



SOVRANITA' PARLAMENTARE VS SOVRANITÀ POPOLARE: NEL REGNO UNITO SI DISCUTE "THE CONSTITUTIONAL CASE OF THE CENTURY"

di Giulia Caravale*

Il caso [*R \(Miller\) -v- Secretary of State for Exiting the European Union*](#) è stato definito dai commentatori politici e dalla dottrina come “the constitutional case of the century”¹. I fatti che hanno condotto alla sentenza sono noti: a seguito dell’inaspettato risultato del referendum sulla *Brexit* del 23 giugno scorso e delle dimissioni del premier Cameron, il nuovo Governo May ha deciso che attiverà, a marzo 2017, la procedura di recesso dall’Unione Europea, prevista dall’articolo 50 del Trattato di Lisbona, senza chiedere il preventivo voto del Parlamento. Secondo il Governo, infatti, tale attivazione si fonda sull’esercizio del potere estero e, dunque, di una prerogativa regia, di fatto esercitata in via esclusiva dall’esecutivo. L’interpretazione della May, tuttavia, non è stata condivisa da tutti. Molti esponenti della dottrina e del mondo politico hanno infatti osservato che il coinvolgimento del Parlamento nella procedura di attivazione dovrebbe essere quanto meno politicamente opportuno, anche per il ruolo che nei prossimi mesi l’Assemblea dovrà svolgere nell’abrogazione dell’*European Communities Act 1972*. Altri,

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

¹ Così, ad esempio, P. Eeckhout, *The UK decision to withdraw from the EU: parliament or government?*, October 27, 2016, *Constitution Unit*

poi, hanno sostenuto come obbligatoria la preventiva autorizzazione da parte delle Camere, ritenendo meramente “advisory” il referendum e quindi indispensabile il voto dell’Assemblea sulla materia. Si tratta quindi di una complessa questione di “conflitto di competenza” tra Governo e Parlamento che peraltro si connette ai principali temi del diritto costituzionale inglese, quali quello del rapporto tra le fonti del diritto, del ruolo del referendum, del rapporto tra la sovranità popolare e quella parlamentare, della *rule of law*, dell’indipendenza della magistratura e, *last but not least*, delle relazioni tra Westminster e le Assemblee devolute.

Tale conflitto ha trovato una prima soluzione con la sentenza Miller, emanata il **3 novembre** a seguito di un ricorso di *judicial review* presentato alla *High Court* di Londra (*Administrative Court*) da alcuni cittadini. I tre giudici della Corte, il *Lord Chief Justice* Lord Thomas of Cwmgiedd, il *Master of the Rolls* Sir Terence Etherton e il *Lord Justice* Sales hanno sentenziato che spetta al Parlamento autorizzare l’attivazione della procedura dell’articolo 50. L’*holding* della sentenza Miller ha affermato che: “the Secretary of State does not have the power under the Crown’s prerogative to give notice pursuant to Article 50 of the TEU for the United Kingdom to withdraw from the European Union”.

A parere della Corte, dal principio fondante la Costituzione britannica, quello della sovranità del Parlamento, deriva la regola per cui le prerogative regie non possono essere utilizzate per abrogare le leggi e limitare i diritti dei cittadini. Un principio affermatosi in via di prassi, ricordato dal *Bill of Rights* e confermato da diverse sentenze di *common law* a partire dal XVII secolo. I giudici hanno ritenuto irreversibile l’attivazione della procedura dell’articolo 50 e, di conseguenza, i diritti dei cittadini garantiti dalla normativa europea

subiranno modifiche sin dall'inizio dell'attivazione stessa. La natura irreversibile dell'attivazione è stata condivisa dal Governo, ma su di essa sono stati sollevati dubbi da parte di chi sostiene che il Paese membro che ha avviato la procedura di recesso abbia il diritto di ritirare la richiesta nel corso delle trattative. Sulla questione la competenza, comunque, non spetta ad una Corte nazionale, ma alla Corte di Lussemburgo.

L'irreversibilità della procedura ha spinto la Corte ad affermare, quindi, che il Governo non può agire senza la preventiva autorizzazione del Parlamento e non deve rinviare l'intervento dell'Assemblea al momento successivo alla conclusione del negoziato. La Corte non ha accolto nemmeno la tesi dell'esecutivo secondo cui il Parlamento nel momento in cui ha approvato la legge del 1972, con la quale ha deliberato l'ingresso nella CEE, ha implicitamente riconosciuto alla Corona, e quindi al Governo, la prerogativa di recedere dai trattati.

