numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-C1M

Devoluzione e governo locale

La riforma delle relazioni intergovernative nel Regno Unito tra luci e ombre

Sara Parolari
Senior Researcher, Istituto di Studi Federali Comparati di Eurac Research, Bolzano/Bozen

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La riforma delle relazioni intergovernative nel Regno Unito tra luci e ombre

di Sara Parolari*

Abstract (Ita): L'ordinamento giuridico britannico, caratterizzato da una devolution asimmetrica, richiede meccanismi di coordinamento idonei a gestire i rapporti tra governo centrale e governi devoluti. Questo contributo esplora l'evoluzione, le sfide e le recenti riforme delle relazioni intergovernative (IGRs) all'interno del Regno Unito, concentrandosi sulla transizione da forme di raccordo tradizionalmente informali ad una maggiore istituzionalizzazione avvenuta a seguito di una riforma introdotta nel 2022, valutandone la sua complessiva efficacia nella gestione della cooperazione intergovernativa e nella risoluzione dei conflitti.

Abstract (Eng): United Kingdom's complex constitutional framework, characterized by asymmetric devolution, necessitates effective coordination mechanisms between central and devolved governments. This contribution explores the evolution, challenges, and recent reforms of intergovernmental relations (IGRs) within the UK, focusing on the transition from informal to more formalized arrangements and assessing their efficacy in managing intergovernmental cooperation and conflict resolution.

Parole chiave: Relazioni intergovernative; Coordinamento; Accordi

Keywords: Intergovernmental relations; Coordination; Concordats. Indice: 1. Introduzione; 2. Il sistema di IGRs nel Regno Unito alle origini della devolution; 3. I concordats quali strumenti chiave per lo sviluppo delle IGRs; 4. La Review of intergovernmental relations' del 2022: le principali novità; 5. La Sewel Convention e l'esercizio coordinato della funzione legislativa; 6. Alcune considerazioni conclusive

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il sistema di IGRs nel Regno Unito alle origini della devolution; 3. I concordats quali strumenti chiave per lo sviluppo delle IGRs; 4. La Review of intergovernmental relations' del 2022: le principali novità; 5. La Sewel Convention e l'esercizio coordinato della funzione legislativa; 6. Alcune considerazioni conclusive

Indice: 1. Introduzione; 2. Il sistema di IGRs nel Regno Unito alle origini della *devolution*; 3. I *concordats* quali strumenti chiave per lo sviluppo delle IGRs; 4. La *Review of intergovernmental relations*' del 2022: le principali novità; 5. La *Sewel Convention* e l'esercizio coordinato della funzione legislativa; 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Ogni ordinamento costituzionale fondato sulla distribuzione del potere tra diversi livelli di governo non può esimersi dallo sviluppare meccanismi che garantiscano il coordinamento tra le sue entità costitutive[1]. La complessità che caratterizza gli stati composti – federali, regionali o devoluti che siano – richiede non solo la necessaria predisposizione di strumenti di gestione delle relazioni tra livelli di governo, ma anche la regolamentazione delle eventuali situazioni conflittuali che si vengano a determinare a causa di connessioni, violazioni o sovrapposizioni nelle rispettive sfere di competenza[2]. L'esperienza dimostra che ad

* Senior Researcher, Istituto di Studi Federali Comparati di Eurac Research, Bolzano/Bozen

[1] J. Poirier, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, in *Public Law*, Spring 2001, pp. 134-157, in particolare p. 135. In questo articolo, l'autore svolge un'interessante comparazione tra i diversi modelli di coordinamento sviluppatisi in Canada, Australia, Germania, Belgio e Regno Unito.

[2] Come afferma J. F. Zimmermann, *"governance in a federal system is inherently complex compared to governance in a unitary system"* in: *Contemporary American Federalism: the growth of national power*, Leicester University Press, 1992, p. xi.

ordinamenti "virtuosi" ove la soluzione giurisdizionale a controversie di questo tipo e, quindi, il ricorso alle corti è pressoché assente, corrispondono casi di litigiosità patologica. In questo senso, un esempio è rappresentato dall'ordinamento italiano che ha visto, nell'era post-riforma del Titolo V della Costituzione, un'impennata dei ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale proprio per decidere questioni relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Se è vero che la complessità degli stati composti dipende dal grado di differenziazione nella distribuzione del potere politico tra livello centrale e livelli periferici, nonché dalla frequenza e dalle modalità con cui i criteri su cui si fonda tale distribuzione vengono modificati, l'ordinamento britannico – con la sua *devolution* asimmetrica – sembrerebbe naturalmente incline all'insorgenza di controversie sia tra livelli devoluti e livello centrale, che tra gli stessi livelli devoluti di governo. Più ampia risulta l'asimmetria dell'assetto costituzionale, infatti, più elevato può divenire il rischio di sovrapposizioni e interdipendenze tra competenze riservate e devolute, con la conseguente necessità di ricorrere al coordinamento, all'armonizzazione o, in via di estremo subordine, alla risoluzione giudiziale degli inevitabili contrasti intergovernativi.

Eppure, in quest'ordinamento, non solo il ricorso alle corti è pressoché assente, ma più in generale l'eventualità stessa dell'insorgere di contrasti tra livelli di governo è stata mitigata grazie ad un sistema di gestione prevalentemente informale delle relazioni intergovernative (IGRs). Tale sistema è stato, tuttavia, messo fortemente in discussione nel corso degli ultimi anni.

