



L'EUROPEAN UNION (WITHDRAWAL) BILL 2017-2019: UN TEST DECISIVO PER LA TENUTA DEL GOVERNO MAY*

di Giulia Caravale**

In *office but not in power*. Questo è il giudizio espresso da alcuni commentatori politici su Theresa May dopo le elezioni anticipate per la Camera dei Comuni dell'8 giugno che la Premier aveva indetto a sorpresa per rafforzare la propria maggioranza e che hanno portato, invece, ad un nuovo *hung parliament*. La May aveva deciso di chiedere lo scioglimento della Camera poche settimane dopo aver notificato ufficialmente la scelta di uscire dall'Unione europea con il conseguente avvio dei negoziati. L'obiettivo della Premier, infatti, era proprio quello di assicurare maggiore stabilità al Paese e rendere più forte la posizione del Regno Unito rispetto all'Europa. E del resto i sondaggi ad aprile erano dalla parte dei conservatori e prefiguravano una maggioranza di 130 seggi, rispetto a quella di 17 che il partito guidato da Cameron aveva ottenuto nelle elezioni del 2015. Con una tale maggioranza la Premier avrebbe non solo potuto annientare le opposizioni in Parlamento ed affrontare i negoziati per la *Brexit* alla guida di un Governo più solido, ma anche rinviare al 2022 le elezioni successive, momento in cui il processo di uscita dall'Unione dovrebbe essere definitivamente concluso. Come detto, la Premier non è riuscita a raggiungere tale risultato, dato che alle elezioni dell'8 giugno i conservatori hanno ottenuto solo 317 seggi su 650, perdendone 13. Dal canto loro i laburisti, guidati dal leader Jeremy Corbyn, ad aprile considerato improbabile candidato Premier anche da molti esponenti del suo stesso partito e giudicato invece

* Contributo sottoposto a *peer review*

** Professore associato di diritto pubblico comparato, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

vincitore morale delle elezioni di giugno, hanno ottenuto 262 seggi, ben 30 in più rispetto al 2015. Da mettere in evidenza il ritorno in queste elezioni al sostanziale bipartitismo, non solo in termini di seggi, ma anche sotto il profilo dei voti espressi: la somma dei voti ottenuti dai due principali partiti è, infatti, stata superiore all'80% (82,4%), risultato che appare ancora più interessante se confrontato con quelli del passato, dato che dalla metà degli anni '70 a oggi, con l'unica eccezione del 1979, la somma dei voti dei due partiti non era riuscita mai a raggiungere questo livello. Per quanto riguarda gli altri risultati, lo *Scottish National Party* si è confermato terzo partito, anche se ha perso 21 dei 56 seggi che era riuscito a vincere in modo sorprendente nel 2015. Il partito liberal democratico ha invertito il *trend* negativo degli ultimi anni e ha conquistato 12 seggi, 4 in più rispetto alla passata legislatura. Infine da evidenziare l'insuccesso del partito UKIP in termini di voti, dato che è passato dal 12,6% del 2015 all'1,8%, (senza ottenere seggi), un chiaro segno della difficoltà del "single issue party" di trovare nuovi obiettivi dopo il referendum per la *Brexit*.

A seguito delle elezioni i *Tories* non hanno dato vita ad un Governo di coalizione come durante la legislatura 2010-15, ma ad un Governo monocolore con l'"appoggio esterno" del partito nord irlandese DUP, il quale ha 10 deputati ai Comuni. L'accordo garantisce in pratica al Governo una maggioranza effettiva di 13 seggi, dato che da un canto lo *Speaker* e i suoi 3 vice non partecipano alle votazioni e dall'altro la scelta dei 7 deputati del Sinn Féin di non prendere parte ai lavori dei Comuni riduce di fatto la maggioranza necessaria. Per sigillare tale sostegno i due partiti hanno sottoscritto un "confidence and supply agreement" che prevede un impegno da parte del DUP a votare per tutta la durata della legislatura a favore dei disegni di legge presentati dal Governo che possano metterne in pericolo la tenuta, tra cui quelli relativi alla *Brexit* e alla sicurezza, e dei disegni di legge in materia finanziaria. Sia i conservatori che il DUP sono impegnati a rivedere i contenuti dell'accordo al termine dell'attuale sessione parlamentare che sarà più lunga del solito, dato che durerà due anni. Il DUP ha ottenuto in cambio un ingente finanziamento per il Nord Irlanda, sollevando le immediate proteste degli esponenti dei governi scozzese e gallese i quali hanno richiesto anche per loro maggiori fondi. Molte le perplessità in merito all'accordo manifestate poi dagli esponenti degli altri partiti nord irlandesi che da mesi

tentano faticosamente di ripristinare il Governo nelle sei Contee del Nord e che giudicano il *confidence and supply agreement* un rischio per il processo di pace in Nord Irlanda.

