



VERSO UNA NUOVA SOSPENSIONE DELLA *DEVOLUTION* NORD IRLANDESE?

di Giulia Caravale*

In questi mesi è apparso particolarmente evidente il carattere asimmetrico dell'assetto territoriale britannico. Come noto, infatti, fin dall'introduzione della *devolution* nel 1998, il governo Blair aveva conferito alle assemblee di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord poteri diversi, in considerazione delle peculiari realtà presenti nei singoli territori, e aveva lasciato fuori dal progetto devolutivo l'Inghilterra. Nel corso di questi anni il cammino della *devolution* non si è mai interrotto, anche se ha seguito percorsi diversi per ogni nazione del Regno. Così la Scozia – fin dalle origini dotata di potestà legislativa primaria - con lo *Scotland Act 2012* ha ottenuto il conferimento di nuove competenze, anche in materia fiscale, è riuscita a esprimersi sulla questione dell'indipendenza nel referendum del 18 settembre 2014 e ora attende – non senza polemiche - l'approvazione dello *Scotland Bill* che darà attuazione all'accordo della Commissione Smith.

Dal canto suo il Galles, grazie al modello fornito dalla Scozia, dopo anni di esercizio di potestà legislativa secondaria, dal 2011 può approvare proprie leggi e, stando agli

* Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma

impegni di Cameron, vedrà ampliate i propri campi di intervento e adotterà un nuovo modello di distribuzione di competenze, ispirato a quello dei poteri residui, attualmente presente in Scozia e nel Nord Irlanda.

La questione inglese è, poi, al centro degli interessi del nuovo esecutivo, il quale prevede sia di incrementare i poteri degli enti locali, introducendo anche una ristrutturazione territoriale, sia di modificare le regole procedurali di Westminster per approvare le leggi relative alla sola Inghilterra. Il progetto di riforma governativo, però, si è scontrato, nel mese di luglio, con una forte opposizione parlamentare ed è stato rinviato ai prossimi mesi.

Nonostante i naturali contrasti politici tra maggioranza e opposizione, in questa legislatura caratterizzata da una consistente presenza di deputati del partito nazionalista scozzese, è certo che il nuovo governo Cameron, uscito dalle elezioni di maggio, ha comunque i numeri per fare approvare, nel corso dei prossimi cinque anni, le sue riforme territoriali.

Del tutto diversa, invece, è la situazione dell'Irlanda del Nord. Le tredici contee che la compongono hanno, in questi anni, conosciuto un percorso particolare. Come noto l'accordo del Venerdì Santo del 1998 ha ripristinato l'assemblea di Stormont, ma il profondo antagonismo tra i partiti che avrebbero dovuto governare insieme ha avuto la conseguenza di rendere particolarmente difficile l'ordinario funzionamento del sistema. Nel 2002 le istituzioni nord irlandesi sono state sospese e la loro restaurazione nel 2007 non ha posto fine ai contrasti tra le due parti.

Gli equilibri interni al governo sono sembrati particolarmente precari nell'ultimo anno anche se lo *Stormont House Agreement* raggiunto nel dicembre scorso, dopo mesi di lunghe trattative, aveva fatto ben sperare in una possibile stabilità. L'accordo riguardava 75 punti, tra i quali rientravano sia temi simbolici (esposizione della bandiera britannica e di quella irlandese, le parate, la gestione dell'eredità dei *troubles*), sia questioni di natura economica. Uno dei punti di tale accordo prevedeva l'approvazione da parte del parlamento di Westminster di una legge che concedesse a governo e assemblea nord irlandesi il potere di modificare l'importo della *corporation tax* a partire dall'aprile 2017, a condizione che essi dimostrassero solidità economica e approvassero il *Welfare Reform Bill* in discussione a Stormont. La legge (il *Corporation Tax (Northern Ireland) Act 2015*) ha ricevuto il *royal assent* nel mese di marzo, ma l'assemblea nord irlandese - il 27 maggio - non è riuscita ad approvare il *Welfare Reform Bill*, a causa dell'opposizione del Sinn Fein e del SDLP.