Centrale per la soluzione del caso è stata l'interpretazione data all'*European Union Referendum Act 2015*, la legge che ha autorizzato il referendum sulla *Brexit*. In assenza di una Costituzione scritta o di una normativa unica per la disciplina della materia referendaria, infatti, nel Regno Unito l'indizione di un referendum, sia esso nazionale sia locale, ha bisogno di una specifica legge che ne disciplini non solo le modalità di svolgimento, ma anche gli effetti. La legge del 2015 appare particolarmente laconica in proposito, limitandosi a stabilire che si sarebbe tenuto un referendum sulla permanenza in Europa e a fissare l'elettorato attivo, senza nulla dire sulle conseguenze della consultazione. Mentre il Governo ritiene che, con l'approvazione della legge del 2015, il Parlamento si sia già espresso e abbia autorizzato di fatto l'esecutivo ad attuare il

risultato referendario, i giudici della *High Court*, invece, hanno interpretato il silenzio dell'atto come volontà di indire un referendum esclusivamente *advisory* e non *mandatory*, un referendum che non ha quindi autorizzato in alcun modo il Governo ad attivare da solo l'articolo 50. L'interpretazione data dalla Corte è in linea, quindi con quanto sostenuto sia da gran parte della dottrina britannica sia dal rapporto della Camera dei Lords del 2010 sui *referendum*. Una lettura secondo la quale i referendum nel Regno Unito hanno carattere *advisory* in ossequio al principio della sovranità parlamentare e della *representative parliamentary democracy*, almeno che non sia il Parlamento, attraverso la legge istitutiva del referendum, a stabilire gli eventuali effetti della consultazione. Come ricordato dal Lord Chief justice nella sentenza Miller “the most fundamental rule of the UK constitution is that parliament is sovereign”, e quindi non è possibile attraverso un referendum “override” la sovranità del Parlamento. Anche se il referendum è divenuto strumento ricorrente nel Regno Unito, nel diritto costituzionale britannico non appare essersi affermato il concetto di sovranità popolare come *legally determinative principle* tanto che, secondo numerosi esponenti della dottrina, al Parlamento potrebbe essere riconosciuto sul piano giuridico (anche se non su quello morale o politico) l'autorità di opporsi all'attivazione dell'articolo 50.

La Corte ha poi riconosciuto il principio affermatosi nel *common law* secondo il quale l'*European Communities Act 1972* è un *constitutional statute* e non può essere quindi oggetto di abrogazione implicita, come affermato in diverse altre sentenze, nè può essere modificabile attraverso l'esercizio di una prerogativa.

La sentenza non è entrata nel merito della scelta referendaria o dell'opportunità di uscita dall'Unione, limitandosi a esaminare il caso come “a pure question of law”: a detta di Lord Thomas: “The court is not concerned with and does not express any view about the merits of leaving the European Union: that is a political issue”. Ciò nonostante alcuni organi di stampa e alcuni politici, in particolare gli esponenti dell'UKIP, hanno aspramente criticato la sentenza e attaccato i giudici accusandoli di essere “nemici del popolo”. Non sono comunque mancate le voci schierate a difesa dei giudici e della loro indipendenza, anche tra coloro che non hanno condiviso il contenuto della sentenza.

La pronuncia della *High Court* non ha comunque modificato il programma politico del Governo di richiedere l'attivazione dell'articolo 50 nel mese di marzo e la Premier May ha presentato ricorso alla Corte suprema, utilizzando la procedura nota come *leap frog* che permette di saltare la fase intermedia di fronte alla Corte d'appello.

La Corte suprema si è occupata del caso dal **5 all'8 dicembre** e la sua sentenza è attesa per il mese di gennaio. Per la prima volta da quando ha iniziato a funzionare la Corte si è riunita nell'intero *panel* di 11 componenti e già in questa prima fase ha adottato scelte che appaiono particolarmente importanti dato che ha accolto la richiesta avanzata dalle amministrazioni devolute di partecipare alle udienze. Senza dubbio il sistema di governo multilivello presente nel Regno e l'interconnessione tra la materia europea e quella devoluta rendono le Assemblee di Scozia, Galles e Irlanda del Nord particolarmente interessate a esprimersi sulla *Brexit*. La situazione, poi, è resa più complessa dal fatto che in Irlanda del Nord e in Scozia i cittadini si sono espressi a favore del *Remain*, mentre in Inghilterra e Galles è prevalso il *Leave*. Bisogna ricordare

che la legge di indizione del referendum non ha riconosciuto alcun ruolo alle Assemblee devolute, né ha previsto la necessità di una doppia maggioranza da ottenere, non solo nel Regno Unito, ma anche nelle singole nazioni che lo compongono. E nemmeno la sentenza Miller ha coinvolto direttamente le nazioni devolute. Tuttavia i governi scozzese e gallese si sono rivolti alla Corte suprema per essere ammessi a partecipare alle sue udienze e il **18 novembre** la stessa Corte ha accolto la loro richiesta precisando che essi possono intervenire per esprimere la loro opinione esclusivamente nelle aree di loro competenza o rilevanti per il diritto locale. La decisione della Corte ha avuto l'effetto di ampliare l'oggetto della questione: non si tratta più solo del solo tema del conflitto di competenza tra Parlamento e Governo, ma anche del ruolo delle amministrazioni devolute nel processo di *Brexit*.

