

REGNO UNITO: Sovranità del parlamento britannico vs *devolution**

di Giulia Caravale **
(2 aprile 2015)

La centralità del parlamento come organo decisionale e la sua sovranità come elemento fondante della Costituzione britannica rappresentano il nucleo intorno al quale ruotano due rapporti pubblicati rispettivamente il 16 marzo 2015 dal *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni (*Constitutional implications of the Government's draft Scotland clauses*) e il 24 marzo 2015 dal *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords (*Proposals for the devolution of further powers to Scotland*). Entrambi i documenti hanno ad oggetto l'attuazione delle raccomandazioni della *Smith Commission*, la commissione istituita da David Cameron e presieduta da Lord Smith of Kelvin, per discutere i nuovi poteri dell'assemblea di Holyrood, dopo il risultato del referendum indipendentista di settembre. L'istituzione della *Smith Commission* deve essere collegata al *vow*, il giuramento che i tre principali partiti nazionali avevano sottoscritto pochi giorni prima del referendum e attraverso il quale si erano impegnati ad allargare l'ambito della devoluzione della Scozia in caso di sua permanenza all'interno del Regno. Un impegno che era apparso dettato soprattutto dalla paura che vicesse il Sì all'indipendenza, come veniva paventato dai sondaggi dei primi di settembre, e che, peraltro, era stato assunto dai partiti senza passare per un voto parlamentare né di Westminster né di Holyrood.

La commissione Smith, composta da due rappresentanti per ogni partito presente in Scozia, dopo solo due mesi di lavoro, aveva pubblicato, il 27 novembre scorso, il suo *Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament* il quale conteneva l'*Agreement* di tutte le forze politiche intorno ad un articolato progetto di riforma che prevedeva, tra l'altro, di rendere permanenti le istituzioni scozzesi, di formalizzare i rapporti convenzionali tra esecutivo e legislativo nazionale da un canto e i loro omologhi scozzesi dall'altro e di devolvere ulteriori poteri, con particolari concessioni in materia fiscale. L'*agreement* è suddiviso in tre "pilastri": 1) "providing a durable but responsive constitutional settlement for the governance of Scotland"; 2) "delivering prosperity, a healthy economy, jobs, and social justice"; 3) "strengthening the financial responsibility of the Scottish Parliament".

Le raccomandazioni contenute nel rapporto della commissione Smith sono state, poi, inserite dal governo nel *command paper Scotland in the United Kingdom: An enduring settlement*, presentato in Parlamento il 22 gennaio 2015 dal *Secretary of State for Scotland*, contestualmente alle *draft clauses*; si prevede di approvare tali proposte nella legislatura che prenderà avvio dalle elezioni del 7 maggio prossimo, indipendentemente dal risultato, dato che l'*agreement* si fonda sull'impegno congiunto di tutte le forze politiche. Il partito laburista non ha partecipato né alla redazione del *command paper*, né a quella delle *draft clauses*, ma ha comunque promesso di presentare, in caso di vittoria elettorale, un *Home Rule Bill* contenente le conclusioni della commissione Smith, entro i primi 100 giorni di governo.

Entrambi i rapporti parlamentari pubblicati nel marzo 2015 hanno preso in esame il processo che ha condotto alla presentazione delle *draft clauses* e, pur con diverse sfumature, ne hanno evidenziato lacune e difetti. I documenti hanno criticato, in particolare, l'eccessiva accelerazione che è stata imposta dal governo ai lavori della commissione Smith, al fine di fare pervenire le sue conclusioni in tempo per essere presentate in parlamento prima dello scioglimento della Camera dei Comuni. Di conseguenza, i lavori della commissione non hanno potuto avvalersi dell'indispensabile

* Scritto sottoposto a *referee*.

approfondimento che un tema così delicato avrebbe richiesto, anche attraverso il maggior coinvolgimento delle assemblee parlamentari e dell'opinione pubblica. Si tratta, infatti, di un tema di particolare rilievo che non riguarda la sola Scozia, ma tocca tre aspetti costituzionali di estrema importanza: i) gli effetti della maggior *devolution* scozzese per le altre nazioni del Regno Unito; ii) la centralità del parlamento come organo decisionale; iii) il principio costituzionale fondamentale della sovranità del parlamento.

Per quanto riguarda il primo punto si deve sottolineare che entrambi i rapporti hanno criticato la non adeguata considerazione delle conseguenze che l'accoglimento delle proposte della *Smith Commission* avrebbe sull'assetto territoriale del Regno. Si tratta di un problema per il quale il *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni ha dimostrato una grande sensibilità come risulta non soltanto dal documento del 16 marzo, ma anche dal fatto che il *Committee* ha provveduto, fin dal 19 settembre, cioè all'indomani immediato dell'esito referendario, ad avviare una propria inchiesta sulla *devolution* nell'intero Regno, nella convinzione che, come affermato dal presidente del Comitato Graham Allen: "if it's good enough to offer to Scotland, it's good enough for England, Wales and Northern Ireland". Tale inchiesta ha portato alla pubblicazione, il 23 marzo 2015, del rapporto *The future of devolution after the Scottish Referendum*.