L'accidentato cammino della *devolution* nord irlandese ha subito, poi, una ulteriore, grave battuta d'arresto nel corso dell'estate, quando la tensione tra le due anime contrapposte di governo si è acuita a motivo della possibile riemersione di alcune cellule dell'IRA, ufficialmente sciolta proprio 10 anni fa, nel luglio 2005. Il 13 agosto, infatti, è stato ucciso a Belfast Kevin McGuigan, ex componente dell'IRA. Secondo le indagini ancora in corso McGuigan era tra i sospettati dell'omicidio avvenuto il 5 maggio di quest'anno di un ex comandante dell'*Irish Republican Army*, Gerard "Jock" Davison e la

polizia ipotizza non solo un regolamento di conti interno, ma soprattutto la presenza attiva di alcune cellule.

La notizia della presunta attività dell'IRA ha avuto ripercussioni sul governo nord irlandese guidato da Peter Robinson, leader del DUP. Il partito Sinn Féin, attraverso il suo presidente Gerry Adams, ha respinto qualsiasi accusa di coinvolgimento con quello che – in passato- era considerato il suo braccio armato e soprattutto ha negato l'esistenza dell'IRA. Dal canto suo il Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord Theresa Villiers ha affermato di non essere sorpresa dalla dichiarazione della polizia sull'esistenza dell'IRA, anche se le prove del suo coinvolgimento non sono ancora certe.

In questo clima di incertezza e di accuse reciproche sembra molto difficile che i partiti possano riuscire a trovare l'accordo indispensabile per far funzionare le istituzioni irlandesi, fondate sul *power sharing*. Le due strade attualmente percorribili sembrano essere quella delle elezioni anticipate o – addirittura – di una nuova sospensione della *devolution*. In ogni caso la risoluzione della crisi appare lontana.

ELEZIONI

ELEZIONI PER LA CAMERA DEI COMUNI

Il **7 maggio** si sono tenute le elezioni per il rinnovo della Camera dei Comuni, le quali, smentendo i sondaggi che prevedevano un nuovo *hung parliament*, hanno registrato la vittoria del partito conservatore che ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi (331 su 650, 24 in più rispetto al 2010). I laburisti hanno perso 26 seggi rispetto alle precedenti elezioni (in totale ne hanno ottenuti 232). In termini di percentuale di voto i conservatori hanno raggiunto il 36,9%, con un incremento dello 0,8% mentre i laburisti

il 30,4% dei voti, con un aumento dell'1,5%. Lo *Scottish National Party* è divenuto il terzo partito per numero di seggi: rispetto alle elezioni del 2010 ne ha ottenuti 50 in più, vale a dire 56 dei 59 spettanti alla Scozia. Dal punto di vista della percentuale di voto, tuttavia, essendo territorialmente concentrato il partito si è collocato al quinto posto con 4,7% dei voti. Discorso opposto per l'Ukip che è, invece, il terzo partito per numero di voti (12,6%), ma essendo il suo elettorato distribuito sul territorio, è riuscito a ottenere un solo seggio. Infine, deludente il risultato del partito liberal democratico, che fino ad ora ha condiviso la responsabilità di governo con il partito di Cameron: ha perso sia in percentuale di voti (15,2% in meno del 2010) che di seggi (48 in meno).

La sconfitta del partito laburista è stata pesante soprattutto in Scozia, dove ha perso 40 dei 41 seggi che aveva. A seguito del risultato elettorale si sono dimessi il leader del partito laburista Ed Miliband, il leader dello *Scottish Labour Party*, Jim Murphy, il leader liberal democratico Nick Clegg e il leader dell'Ukip Nigel Farage. Quest'ultimo ha, poi, ritirato le sue dimissioni dopo che queste erano state respinte all'unanimità dall'Ukip. L'affluenza alle urne è stata del 66,1%

