno devolutivo di fonte rafforzata, capace di apportare chiarezza ordinamentale e di meglio definirne metodi e procedure.

numero 1/2024

Inoltre, accanto ai rapporti con l'Unione europea, il Regno Unito ha vissuto negli anni più recenti una fase di transizione, manifestando sintomi di un sistema politico non esente da talune difficoltà interne.

Basti pensare alle vicende che hanno coinvolto il leader conservatore Boris Johnson, dalla storica vittoria dei *Tories* nel 2019 sino alle successive dimissioni nel luglio 2022, ripetute, sia pure in contesti diversi, dalla neoeletta Liz Truss nell'ottobre dello stesso anno, solo dopo 44 giorni dall'insediamento del nuovo Governo che era iniziato con uno degli ultimi atti della Regina Elisabetta II, la cui scomparsa poco più tardi chiudeva il Regno più longevo della monarchia britannica. Seguivano il Governo del conservatore Rishi Sunak (2022-2024) e la recente vittoria dell'attuale Primo Ministro laburista Keir Starmer.

---

[25] Sul punto, cfr. la vicenda dello *EU Withdrawal Act* e, per un'analisi più generale, A. YOUNG, *The Law*, in *Article 50 two years on, The UK in a Changing Europe*, March 29, 2019, p. 16 ss.

[26] M. KEATING, *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Droit et societè*, vol. 1, n. 98, 2018, p. 54.

[27] Per i rapporti Regioni-UE, cfr. P. BRIEN, *EU funding in the UK*, in *House of Commons Library*, Briefing Paper 7847, 11 September 2020; UK CABINET OFFICE, *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, CM 5511, May 2002 (White Paper), che prevede che: «*Individual local authorities and regional bodies such as Regional Development Agencies have realised that, to make an impact in Brussels, they need to work together at a regional level to gain critical mass. The efforts of the UK's devolved administrations have demonstrated the benefits of such co-ordinated action*» (punto 8.16).

[28] V. BOGDANOR, *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*, London, Bloomsbury, 2019. In particolare, l'Autore rileva che: «*Perhaps the reason why England has never spoken is that, constitutionally, England does not seem to exist. Constitutionally it appears to be void*» (p. 200).

Una serie di eventi che, inseriti nella peculiare geometria del potere britannico, permette di riprendere (se non già di continuare) un dibattito nel quale proprio la *English question* sta ricevendo sempre più luce rispetto all'approccio anglo-centrico di Westminster.
In questa sfida, superando la visione dell'Inghilterra come nazione omogenea, che, rappresentando il centro, non porrebbe alcuna sfida alla supremazia del centro, ne vanno piuttosto riconosciute le differenze interne, soprattutto tra il Nord ed il Sud del paese[29].
In questo rapporto di interrelazione centro-periferia, che coinvolge anche le relazioni tra città e campagna all'interno della singola *nation*, dal punto di vista giuridico si potrebbe rilevare come preservare l'Unione non significhi tanto agire sulla base di (non sempre chiaramente definibili) "materie riservate", in cui solo il Parlamento di Westminster ha facoltà di legiferare, quanto piuttosto, partendo dal basso, di maturare una cultura dell'asimmetria improntata a sviluppare forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo.
In questo senso sembra orientato il Manifesto dei laburisti delle ultime elezioni[30], che si propone espressamente di «*reset the UK government's relationship with devolved governments in Scotland, Wales, and Northern Ireland*»[31]. Un simile impegno partirebbe dall'istituzione di un *Council of the Nations and Regions* in grado di riunire le diverse aree ed i diversi livelli territoriali del Regno, di cui, però, non è ancora chiara la natura né le modalità con le quali garantire una rappresentanza alle zone dell'Inghilterra che non hanno un sindaco.
In quello stesso testo, si mira altresì ad un rafforzamento della Convenzione di Sewel[32], secondo cui il Parlamento del Regno Unito non legifera, di norma, in aree di competenza devoluta senza consenso della *devolved nation*. Nello specifico, verrebbe creato un nuovo memorandum d'intesa (MoU) per delineare il modo in cui le varie *nations* lavoreranno insieme nell'interesse generale. Il Manifesto ha posto ripetutamente l'accento sul partenariato tra Governo centrale e autorità decentrate, coinvolgendo altresì i sindaci e gli altri leader locali[33].