I medesimi rilievi sono stati mossi dal *Select Committee on the Constitution* dei Lords che si è dichiarato "astonished" per il comportamento del governo il quale non ha preso in considerazione "the wider implications for the United Kingdom" delle proposte della commissione Smith. Pertanto, il *Committee* dei Lords ha invitato tutti i partiti presenti a Westminster a considerare la riforma della *devolution* scozzese in un quadro più ampio, che tenga maggiormente in considerazione anche il resto del territorio britannico.

Questi rilievi stanno a testimoniare la diffusa consapevolezza delle conseguenze degli effetti della maggior devoluzione scozzese promessa in occasione del referendum. Bisogna riconoscere che si tratta di un problema ben presente ai partiti nazionali. Ad esempio, David Cameron – subito dopo il referendum – ha voluto legare la questione scozzese a quella inglese e, proprio per trovare una soluzione all'annosa *english question*, nel dicembre scorso, William Hague ha presentato in parlamento, a nome del governo, il rapporto *The Implications of Devolution for England* in cui sono contenuti alcuni progetti da realizzarsi attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari relativi alle modalità di voto su tutti i *bills* prettamente "English". Il partito laburista, dal canto suo, ha proposto la concessione di maggiori poteri al governo locale e alle città. Ma l'impostazione che fino ad ora i partiti hanno dato al problema sembra esprimersi soprattutto in una serie di proposte su singoli punti e non appare del tutto fondarsi su una visione unitaria che riesca a fornire un quadro organico nel quale riuscire a trovare conciliazione ed equilibrio tra gli effetti delle singole riforme.

Per quanto riguarda, poi, il secondo punto, il comitato dei Lords, da un canto ha giudicato "inusual" l'istituzione della commissione Smith e il conferimento alla stessa di poteri così importanti in materia costituzionale, dall'altro ha criticato il suo lavoro perché si è svolto senza l'adeguato coinvolgimento né del parlamento di Londra né di quello di Holyrood, né della società civile. Entrambi i comitati parlamentari hanno, quindi, riaffermato la centralità del ruolo di Westminster come sede decisionale del Paese. In particolare, il comitato dei Comuni ha affermato che "we find it disappointing" che al parlamento non sia stato consentito di sottoporre ad adeguato *pre-legislative scrutiny* la materia e si è augurato che questa lacuna venga colmata nella prossima legislatura. Su questo auspicio, invece, il comitato dei Lords si è mostrato scettico e quasi rassegnato a subire un'emarginazione delle Camere. Esso ha, infatti, dichiarato: "However, the UK Parliament is expected to pass these proposals into law without significant amendment despite having been, in effect, excluded from the decision-making process. This is not the way to implement significant constitutional change".

Entrambi i comitati hanno, poi, preso in considerazione una delle raccomandazioni della commissione Smith introdotta nella *draft clause 1*, quella diretta a rendere il parlamento e il governo scozzese istituzioni permanenti, vale a dire a svincolare la loro esistenza dalla volontà di Westminster (“A Scottish Parliament is recognised as a permanent part of the United Kingdom’s constitutional arrangement” recita il testo e la stessa disposizione si applica al governo). Appare chiaro come tale disposizione sia in conflitto con il principio della sovranità del parlamento ed in particolare con la regola per cui “Parliament cannot bind its successor”. Posti di fronte all’evidente, insanabile contrasto tra il principio della sovranità parlamentare e la “permanenza” delle istituzioni della *devolution*, i comitati, in modo unanime, si sono rifatti alla distinzione tra *political* e *legal*. Il comitato dei Comuni ha, infatti, affermato che “the declaratory statement that the Parliament is permanent does not presently have any foundation in the law” e di conseguenza deve essere inteso come “a political claim rather than a legal one”. Il medesimo concetto è stato espresso dal comitato dei Lords per il quale la suddetta disposizione può essere solo “political and symbolic”, senza nessun carattere giuridico. In proposito Mark Elliott, nella *written evidence* presentata ai Comuni, ha chiarito che la *draft clause 1* non afferma che il parlamento scozzese è permanente, ma solo che esso è considerato e riconosciuto tale da Westminster. Pertanto, il rispetto del principio della sovranità del parlamento comporta, necessariamente, che la cessione di poteri alle istituzioni devolute debba essere considerata temporanea. E di fronte alle osservazioni mosse da coloro che ritenevano, allora, superflua la *draft clause 1*, Elliot ha risposto che “because the UK Parliament has provided that there shall be a Scottish Parliament, there is a Scottish Parliament: the provision is neither superfluous nor legally vacuous”. I rapporti dei due comitati condividono, comunque, la necessità di riscrivere in termini più chiari tale concetto per evitare l’insorgere di vertenze di fronte alle corti relative al “legal status of the Scottish Parliament”: i giudici inglesi potrebbero, infatti, attribuire alla *draft clause 1*, così come attualmente formulata, la capacità di produrre effetti giuridici. Un’eventualità, questa, che - a detta dei due comitati - potrebbe facilmente verificarsi in virtù del precedente costituito da alcune sentenze di *common law* che hanno riconosciuto il carattere di *constitutional status* alle leggi della *devolution* e hanno legato a tale carattere alcune conseguenze giuridiche.