PARTITI

ELEZIONI DEI LEADERS DEL PARTITO LABURISTA E DI QUELLO LIBERAL DEMOCRATICO

A seguito della pesante sconfitta elettorale del partito laburista Ed Miliband si è dimesso e si è aperta la sfida alla leadership. Le regole per l'elezione del leader sono state innovate di recente: nel 2013, a seguito dello scandalo sulla selezione del candidato del collegio di Falkirk, Ed Miliband aveva incaricato il Lord laburista Ray Collins di studiare una riforma della materia. La sua proposta, contenuta nel *Collins Review into Labour Party Reform*, è stata approvata nel marzo 2014 dal NEC e dalla conferenza straordinaria di partito. Le nuove regole prevedono che, per presentare la propria candidatura, ogni candidato debba ottenere il sostegno del 15% del PLP e che il voto sia assegnato ad ogni elettore secondo la regola del "One Member One Vote". La formula elettorale utilizzata è quella del voto alternativo. Hanno diritto di voto i deputati e tutti gli iscritti al partito o alle associazioni affiliate. I candidati che sono riusciti a presentare la propria candidatura entro il **15 giugno** sono: Andy Burnham, già ministro ombra della sanità, Yvette Cooper, ministro ombra degli interni, Jeremy Corbyn e Liz Kendall, la più moderata. E' stato possibile iscriversi al partito e ottenere così il diritto di voto entro il **12 agosto** e il

numero degli iscritti e degli “elettori registrati” è molto aumentato allo scopo di partecipare alla scelta del leader. Le votazioni sono iniziate il **14 agosto** per concludersi il **10 settembre**. Il nome del nuovo leader (e del suo vice) sarà annunciato il **12 settembre**, durante una speciale conferenza del partito.

Molti esponenti dell'*establishment* laburista, tra cui l'ex premier Tony Blair, hanno invitato gli iscritti a non votare per Jeremy Corbyn che, a loro parere, condurrebbe alla disfatta del partito a motivo delle sue idee espressione della sinistra più radicale. Corbyn, tuttavia ha il sostegno dei principali sindacati britannici. Anche il partito laburista scozzese ha scelto un nuovo leader, Kezia Dugdale. Il suo compito sarà particolarmente arduo dato che dovrà cercare di risollevare le sorti del gruppo in Scozia anche in vista delle elezioni del parlamento di Holyrood previste per il 2016.

Il **16 luglio** è stato annunciato, poi, il nome del nuovo leader del partito liberal democratico: si tratta del quarantacinquenne Tim Farron, deputato ai Comuni dal 2005, che, con il 56,5% dei voti, ha sconfitto il rivale Norman Lamb. Farron, fervente cristiano, ha ricevuto alcune critiche, pochi giorni dopo la sua elezione, per le sue posizioni sull'aborto e i matrimoni tra persone dello stesso sesso, espresse in un'intervista.

PARLAMENTO

INIZIO DELLA NUOVA LEGISLATURA E *QUEEN'S SPEECH*

A seguito delle elezioni la Camera dei Comuni si è riunita la prima volta il 18 maggio e ha rieletto come *speaker* Johnson Bercow. Tra le novità si segnala il fatto che non è stato più istituito il *Political and Constitutional Reform Committee*, il quale -con le sue inchieste e la pubblicazione dei suoi rapporti- aveva svolto un ruolo di grande rilievo nel corso della precedente legislatura, segnata dalla atipicità di un governo di coalizione. Le competenze in materia costituzionale sono state affidate al *Public Administration Select Committee* che ha preso il nome di *Public Administration and Constitutional Affairs Committee*. Inoltre non è stato istituito un unico *select committee* per la *devolution*, né un unico ministero.

Il **27 maggio** la regina Elisabetta ha illustrato nel *Queen's Speech* il programma legislativo del governo Cameron. Si tratta di 26 disegni di legge che proseguono alcuni degli obiettivi governativi della passata legislatura soprattutto in materia economica e di

sicurezza¹. Sono previsti, anche il *bill* per l'indizione di un referendum sull'Europa e diversi disegni di legge relativi alle riforme della *devolution*.

EUROPEAN UNION REFERENDUM BILL

Introdotta in Parlamento il **28 maggio** l'*Eu Referendum Bill* prevede l'indizione di un in/out referendum in una data compresa tra il 5 maggio 2016 e il 31 dicembre 2017. Il testo è stato dibattuto ai Comuni durante questi mesi e passerà all'esame dei Lords dopo la pausa estiva. L'*Electoral Commission* ha proposto di modificare il testo del quesito referendario proposto dal governo: "Should the United Kingdom remain a member of the European Union? Yes/No" con il seguente: "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?". Tale proposta è stata accolta dall'esecutivo.