---

[29] Nel recente pamphlet di R. HAZELL, *The English Question*, cit., pp. 29-30, si legge: «*Do the English care? And what should be the government's response? This is the heart of the English Question, and three responses are making themselves evident. The first is to say the English don't care, that there is no demand from the English for regional government or regional assemblies but to acknowledge that there is a risk of the English losing out economically, and that there are problems of regional unemployment and regional economic development. The second response is to say that the English do need a louder political voice, some regions now want it, and they deserve to be given political institutions equivalent to the Scottish Parliament and the devolved assemblies: this is the rallying cry of the Campaign for an English Parliament. The third is a more bottom-up approach which responds to the growth of regionalism and proliferation of regional bodies by proposing that they should be pulled together and made accountable to regional chambers or regional assemblies*».
[30] Per un approfondimento, cfr. P. THOMAS, *Devolution in the 2024 party manifestos*, in *The Constitution Unit*, June 25, 2024.
[31] *Labour Party Manifesto 2024*, p. 109.
[32] Il testo integrale della Convenzione è reperibile al seguente indirizzo.
[33] Sul punto, cfr. *Labour Party Manifesto 2024*, laddove si afferma che: «*Labour will ensure the structures and institutions of intergovernmental working improve relationships and collaboration on policy. Labour will strengthen the Sewel Convention by setting out a new memorandum of understanding outlining how the nations will work together for the common good*». E si aggiunge che: «*Labour will renew opportunities for the Prime Minister and Heads of Devolved Government to collaborate with each other. As recommended in the Report of the Commission on the UK's future, we will establish a new Council of the Nations and Regions. This will bring together the Prime Minister, the First Ministers of Scotland and Wales, the First and deputy First*

Tra le proposte, è anche prevista l'attribuzione di maggiori poteri in settori quali i trasporti, l'educazione, l'edilizia abitativa, la pianificazione e il sostegno all'occupazione[34].
Si tratta, comunque, di piani da concretizzare, rispetto ai quali non può mancare l'attenzione agli evidenziati rilievi problematici di questa parte dell'architettura costituzionale del Regno Unito.
In ogni caso, ferma la centralizzazione attuale dell'intera isola, in cui, per molti essere inglese ed essere britannico significa fare riferimento a concetti interscambiabili, la *devolution* necessita di dialogo con le singole autorità locali, al fine di coordinare l'azione politica del Governo con i piani di crescita delle 'periferie'[35].

3. Il peso dell'opinione pubblica inglese e i tentativi di risposta

Considerando giuridicamente la portata teorica e pratica della *English question*, è possibile approfondire il fenomeno in esame seguendo distinte prospettive d'indagine.
Mantenendo un approccio di sistema, va evidenziato che, come rileva autorevole dottrina[36], la *English question* ricomprende in sé due domande.
La prima, nota come *West Lothian question*, prende il nome da chi per primo l'ha rilevata, Tam Dalyell, per molti anni deputato per il *West Lothian*, contea scozzese a ovest di Edimburgo.
Nello specifico, l'interrogativo che viene posto attiene al profilo della correttezza o meno circa il fatto che, mentre i parlamentari inglesi non possono più votare su questioni devolute al Parlamento scozzese, come la sanità e l'istruzione, i parlamentari scozzesi possono comunque continuare a votare su vicende che coinvolgono il *West Bromwich* in Inghilterra. Ciò significa che la legislazione che riguarda quelle materie in Inghilterra può divenire legge grazie ai voti dei parlamentari scozzesi, ma i parlamentari inglesi, di converso, sono estranei a questi affari in Scozia.