Il Regno Unito si trova quindi a dover affrontare una delle sfide più complesse degli ultimi anni, quella della *Brexit*, con un nuovo *hung parliament* e un Governo di minoranza. In tale contesto il Parlamento nel suo complesso dovrà necessariamente offrire un contributo importante al processo di uscita dall'Unione europea. Il Governo dovrà cercare di tenere il partito coeso in modo da garantirsi la maggioranza alla Camera dei Comuni, obiettivo che potrebbe risultare non sempre facile, soprattutto nell'esame dettagliato dei disegni di legge. Peraltro il **10 luglio** la deputata *tory* Anna Soubry e il laburista Chuka Umunna hanno dato vita ad un *all-party parliamentary group (APPG) on EU relations*, un gruppo trasversale per opporsi alla *hard Brexit* prospettata dall'esecutivo. Inoltre il partito laburista, che, pur se in maggioranza contrario alla *Brexit*, ha accettato il risultato referendario, sembra indirizzarsi a favore di una *soft Brexit* che permetta la permanenza nel mercato unico e la libera circolazione di merci, capitali e persone. Il Governo poi dovrà anche ottenere l'appoggio di una Camera dei Lords contraria al progetto di *hard Brexit* della May, tenendo conto che l'assenza di un Governo di maggioranza rende più elastico il vincolo al rispetto da parte dei Lords della *Salisbury Convention*, la convenzione per cui la Camera alta non si oppone ai disegni di legge contenuti nel *manifesto* elettorale del partito che ha vinto le elezioni. Interessante la lettura di tale convenzione che è stata data ai Lords durante il dibattito successivo al *Queen's Speech*, dove è stato affermato che in caso di *hung Parliament* il rispetto della *Salisbury Convention* si traduce in un rispetto delle decisioni prese dalla Camera dei Comuni non di quelle del Governo.

Questo è il complesso quadro in cui, a settembre, il Parlamento inizierà l'esame dell'*European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019* presentato il **13 luglio** ai Comuni. Si tratta del principale *bill* relativo alla *Brexit* della sessione parlamentare, anche se non sarà l'unico dato che se ne prevedono altri 7 in materia di dogane, commercio, immigrazione, pesca, agricoltura, nucleare e sanzioni internazionali. Il disegno di legge abrogherà l'*European Communities Act 1972* e convertirà in nazionale la normativa europea in modo da evitare vuoti legislativi dovuti all'uscita dall'Unione. Inoltre il testo delegherà

ai ministri nazionali e devoluti il potere di intervenire con atti regolamentari per abrogare o modificare la normativa nazionale di derivazione comunitaria in modo da adattarla alla nuova realtà del Regno dopo l'uscita dall'Unione. Si tratta di una disposizione che ha suscitato molte polemiche per l'eccessiva delega prevista dei cosiddetti "Henry VIII powers" ai ministri e per le limitate possibilità del Parlamento di intervenire in proposito. Le opposizioni hanno accusato il Governo di voler ridurre il ruolo del Parlamento a mero spettatore del processo di *Brexit* e hanno pertanto annunciato battaglia per il futuro esame del testo. Critiche all'eccessiva delega di potere normativo ai ministri previste dal testo del disegno di legge erano stata già espressa dal *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* della Camera dei Lords nel rapporto pubblicato il 27 aprile scorso e a cui si potrebbe solo in parte ovviare accogliendo la proposta di introdurre una "constitution protection clause" che impedisca al Governo di usare tali poteri per le modifiche di rilevanza costituzionale, su modello di quanto già previsto in altre leggi (In proposito T. Khaitan, *A Constitution Protection Clause for the Great Repeal Bill?*, U.K. Const. L. Blog, 19th Jul 2017).

L'importanza del disegno di legge è evidente sotto molteplici profili ed è facile immaginare che il suo esame assorbirà in pieno l'attività parlamentare: particolare attenzione tra i costituzionalisti ha suscitato anche la nuova categoria di atti legislativi nazionali che viene introdotta dalla legge, quella delle "retained EU laws", che renderanno effettiva la normativa europea nel Regno anche dopo la *Brexit*. Pur trattandosi di leggi nazionali, queste beneficeranno del principio di supremazia di cui gode attualmente la normativa comunitaria: pertanto, fino all'uscita definitiva del Regno dall'Europa, in caso di conflitto tra normativa interna, anche approvata successivamente, e "retained EU laws" queste ultime prevarranno. I costituzionalisti hanno sollevato alcune perplessità in relazione alla compatibilità di questa disposizione con il principio della sovranità parlamentare; a tali critiche si sono aggiunte anche le osservazioni del presidente della Corte Suprema, Lord Neuberger, il quale ha chiesto al Parlamento di fare chiarezza sulla rilevanza che, a seguito della *Brexit*, avranno per le Corti nazionali le principali decisioni della Corte europea aventi ad oggetto materie trattate dalle "retained EU laws".