Un ulteriore argomento di discussione è stato quello relativo al periodo c.d. "purdah": il *Political Parties, Election and Referendum Act 2000* prevede alcune limitazioni alle attività del governo, delle autorità locali e dei *civil servants* nei 28 giorni precedenti ogni votazione, in modo da non influenzare l'elettorato. Il Premier Cameron desidererebbe però non applicare tali regole al periodo pre referendum nel timore di limitare fortemente l'attività del governo che ha quotidianamente a che fare con le questioni europee.

Per approfondire meglio la questione l'**8 luglio** il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni ha deciso di aprire un'inchiesta.

CAMERA DEI LORDS

Ha suscitato forti polemiche la decisione di David Cameron di nominare, il **27 agosto**, 45 nuovi Lords: la Camera alta risulta ora composta da 826 membri. 26 sono esponenti del partito conservatore, tra cui spiccano i nomi di William Hague, già leader del partito e più volte ministro, Kate Fall, vice *chief staff* del Primo Ministro, James Lupton, uno dei più generosi finanziatori del partito; 11 sono i nuovi pari liberal democratici (tra cui Menzis Campbell, già leader del partito); 8 i laburisti (tra cui gli ex ministri David Blunkett, Tessa Jowell, Paul Murphy e Peter Hain). Il governo ha risposto alle critiche affermando che è prassi consolidata riconoscere il contributo dei più stretti

¹ Per l'analisi del *Queen's Speech* sia consentito il rinvio a G. Caravale, *Il Queen's Speech 2015 e le prime difficoltà del governo Cameron*, in *Nomos*, 2/2015.

collaboratori governativi inserendoli nella *dissolution honours list*. Dal 2010 Cameron ha nominato 186 Lords.

Anche se Cameron ha confermato che la modifica della Camera alta non rientra tra le priorità dell'esecutivo il governo è disponibile ad affrontare il tema del numero eccessivo di Lords presenti nella Camera. In materia si segnala la pubblicazione, il **17 agosto**, da parte dell'*Electoral reform society* del documento dal titolo [*House of Lords: Facts vs Fiction*](#) nel quale sono state criticate sia il numero pletorico dei pari sia la composizione della Camera alta invocando una riforma.

I rapporti tra Camera alta e governo continuano, anche in questa nuova legislatura, a non essere facili come dimostrano le sconfitte subite il **21 luglio** nel corso del dibattito sul *Cities and Local Government Devolution Bill*.

HUNTING ACT

Il **14 luglio** il governo Cameron ha dovuto rinviare il voto sul progetto di introdurre modifiche, attraverso *statutory instruments*, al divieto di caccia con cani contenuto nell'*Hunting Act 2004*, a seguito dell'opposizione dello *Scottish National Party*. Anche se la legge si applica solo a Inghilterra e Galles, il partito nazionalista scozzese ha scelto – contrariamente alla prassi - di partecipare al voto e di opporsi al progetto come reazione sia alla chiusura dimostrata dal governo sulle modifiche da apportare allo *Scotland Bill* sia alla scelta di presentare la riforma EVEL senza il coinvolgimento delle opposizioni.

GOVERNO

David Cameron, dopo le elezioni, ha dato vita al nuovo esecutivo monocolore. Esso è composto da 24 *ministerial departments* e 22 *non ministerial departments*, 361 tra agenzie e *quangos*. Del Consiglio di Gabinetto fanno parte 22 ministri, compreso il Premier.

CORONA

Il **13 maggio** sono state pubblicate sul sito del governo le 27 lettere che il Principe Carlo ha scritto tra il 2004 e il 2005 a diversi politici e ministri del Regno, tra cui il Primo ministro Blair. La pubblicazione si deve alla sentenza della Corte suprema del 26 marzo

scorso (*R (on the application of Evans) and another (respondents) v Her Majesty's Attorney General (appellant)*), che ha posto fine alla lunga battaglia legale che ha contrapposto il governo al giornalista del *Guardian* Rob Evans. Questo nel 2005 aveva chiesto, in forza del *Freedom of Information Act 2000*, la diffusione del contenuto delle lettere confidenziali inviate da Carlo, ma aveva incontrato l'opposizione del governo il quale si era appellato ad una *constitutional convention* che tutelava la segretezza della corrispondenza dei reali. Nel settembre 2013, con la sentenza *Evans -v- Information Commissioner*, l'*Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber)* aveva accolto il ricorso di Evans e imposto al governo di diffondere copia delle lettere, ma l'*Attorney general* Dominic Grieve si era opposto emanando un certificato che aveva bloccato l'esecuzione della sentenza. Evans era quindi ricorso alla Corte suprema la quale, nel mese di marzo, aveva giudicato illegittimo il certificato e ordinato la pubblicazione della corrispondenza.