Pur definendo come un “prerequisite of our United Kingdom” la presenza del parlamento scozzese, il comitato dei Comuni non ha dunque ritenuto che ciò potesse comportare un riconoscimento giuridico della sua esistenza, ma esclusivamente un riconoscimento di tipo politico. Una considerazione, questa, che consente al comitato di dare l’assist per un altro dei temi che da anni sono al centro del suo interesse e del suo campo di indagine, quello della necessità o meno di introdurre una Costituzione scritta. Su sollecitazione delle tante riforme in materia costituzionale approvate negli ultimi anni nel Regno, infatti, fin dal 2010 il *Political and Constitutional Reform Committee* si è interessato al tema anche attraverso la preziosa e stretta collaborazione con il *Centre for Constitutional and Political Studies* del *King’s College* di Londra. L’analisi ha condotto alla pubblicazione di molti ed importanti rapporti tra cui ricordiamo *Do we need a constitutional convention for the UK?*, del marzo 2013, quelli sul ruolo del giudiziario del maggio 2014 e quello sui poteri del Primo Ministro del giugno 2014, nell’ottica di una loro più chiara definizione in un testo costituzionale; quello del luglio 2014 *A new Magna Carta?* ed infine del recentissimo *The UK Constitution. A Summary, with option for reform* pubblicato il 9 marzo 2015 che raccoglie le opinioni dei tanti che hanno partecipato alla consultazione. Così il *Political and Constitutional Reform Committee* ha affermato che la stabilità delle istituzioni scozzesi sarebbe senza dubbio meglio garantita da uno *Statute of the Union* o da una *full written constitution*.

Entrambi i Comitati hanno preso in esame anche le conseguenze costituzionali della *draft clause 2*, la quale mira a definire i rapporti convenzionali tra esecutivo e legislativo

nazionale e i loro omologhi scozzesi. In particolare, la riforma dovrebbe formalizzare la *Sewel convention* e circoscrivere così la possibilità del parlamento britannico di legiferare sulle *devolved matters* nel caso in cui non vi sia l'espreso consenso dell'assemblea di Holyrood. Tale disposizione verrebbe a porre un ulteriore limite alla sovranità di Westminster, rimasta formalmente inalterata dalla legge del 1998.

Anche in questo caso le opinioni dei comitati coincidono: l'*orthodox constitutional theory*, attraverso la cui lente devono essere interpretate le leggi inglesi, consente di considerare tale disposizione non già come una limitazione della sovranità del parlamento ma – secondo il *Political and Constitutional Committee* dei Comuni – come il mero riconoscimento dell'esistenza di una convenzione. Sulla medesima linea è apparso il comitato dei Lords il quale ha considerato tale previsione un semplice "declaratory statement of intent". Del resto a parere dei comitati anche nell'ipotesi in cui tale convenzione venisse formalizzata in una legge, il parlamento di Westminster avrebbe sempre la possibilità di legiferare autonomamente, ove lo ritenesse opportuno.

I numerosi problemi che sono stati sollevati nei due rapporti e che abbiamo cercato di indicare in questa sede nonché la frammentarietà delle proposte avanzate fino ad ora dai partiti rendono quanto mai condivisibile quanto dichiarato nel lavoro *Governing in an Ever Looser Union. How the four Governments of the UK co-operate, negotiate and complete* pubblicato dall'*Institute for Government* nel febbraio 2015. Gli autori A. Paun e R. Munro hanno, tra l'altro, messo in luce, la necessità di introdurre riforme coerenti e coordinate tra loro per evitare il rischio che "that short-term political incentives mean insufficient attention is paid to the big picture, and that the UK ends up with a dysfunctional or incoherent set of devolution arrangements as a result". E' auspicabile, allora, che la prossima legislatura riesca ad intervenire in materia di *devolution* in modo organico e sempre nel rispetto della sovranità del parlamento.

** Associato di Diritto pubblico comparato, Università di Roma "La Sapienza"