In questo articolo, si esaminerà il modello di IGRs britannico dalle origini della devolution sino alle più recenti innovazioni, considerandone aspetti positivi ed elementi critici. Verranno in particolare analizzati gli strumenti e i meccanismi per la gestione di queste relazioni previsti agli esordi della devolution, per poi concentrarsi sulle più recenti riforme introdotte nella fase post-Brexit, svolgendo alcune considerazioni in merito all'effettiva capacità di funzionamento dell'assetto così delineato.

2. Il sistema di IGRs nel Regno Unito alle origini della *devolution*

Nel Regno Unito, la relazione tra livelli di governo è divenuta materia di particolare interesse con l'introduzione della *devolution*. Infatti, il quadro di decentramento asimmetrico disegnato dalla legislazione della fine degli anni '90 ha inevitabilmente fatto sì che la cooperazione tra livelli di governo divenisse fattore cruciale per l'effettiva attuazione del progetto devolutivo e, in particolare, per garantire un esercizio coordinato della funzione legislativa. In altre parole, con l'istituzione tramite il *Northern Ireland Act 1998*, lo *Scotland Act 1998* e il *Government of Wales Act 1998* di tre Assemblee legislative devolute e tre Esecutivi in Belfast, Edimburgo e Cardiff si è affermata di pari passo la necessità per questi ultimi di impostare una serie di relazioni *in primis* con Londra, ma anche tra di loro stessi. È sorta dunque la necessità di individuare strumenti e metodi che permettessero di conciliare il principio della supremazia del Parlamento di *Westminster* con l'attribuzione asimmetrica di autonomia legislativa ed esecutiva a Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

Come affermava uno studio della *Constitution Unit* risalente al 1996: "*for devolution to work it needs to be underpinned by co-operative machinery as well as political will. The official level machinery*

should help maintain effective working between central government and the devolved assemblies when the politics is under strain"[3].

Tuttavia, la normativa posta a fondamento della *devolution* non si è occupata esplicitamente del tema delle IGRs, che è stato quindi affrontato solo in un momento successivo e senza un vero e proprio piano strategico, secondo un approccio *step by step* tramite un corpo di meccanismi di cooperazione di natura prevalentemente informale[4]. Tale interazione si è sviluppata principalmente su un'asse verticale tra livello centrale e livelli periferici (molto meno sul piano orizzontale, ovvero tra gli stessi livelli periferici), ha assunto forma bilaterale ed è stata intrapresa prevalentemente tramite contatti personali tra funzionari pubblici e riunioni inter-ministeriali convocate per risolvere problemi contingenti o, ancora, attraverso meccanismi di consultazione. Il tutto con l'obiettivo ultimo di dare risposta a due ordini di esigenze: da un lato, quella di adottare decisioni congiunte nel caso in cui due o più amministrazioni condividessero competenze e responsabilità sul medesimo tema; dall'altro, quella di gestire in forma extra-giudiziale eventuali controversie tra il governo britannico e i tre governi devoluti[5].

In linea teorica, anche nel periodo immediatamente successivo all'introduzione della *devolution* sono stati fatti degli sforzi per formalizzare le IGRs. Innanzitutto, sono stati siglati alcuni *Memorandum of Understandings* (MoUs) che hanno definito una serie di principi di base a fondamento delle relazioni tra amministrazioni tra cui: l'obbligo di comunicazione e condivisione delle informazioni, la preventiva notificazione delle proposte d'azione, l'obbligo di cooperazione in materie di comune interesse e il rispetto reciproco della riservatezza. Si tratta di documenti che contengono dichiarazioni di intenti di natura politica siglati dagli Esecutivi, ma da cui non derivano obblighi giuridici di adempimento per le parti contraenti[6].

Sempre tramite MoUs, si è prevista la creazione di un organo, il *Joint Ministerial Committee* (JMC), quale forum omnicomprensivo di discussione e interazione[7]. Si trattava di un organo consultivo (le cui decisioni non avevano valore vincolante) incaricato di esaminare tutti i casi in cui vi fosse una sovrapposizione tra competenze devolute e centralizzate o, comunque, in cui le une andassero ad incidere in qualche misura sulle altre. Sono quelle che vengono definite le due esternalità negative della riforma devolutiva: il "*policy overlap*", da un lato, e la "*policy contagion*" dall'altro[8]. Il primo caso si verifica quando due o più livelli di governo possono influenzare una medesima *policy*, con il conseguente rischio di concorrenza reciproca; la seconda ipotesi si verifica, invece, quando una *policy* proposta o adottat-

[3] Constitution Unit, *Briefing: Devolution in the Round*, June 1996, p. 3. Tutti i report della *Constitution Unit* sono disponibili all'indirizzo: https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/reports

[4] Si veda P. Leyland, *Inter-governmental Relations Post-Devolution in the UK: Coordination, Cooperation and Concordats*, in E. A. Conde, L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Bologna, CLUEB, 2006, pp. 155-178, p. 155 e P. Anderson, *Plurinationalism, Devolution and Intergovernmental Relations in the United Kingdom*, in Y. T. Fessha et al. (eds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Palgrave Macmillan, 2022, pp. 91-111.

[5] Nel caso dell'Irlanda del Nord, quando si fa riferimento alle IGRs si intende anche le sue relazioni a livello internazionale.

[6] Cfr. J. Poirier, *op. cit*.