Le lettere - chiamate "black spider memos" per la peculiare grafia del principe e la penna nera con cui sono state scritte - hanno ad oggetto temi da sempre a cuore dell'erede al trono, vale a dire soprattutto questioni ambientali e di politica agricola.

La lettura delle missive ha suscitato polemiche sia perché emerge una sorta di attività di *lobbying* svolta dal principe ai più alti livelli, sia perché i ministri laburisti hanno tutti mostrato di tenere in grande considerazione il parere di Carlo e una profonda deferenza nei suoi confronti. Il deputato conservatore Michael Ellis, parafrasando Bagehot, ha commentato la vicenda affermando che il principe nell'esercitare il suo "right to counsel, to advise and to warn" si era limitato a "making gentle suggestions".

CORTI

ROWE REPORT

Il **3 agosto** Jenny Rowe, *chief executive* uscente della Corte suprema, ha pubblicato il suo [rapporto](#) sul processo di nomina dei giudici nella Corte suprema. Tra le raccomandazioni egli ha evidenziato la necessità di nominare, appena possibile, un giudice gallese, in considerazione dell'incremento della legislazione proveniente dall'Assemblea di Cardiff. Il primo posto di giudice dovrebbe però essere disponibile alla fine del 2016.

AUTONOMIE

Il **5 maggio** Robert Hazell ha pubblicato per il *Constitution Unit* un rapporto dal titolo [*Devolution and the Future of the Union*](#) nel quale ha affermato che la *devolution* dovrà divenire il tema prioritario della prossima legislatura. A suo parere le riforme dovranno essere affrontate tenendo presente le differenze tra le varie nazioni e le conseguenze di ogni modifica sull'ordinamento territoriale. Egli ha anche proposto l'istituzione di un unico ministero per la *devolution* con il compito di definire un quadro unitario delle riforme.

A seguito della vittoria elettorale il partito conservatore ha confermato il suo progetto devolutivo esteso alle quattro nazioni del Regno che continueranno ad avere poteri differenti. Le riforme proposte riguarderanno anche il governo locale.

Il *Constitution committee* dei Lords ha aperto una inchiesta il **24 luglio** su *The Union and devolution* per dare un contributo al processo di riforme territoriali che risponda alle esigenze di rafforzare l'Unione e allo stesso tempo garantire una maggior autonomia territoriale.

SCOZIA

Il **28 maggio** è stato presentato lo *Scotland Bill* il quale attua le proposte contenute nell'accordo raggiunto dalla commissione Smith alla fine del 2014. Anche se l'accordo è stato sottoscritto da tutte le forze politiche non sono ancora stati sciolti alcuni dei nodi che nel mese di marzo erano stati evidenziati dai comitati parlamentari. Inoltre il *bill* è stato criticato dalla *First Minister* scozzese Sturgeon che ha denunciato la mancanza delle disposizioni relative ai poteri in materia di *welfare*. I tentativi da parte dello *Scottish National Party* di apportare modifiche al testo sono stati respinti dal partito conservatore.

GALLES

Il governo Cameron ha annunciato, nel discorso della Corona, future riforme anche per il Galles, che prevedono il conferimento di nuovi poteri in materia di energia, trasporti e disciplina delle elezioni locali e una nuova modalità di redistribuzione delle competenze.

IRLANDA DEL NORD

Il *Queen's Speech* ha previsto riforme anche per l'Irlanda del Nord. Tuttavia, come abbiamo sottolineato, il futuro della *devolution* nord irlandese appare incerto.