La posizione delle nazioni è differente: in Scozia la *First Minister* Sturgeon aveva dichiarato, fin dal suo insediamento nel 2014, che la *Brexit* avrebbe comportato un nuovo referendum per l'indipendenza, impegno inserito anche nel *manifesto* elettorale dello *Scottish National Party* redatto in occasione delle elezioni dell'Assemblea di Holyrood del maggio 2016. Il [*Lord Advocate*](#) scozzese, il principale *law officer* del Paese, di fronte alla Corte suprema ha affermato, tra l'altro, che il Governo scozzese ritiene necessario non solo il parere preventivo di Westminster prima dell'attivazione dell'articolo 50, ma – in ossequio alla *legislative consent motion* - anche di quello del Parlamento scozzese e delle altre Assemblee devolute. L'uscita dall'Unione comporterà, infatti, una modifica dell'assetto costituzionale britannico, una perdita dei diritti e delle libertà di cui godono i cittadini scozzesi e un cambiamento dei poteri e delle competenze della stessa Assemblea di

Holyrood. Nelle parole del *Lord Advocate* “The effects of withdrawal from the EU on devolved matters are such as to engage the legislative consent convention under which the UK parliament will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament”. Secondo il Lord Advocate la *legislative consent convention* non può essere più considerata solo una convenzione, e quindi essere anche non giustiziabile, da quando è stata inserita nella sezione 28 dello *Scotland Act* 2016.

Per quanto riguarda il Galles il [*Counsel general*](#) Mick Antoniw ha affermato, tra l’altro, che il risultato referendario deve essere rispettato, ma che l’attivazione dell’articolo 50 dovrà coinvolgere il Parlamento di Londra perché comporta cambiamenti anche alla legislazione devoluta che non può essere modificata attraverso il ricorso alla prerogativa.

Diverso è poi il caso dell’Irlanda del Nord, dato che, insieme a Miller, la Corte suprema ha esaminato anche due casi relativi alla *Brexit* provenienti dall’Irlanda del Nord. Il primo ([Re McCord’s Application \[2016\] NIQB 85](#)) era stato respinto il **28 ottobre** dalla *High Court of Justice in Northern Ireland, Queen’s Bench Division* la quale a differenza di Miller, aveva ritenuto che non vi fossero le condizioni per un intervento del giudiziario capace di fermare l’azione del Governo. Il caso McCord ruota, infatti, intorno ad una interpretazione molto estesa del principio dell’autodeterminazione fissato dal *Northern Ireland Act* 1998, dato che il ricorrente ritiene che in forza di tale atto ogni modifica all’assetto costituzionale della nazione deve essere approvato dai cittadini nord irlandesi. Di conseguenza non sarebbe possibile l’attivazione dell’articolo 50, che rappresenta di per sé un “fundamental change in the constitutional status of Northern Ireland”, senza il consenso dei cittadini nord irlandesi, i quali hanno votato contro la

Brexit. Il secondo caso (*Agnew and others*), invece, è stato promosso anche da alcuni componenti dell'Assemblea nord irlandese che affermano la necessità della *legislative consent motion* per il Nord Irlanda, prima dell'approvazione di una legge da parte del Parlamento britannico.

Il Governo May, pur avendo affermato in questi mesi la volontà di trovare il più ampio consenso tra le nazioni per l'accordo sull'uscita dall'Unione, ha anche ribadito con fermezza che la materia è di competenza esclusiva di Londra (““we will negotiate as one United Kingdom, and we will leave the European Union as one United Kingdom”, ha affermato la premier) e quindi non è oggetto di *legislative consent*, nè comporta il formale consenso delle *constituents parts* del Regno. Come ricordato da A. McHarg: “As time has gone on, that commitment to co-operation appears to have waned, and the *Miller* decision may force the UK and devolved institutions into a much more confrontational position than either side would really want”... “The UK constitution is a messy, inchoate, and above all contested affair, and the EU referendum result creates a constitutional problem of far greater complexity and sensitivity than any other which has arisen in my lifetime”².