[7] Si veda, in particolare, il *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements* del 2013, disponibile all'indirizzo:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31615
between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf

[8] I termini sono usati da A. Scott, *The Role of Concordats in the New Governance of Britain: Taking Subsidiarity Seriously?*, Jean-Monnet Working Paper, Harvard, 8/2000, pp. 1-21, online al sito http://www.jeanmonneprogram.org/papers/00/000801.html

a da un livello va ad incidere sulle *policy choices* di un altro livello devoluto o di quello centrale.
In caso di volontà concorde del Governo di Londra e delle amministrazioni decentrate, il JMC poteva prendere in esame anche le decisioni concretamente adottate nella gestione delle varie competenze devolute nelle diverse parti del Regno. Manteneva inoltre una forma di controllo sulle forme di raccordo in essere e prendeva in esame le eventuali controversie tra amministrazioni. A tal proposito, il Governo UK e i Ministri di Galles, Scozia e Irlanda del Nord si erano impegnati a continuare a ricorrere, come regola generale, ai canali tradizionali basati su relazioni informali tra funzionari e Ministri e a rivolgersi ai *Secretaries of State for Scotland, Wales and Northern Ireland* in caso di disaccordo. Allo stesso tempo, tuttavia, avevano concordato che laddove un accordo non fosse stato raggiungibile tramite queste vie, la questione sarebbe stata sottoposta al Segretariato del JMC e decisa secondo i criteri indicati nel relativo MoU.
Questi due strumenti istituzionalizzati di regolazione delle relazioni intergovernative – MoUs e JMC – si sono rivelati tuttavia nel corso del tempo inadeguati.
Per quanto riguarda i MoUs, non solo il loro contenuto non è stato ridiscusso su base annuale, come sarebbe stato auspicabile per adeguarli ai cambiamenti via via intercorsi, ma nel periodo tra il 2001 e il 2010 non sono stati in alcun modo modificati[9].
Il JMC, d'altro canto, doveva essere convocato almeno una volta l'anno in seduta plenaria, cioè alla presenza del Primo Ministro britannico e del suo vice, del Cancelliere dello Scacchiere, dei Segretari di Stato, dei Primi Ministri e vice dei Governi devoluti, ma non è stato convocato neppure una volta tra l'ottobre 2002 e il giugno 2008, anche se da quel momento in poi ha cominciato ad essere nuovamente convocato in plenaria una volta l'anno. Una convocazione regolare non è stata garantita neppure per le sessioni non plenarie, ovvero quelle riunioni destinate alla discussione di questioni specifiche alla presenza dei rispettivi Ministri responsabili (ad es. *JMC Health*, *JMC Domestic*)[10]. Unica eccezione in questo senso è quella del *JMC European Negotiations* che è stato convocata con maggior frequenza negli ultimi anni per gestire le relazioni intergovernative nel contesto del recesso del Regno Unito dall'UE, in particolar modo con riferimento al suo impatto sull'assetto della *devolution* (si veda in proposito il paragrafo 6).
Con riferimento poi al JMC nella sua composizione per così dire "funzionale" accadeva con una certa frequenza che gli argomenti all'ordine del giorno delle riunioni spesso e volentieri non corrispondessero alle aree di maggiore interazione o sovrapposizione tra le politiche dei diversi governi coinvolti. Ad esempio, in settori quali salute ed istruzione, che sono materie oggetto di devoluzione, il JMC si è riunito poco e con scarsa regolarità; ciò con conseguente poca chiarezza su quale fosse il criterio generale da seguire per stabilire la necessità o meno di una convocazione di quest'organo[11].
Inoltre, secondo alcune forze politiche, tra cui lo *Scottish National Party*, il fatto che il JMC sia sempre stato presieduto da un Ministro del Governo britannico evidenziava un

[9] Per i riferimenti si veda D. Kenealy, *Concordats and International Relations: Binding in Honour Only*?, in Regional and Federal Studies, vol. 22, n. 1, 2012, pp. 61-85, in particolare p. 69, https://doi.org/10.1080/13597566.2011.652093.
[10] Sul JMC, si veda tra gli altri il report di Lord Dunlop, *Review into UK Government Union Capability*, November 2019, pp. 1-49, in particolare p. 31, disponibile all'indirizzo: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/605b7749d3bf7f2f132f5b4a/Lord_Dunlop_s_review_into_UK_Government_Union_Capability.pdf
[11] Si veda tra il *Chapter 1* del *Second Report del Select Committee on the Constitution della House of Lords*, disponibile all'indirizzo https://publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldconst/28/2805.htm

iale accentramento del potere nelle mani di Londra.
Questi elementi di criticità sono emersi con particolare evidenza a mano a mano che si sono manifestati importanti cambiamenti nel panorama politico del Regno Unito. Per il periodo di tempo in cui il partito laburista ha dominato la scena politica le relazioni intergovernative si sono sviluppate senza particolari intoppi, ma il quadro ha iniziato a cambiare a partire dal maggio 2010 a seguito della formazione di un Governo di coalizione tra Conservatori e Liberaldemocratici[12].