È facile prevedere poi che la May incontrerà ulteriori problemi per l'approvazione del testo di legge a motivo del coinvolgimento delle nazioni devolute. La Premier, infatti, dopo le elezioni, ha affermato che richiederà il voto della *legislative consent motion* da parte delle Assemblee devolute sulla legge, anche se – come chiarito dalla sentenza Miller in merito al rapporto tra convenzioni e leggi- tale voto non sarà vincolante per Westminster. Il Parlamento di Londra potrebbe, infatti, anche approvare l'*European Union (Withdrawal) Bill* con l'opposizione di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Uno scenario, tuttavia, che potrebbe portare ad uno scontro costituzionale molto grave. La Scozia ed il Galles, infatti, (in attesa della formazione del Governo in Irlanda del Nord) hanno già espresso viva contrarietà al *bill* e hanno denunciato il fatto che la sua approvazione potrebbe ridimensionare i poteri loro assegnati. In particolare la legge dovrebbe prevedere l'attribuzione delle materie "rimpatriate" da Bruxelles prima al Governo centrale e poi in seguito alle nazioni devolute, mentre la *First Minister* scozzese Sturgeon vorrebbe che, quantomeno per agricoltura e pesca, il passaggio fosse diretto da Bruxelles ad Edimburgo. In ogni caso l'uscita dall'Unione comporterà la modifica da parte di Westminster dello *Scotland Act 1998*, del *Northern Ireland Act 1998* e del *Government of Wales Act 2006*, modifica che presuppone naturalmente anche la votazione di una *legislative consent motion* da parte delle Assemblee devolute. Inoltre, mentre attualmente le leggi delle Assemblee devolute sono nulle se contrarie alla normativa europea, in seguito all'approvazione dell'*European Union (Withdrawal) Bill* tali atti non potranno essere contrari alle "retained EU laws" nazionali, pur se queste riguarderanno competenze di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Una previsione questa che ha suscitato la protesta delle Assemblee e che viene giudicata un passo indietro rispetto al cammino compiuto nell'ultimo ventennio.

Anche se l'esecutivo May si è posto l'obiettivo di fare chiarezza sul futuro del Regno Unito attraverso la presentazione dell'*European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019*, il dibattito sorto già prima dell'esame del testo da parte del Parlamento permette di condividere in pieno quanto sostenuto da Elliott, vale a dire che "the list of things that demonstrates the palpable — even existential — uncertainties involved in the UK's proposed departure from the EU is an extraordinarily long one. And the Withdrawal Bill,

far from resolving any uncertainties, merely serves to highlight and emphasise the vast scale of the uncertainty that lies ahead”.

ELEZIONI

ELEZIONI AMMINISTRATIVE DEL 4 MAGGIO

Il **4 maggio** si sono tenute le elezioni amministrative in alcuni *Councils* inglesi e gallesi e per 6 “metro-mayors” delle nuove *combined authorities* inglesi secondo il disposto del *Cities and Local Government Devolution Act 2016*. Nei *Councils* il partito conservatore ha ottenuto uno dei migliori risultati degli ultimi anni, mentre i laburisti hanno perso 250 seggi e subito alcune sconfitte significative come a Glasgow, dove vincevano ininterrottamente dal 1980. Quasi del tutto sparito l’UKIP, mentre i liberal democratici hanno perso più di 30 seggi. Se i risultati fossero rapportati al livello nazionale i *tories* avrebbero ottenuto il 38% mentre i laburisti il 27%, i liberal democratici il 18% e l’UKIP il 5%. Degno di nota il caso della contea del Northumberland nella quale il risultato di pareggio tra i candidati ha portato a determinare la vittoria della liberal democratica Rickerbery attraverso l’estrazione del filo di paglia più lungo.

Per quanto riguarda la nuova carica dei *metro mayors* alla guida dei *Councils* riunitisi nelle *combined authorities* i conservatori hanno vinto 4 elezioni (Tees Valley, tradizionale roccaforte *Labour*, Cambridgeshire and Peterborough, West of England, West Midlands), mentre i laburisti hanno vinto a Greater Manchester e a Liverpool City Region.

ELEZIONI POLITICHE DELL’8 GIUGNO

Il **3 maggio** la Camera dei Comuni è stata sciolta in vista delle elezioni anticipate dell’**8 giugno**. Nel corso delle settimane di campagna elettorale il vantaggio che i sondaggi attribuivano al partito conservatore, prefigurando una schiacciante vittoria sui laburisti, si è andato via via assottigliando. Un risultato che può essere in parte attribuito anche agli errori compiuti dalla Premier e ai suoi limiti caratteriali; la May durante la campagna elettorale è apparsa incerta e poco empatica e si è rifiutata di sottoporsi al confronto televisivo diretto con i suoi avversari. Inoltre alcuni punti del programma elettorale dei conservatori sono stati molto criticati dall’opinione pubblica, come ad esempio in materia di politica sociale; forse proprio perché sicuri della vittoria, il programma *tory* conteneva aspetti certamente di sicuro impatto negativo nella società, tra cui la c.d. “dementia tax”, una riforma che prevedeva tagli al finanziamento per la cura di malattie degenerative, come l’Alzheimer. La proposta, subito dopo le critiche, è stata ritirata in maniera ritenuta

maldestra, tanto è che da quel momento gli elettori hanno iniziato a reagire e i sondaggi a segnare una rimonta del partito laburista.