Appare possibile affermare che il caso Miller rappresenta un'importante vittoria del Parlamento sul Governo, laddove ha stabilito che l'esclusione dell'Assemblea rappresentativa dall'attivazione dell'articolo 50 non è solo politicamente inopportuna, ma anche illegittima. Inoltre l'acceso dibattito costituzionale che si sta svolgendo da mesi nel

² A. McHarg *The Devolution Implications of the Miller Decision* (<https://policyexchange.org.uk/ailen-mcharg-the-devolution-implications-of-the-miller-decision/>).

Regno Unito mostra una interessante e sorprendente lettura pluralistica dell'assetto costituzionale britannico.

Rimane da chiedersi, infine, se la sentenza della Corte suprema consentirà di mettere veramente un punto definitivo ad una questione che presenta complessi aspetti politici non del tutto risolvibili in via giudiziaria. L'attuale composizione del Parlamento, sia ai Comuni che ai Lords, è per la grande maggioranza contraria alla *Brexit*, ma è difficile pensare che il Parlamento non riconosca il peso politico del referendum. Molti allora ritengono che una soluzione potrebbe venire da elezioni anticipate che sottopongano agli elettori anche il piano per la *Brexit*, in modo da trovare una nuova coincidenza tra la sovranità popolare e quella parlamentare**.

ELEZIONI

BYELECTIONS

Il **20 ottobre** si sono tenute due elezioni suppletive nei collegi di Batley and Spen e in quello di Witney rispettivamente vacanti per la morte di Jo Cox, uccisa pochi giorni prima del referendum sulla *Brexit*, e per le dimissioni da parlamentare di David Cameron avvenute il **12 settembre**. A Batley and Spen le elezioni sono state vinte dalla candidata laburista Tracy Brebin, mentre a Witney da quello conservatore Robert Courts.

** Il **24 gennaio** 2017, quando il presente numero della Rivista stava per essere licenziato, la Corte suprema ha emanato la sentenza [*R \(on the application of Miller and another\) \(Respondents\) v Secretary of State for Exiting the European Union \(Appellant\) REFERENCE by the Attorney General for Northern Ireland - In the matter of an application by Agnew and others for Judicial Review REFERENCE by the Court of Appeal \(Northern Ireland\) – In the matter of an application by Raymond McCord for Judicial Review*](#) di cui si darà più ampio conto nelle prossime Cronache costituzionali dall'estero.

La sentenza ha confermato il giudizio della *High Court* e dichiarato che il Parlamento dovrà approvare una legge per autorizzare il Governo ad attivare la procedura dell'articolo 50. La Corte si è divisa: otto giudici a favore hanno redatto una unica opinione di maggioranza, a cui hanno fatto seguito le tre *dissenting opinions* dei giudici Reed, Carnwath e Hughes. Unanime, invece, il giudizio relativo ai casi del Nord Irlanda, che sono stati respinti perché la Corte suprema ha affermato che le Assemblee devolute non devono intervenire nella fase di autorizzazione della procedura, dato che la materia degli affari esteri rientra tra quelle riservate in via esclusiva a Westminster e non può essere oggetto di *legislative consent motion*. Peraltro, la Corte suprema ha anche chiarito che la formalizzazione della *legislative consent motion*, introdotta nello *Scotland Act 2016* e nel *Wales Bill* in discussione in Parlamento, non ha avuto alcuna conseguenza giuridica, dato che si tratta solo del mero riconoscimento dell'esistenza di una convenzione.

Il **1 dicembre**, invece, le elezioni suppletive nel collegio di Richmond Park sono state vinte dalla candidata liberal democratica Sarah Olney. Il seggio era vacante a seguito delle dimissioni, formalizzate il **25 ottobre**, del conservatore Zac Goldsmith, in contrasto con la decisione del Governo relativa all'aeroporto di Heathrow. Goldsmith si era candidato nel medesimo collegio come indipendente, ma molti conservatori gli hanno preferito la candidata liberal democratica. La stampa ha letto il voto come protesta nei confronti della politica governativa sulla *Brexit*, e Tim Farron, il *leader* liberal democratico ha commentato; “If I tell you that nearly a third of Tory voters from the last election who voted leave in June voted Liberal Democrat yesterday, you will see that this is not just about a remain versus leave rerun, it’s about people trying to say to Theresa May: we do not like the extreme version of Brexit outside the single market you are taking us down.”