Minister of Northern Ireland, and the Mayors of Combined Authorities. The next Labour government will also ensure that UK-wide bodies are more representative of our nations and regions» (pp. 109-110).

[34] *Labour Party Manifesto 2024*, dove viene riportato quanto segue: «*We will also widen devolution to more areas, encouraging local authorities to come together and take on new powers. Towns and cities will be able to take hold of the tools they need to pursue growth, create jobs, and improve living standards. Local areas will be able to gain new powers over transport, adult education and skills, housing and planning, and employment support. We will ensure those places have the strong governance arrangements, capacity, and capability to deliver, providing central support where needed*» (p. 40).

[35] Non a caso, nel *Labour Party Manifesto* del 2024, oltre ad un riferimento all'implementazione di «*devolution settlements for existing Combined Authorities*», si riporta l'intenzione di estendere il processo devolutivo a più aree, «*encouraging local authorities to come together and take on new powers*» (p. 40).
A questo riguardo, dopo le recenti elezioni, lo stesso Re Carlo III, nel proprio discorso, ha affermato che: «*My Government believes that greater devolution of decision making is at the heart of a modern dynamic economy and is a key driver of economic growth and my Ministers will introduce an English Devolution Bill. Legislation will be introduced to give new powers to metro mayors and combined authorities. This will support local growth plans that bring economic benefit to communities*». E ha aggiunto che: «*A Bill will be introduced to allow local leaders to take control of their local bus services. My Ministers will bring forward legislation to improve the railways by reforming rail franchising, establishing Great British Railways and bringing train operators into public ownership*» (cfr. HIS MAJESTY KING CHARLES III, *Oral statement to Parliament -The King's Speech 2024*, July 17, 2024).

[36] V. BOGDANOR, *The Crisis of the Constitution*, cit., pp. 13-14.

Il secondo interrogativo concerne le modalità con cui poter configurare un decentramento in Inghilterra. In particolare, si tratta di comprendere se quest'ultimo vada indirizzato più che verso nuovi organi legislativi con poteri paragonabili a quelli del Parlamento scozzese o dell'Assemblea nazionale del Galles, alle autorità locali, così come sono attualmente costituite o raggruppate nella *Greater Manchester e* nella *Greater London*.
Ad oggi, l'anomala posizione dell'Inghilterra nel processo devolutivo rappresenta la reazione alle relativamente recenti proposte di maggiore autonomia della Scozia[37].
Nonostante nel settembre 2014 più di due milioni di voti scozzesi si siano espressi per salvare il Regno Unito dalla rottura, raggiungendo il 55% di NO, prima del voto un sondaggio di *YouGov* aveva mostrato una certa, sia pur lieve, maggioranza per l'indipendenza, mentre altri sondaggi avevano mostrato solo un vantaggio molto stretto per gli unionisti.
Questa delicata situazione per gli equilibri del Regno aveva indotto i tre leader dei partiti britannici — David Cameron, Ed Miliband e Nick Clegg — a promettere agli scozzesi una maggiore devoluzione e, in particolare, poteri aggiuntivi in materia di tassazione e *welfare*, se avessero accettato di rimanere nel Regno Unito. La promessa era stata appoggiata dall'ex Primo Ministro Gordon Brown, che, pur rappresentando una circoscrizione elettorale scozzese, veniva in realtà considerato da molti abitanti di quel territorio come un portavoce dell'intera Scozia.
Questa promessa, tuttavia, è stata fatta senza consultare la Camera dei Comuni, nella quale 533 deputati, su un totale di 650, rappresentavano circoscrizioni inglesi. Seguivano, dunque, le proteste dei deputati conservatori, che non avrebbero più concesso ulteriori poteri alla Scozia senza che contestualmente venisse fatto qualcosa anche per l'Inghilterra. Non a caso, quando David Cameron ha accolto l'esito del referendum, ha dichiarato che, oltre a mantenere la promessa fatta alla Scozia, la voce dell'Inghilterra avrebbe dovuto essere ascoltata «*in tandem with*» e «*at the same pace*» dell'ulteriore devoluzione per la Scozia[38].
Sotto la guida di William Hague, leader della Camera dei Comuni, è stato, quindi, istituito un *Cabinet committee* per valutare, sul piano tecnico, le varie opzioni con cui si sarebbe potuta riappacificare l'opinione pubblica inglese[39].
In particolare, un primo tentativo di dare ordine all'asimmetria istituzionale esistente è stato compiuto suggerendo una modifica al procedimento legislativo della *House of Commons*, in base alla quale sarebbe stato circoscritto al voto dei parlamentari eletti nelle *constituencies* inglesi (o gallesi) ogni progetto di legge riguardante esclusivamente quel territorio (o il Galles).
Dall'ottobre 2015[40], infatti, attraverso la procedura *English Votes for English Laws* si è cercato di istituire una sede per dare voce non a tutto il Regno Unito, ma a quel circoscritto contesto territoriale. Da quel momento, sarebbe stata affidata allo *Speaker* della *House of Commons* la