Anche in tema di *Brexit* la May ha chiesto durante la campagna una “stronger leadership” per guidare il Paese fuori dall’Europa, senza tuttavia riuscire mai a chiarire del tutto i suoi obiettivi. Gli attacchi terroristici di Manchester e Londra, infine, hanno mostrato gli errori delle decisioni politiche della May, che è stata facile bersaglio per i tagli alla sicurezza applicati nei sei anni da lei trascorsi alla guida dell’*Home Office*. Il leader laburista Corbyn si è rivelato invece più rilassato, coraggioso, empatico e sincero rispetto all’algida May ed è riuscito a conquistare il cuore anche dell’elettorato più giovane.

Questi i risultati che hanno dato vita ad un nuovo *hung parliament*: conservatori: 42,3% di voti e 317 seggi (48,8%); laburisti: 40% di voti e 262 seggi (40,3%); *Scottish National Party*: 3% di voti e 35 seggi (5,4%); liberal democratici: 7,4% di voti e 12 seggi (1,8%); DUP: 0,9% di voti e 10 seggi (1,5%); Sinn Féin: 0,7% di voti e 7 seggi (1,1%); Playd Cymru: 0,5% di voti e 4 seggi (0,6%). Gli altri 3 seggi sono andati ad un candidato indipendente, ad uno dei Verdi e allo *Speaker*. L’UKIP ha ottenuto l’1,8% dei voti e nessun seggio.

PARTITI

ELECTORAL MANIFESTOS

Il programma contenuto nel *manifesto* elettorale del partito conservatore, dal titolo [*Forward Together*](#), è stato particolarmente incentrato sulla *Brexit* e sui disegni di legge che il Parlamento sarà chiamato ad approvare in questi anni per garantire l’uscita. In materia costituzionale non si prevedeva la riforma della Camera dei Lords né l’abrogazione dello *Human Rights Act* al meno fino a che il processo *Brexit* non sarà concluso, mentre è stato proposto di abrogare il *Fixed-term Parliaments Act* 2011 approvato durante il Governo di coalizione per sottrarre al Premier il potere di scioglimento della Camera dei Comuni.

Anche il *manifesto* del partito laburista, [*For the many, not for the few*](#), ha riguardato in modo particolare la *Brexit*. Il partito è contrario all’impostazione dei negoziati dei conservatori e si è espresso a favore di un accordo che consenta di mantenere i benefici del mercato unico e di un *EU Rights and Protections Bill* che possa garantire il mantenimento dei diritti dei lavoratori, dei consumatori, dei cittadini europei residenti nel Regno e di quelli britannici presenti nei Paesi dell’Unione. Il partito laburista era favorevole anche a proseguire la partecipazione del Regno Unito sia ai progetti di ricerca europei sia ad organizzazioni come *Eurojust* e *Europol*. I laburisti si sono detti anche contrari al ripristino dei confini tra il Nord Irlanda e l’Eire. Per quando riguarda le riforme costituzionali il partito di Corbyn ha proposto l’istituzione di una *Constitutional Convention*, la riforma della

Camera dei Lords, il mantenimento dello *Human Rights Act* 1998 e lo studio di una riforma per rendere il Regno uno stato “more federalised”.

Nel *manifesto* del partito liberal democratico [*Change Britain's future*](#) è emerso, invece, il carattere europeista del partito, con il suo impegno a voler mantenere l'*European Convention on Human Rights* e soprattutto a dare, dopo le trattative con l'Europa, di nuovo la parola ai cittadini per decidere “whether to accept the deal or remain in the EU”.

ELEZIONE DEL LEADER LIBERAL DEMOCRATICO

Il **14 giugno**, dopo solo una settimana dalle elezioni, il leader del partito liberal democratico si è dimesso. Egli, infatti, cattolico osservante, ha reputato difficile conciliare il suo impegno politico con le sue scelte personali. Il **20 luglio** Vince Cable è divenuto il nuovo leader. Il settantaquattrenne Cable, unico candidato alla carica dopo la rinuncia degli altri, subito dopo la sua nomina ha dichiarato che la *Brexit* non è inevitabile.

PARLAMENTO

QUEEN'S SPEECH

Il **21 giugno**, dopo un rinvio di qualche giorno rispetto alla data precedentemente stabilita, la Regina Elisabetta ha tenuto il *Queen's Speech* nel quale ha illustrato il programma legislativo del Governo May per la prossima sessione parlamentare che durerà due anni.

Tra i 28 disegni di legge annunciati 8 riguardano la *Brexit* (oltre all'*European Union (Withdrawal) Bill* di cui abbiamo parlato nell'introduzione, il *Customs bill*, il *Trade bill*, l'*Immigration bill*, il *Fisheries bill*, l'*Agriculture bill*, il *Nuclear Safeguards Bill*, l'*International Sanctions Bill*). Alcuni *bills*, invece, riprendono quelli che erano già in esame nel corso della precedente legislatura, ma non erano stati approvati per lo scioglimento anticipato.