PARTITI

CONFERENZE DI PARTITO

Nei mesi di **settembre** e di **ottobre** si svolgono le tradizionali conferenze annuali dei partiti politici britannici, quest’anno segnate da parecchie novità. Dal **2** al **4 settembre** si è svolta quella dei Verdi, seguita da quella dell’UKIP tra il **16** e il **17 settembre** e quella dei Liberal Democratici tra il **17** e il **20 settembre**. La conferenza Laburista si è tenuta a Liverpool tra il **25** e il **28 settembre**, mentre quella del partito conservatore a Birmingham dal **2** al **5 ottobre**. Infine lo *Scottish National Party* si è riunito a Glasgow dal **13** al **15 ottobre**.

Il tema che ha dominato tutte le conferenze, fatta eccezione per quella laburista, è stato quello della *Brexit*. In particolare il *leader* liberal democratico Tim Farron ha ribadito l’impegno del suo partito a rimanere in Europa. Nel caso di un voto parlamentare sull’articolo 50 Farron ha annunciato che il partito voterà contro l’attivazione fino a che non otterrà l’impegno a tenere un secondo referendum sull’accordo.

Diversa, ovviamente, la posizione dell’UKIP partito che trova la sua principale ragione d’essere nell’uscita dall’Unione. A seguito del voto referendario il *leader* Farage si era dimesso e il **16 settembre** è stata eletta Diane James. Tuttavia la James si è dimessa dopo poco più di due settimane dalla sua elezione e il **28 novembre** è stato eletto come nuovo *leader* Paul Nuttall.

Particolarmente tesa, poi, la situazione interna al partito laburista. Come noto a seguito del referendum il leader laburista Jeremy Corbyn era stato accusato da alcuni esponenti del suo partito di non aver saputo assumere un ruolo di rilievo nel corso della

campagna referendaria ed era stato sfiduciato dalla grande maggioranza dei suoi deputati. Corbyn si era rifiutato di dimettersi sostenendo di avere ancora l'appoggio dei militanti del partito ed era stato "sfidato" per la *leadership* da Angela Eagle e poi da Owen Smith. Dopo il ritiro della prima, nel mese di agosto erano iniziate le procedure di voto tra i militanti che si sono concluse il **24 settembre** con la nuova vittoria di Corbyn, il quale ha ottenuto una percentuale di voti (61,8%) ancora più alta di quella dello scorso anno (59%). L'elezione del *leader* non ha posto fine, comunque, ai dissidi interni ai laburisti che, durante la conferenza, si sono divisi anche sulla modifica di alcune regole procedurali interne.

In casa conservatrice la May ha aperto la conferenza di partito parlando di *Brexit* in particolare respingendo l'idea di un secondo referendum e attaccando coloro che nel Paese non hanno ancora accettato il risultato del voto. La Premier ha comunicato che il Governo vuole attivare l'articolo 50 a marzo 2017 e ha ribadito la sua convinzione che la competenza esclusiva nell'esercizio di tale potere sia nelle mani dell'esecutivo. La Premier ha anche affermato che: "It's important that we understand the wider meaning of the referendum result and respond accordingly. It wasn't just a vote to leave the EU, but to change the way the country works and the people for whom it works forever".

Infine la Sturgeon, nel corso della conferenza dello *Scottish National Party*, ha ribadito la sua intenzione di tenere un altro referendum per l'indipendenza dato che le promesse fatte in occasione del referendum del 2014 non sono state, a suo parere, mantenute.

PARLAMENTO

BREXIT

L'assenza di un chiaro progetto governativo sui futuri rapporti con l'Unione Europea, che può presentare un'ampia gamma di soluzioni comprese tra le c.d. *hard* e *soft Brexit*, è una delle principali accuse che le opposizioni hanno mosso in questi mesi al Governo. Così il **5 settembre**, durante il primo dibattito ai Comuni in cui il ministro David Davis ha affrontato l'argomento, Emily Thornberry la portavoce laburista per la *Brexit* e il leader liberal democratico Tim Farron hanno ribadito tale convinzione e definito il discorso di Davis un "astonishingly empty statement".

La May intende presentare un *Great Repeal Bill* nel prossimo *Queen's Speech* diretto ad abrogare l'*European Communities Act 1972* e fare in modo che tutta la normativa europea venga incorporata dalle leggi nazionali.

A seguito dell'approvazione di una *opposition days motion* presentata dallo *shadow Brexit secretary* laburista Keir Starmer, l'7 **dicembre** l'opposizione laburista ai Comuni ha ottenuto l'impegno del Governo a presentare in Parlamento a **gennaio** il suo piano sulla *Brexit*, prima dell'invocazione dell'articolo 50 dato che "Parliament's responsibility to properly scrutinise the government while respecting the decision of the British people to leave the European Union".