[37] *Ibid.*, p. 12 ss.
[38] Per il discorso completo, cfr. *Scottish Independence Referendum: statement by the Prime Minister*, September 19, 2014.
[39] V. BOGDANOR, *The Crisis of the Constitution*, cit., p. 17 ss.
[40] In vigore fino al 13 luglio 2021, dopo essere stata sospesa in data 22 aprile 2020 (cfr. *The decision of the House of Commons on 13 July 2021*, reperibile a seguente indirizzo: https://hansard.parliament.uk/commons/2021-07-13).

valutazione in merito alla sottoposizione di un determinato progetto di legge alla nuova procedura. In particolare, il *Bill* non solo sarebbe dovuto rientrare nelle materie devolute, ma soprattutto avrebbe dovuto riguardare unicamente l'Inghilterra. Qualora, invece, il testo avesse presentato non tutte, ma solo talune disposizioni normative applicabili al territorio inglese, si sarebbe seguito il normale *iter*, che, dopo le prime due letture, sarebbe passato all'esame in Commissione per giungere al *Report Stage*, terminato il quale il voto, riservato in tal caso ai parlamentari inglesi, in sede di *Legislative Grand Committee* sarebbe risultato pregiudiziale per procedere alla terza lettura, ovverosia all'ultima fase prima del passaggio alla *House of Lords*.

Senza trascurare il rischio che una simile proposta comporti l'emersione di una frammentazione identitaria a discapito di una concezione moderna di rappresentanza politica, permane nondimeno l'assenza, a livello centrale, di una seconda camera rappresentativa dei territori, quale luogo di effettivo confronto-scontro tra le nazioni e collante nei rapporti tra 'Parlamenti'-territori e potere centrale[41].

In particolare, proprio a questo tema è dedicato il paragrafo del Manifesto del Partito Laburista dal titolo "*Constitutional Reform*", secondo cui «*reform is long over-due and essential*»[42]. E, dopo qualche riga, nella stessa pagina si sottolinea il fatto che «*the second chamber of Parliament has become too big*»[43].

Pertanto, nel proprio programma politico, il nuovo Governo si prefigge il compito di portare «*an immediate modernisation, by introducing legislation to remove the right of hereditary peers to sit and vote in the House of Lords. Labour will also introduce a mandatory retirement age. At the end of the Parliament in which a member reaches 80 years of age, they will be required to retire from the House of Lords*». Inoltre, «*Labour* […] *will introduce a new participation requirement as well as strengthening the circumstances in which disgraced members can be removed*». E conclude sul punto affermando che: «[…] *Labour is committed to replacing the House of Lords with an alternative second chamber that is more representative of the regions and nations*»[44].