Il Governo May ha scelto di non presentare per ora i disegni di legge relativi ai temi che in campagna elettorale avevano suscitato polemiche, quali la riforma della scuola, le riforme sociali o la caccia alla volpe, né quelli relativi all'abrogazione del *Fixed-term Parliaments Act*. In proposito degno di segnalazione appare il dibattito sorto tra i costituzionalisti i quali si sono interrogati sugli effetti di tale riforma, chiedendosi in particolare se la semplice abrogazione possa o meno portare alla reviviscenza della prerogativa regia dello scioglimento. Nulla è stato detto dalla Regina in merito alla visita del presidente Trump che era stata fortemente osteggiata nei mesi scorsi.

Si deve anche ricordare che durante il dibattito più di cento deputati, tra cui diversi conservatori, hanno espresso il loro sostegno ad una proposta della laburista Stella Creasy diretta a consentire alle cittadine nord irlandesi di avere accesso al servizio sanitario

nazionale in tutto il Paese per interrompere la gravidanza, senza pagare le 900 sterline ora richieste. Il Nord Irlanda ha, in materia di aborto, una legislazione più restrittiva rispetto al resto del Regno e questo costringe le donne residenti nelle sei Contee del Nord che vogliono interrompere la gravidanza a recarsi altrove. La proposta è stata poi ritirata dato che l'*Education Secretary and Equalities Minister* Justine Greening si è impegnata ad eliminare tale pagamento. La questione merita di essere ricordata per due ragioni. In primo luogo perché la scelta del ministro rappresenta un cambio di rotta del Governo su un tema sul quale era intervenuta il **14 giugno** anche la Corte suprema emanando la sentenza [R \(A and B\) v Secretary of State for Health](#) nella quale aveva giudicato legittima, con 3 giudici a favore e 2 contrari, la decisione del Ministro della Salute di mantenere tale pagamento. In secondo luogo perché l'evento ha mostrato la forza dei *backbenchers* all'interno un *hung parliament* e la loro capacità di organizzarsi e sostenersi, forse in questo caso spinti anche dalla paura che l'accordo con il DUP, partito dalle posizioni molto conservatrici, potrà condizionare il Governo su scelte come questa.

FORMAZIONE DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Nella nuova Camera dei Comuni un ruolo molto importante sarà rappresentato dalle Commissioni parlamentari dato che, riflettendo la composizione dell'aula, non saranno dominate dal partito di maggioranza con la conseguenza di garantire un controllo più penetrante sulla politica governativa. Il **12 luglio** sono stati scelti i presidenti dei *Select Committees*, 19 dei quali dovranno controllare altrettanti dipartimenti a cui si aggiungono quelli relativi a *Environmental Audit, Procedure, Public Administration and Constitutional Affairs, Petitions, Public Accounts and Standards, Exiting the European Union, Women and Equalities*. Alcuni presidenti sono eletti a scrutinio segreto dall'intera Assemblea, secondo la riforma introdotta per la prima volta nel 2010 a seguito delle raccomandazioni proposte dalla commissione Wright. Le presidenze sono state così distribuite: 13 al partito conservatore, 12 al partito laburista, 2 allo *Scottish National Party* e 1 ai Lib Dems.

GOVERNO

BREXIT

Dopo le elezioni la May ha formato un nuovo Governo di minoranza che si fonda sull'[accordo](#) formalizzato il **26 giugno** con il *Democratic Unionist Party* (DUP). Molti i ministri che sono stati confermati dal precedente esecutivo tra cui il Cancelliere dello Scacchiere Philip Hammond, il ministro degli esteri Boris Johnson, il ministro per l'uscita dall'Unione europea David Davis. Il risultato deludente alle elezioni ha portato Nock

Timothy e Fiona Hill, i due principali e discussi consiglieri personali della May, a rassegnare le loro dimissioni.

Il **19 giugno** hanno preso il via i negoziati sulla *Brexit* con l'incontro a Bruxelles tra il ministro David Davis e Michel Barnier il responsabile dei negoziati sulla *Brexit* per la Commissione europea. Le trattative sono proseguite poi anche con altre due tornate di incontri, a metà **luglio** e a fine **agosto**, senza tuttavia registrare nessun progresso decisivo. L'Europa ha mosso al Regno Unito la pesante accusa di avere ancora le idee molto confuse. Proprio l'incertezza delle trattative fa aumentare le fila di coloro (da ultimo anche [Vernon Bogdanor](#)), che continuano a ventilare la prospettiva di tenere un ulteriore referendum prima dell'uscita dall'Unione, in modo da permettere ai cittadini di votare sui termini dell'accordo raggiunto dal Governo.

Il Governo il **13 luglio** ha pubblicato tre distinti *position papers* per i negoziati, uno sui [Nuclear materials and safeguards issues](#), uno relativo agli [Ongoing judicial and administrative proceedings](#) ed il terzo su [Privileges and immunities](#).