La mozione ha affermato: "That this House recognises that leaving the EU is the defining issue facing the UK; notes the resolution on parliamentary scrutiny of the UK leaving the EU agreed by the House on 12 October 2016; recognises that it is Parliament's responsibility to properly scrutinise the Government while respecting the decision of the British people to leave the European Union; confirms that there should be no disclosure of material that could be reasonably judged to damage the UK in any negotiations to depart from the European Union after Article 50 has been triggered; and calls on the Prime Minister to commit to publishing the Government's plan for leaving the EU before Article 50 is invoked, consistently with the principles agreed without division by this House on 12 October; recognises that this House should respect the wishes of the United Kingdom as expressed in the referendum on 23 June; and further calls on the Government to invoke Article 50 by 31 March 2017". La premier May ha acconsentito anche per evitare una possibile ribellione ai Comuni da parte della propria maggioranza.

Il **20 dicembre** la premier di fronte al *Liaison Committee*, composto dai presidenti dei *Select committees* dei Comuni, ha comunicato che si augura di pervenire ad un accordo di transizione con l'Europa, ma non ha garantito che il Parlamento potrà esprimersi sul *final Brexit deal*.

Molti i rapporti pubblicati in questi mesi dai comitati parlamentari sulla *Brexit*. Tra questi si ricordano il rapporto *The invoking of article 50* pubblicato il **13 settembre** dal *Constitution Committee dei Lords* e i sei rapporti pubblicati dagli *EU Committees* dei Lords: *Brexit: parliamentary scrutiny*, *Brexit: UK-Irish relations*, *Brexit: financial services*, *Brexit: future trade between the UK and the EU*, *Brexit: fisheries*, *Brexit: acquired rights*, *Brexit: future UK-EU security and policing co-operation*. In particolare nel rapporto *Brexit: parliamentary scrutiny* del **20 ottobre** il Comitato ha evidenziato la necessità di un controllo parlamentare sull'uscita dall'Unione europea. Il comitato dei Lords sostiene la necessità di pervenire ad un compromesso tra le posizioni di Governo e Parlamento, dato che compito del Parlamento è quello di controllare che il Governo agisca in modo corretto.

Nel rapporto *Brexit: UK-Irish relations* del **12 dicembre**, poi, il comitato ha auspicato che dopo la *Brexit* venga devoluta a Stormont la competenza in merito alla libera circolazione nell'isola e che i cittadini irlandesi e britannici continuino a godere della

libertà di circolazione in entrambi i Paesi. I Lords hanno, inoltre, condiviso le preoccupazioni di coloro che considerano la *Brexit* una minaccia per la pace in Irlanda e hanno ritenuto che, durante i negoziati per la *Brexit*, il *Joint Ministerial Committee* potrà fornire un importante contributo al fine di coordinare le posizioni delle diverse nazioni.

Il lavoro di inchiesta dei comitati sta proseguendo e nuovi rapporti sono attesi per l'inizio del 2017.

CAMERA DEI LORDS

Il **17 novembre** il Governo ha definitivamente rinunciato al piano di ridurre i poteri della Camera dei Lords secondo quanto previsto nel rapporto di Lord Strathclyde pubblicato lo scorso dicembre. Si trattava di una riforma che avrebbe ridotto le competenze dei Lords nel controllo della legislazione delegata e che era stata caldeggiata sia da Cameron che da Osborne, ma fortemente criticata da entrambe le Camere. Il cambio ai vertici di Governo ha portato la May ad allontanarsi da alcuni dei progetti di Cameron anche perché, in questo caso, avrebbe introdotto un ulteriore elemento di conflitto tra Governo e Parlamento oltre a quello della *Brexit*.

Anche se il tema della riforma della Camera alta non rientra più tra le priorità del Governo May, la Camera dei Lords stessa non ha smesso di discuterne. Così, il **16 settembre** il *Lord Speaker* Lord Fowler, nel corso della sua prima intervista televisiva, ha preso posizione sulla necessità di ridurre il numero dei componenti dei Lords al fine di migliorarne il funzionamento. Il **5 dicembre**, così, si è svolto ai Lords un dibattito su una mozione presentata dal conservatore Lord Cormack, già *shadow minister for constitutional affairs*, sul numero pletorico dei componenti della Camera alta, dibattito che si è concluso con l'accordo sulla mozione che “its size should be reduced and methods should be explored by which this could be achieved.” A seguito del dibattito il Lord Speaker, Lord Fowler, ha affermato: “The House of Lords today has made a unique statement, by members themselves agreeing unanimously that it should be smaller. This is a significant step forward and represents a substantial consensus. It shows that Members of the Lords want reform and see the present size of over 800 as an obstacle in the way of the effective running of the House”.