A ciò si aggiunga che con la procedura *English Votes for English Laws,* come messo in luce da autorevole dottrina, si verrebbe a creare un Governo a struttura bilaterale: da un lato, per le materie riservate e, dall'altro, per quelle devolute. In tal modo, però, minando la stessa responsabilità collettiva dell'intero Governo nei confronti del Parlamento, che dovrebbe riguardare tutte le scelte politiche compiute e non solo un gruppo circoscritto di esse[45].

A questa prima proposta di modifica al procedimento legislativo della *House of Commons*, il *Cabinet committee* aveva affiancato una seconda opzione, facente, invece, leva su un *English*

---

[41] Per un approfondimento, cfr. M. RUSSELL, *Lords reform is back on the agenda: what are the options?*, in *The Constitution Unit*, February 23, 2020. Tra gli altri studi, cfr. T. SHIPMAN, *Lords may become "House of Regions"*, in *The Sunday Times*, January 5, 2020. Tra gli altri Autori, cfr. P. LEYLAND, *England Unincorporated: Reflections on the Constitutional Way Ahead post Brexit?*, in *Federalismi*, n. 10, 28 marzo 2022, il quale afferma che: «*A Senate (or upper house) elected on a territorial basis to reform or replace the House of Lords would potentially give the devolved nations and the English regions a much stronger voice at Westminster in Parliament, and act as a possible forum to settle disputes*» (p. 117).

[42] *Labour Party Manifesto 2024*, p. 108.

[43] *Ibid*.

[44] *Ibid*.

[45] V. BOGDANOR, *The Crisis of the Constitution*, cit., p. 17.

Grand Committee, con una composizione di natura proporzionale al peso dei rispettivi partiti in Inghilterra, con il quale, secondo i suoi sostenitori, un Governo che ivi non avesse la maggioranza di seggi sarebbe inevitabilmente chiamato a negoziare per assicurare l'approvazione delle proprie proposte.
In realtà, considerandone i risvolti, oltre che giuridici, anche strettamente economico-finanziari, nulla escluderebbe in tal caso una paralizzante forma di separazione di poteri.
Infine, una terza proposta avanzata dal *committee* guidato da William Hague, istituito per valutare le varie opzioni con le quali si sarebbe potuta 'placare' l'opinione pubblica inglese a seguito del referendum sull'indipendenza scozzese, concerneva la possibilità di incardinare una peculiare procedura parlamentare[46]. Nello specifico, mentre tutti i parlamentari avrebbero dovuto continuare a votare su tutte le leggi, i voti dei parlamentari inglesi e di quelli non inglesi avrebbero dovuto essere registrati separatamente. Inoltre, ci sarebbe stata una *convention* secondo cui la legislazione "inglese" avrebbe dovuto essere approvata solo da una maggioranza di parlamentari inglesi. Tale *convention*, che non avrebbe avuto forza di legge, era stata accolta da Sadiq Khan, ma, cambiando il Governo, resta nuovamente da comprenderne, ad oggi, termini e modalità di eventuale attuazione.

4. Considerazioni conclusive: politiche pubbliche e leale collaborazione

Come anticipato, dopo il 1997, Westminster ha devoluto poteri a Scozia, Galles e Irlanda del Nord, ma l'Inghilterra è stata in gran parte esclusa da questo processo. L'eccezione, oltre a *Manchester*, è stata la *Greater London*, dove nel 2000 sono stati istituiti un *mayor of London* e una *London Assembly*.
Dopo il fallimento referendario del 2004 nel *North East*, le assemblee elettive che erano state pianificate per le altre regioni sono state abbandonate. Al contempo, veniva concessa una forma limitata di decentramento amministrativo tramite *regional development agencies* e *government offices for the regions*. Tuttavia, questa struttura è venuta meno con il nuovo governo laburista nel 2010.
Un nuovo processo di devoluzione inglese è stato avviato nel 2014, negoziando accordi su misura con gruppi di autorità locali che hanno formato nuove *Combined Authorities* presiedute dai *Metro mayors.* Nello specifico, si tratta di organismi giuridici istituiti dalla legislazione nazionale quale modello organizzativo finalizzato a consentire a un gruppo composto da due o più *councils* di collaborare ed assumere decisioni collettive *across council boundaries*, sfruttando i poteri loro devoluti dal governo centrale[47].
Inoltre, nel 2015 è stato concordato un accordo di devoluzione più limitato, con il *Cornwall County Council*.