3. I *concordats* quali strumenti chiave per lo sviluppo delle IGRs

Oltre ai contatti informali, ai MoUs e al JMC, le relazioni intergovernative nell'ordinamento britannico del post-*devolution* si sono sviluppate attraverso il ricorso a particolari strumenti denominati *concordats*[13]. Si tratta di accordi non vincolanti siglati tra Esecutivo centrale ed Esecutivi devoluti (nonché tra le rispettive amministrazioni) finalizzati a regolarne i rapporti, per garantire il corretto funzionamento del complessivo assetto di governo[14]. Al pari dei MoUs anche i *concordats* sono considerati strumenti fondamentali per stabilire il ruolo dei diversi livelli di governo, soprattutto nei casi di sovrapposizione di competenze e, conseguentemente, di concorrenza nell'esercizio delle funzioni, operando quale rimedio preventivo e alternativo al *judicial review* per la gestione delle dispute intergovernative[15].
I *concordats* si occupano principalmente di delineare le regole procedurali che disciplinano la cooperazione inter-governativa, definendo il contesto di riferimento entro cui le singole amministrazioni firmatarie operano e il codice di condotta cui le stesse devono attenersi[16].
Alcuni *concordats,* multilaterali o bilaterali, sono stati adottati come allegato ai MoUs; in altri casi sono stati siglati tra amministrazione centrale e devoluta per dare contenuto a previsioni molto generiche adottate nei MoUs o per decidere su questioni specifiche di interesse per i firmatari.
Al pari dei MoUs, anche lo strumento dei *concordats* ha dimostrato di avere aspetti positivi, rispecchiando il pragmatismo tipico dell'ordinamento britannico e seguendo un approccio *problem-solving*, ma ha d'altro canto subito diverse critiche.
Innanzitutto, si è riscontrato una riduzione crescente nel loro utilizzo, a cui peraltro ha fatto seguito un tendenziale disinteresse della letteratura accademica per l'argomento[17]. Ciò con la conseguenza che anche quando tali accordi sono stati adottati raramente sono stati interessati da modifiche per adattarli al mutare delle circostanze, acquisendo di fatto una durata illimitata nel tempo.
Inoltre, nel complesso si è riscontrata una mancanza di volontà da parte del Governo britannico di rispettare quanto previsto all'interno dei *concordats* con la conseguenza che, anche a causa della natura non vincolante di questi accordi, le amministrazioni devolute

[12] A. Trench, *Intergovernmental Relations within the UK: The Pressures Yet to Come*, in Id. (ed.), *The Dynamics of Devolution: The State of the Nations 2005*, Exeter, Imprint Academics, 2005, pp. 137-160.
[13] Ciò dipende, tra l'altro, dal fatto che la necessità di raggiungere un accordo con riferimento ai principi comuni di governo del Regno Unito è emersa in un momento successivo alla formazione della legislazione sulla *devolution* al fine di affrontare le difficoltà che via via emergevano proprio quale immediata conseguenza di tale legislazione.
[14] Cfr. P. Leyland, *op. cit.*, p. 160. Così anche A. Scott, *op. cit.*
[15] Secondo R. Rawling: "*concordatry* [….*is*] *part of the 'glue' of a reinvented Union State*". Si veda R. Rawlings, *Concordats of the Constitution*, in *The Law Quarterly Review*, April 2000, pp. 257-286, p. 259.
[16] Cfr. A. Scott, *op. cit.*
[17] D. Kenealy, *op. cit.*, p. 64.

hanno potuto fare poco o nulla in caso di loro violazione. In questo senso, anche il possibile ricorso al JMC per la risoluzione di eventuali controversie politiche non sempre ha permesso ai Governi devoluti di far sentire efficacemente la propria voce; ciò anche per i motivi espressi nel paragrafo che precede, tra cui la sua convocazione irregolare e il ruolo dominante dell'Esecutivo centrale.

4. La *Review of intergovernmental relations'* del 2022: le principali novità

La Brexit e la pandemia di coronavirus hanno messo a dura prova il complessivo assetto delle IGRs. Le tensioni generate da entrambi questi eventi hanno infatti evidenziato le carenze del sistema in essere, poco strutturato e non adeguatamente sviluppato per poter affrontare situazioni che si collocano evidentemente ben oltre l'amministrazione ordinaria[18].
Al di là dei limiti specifici degli strumenti analizzati nei paragrafi che precedono, più in generale sono stati sollevati dubbi soprattutto con riguardo alla mancanza di un fondamento normativo che disciplinasse l'assetto delle IGRs, alla mancanza di un piano chiaro e strutturato di sviluppo delle stesse, alla mancanza di trasparenza nel processo di negoziazione, all'eccessiva concentrazione del potere decisionale nelle mani del Governo di Londra ed alla debolezza delle relazioni di tipo orizzontale tra istituzioni devolute[19].
Da un lato, il dibattito sul recesso del Regno Unito dall'Unione Europea tra il 2016 e il 2020 ha visto livelli di interazione intergovernativa senza precedenti, dall'altro, le posizioni divergenti sulla Brexit dei diversi Governi, insieme alla natura *ad hoc* e frammentata delle IGRs, hanno visibilmente ridotto la possibilità di raggiungere un compromesso intergovernativo sul punto. Ciò ha riportato l'attenzione sullo scopo, la struttura e la logistica dei meccanismi intergovernativi esistenti e sui principi posti alla base dell'interazione intergovernativa[20].
Sulla base di tali pressanti necessità, nel 2022 si è dato corso ad un processo di revisione della struttura delle IGRs formalizzato nel documento *Review of intergovernmental relations',* adottato congiuntamente dal Governo britannico e dai Governi devoluti[21].
Il documento ha stabilito un nuovo assetto per le IGRs al quale tutte e quattro le amministrazioni hanno aderito superando il precedente modello basato sul JMC; con esso è stato definito un processo chiaro e concordato per la risoluzione di eventuali controversie tra livelli governativi[22].
Innanzitutto, sono stati confermati i principi su cui si devono basare gli accordi inter-governativi che vengono adottati sulla base del consenso: mantenere relazioni positive e costruttive basate sul rispetto reciproco; costruire e mantenere la fiducia, sulla base di una comunicazione efficace; condividere le informazioni e rispettare la riservatezza; risolvere le controversie secondo un processo chiaro e concordato.
La principale novità rispetto al sistema precedente consiste nella formalizzazione dell'intero assetto delle IGRs, con l'introduzione di tre livelli istituzionali:

[18] Tra gli altri, si veda N. McEwen, M. Kenny, J. Sheldon and C. Brown Swan, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, in The Political Quarterly, vol. 91, No. 3, July-September, 2020, pp. 632-640.
[19] Per un esame approfondito del tema si veda D. Torrance, *Intergovernmental relations in the United Kingdom*, Research Briefing House of Commons Library, 17 November 2023, disponibile all'indirizzo: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8371/
[20] P. Anderson, *op. cit.*, p. 92.
[21] Cfr. https://www.gov.uk/government/publications/the-review-of-intergovernmental-relations/review-of-intergovernmental-relations-html
[22] Cfr. https://lordslibrary.parliament.uk/intergovernmental-relations-within-the-uk/

a) il più alto è rappresentato dal *Prime Minister and Heads of Devolved Governments Council* (cd. *the Council*), che viene convocato annualmente ed ha un ruolo di coordinamento generale rispetto ai vari livelli di governo (che, tra l'altro, sono responsabili nei suoi confronti).
Tra le sue funzioni vi è l'esame delle questioni politiche di importanza strategica per l'intero Regno Unito; la supervisione del funzionamento del sistema di governance multilivello creato dalla devoluzione; l'assunzione di decisioni relative alla direzione strategica da dare alle IGRs; la partecipazione al processo di risoluzione delle controversie; la supervisione, l'attuazione e l'eventuale revisione dell'accordo posto a fondamento della *Review*.
b) Il livello intermedio è costituito da una serie di comitati/forum che si riuniscono con maggiore frequenza: l'*Interministerial Standing Committee* (IMSC), il *Finance Interministerial Standing Committee* (F:ISC) ed eventuali altri comitati costituiti al bisogno e per un tempo determinato.
L'IMSC è un forum omnicomprensivo che prende in esame le questioni che non è sufficiente siano considerate nel contesto di un unico *Interministerial Group* (cfr. punto c)) perché implicano il coinvolgimento di più ministeri. Di regola, si riunisce una volta al mese, ma anche con frequenza più ravvicinata nel caso lo si ritenga necessario. È composto dai ministri interessati o che hanno una specifica *expertise* sul tema e al suo interno è garantita la rappresentanza sia del Governo centrale che di quelli devoluti.
Il F:ISC è andato a sostituire il principale forum di consultazione e dibattito tra il Governo britannico e i Governi devoluti sul finanziamento della *devolution*, che era il *Finance Ministers Quadrilateral*[23].
La riforma prevede ora che in presenza di una controversia sul finanziamento della *devolution*[24], se non si raggiunge un accordo, questa può essere deferita al F:ISC. Quest'organo dovrebbe essere in grado di superare i limiti del *Quadrilateral* che soffriva di molti dei difetti congeniti del sistema di relazioni intergovernative del Regno Unito: a causa della mancanza di istituzionalizzazione, il forum non si riuniva regolarmente e il suo ruolo era soggetto a vincoli legati alla situazione politica contingente e alla volontà del Governo britannico di turno[25]. Per quanto riguarda il F:ISC, invece, da un lato si prevedono riunioni con cadenza regolare per discutere l'impatto complessivo delle questioni economiche e finanziarie che riguardano il Regno Unito e, dall'altro, grazie alla sua presenza si dovrebbe limitare il ruolo pervasivo sinora ricoperto dal Tesoro nella gestione degli accordi di finanziamento.
Infine, la riforma ha previsto la possibilità di istituire all'interno di questo livello intermedio un *Interministerial Committee* (IC) di durata limitata nel tempo per discutere di eventuali questioni trasversali che normalmente rientrano nell'ambito di competenza dell'IMSC. Ciò nel caso in cui venga richiesto un esame specifico più approfondito o a causa di sviluppi politici imprevisti o nell'ipotesi in cui una questione venga posta ripetutamente all

[23] J. Gallagher, *Intergovernmental Relations in the UK: Co-operation, Competition and Constitutional Change*, in British Journal of Politics and International Relations, 14(2), 2012, pp. 198-213.
[24] Emblematico il caso della controversia sorta in seguito alla decisione del Tesoro di classificare tutta la spesa per i Giochi Olimpici di Londra 2012 come spesa riguardante tutto il Regno Unito e, quindi, non rientrante nell'ambito di applicazione della formula Barnett con effetti consequenziali sulle amministrazioni devolute. Ciascuna delle amministrazioni devolute ha dunque sollevato la questione tramite un procedimento formale in sede di JMC. In questo caso, il Governo britannico ha dimostrato una particolare attenzione nei confronti delle rivendicazioni dei territori devoluti e si è giunti infine ad un accordo. Cfr. il capitolo in questa Rivista nel numero 1/2025 di F. J. Romero Caro, *Fiscal Devolution And The Barnett Formula*.
[25] F. Romero Caro, F. J. Romero Caro, *The United Kingdom's Territorial Funding Arrangement: A Holding Together Tool?*, in F. J. Romero Caro and A. Valdesalici (eds.), *Fiscal Federalism and Diversity Accommodation in Multilevel States: A Comparative Outlook, Federalism and Internal Conflicts*, Springer, 2024, pp. 297-331, https://doi.org/10.1007/978-3-031-53759-2_10, p. 316.