Come abbiamo detto l'assemblea di Westminster aveva concesso al governo e all'assemblea nord irlandese il potere di modificare l'importo della *corporation tax* a partire dall'aprile 2017, a condizione però di approvare la riforma del *welfare*. Il **27 maggio** l'assemblea nord irlandese non è riuscita ad approvare il *Welfare Reform Bill*, a causa dell'opposizione del *Sinn Fein* e del SDLP i quali hanno adoperato la c.d. *petition of concern*, prevista a Stormont, una richiesta, che deve essere sottoscritta da almeno 30 deputati, e che prevede l'approvazione di una legge con la maggioranza qualificata. In caso di approvazione della *petition* la decisione deve ottenere il consenso di almeno il 60% dei presenti votanti, con almeno il 40% dei consensi del gruppo dei nazionalisti e di quello degli unionisti.

Il mancato accordo ha messo a dura prova le relazioni tra i nazionalisti e gli unionisti al governo e a rischio gli equilibri interni alle istituzioni nord irlandesi. In questo quadro – come abbiamo visto – i rapporti all'interno del governo si sono ulteriormente complicati a seguito dell'omicidio di Kevin McGuigan e dei sospetti di un ritorno in attività dell'IRA.

Il **29 agosto** l'*Ulster Unionist Party* (UUP) ha deciso di lasciare il governo perché non vuole condividere il potere con il *Sinn Fein*.

INGHILTERRA

L'Inghilterra è rimasta in questi anni esclusa dalla *devolution*. Il governo Cameron per porre rimedio a tale asimmetria ha deciso di intervenire da un canto attraverso una modifica delle procedure parlamentari dei Comuni in modo da consentire ai deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi di avere alcuni canali esclusivi per esprimersi sugli *English bills* (progetti sintetizzati nell'acronimo EVEL: *English Votes for English Laws*), dall'altro attraverso un rafforzamento del governo locale.

Per quanto riguarda il primo aspetto Cameron ha inserito nel discorso della Corona la proposta di modificare i regolamenti parlamentari per permettere di conferire ad un apposito "English Grand Committee" il potere di veto sui *bill* in discussione prima della terza lettura e, attraverso il *Leader* dei Comuni Chris Grayling, il **2 luglio** ha illustrato alla

Camera il progetto governativo². Cameron ha cercato di forzare i tempi di approvazione della modifica, richiedendo anche un “emergency debate” sulla materia che si è tenuto il **7 luglio**. Ma l’obiettivo del Primo ministro di approvare la riforma il **15 luglio** è fallito per l’opposizione congiunta dei laburisti, liberal democratici e dello *Scottish National Party*, i quali hanno insistito sia per un maggiore coinvolgimento dell’opposizione nella riforma, sia per la scelta di una fonte diversa dai regolamenti parlamentari. Cameron ha quindi deciso di rinviare la questione all’autunno.

In proposito il **21 luglio**, il *Public Administration and Constitutional Affairs Select Committee* (PACAC) ha deciso di aprire un’inchiesta sulle implicazioni costituzionali della riforma degli *Standing Orders* dei Comuni voluta dal governo, in modo da comprendere a pieno le conseguenze della regola *English Votes for English Laws*.

Sotto il secondo aspetto, quello delle riforme locali, il ministro Osborne a Manchester ha illustrato il **14 maggio** il progetto di *devolution* per l’Inghilterra che prevede di conferire alle città inglesi poteri in materia di alloggi, trasporti, pianificazione. Proprio a Manchester nel 2017 sarà eletto per la prima volta il sindaco della *Greater Manchester*, un’area composta dall’unione di 10 *councils*. Osborne ha definito il progetto una autentica “revolution in the way we govern England”.

Il **15 luglio** i membri del *Cornwall Council* hanno, poi, presentato il documento [*Case for Cornwall*](#) il quale contiene la richiesta, indirizzata al governo, di conferire maggiori poteri in materia di trasporti urbani e investimenti.

Il **19 luglio** sono, infine, iniziati i colloqui tra il governo e sette autorità locali del nord est inglese (a maggioranza laburista) in merito all’introduzione di un sindaco direttamente eletto. I colloqui rientrano nel progetto di Osborne di creare una “Northern Powerhouse” per aiutare lo sviluppo di questa zona dell’Inghilterra.

²Sulla vicenda e sui dettagli del progetto governativo G. Caravale, *Il Queen’s Speech ...*, cit..