[46] *Ibid.*, p. 19.
[47] Il *Local Government Act* del 2000, per come emendato nel 2011 dal *Localism Act*, ha inciso sulla forma di governo delle *Local Authorities*, separando la titolarità dell'indirizzo politico-amministrativo dalla funzione esecutiva, consentendo altresì l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo (cd. *mayor*).

Come parte della strategia di livellamento lanciata nel 2022, è iniziata una nuova ondata di negoziati per raggiungere accordi devolutivi. Ciò ha portato all'estensione della *mayoral devolution* in tre nuove aree nel maggio 2024.

Attualmente, 12 aree in Inghilterra presentano questa organizzazione ordinamentale: *Greater London*, *West Midlands*, *Greater Manchester*, *Liverpool City Region*, *West Yorkshire*, *South Yorkshire*, *Cambridgeshire* e *Peterborough*, *Tees Valley*, *West of England*, *York* e *North Yorkshire*, *East Midlands* e *North East*.

Tale situazione dovrebbe essere estesa anche ad altri quattro luoghi nel 2025: *Suffolk*, *Norfolk*, *Greater Lincolnshire* e *Hull* e *East Yorkshire.* Nel caso di *Suffolk* e *Norfolk*, i poteri saranno devoluti direttamente al Consiglio di contea anziché a una *Combined Authority*[48].

Inoltre, si prevede che nel 2025 vengano implementati accordi di devoluzione nel *Lancashire*, *Devon* e *Torbay* e in Cornovaglia. Infine, sono stati concordati accordi provvisori anche nel *Surrey*, *Warwickshire* e *Buckinghamshire*.

Si tratta nondimeno di forme di pattuizione da implementare (e monitorare nei risvolti applicativi), che richiederanno l'approvazione di Westminster, per poi passare dagli organi locali coinvolti[49].

In un simile contesto, il futuro della *English question* parrebbe, pertanto, suggerire di preferire un approccio pratico e di sistema, capace di bilanciare le *top-down directives* con i differenti *local growth plans*[50].

numero 1/2024

Sul punto, il Manifesto del Partito Laburista 2024 precisa che al centro «*of our approach is a new statutory requirement for Local Growth Plans that cover towns and cities across the country. Local leaders will work with major employers, universities, colleges, and industry bodies to produce long-term plans that identify growth sectors and put in place the programmes and infrastructure they need to thrive*»[51].

A questo riguardo, in data 16 luglio 2024, Angela Rayner, *Deputy Prime Minister* e *Secretary of State for Housing, Communities and Local Government*, ha invitato i leader dei Governi locali «*to partner with this government to deliver the most ambitious programme of devolution this country has ever seen*»[52]. Nell'invitare, quindi, le autorità locali, entro la fine di settembre, a partecipare ad

---

[48] Per un approfondimento delle *Mayoral Combined Authorities*, cfr. R. MEDDA, *La riorganizzazione del local government in Inghilterra: l'introduzione delle mayoral combined authorities*, in *Federalismi*, 5 ottobre 2016.

[49] D. HENDERSON, A. PAUN, B. ALLEN, M. MITCHELL, *English devolution - What is the history of English devolution? How much of England has devolution? Which powers are devolved?*, in *Institute for Government*, June 21, 2024, secondo cui, attualmente, gli sviluppi devolutivi coprono il 48% della popolazione inglese, il 54% della sua produzione economica e il 26% della superficie territoriale. Se tutti i nuovi accordi saranno implementati come previsto nel 2025, – riportano gli autori – questa percentuale salirà rispettivamente al 64%, 67% e 54%.

[50] M. HERBERTSON, *What next for English devolution?*, in *LSE Inequalities*, March 12, 2024.