'ordine del giorno dell'IMSC senza che la si possa discutere o per l'urgenza della questione da trattare.
c) Il livello più basso consiste in *Interministerial Groups* (IMGs) che discutono di politiche specifiche, riunendosi regolarmente, con la possibilità che ciascun Governo partecipante possa richiedere che una questione discussa in uno di questi gruppi venga poi sottoposta all'esame dell'IMSC o del F:ISC.
Il *Council*, l'IMSC e l'IC sono supportati nella loro attività da uno *Standing IGR Secretariat* composto da funzionari provenienti da tutti e quattro i Governi sulla base del principio di rotazione e che risponde del suo operato al *Council* stesso. Il F:ISC ha invece un suo *Secretariat* guidato collettivamente da funzionari provenienti dai suoi membri.
Una delle critiche mosse al sistema pre-riforma era quella che riguardava la procedura extra-giudiziale di risoluzione delle controversie tra i vari livelli di governo che vedeva l'Esecutivo di Londra agire allo stesso tempo come giudice e come giuria, secondo un approccio estremamente accentrato[26].
La *Review* prevede ora una procedura formale da seguire in caso di controversie, la quale si caratterizza per una maggiore interazione tra tutti i livelli ed è scandita in tre passaggi. Il primo passaggio vede la possibilità per ciascun Governo di porre all'attenzione dell'*IGR Secretariat* una controversia che non si è riusciti a risolvere a livello ministeriale ed ha conseguenze negative per i complessivi rapporti intergovernativi. La controversia viene quindi presa in esame dall'IMSC per poi essere infine esaminata in ultima sede dal *Council*. Il *Secretariat* ha l'obbligo di riferire sugli esiti della controversia includendo anche gli eventuali pareri richiesti all'esterno. Questa relazione finale deve essere presentata anche da ciascun Governo davanti alla corrispondente assemblea legislativa, spiegando le motivazioni per cui non si è riusciti a giungere ad una soluzione.
La procedura di risoluzione delle controversie relative alle relazioni finanziarie tra i vari livelli di governo si differenzia in parte da questo schema. In questo caso, il F:ISC può sottoporre le controversie all'attenzione dell'IMSC solamente quando ci sia un valido motivo per ritenere che un principio della *Statement of Funding Policy* sia stato violato[27].
Passando dalla teoria alla prassi e analizzando i dati relativi all'attività effettivamente posta in essere nel contesto di questo nuovo assetto, si può notare come il panorama sia piuttosto variegato con il *Council* che non ha rispettato la regola prevista dalla riforma della riunione su base annuale, mentre l'IMSC, il F:ISC e i IMGs si sono riuniti con cadenza regolare dal 2022 ad oggi[28].
Infine, per fornire un quadro completo della struttura delle IGRs nel Regno Unito, è opportuno menzionare gli organismi preposti a tale scopo già esistenti dalla fine degli anni '90 e su cui la riforma del 2022 non ha inciso, di modo che, seppur tendenzialmente poco attivi, sono dal punto di vista teorico ancora esistenti.

[26] Cfr. P. Anderson and J. Schnabel, *Review of intergovernmental relations: the new interministerial structures are a step in the right direction*, in LSE blog, January 21, 2022, disponibile all'indirizzo: blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/intergovernmental-relations-review.
[27] La *Statement of Funding Policy* definisce, tra l'altro, la procedura da seguire in caso di disaccordo tra i ministri del Tesoro e le amministrazioni devolute con riferimento a qualsiasi aspetto relativo alla sua attuazione e alla definizione dei finanziamenti. Cfr. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47971 tement_of_funding_2015_print.pdf
[28] N. Newson, *Intergovernmental relations within the UK*, in House of Lords Library, Focus, 10 January 2024, p. 6 ss., disponibile all'indirizzo https://lordslibrary.parliament.uk/intergovernmental-relations-within-the-uk/

Si tratta del *Joint Exchequer Committee* (JEC), che è stato introdotto in corrispondenza dell'emanazione dello *Scotland Act 2012,* con il quale si autorizzava il Governo scozzese a contribuire alla definizione delle aliquote dell'imposta sul reddito. Le riunioni di quest'organismo, che è stato convocato l'ultima volta nel 2022, hanno visto la partecipazione dei *Treasury Ministers*, del *Secretary of State for Scotland* e dello *Scottish Government's Finance Secretary.* Analogamente, è stato istituito un *Joint Exchequer Committee* laddove è stata conferita dal *Wales Act 2014* alla *National Assembly for Wales* potere di variazione fiscale. In entrambi i casi si tratta di organismi creati con l'obiettivo di facilitare le relazioni istituzionali in tema di imposizione fiscale. L'ultima riunione di questo organismo risale al 2016. In tema di welfare, dopo la devoluzione con lo *Scotland Act 2016* di ampi poteri in materia alla Scozia, è stato previsto un *joint working group* in cui ministri britannici e scozzesi potessero discutere di eventuali problemi derivanti dalla concreta implementazione del nuovo assetto.
Vi sono poi tutti gli organismi che si occupano delle relazioni intergovernative con l'Irlanda e l'Irlanda del Nord, tra cui il *UK Government – Northern Ireland Executive Joint Board*, il *North South Ministerial Council* (NSMC), il *British-Irish Council* e la *British-Irish Intergovernmental Conference*[29].