CORTI

R (ON THE APPLICATION OF UNISON) (APPELLANT) V LORD CHANCELLOR (RESPONDENT)

Nei casi di *judicial review* le Corti inglesi valutano se l'autorità esecutiva (ministeri, autonomie locali, tribunali, agenzie) stia agendo nell'ambito dei poteri conferitigli dal Parlamento e non operi quindi *ultra vires*. Tale controllo non sempre si ferma alla sola legittimità e, in alcuni casi, coinvolge anche il merito. In proposito di sicuro interesse è la sentenza della Corte suprema [R \(on the application of Unison\) \(Appellant\) v Lord Chancellor \(Respondent\)](#) del **26 luglio**. Il caso riguarda un procedimento di *judicial review* relativo ad un *Order* emanato dal Lord Cancelliere (*Employment Tribunals and Employment Appeal Tribunal Fees Order 2013*) in esecuzione del *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* il quale attribuisce al ministro il potere di “prescribe fees payable in respect of anything dealt with by...” a cui segue l'elenco di alcuni tribunali. Il sindacato UNISON aveva fatto ricorso contro il “Fees Order” del *Lord Chancellor* ritenendolo illegittimo.

La sentenza redatta da Lord Reed ed emanata con il consenso unanime della Corte suprema ha giudicato l'*Order unlawful* e ha ritenuto che il ministro aveva mal interpretato la legge del 2007. Il pagamento introdotto dall'*Order* del Lord Cancelliere, infatti, è giudicato contrario al “constitutional right of access to the courts” che deve essere considerato “inherent in the rule of law”, un diritto riconosciuto fin dalla Magna Carta, consolidato dal *common law* e contenuto nel diritto dell'Unione europea. Il ministro Dominic Raab a

seguito della sentenza ha dichiarato che il Governo “will take immediate steps to stop charging fees in employment tribunals and put in place arrangements to refund those who have paid them”.

Molte le osservazioni da fare in merito a questa sentenza. In primo luogo è interessante ricordare quanto affermato da Lord Reed in relazione al ruolo che le Corti devono svolgere nel Regno soprattutto nel rapporto con il Governo: “Courts exist in order to ensure that the laws made by Parliament, and the common law created by the courts themselves, are applied and enforced. That role includes ensuring that the executive branch of government carries out its functions in accordance with the law. In order for the courts to perform that role, people must in principle have unimpeded access to them. Without such access, laws are liable to become a dead letter, the work done by Parliament may be rendered nugatory, and the democratic election of Members of Parliament may become a meaningless charade. That is why the courts do not merely provide a public service like any other”.

In secondo luogo la sentenza risulta interessante per le riflessioni avanzate in merito al rapporto tra sovranità parlamentare e *rule of law* che come noto tradizionalmente protegge gli individui dagli abusi dell’“arbitrary government”. Nella sentenza in esame la Corte ha utilizzato la *rule of law* ed i principi ad essa connessi come criteri attraverso cui interpretare la legge. E, così facendo, secondo molti, ha agito come una corte costituzionale. Come affermato da M. Hain (*Guardians of the Constitution – the Constitutional Implications of a Substantive Rule of Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 12th Sept 2017) il conflitto tra *rule of law* e sovranità parlamentare “would no longer be a question for academic debate, but the law of the land as a matter of *stare decisis*. This would truly elevate judges to the guardians of the constitution where previously it had been Parliament that, at least on an orthodox understanding, had the final word”.

Infine la sentenza evidenzia il peso e la rilevanza dei principi stabiliti dalla normativa europea nel Regno finendo per aumentare l’incertezza per il futuro post *Brexit* anche per il sistema giudiziario.

BREXIT

L’8 agosto Lord Neuberger, presidente della Corte suprema, ha chiesto al Parlamento di fare chiarezza su quali saranno in futuro gli effetti delle decisioni della Corte di giustizia europea dopo la Brexit. Lord Neuberger non reputa sufficiente infatti quanto sostenuto dalla Premier May, vale a dire che la Corte europea non avrà più giurisdizione e ha affermato che “If [the government] doesn’t express clearly what the judges should do about decisions of the ECJ after Brexit, or indeed any other topic after Brexit, then the judges will simply have to do their best”. L’incertezza deriva soprattutto dal disposto dell’*European Union (Withdrawal) Bill* in discussione in Parlamento, il quale pur

prevedendo che le Corti britanniche non saranno tenute al rispetto delle decisioni della Corte europea, precisa anche che i giudici nazionale “may do so if it considers it appropriate”, ciò al fine di permettere anche che alcuni giudizi di particolare rilevanza della Corte europea, ad esempio in materia di diritto del lavoro, possano continuare a valere come precedenti vincolanti.

Lord Neuberger ha pertanto chiesto al Parlamento di essere più chiaro: “If the UK parliament says we should take into account decisions of the ECJ then we will do so. If it says we shouldn't then we won't. Basically we will do what the statute says”.