Il dibattito ha avuto una immediata applicazione pratica dato che il **20 dicembre** Lord Fowler ha annunciato l'istituzione di un nuovo comitato interpartitico presieduto da Lord Burns che avrà il compito di esaminare la riduzione del numero dei Lords al fine di renderlo almeno simile a quella dei Comuni. Obiettivo del comitato è quello di “explore methods by which the size of the House can be reduced, commensurate with its current role and functions”.

INCHIESTE PARLAMENTARI

Il rapporto [*Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options*](#), pubblicato il **14 settembre** dal *Foreign Affairs Committee* dei Comuni presieduto dal conservatore Crispin Blunt, ha criticato l'intervento britannico e francese in Libia del 2011 che portò alla caduta di Gheddafi. Il rapporto è giunto a conclusioni analoghe a quelle del rapporto Chilcot, pubblicato a luglio scorso in relazione alla guerra in Iraq, il quale aveva messo in luce le responsabilità dell'allora Premier Blair da un canto di aver sovrastimato la minaccia irachena e dall'altro di non essersi preoccupato in modo adeguato delle conseguenze politiche del suo intervento. In proposito si ricorda che il **30 novembre** la Camera dei Comuni ha respinto, con 439 voti contro 70, la richiesta proveniente dallo SNP di istituire un'ulteriore inchiesta sul ruolo di Tony Blair nella guerra in Iraq, dato che, a parere del partito scozzese, l'ex premier non avrebbe fornito al Parlamento tutte le informazioni in suo possesso.

EVEL

Il **2 novembre** l'*House of Lords Constitution Committee* dei Lords ha pubblicato il rapporto [*English Votes for English Laws*](#). Il rapporto ha esaminato la riforma regolamentare dei Comuni introdotta lo scorso anno che ha consentito ai deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi (o in quelle inglesi e gallesi) di porre un veto sui disegni di legge relativi alla sola Inghilterra o all'Inghilterra e al Galles. Il Comitato ha affermato che dopo un lasso di tempo così limitato non risulta ancora facile comprendere quale sia la portata dell'EVEL e quali possano essere le sue implicazioni costituzionali in un Parlamento dominato dalla maggioranza conservatrice sia nel comitato che nell'intera aula. È parere del Comitato che "It is too soon to fully assess the impact of EVEL on the Union, and on Parliament's role as the central representative chamber of the whole UK. Likewise, it is too early to judge whether the procedures are robust, given the short period of time during which they have been in operation." Il Comitato ha quindi auspicato che l'impatto dell'Evel venga valutato per un periodo di tempo più lungo e che, nella nuova legislatura, sia sottoposto ad esame da parte di un *Joint Committee* che possa valutarne gli aspetti tecnico procedurali nonché quelli costituzionali,

Sul tema si è espresso anche il rapporto [*Finding the good in EVEL: An evaluation of English Votes for English Laws' in the House of Commons*](#) pubblicato il **28 novembre** da Daniel Gover e Michael Kenny per la *Constitution Unit*. Gli autori hanno affermato che il sistema ha per ora funzionato, senza incidere sul ruolo imparziale dello Speaker che ha il compito di certificare gli eventuali *all England bill*, ma hanno individuato alcune necessarie modifiche al suo funzionamento.

GOVERNO

GOVERNO MAY

Secondo i commentatori politici la May ha già conferito all'esecutivo un'impronta personale con un nuovo stile di governo. Gli osservatori riferiscono di un maggior dialogo tra i colleghi di Gabinetto e una più intensa consultazione rispetto al passato, ma notano un sistema più gerarchico nelle decisioni finali. Tali caratteristiche distinguono la Premier dalla precedente esperienza di governo Cameron, accusato di circondarsi solo dei suoi felelissimi, con cui prendeva le decisioni politiche, lasciando gli altri component ai margini.

AUTONOMIE

SCOZIA

Il **2 settembre** la *first minister* scozzese Nicola Sturgeon ha annunciato l'avvio delle "new conversation" sull'indipendenza. Nel 2007 il *first Minister Salmon* aveva istituito le *national conversation*, consultazioni pubbliche atte a diffondere in Scozia un più forte sentimento nazionale.

Il **6 settembre** la *first minister* ha annunciato il programma legislativo del suo Governo di minoranza incentrato sull'istruzione, la salute e i nuovi poteri in materia di *welfare* che sono stati devoluti alla Scozia con lo *Scotland Act 2016*.

Il **20 ottobre** il Governo scozzese ha pubblicato un [draft referendum bill](#) e aperto una consultazione pubblica sul tema.