5. La S*ewel Convention* e l'esercizio coordinato della funzione legislativa

Quanto descritto sinora si riferisce alla relazione tra gli organi Esecutivi. Occorre però ricordare che con l'introduzione della *devolution* anche le Assemblee legislative delle varie *nations* del Regno hanno gradualmente iniziato un processo di interazione nell'esercizio della funzione legislativa nelle rispettive materie di competenza.
Da subito queste interazioni sono state disciplinate sulla base della cd. *Sewel Convention*. Come è noto, si tratta della convenzione costituzionale in base alla quale il Parlamento britannico non può normalmente legiferare nelle materie che sono state oggetto di devoluzione senza avere il consenso rispettivamente del Parlamento Scozzese, dell'Assemblea Gallese o dell'Assemblea Nordirlandese (che si manifesta nella forma di una *Legislative Consent Motion).*
Nel 2017, la *Supreme Court,* pronunciandosi sul caso *Miller* che aveva ad oggetto la procedura da seguire per il recesso dall'Unione Europea, ha avuto modo di fornire interessanti chiarimenti sulla natura giuridica di questa convenzione[30]. In quell'occasione la Corte ha escluso la sindacabilità in sede giurisdizionale della convenzione affermandone la natura esclusivamente politica. I giudici hanno, infatti, precisato di non essere "*neither the parents nor the guardians of political conventions"*, ma piuttosto *"mere observers*", ricordando che "*the Sewel Convention has an important role in facilitating harmonious relationships between the UK Parliament and the devolved legislatures. But the policing of its scope and the manner of its operation does not lie within the constitutional remit of the judiciary, which is to protect the rule of law*". In altre parole, la Corte ha affermato la mancanza in capo al Parlamento scozzese ed alle Assemblee gallese e nordirlandese di un vero e proprio diritto di veto riconosciuto per legge, ma ciononostante non ha escluso l'opportunità politica di consultare tali organi proprio in forza della convenzione che costituisce il fondamento di un rapporto armonioso e non conflittuale tra

[29] Tutte le informazioni su questi organismi sono tratte dal già citato Report della House of Commons, a cura di D. Torrance, pp. 15 ss.
[30] Si consenta il rinvio a S. Parolari, *La pronuncia della Supreme Court del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico*, in Forum Quaderni Costituzionali, 2017, disponibile all'indirizzo in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/parolari.pdf

Parlamento centrale e legislativi devoluti[31].
L'evoluzione delle relazioni tra Legislativi in via di prassi ha seguito un andamento molto simile a quanto accaduto con riferimento al rapporto tra Esecutivi: da una prima fase immediatamente successiva all'introduzione della *devolution*, in cui queste relazioni si sono sviluppate senza particolari intoppi, si è passati ad una seconda fase più complessa e difficile da gestire, che si è aggravata con la Brexit. Ciò emerge in particolare se si guarda alla relazione tra *Westminster* e *Holyrood*. Nella prima fase, il meccanismo della *Sewel Convention* è stato attivato più volte da questi due Parlamenti: tra il 1999 e il 2007 le *Sewel Motions* approvate a Edimburgo sono state ben 79, con gli esponenti politici scozzesi tendenzialmente favorevoli rispetto alla possibilità che a Londra si legiferasse al posto di Edimburgo.
A partire dal 2007, tuttavia, la posizione della Scozia rispetto a questa tendenza è gradualmente mutata e, per la prima volta nel 2011, non è stato dato il consenso legislativo nei confronti di un *Act* di *Westminster* che incideva su competenze devolute, lo *UK's Welfare Reform Bill*[32]. Allo stesso modo, nel maggio 2018 la Scozia ha rifiutato il consenso legislativo nei confronti dello *European Union (Withdrawal) Bill* promosso e poi comunque approvato da Londra, dando il via ad una crisi politica grave nei rapporti con Londra. Analogamente, anche l'approccio del Galles e dell'Irlanda del Nord è mutato nel tempo andando nella medesima direzione.
È stata ancora una volta la Brexit, dunque, a costituire quell'evento dirompente che ha incrinato le relazioni istituzionali tra organi legislativi, in modo del tutto parallelo e conforme a quanto è accaduto sul versante esecutivo. In questo caso, tuttavia, a differenza di quanto accaduto con riguardo alle relazioni intergovernative, non vi è stata alcuna revisione dello strumento della *Sewel Convention* che si conferma dunque parte integrante dell'ordinamento costituzionale britannico.

6. Alcune considerazioni conclusive

Come ha osservato Johanne Poirier: "*Each multi-layered state possesses its own toolbox of intergovernmental relations*" che riflette la storia costituzionale del rispettivo ordinamento giuridico[33].
A differenza di quello che è accaduto in altri stati composti europei (come Spagna o Belgio) l'approccio britannico è stato da subito quello di sviluppare un assetto delle IGRs basato prevalentemente sull'informalità. Ciò in conformità alla tradizione costituzionale di questo Paese e seguendo un modello comune agli ordinamenti di *common law* che tendono ad affidare la regolamentazione delle IGRs a strumenti giuridici non codificati, ma non per questo di minore rilevanza sotto il profilo costituzionale.