[51] *Labour Party Manifesto 2024*, p. 40.

[52] Sul punto, cfr. *Letter from the Deputy Prime Minister, Hon. Angela Rayner MP, to local leaders, The next steps to devolution*, July 16, 2024. Nello stesso testo, si legge che: «[…] *we want more regions to benefit from integrated settlements, with access to this important financial flexibility for mayoralties with capacity, strong accountability structures and exemplary track records of financial management*».

E viene aggiunto che: «*We will move away from a deal-based approach, setting out clear conditions and a clear offer in return for places seeking devolution agreement, and will enshrine a presumption towards devolution, so places can take on new powers automatically if they meet certain conditions. Devolution underpins our national mission to deliver economic growth for everyone, everywhere, raising living standards across the UK. This government will work in partnership with local leaders to implement*

un «*first set of devolution settlements*», che dovrebbero essere adattati alle singole geografie e contesti socio-economici di riferimento, in modo che i rispettivi *leader* possano agire «*at the scale needed to effectively deploy their powers*», l'on. Rayner non nasconde che «*we will only be able to improve public services through economic growth, and it is critical you* [i.e. *Local Leaders*] *play a leading role in delivering it*». Tuttavia, viene al contempo riconosciuto che «*this must be accompanied by reforms to local government and long term funding settlements, providing you* [i.e. *Local Leaders*] *with the certainty to plan and provide the best possible value for money for residents*»[53].

Tra le soluzioni prospettabili, alla luce dell'esito dei voti espressi nel *North East* nel 2004, contrari ad una proposta devolutiva nei confronti di un'assemblea regionale, si potrebbe dubitare che la società inglese, da cui bisogna partire per comprendere il miglior modo di affrontare questo tema, intenda strutturare forme di decentramento politico in capo alle regioni dell'Inghilterra.

Un'alternativa potrebbe essere rappresentata da un Parlamento inglese[54], cui trasferire poteri e competenze.

Tuttavia, anche una scelta federale o para-federale[55] non trova unanimità di consensi, dal momento che, riprendendo le parole del professor Bogdanor, «*federal systems in which the largest unit dominates have littles chance of survival*»[56].

Già nel 1973, la *Royal Commission on the Constitution* (*The Kilbrandon Commission*) aveva sostenuto che: «*A federation consisting of four units* […] *would be dominated by the overwhelming political importance and wealth of England. The English Parliament would rival the United Kingdom federal Parliament; and in the federal Parliament itself the representation of England could hardly be scaled down in such a way as to enable it to be outvoted by Scotland, Wales and Northern Ireland, together representing less than one-fifth of the population*»[57].

Local Growth Plans, and I am excited to establish a Council of Nations and Regions to bring together the Prime Minister, the leaders of the devolved administrations and metro Mayors. I want to see more places represented at that Council, with more Mayors at the table». Verso la fine della lettera indirizzata ai *local leaders*, l'on. Rayner ha manifestato anche l'impegno del Governo nella pubblicazione di un «*new devolution framework, setting out the new powers and flexibilities available to you. While we will not force places to take on a metro Mayor, we will not shy away from making the case for their huge advantages, with some powers continuing to be reserved for institutions with directly elected leaders, such as Mayoral Combined Authorities*».

[53] *Ibid*. Per un aggiornamento, cfr. D. GREEN, *Angela Rayner promises to deliver devolution across the north of England*, in *LabourList*, September 20, 2024.

[54] Tra gli altri, cfr. R. HAZELL, *The English Question*, cit., p. 10, in cui affronta il tema della creazione di un «*parliament within a parliament*».

[55] Sul punto, cfr. S. TIERNEY, *Is a federal Britain now inevitable?*, in *UK Constitutional Law Association*, November 27, 2014. Tra gli altri Autori, cfr. S. PAROLARI, *Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la devo-more in Scozia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 6 ottobre 2015, che afferma che «*non è da escludere che il federalismo nelle sue molteplici forme possa tornare in auge, quale una delle possibili opzioni per il mantenimento del Regno Unito del futuro*» (p. 19).