La questione è ovviamente estremamente complessa anche perché, se la normativa europea sarà rimpatriata in quella nazionale attraverso le *EU retained laws*, quest'ultime dovranno continuare ad essere interpretate alla luce dei precedenti stabiliti dalle sentenze della Corte europea.

AUTONOMIE

SCOZIA

Nel corso di questo quadrimestre il Governo scozzese ha manifestato costantemente la sua opposizione al progetto di *hard Brexit* voluto dalla Premier May. Ma le elezioni dell'**8 giugno** hanno rappresentato un spartiacque per la nazione. La Sturgeon, infatti, prima di quella data aveva sempre collegato la *Brexit* ad un nuovo referendum per l'indipendenza scozzese, anche come mezzo per cercare di far acquisire alla Scozia un ruolo nelle trattative. Nel corso della campagna elettorale la *First minister* aveva dichiarato, nel *manifesto* dello *Scottish National Party*, che il referendum avrebbe dovuto tenersi alla conclusione dei negoziati. A seguito del deludente risultato alle elezioni dell'8 giugno che hanno visto la mancata conferma da parte dello *Scottish National Party* di 21 dei 56 seggi che era riuscito a conquistare nel 2015 a Westminster, il partito - pur rimanendo il primo in Scozia - ha interpretato il voto come segno del mancato accoglimento da parte degli Scozzesi dell'ipotesi di un secondo referendum per l'indipendenza, almeno in tempi così rapidi. Pertanto il **27 giugno** Nicola Sturgeon ha comunicato all'Assemblea di Holyrood la decisione di rinviare alla fine della legislatura scozzese, quindi al 2021, il progetto referendario. Il partito non ha abbandonato il sogno indipendentista, ma in modo pragmatico ha scelto di concentrarsi su obiettivi più urgenti, quali il ruolo della Scozia nelle trattative in modo da riuscire ad ottenere una *soft Brexit* e soprattutto la questione della riassegnazione delle competenze europee post *Brexit*. Degno di rilievo è poi il successo del partito conservatore scozzese alle elezioni dell'**8 giugno**. Il partito conservatore ha spesso stentato a vincere nelle circoscrizioni scozzesi, dove fino al 2010 il partito laburista era

sempre risultato vincitore indiscusso. Nel 2015, quando si era realizzato l'*exploit* dello *Scottish National Party* a Westminster il partito conservatore aveva ottenuto solo 1 seggio, mentre nelle votazioni di giugno ne ha ottenuti 13. La nuova leader dei *Tories* scozzesi Ruth Davidson peraltro si è espressa contro la *hard Brexit* della May, una posizione che potrebbe creare problemi alla Premier la quale deve poter contare sul sostegno di tutti i suoi deputati per evitare la caduta dell'esecutivo.

Che le elezioni abbiano rappresentato uno spartiacque importante per la Scozia appare evidente dalla decisione del Governo di coinvolgere Holyrood e le altre Assemblee devolute nell'approvazione dei disegni di legge relativi alla *Brexit*. Un impegno che era stato annunciato già durante il dibattito sul *Queen's Speech* il **21 giugno** dalla Premier e confermato poi dalla nuova *Leader of the House*, Andrea Leadsom e il **26 giugno** dal *Brexit Secretary* David Davis.

Subito dopo la presentazione a Westminster dell'*European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019* il **13 luglio** i *First Ministers* Nicola Sturgeon e Carwyn Jones, in una dichiarazione congiunta, hanno affermato che non potranno sostenere il testo del *bill*. Esso infatti “does not return powers from the EU to the devolved administrations, as promised. It returns them solely to the UK Government and Parliament, and imposes new restrictions on the Scottish Parliament and National Assembly for Wales. On that basis, the Scottish and Welsh Governments cannot recommend that legislative consent is given to the Bill as it currently stands”.

Bisogna ricordare anche che il **22 agosto** i rappresentanti dei governi scozzesi e gallese si sono incontrati per cercare di coordinare gli emendamenti da proporre al disegno di legge e che i tentativi di trovare un accordo tra il Governo di Londra e quello di Edimburgo sono per ora falliti.

Il **20 giugno** è stato pubblicato il [rapporto](#) redatto dalla *Scottish Parliament's Commission on Parliamentary Reform* istituita il 26 ottobre 2016 dal *Presiding Officer of the Scottish Parliament*, Ken Macintosh e presieduta da John McCormick. La commissione, composta da 10 membri sia della società civile che dei partiti aveva il compito di studiare l'evoluzione dello *Scottish Parliament* in questi 18 anni. Essa ha proposto alcune riforme dirette a migliorare la funzione di controllo svolta dai comitati parlamentari e rendere la loro azione più efficace, prendendo spesso a modello quanto avviene a Westminster. Tra le raccomandazioni suggerite si segnalano quelle relative al *First Minister's Question Time* e quella di istituire un *Backbench Committee* su modello di quanto presente alla Camera dei Comuni dal 2010, comitato che in tale sede ha fornito un contributo decisivo alla “cross-party culture”.