---

[31] Cfr. J. Atkinson, *Parliamentary Intent and the Sewel Convention as a Legislatively Entrenched Political Convention*, U.K. Const. L. Blog, February 10, 2017, reperibile all'indirizzo http://ukconstitutionallaw.org Con riferimento alle convenzioni costituzionali, si veda A. V. Dicey che nel suo libro, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution del 1885*, le definisce "*customs, practices, maxims, or precepts which are not enforced or recognised by the Courts, make up a body not of laws, but of constitutional or political ethics*…". Allo stesso tempo, Dicey chiarisce come "*a lawyer cannot master even the legal side of the English constitution without paying some attention to the nature of those constitutional understandings which necessarily engross the attention of historians or of statesmen. He ought to ascertain, at any rate, how, if at all, the law of the constitution is connected with the conventions of the constitution*…" (cfr. p. 277).
[32] Si veda il Report della House of Commons, a cura di D. Torrance, *op. cit.*, pp. 23 e ss. e ivi citato P. Cairney, *Intergovernmental Relations in Scotland: what was the SNP effect?*, 19 October 2010, disponibile all'indirizzo: https://paulcairney.wordpress.com/2010/10/18/intergovernmental-relations-in-scotland-what-was-the-snp-effect/
[33] J. Poirier, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, The Constitution Union, July 2001, pp. 1-30.

Tuttavia, dopo una fase iniziale in cui questo modello ha funzionato, anche grazie a dinamiche politiche molto lineari dovute al dominio nel panorama politico di un unico partito (i *Labour*), il sistema delle IGRs ha iniziato a vacillare. Più l'ordinamento è divenuto complesso, più è emersa la necessità di formalizzare le IGRs, non potendosi limitare la gestione delle stesse ad iniziative *ad hoc* affidate alla buona volontà dei soggetti coinvolti.
Con il passare del tempo, è risultato evidente che gli strumenti esistenti, come MoUs, JMC e *concordats,* che, pur non vincolando dal punto di vista giuridico le parti contraenti, apparivano sulla carta in grado di garantire comunque un adeguato funzionamento dei rapporti intergovernativi per la loro vincolatività politica (si parla di accordi "*binding in honour*"), non fossero più idonei a gestire la complessità del quadro politico e costituzionale a mano a mano che lo stesso veniva modificandosi. In particolare, ciò è emerso in maniera preponderante a seguito del referendum sulla Brexit del 2016, dopo il quale si è riscontrata un'espansione significativa delle IGRs, con l'Esecutivo scozzese che si attestava su una posizione antitetica rispetto al Governo di Londra nei confronti dell'iniziativa. Da quel momento sino al recesso formale dall'EU avvenuto nel 2020 la nuova commissione istituita a tal fine all'interno del JMC (*JMC EU Negotiations*) si è riunita, tanto per dare un'idea, venti volte. Tuttavia, il ricorso all'unico organismo esistente prima del 2022, il JMC appunto, non ha necessariamente prodotto risultati in termini di raggiungimento di un consenso, rimanendo forte l'idea che gli incontri al suo interno si limitassero ad uno scambio di informazioni, senza la ricerca di un accordo effettivo tra i Governi coinvolti.
In questo contesto, è intervenuta la riforma del 2022 che ha cercato di incardinare in una struttura ed in una serie di procedure formali quello che per anni era stato gestito prevalentemente in maniera spontanea, senza uno schema predefinito. Sulla carta, il nuovo assetto fornisce un fondamento strutturato e solido per sviluppare relazioni produttive, facilitando il dialogo quando le opinioni convergono e, allo stesso tempo, consolidando i meccanismi di risoluzione delle controversie quando ciò non accade. Allo stesso tempo, la riforma ha l'obiettivo del tutto condivisibile di garantire una maggior rendicontazione dell'attività intergovernativa, assicurando trasparenza, responsabilità e controllo da parte dei vari Governi coinvolti.
Certamente la formalizzazione delle IGRs può contribuire a rendere meno top-down l'intero processo, che – come si è visto – nel passato vedeva sempre Londra mantenere un ruolo direttivo. La circostanza in base alla quale i Governi debbano incontrarsi con regolarità e non solo, come accaduto in passato, a fronte della necessità di risolvere un problema contingente, può contribuire in tal senso a rafforzare la capacità degli Esecutivi devoluti di far sentire la propria voce. Sotto questo profilo, tuttavia, la riforma non appare del tutto risolutiva: si pensi che il *Council* e il F:ISC sono presieduti dal *Prime Minister* e dal *Treasury*, il che fa presagire che il Governo britannico continuerà a mantenere un ruolo centrale nel nuovo assetto, a spese dei Governi devoluti[34]. Inoltre, ancora una volta, anche questa riforma non si è occupata dell'Inghilterra priva com'è di istituzioni proprie e, quindi, di una propria rappresentanza all'interno dei neocostituiti forum di incontro, con il Governo britannico che continua ad intervenire oltre che per il Regno nel suo complesso anche per questa sua parte, con tutte le conseguenze del caso sotto il profilo costituzionale e

[34] P. Anderson and J. Schnabel, *op. cit.*; N. McEwen, *Worth the wait? Reforming Intergovernmental Relations*, 14 January 2022, in https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/worth-wait-reforming-intergovernmental-relations

politico[35].
Come l'esperienza comparata dimostra, affinché il sistema delle IGRs funzioni, non è sufficiente esclusivamente la sua procedimentalizzazione, laddove manchi almeno un altro elemento, ovvero un'effettiva volontà politica di collaborare e un grado di fiducia elevato nel sistema complessivamente inteso da parte di tutte le unità costitutive, collocate su un piano di parità.

[35] N. McEwen, M. Kenny, J. Sheldon and C. Brown Swan, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, cit., pp. 632-640.