Il **24 novembre** il ministro della giustizia scozzese Michael Matheson ha tenuto un incontro diretto a comprendere gli effetti della *Brexit* sul sistema di giustizia scozzese.

Il **20 dicembre** il Governo scozzese ha pubblicato il documento [Scotland's place in Europe](#) nel quale ha evidenziato che la Scozia dopo la *Brexit* vorrà rimanere nel mercato unico, anche se il resto del Regno decidesse di non farlo.

GALLES

Nel mese di giugno era stato presentato alla Camera dei Comuni il *Wales Bill 2016-17* il quale introduce alcune modifiche alla *devolution* gallese. Un analogo disegno di legge era stato esaminato nella scorsa sessione parlamentare in *draft*, ma ritirato a seguito delle critiche ad esso indirizzate. Il testo introduce un modello di poteri residui analogo a

quello previsto per la Scozia. Il *bill* afferma, sulla falsariga dello *Scotland Act 2016*, la “permanenza” delle istituzioni gallesi e riconosce anche l’esistenza di un “diritto gallese”, composto dalle leggi approvate sia da Westminster che dall’Assemblea di Cardiff. Il Governo gallese aveva presentato a marzo scorso nel *Government and Laws in Wales Draft Bill* un progetto per l’istituzione di una “Welsh jurisdiction” separata da quella inglese, ma tale proposta non è stata accolta da Westminster che ha preferito mantenere l’attuale sistema di corti comuni per Inghilterra e Galles. Così, nel corso dell’esame parlamentare l’emendamento introdotto da Liz Saville Roberts del *Plaid Cymru*, che prevedeva la “separation of the legal jurisdiction of England and Wales” è stato respinto (270 voti contro e 41 a favore).

Il **28 ottobre** l’*House of Lords Constitution Committee* ha pubblicato un rapporto sul [Wales Bill](#) nel quale, pur accogliendo con favore il nuovo modello di poteri residuo previsto che avvicinerà la *devolution* gallese a quella scozzese, ha criticato alcuni aspetti del *bill* e del riparto delle competenze da esso previsto. Il rapporto è entrato anche nel merito della nuova disposizione che prevede, al pari di quanto già avviene in Scozia, la “permanenza” delle istituzioni gallesi, con l’impegno del Parlamento e del Governo britannico ad abolirle solo attraverso un voto in un referendum. In proposito il comitato ha chiesto al Governo maggiore chiarezza sul tema, dato che in Scozia la “permanenza” delle istituzioni rischia di minare il principio della sovranità parlamentare ed essere un pericolo “for the coherence and stability of the Union itself”. Un pericolo, questo che era stato evidenziato anche nel rapporto *The Union and devolution* pubblicato dal Comitato nel mese di maggio.

Il *Wales Bill* ricalca quanto previsto nello *Scotland Act* anche in materia di *legislative consent*. Sul punto il comitato ha rimarcato l’assenza nel *bill* di una previsione che disciplini anche “that limb of the Convention that is concerned with UK legislation that adjusts the scope of devolved competence”, al pari di quanto accade per la Scozia. Un problema che era stato messo in evidenza dal comitato anche all’epoca dell’approvazione dello *Scotland Bill*, ma che non era stato risolto dal Governo. Il timore del Comitato è che “risks inappropriately drawing the courts into areas which have previously been within the jurisdiction of Parliament alone, namely its competence to make law”.

Il comitato, infine, si è chiesto come mai il Galles, nonostante questa legge, continui ad avere meno poteri rispetto a Scozia e a Nord Irlanda e ha pertanto evidenziato, ancora una volta, la necessità di una ‘guiding strategy’ relativa alla politica devolutiva che sia coerente e coordinata.

Il disegno di legge per il Galles è stato criticato anche dal *Constitutional and Legislative Affairs Committee* dell’Assemblea gallese nel suo [Report on the UK Government’s Wales Bill](#) pubblicato nel mese di **ottobre** nel quale ha affermato che il Governo britannico ha perso l’occasione di creare “a clearer and lasting devolution settlement” per il Galles. Il

rapporto ha affermato “We are also frustrated that a constitutional Bill of such importance—having received constructive criticism during pre-legislative scrutiny—has then been rushed through the formal legislative process in House of Commons at the expense of making sound, coherent and accessible constitutional law”.

IRLANDA DEL NORD

In questi mesi forti sono state le tensioni tra la *First Minister* Foster e il vice *First Minister* Martin McGuinness su diversi temi che hanno diviso i due partiti di Governo, il *Democratic Unionist Party* e il *Sinn Féin*, tra cui la discussa questione delle energie rinnovabili. McGuinness ha più volte invitato la *First Minister* alle dimissioni.