GALLES

Il **13 giugno** il *presiding officier* dell'Assemblea gallese ha annunciato l'intenzione di cambiare il nome da *Welsh Assembly* a *Welsh Parliament*.

Il **15 giugno** il Governo gallese ha pubblicato un documento su [Brexit and Devolution Securing Wales' Future](#) nel quale ha affermato che la *Brexit* rappresenta una sfida decisiva che potrebbe anche destabilizzare il Regno e ha pertanto auspicato la sostituzione dell'attuale *Joint Ministerial Committee* con un *UK Council of Ministers*, che consenta ai 4 Governi presenti nel Paese di lavorare insieme nelle trattative. Inoltre, il documento ha richiesto l'istituzione di una convenzione sul futuro del Regno Unito.

IRLANDA DEL NORD

Le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea di Stormont del 3 marzo non sono riuscite a risolvere la situazione di stallo che il Nord Irlanda vive dal gennaio di quest'anno, quando le dimissioni di Martin McGuinness da vice primo ministro hanno portato stante le regole del *power sharing* nord irlandese alla caduta del Governo. Così dopo aver superato con un nulla di fatto il 18 aprile la prima *deadline* fissata per la formazione dell'esecutivo, i partiti non sono riusciti a trovare un accordo neanche entro la seconda del **29 giugno**. I temi che dividono le due comunità sono diversi e riguardano da un canto la *Brexit* (il DUP è a favore dell'uscita dall'Unione, mentre il Sinn Féin è contrario) dall'altro altre questioni legate all'identità delle due comunità e alla gestione dell'eredità del periodo dei *Troubles*. Tra i temi controversi, ad esempio, quello relativo all'approvazione di una legge relativa al gaelico, lingua che i nazionalisti del Sinn Féin vorrebbero equiparare all'inglese, mentre il DUP vorrebbe garantire la parità linguistica anche dell'*ulster scot* considerando, peraltro, la richiesta del Sinn Féin contraria al *Good Friday Agreement* che promuove la parità delle culture presenti in Nord Irlanda.

Anche in Nord Irlanda le elezioni dell'**8 giugno** hanno portato a novità importanti dato che – come abbiamo visto - il Governo May si fonda sul sostegno dei 10 deputati eletti nelle fila del DUP. L'accordo tra Tories e DUP è stato fortemente criticato dal Sinn Féin che lo considera illegittimo perché contrario al principio di imparzialità del Governo britannico nelle questioni nord irlandesi stabilito dall'articolo 1 dell'accordo del Venerdì Santo del 1998. Ed in proposito degno di nota è il tentativo in corso in questi mesi di portare la questione di fronte alle corti a cui chiedere un giudizio sulla possibile violazione dell'indipendenza del Governo. Il partito nazionalista teme anche le possibili conseguenze di un ripristino della *direct rule* da parte del Governo di Londra – Governo che si fonda sull'appoggio del DUP – sui delicati equilibri della nazione.

Il *Northern Ireland Secretary* James Brokenshire ha comunque deciso di concedere più tempo ai partiti nord irlandesi anche se in autunno sarà necessario con ogni probabilità fare approvare da Westminster un bilancio per autorizzare le spese del Nord Irlanda.

Nel mese di **luglio** la Camera dei Lords ha sollecitato la Premier May a recarsi in Nord Irlanda per cercare di contribuire allo sblocco della situazione. L'assenza di un Governo nella regione rappresenta, peraltro, un problema anche per la *Brexit* e per la delicata soluzione della questione del confine interno all'Isola. Dottrina e mondo politico sembrano concordare sulla volontà di non ripristinare il confine come era in passato. Tali preoccupazioni sono contenute anche nel rapporto [Brexit: devolution](#) pubblicato il **19 luglio** dall'*House of Lords European Union Committee*, nel quale si afferma che "In Northern Ireland, the failure to form a power-sharing Executive, the fact that no nationalist MPs have taken up their seats in the new Parliament at Westminster, and the Conservative Party/Democratic Unionist Party agreement, could lead to increased instability and the erosion of cross-community support".

Il **2 agosto** il *Joint Committee on the Implementation of the Good Friday Agreement* della Repubblica irlandese ha pubblicato il rapporto [Brexit and the Future of Ireland: Uniting Ireland and its People in Peace and Prosperity](#) il quale prende in esame l'impatto della *Brexit* per l'Irlanda. Diverse le proposte in esso contenute tra cui l'ipotesi di una riunificazione dell'Isola in modo pacifico, a seguito di un voto da parte dei cittadini del Nord Irlanda. Il *report*, suddiviso in 7 sezioni e contenente 18 raccomandazioni è stato redatto grazie anche del contributo dei politici e della dottrina irlandese, inglese, tedesca e statunitense che hanno preso come modello di riferimento la riunificazione della Germania soprattutto per l'automatico ingresso nell'Unione Europea.