[56] V. BOGDANOR, *The Crisis of the Constitution*, cit., p. 16. Lo stesso Autore, nell'articolo dal titolo *The West Lothian Questions*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, n. 1, 2010, p. 156 ss., con riferimento al Parlamento di Westminster, aveva affermato che: «*Westminster, therefore, is no longer a Parliament for the domestic and non-domestic affairs of the whole of the UK. It has been transformed into a parliament for England, a federal parliament for Scotland and Northern Ireland, and a parliament for primary legislation for Wales. Westminster has become, it might be suggested, a quasi-federal parliament*» (p. 156).

[57] Cmnd. 5460, 1973, par. 531.

In conclusione, la profonda trasformazione, anche sociale, del Regno Unito negli ultimi decenni contorna il fenomeno devolutivo di una certa fluidità, che, oltre ad avere conseguenze sul comportamento dello stesso elettorato, acuisce la frammentazione geografica esistente, sia tra *nations* e regioni che tra le stesse città e le rispettive periferie.
In quest'ottica, per (tentare di) rispondere concretamente agli interrogativi in essere, si tratta allora di comprendere, quali materie risultino essenziali per il mantenimento dell'unità del Regno e quali possano, invece, essere suscettibili di un trattamento differenziato in relazione alle diverse aree territoriali considerate.
In alternativa a questa prospettiva, superando una suddivisione per 'etichette' e nel tentativo di prevenire possibili conflitti con le entità sub-statali, si potrebbe altresì ragionare più che di un riparto per materie, di politiche pubbliche, da articolare secondo una collaborazione tra i diversi livelli di governo. In tal senso parrebbe orientato anche il recente Manifesto laburista, nel quale viene affermato che: «*We will deepen our democracy by reforming Parliament and devolving power to communities. And rather than stoking division* […] *we will ensure there is respect and collaboration across the different governments that make up the United Kingdom*»[58].
Una collaborazione, pertanto, che, oltre a ricomprendere i rapporti tra i diversi livelli di governo ed il coinvolgimento delle autorità locali, concerne anche le corrispondenti relazioni tra le varie *nations*. Proprio a questo riguardo, nello stesso testo poc'anzi richiamato si legge che: «*As part of Labour's plans to clean up politics and return it to the service of working people, we will reset the UK government's relationship with devolved governments in Scotland, Wales, and Northern Ireland*»[59]. A ciò aggiungendo che: «*We will ensure members of devolved legislatures have the same free speech protections enjoyed by MPs at Westminster, so elected representatives can hold power to account*»[60].
In ogni caso, alla luce della delicatezza della questione, difficilmente si può prescindere da un preliminare coinvolgimento della popolazione interessata, quantomeno su un piano generale, per intenderne a pieno bisogni e necessità. Cercare di affrontare la *English question*, infatti, significa fare riferimento ad un fenomeno anche di natura socio-culturale, che va pienamente compreso proprio partendo dal basso.
Se è vero, infatti, che quella Costituzione si basa largamente su regole non scritte, già all'inizio del secolo scorso è stato messo in luce il rischio che tali taciti «*understandings are not always understood*»[61].
Senza, però, superare o quantomeno aspirare a bilanciare il principio della sovranità del Parlamento di Westminster con le nuove spinte sociali e territoriali, appare arduo raggiungere un allineamento con i tratti tipizzanti della moderna democrazia. In questo senso, una forma di regolamentazione scritta sarebbe in grado di incanalare moti tra loro molto distanti, indirizzandoli verso il perseguimento di un equilibrio di sistema che, forse, in questo momento storico, è proprio una riforma costituzionale a poter garantire.

[58] *Labour Party Manifesto 2024*, p. 106 ss.
[59] *Ibid.*, p. 109.
[60] *Ibid.*
[61] S. Low, *The Governance of England*, London, T. Fisher Unwin, 1904, p. 12.