

9 AGOSTO 2017

Scozia e Irlanda del Nord:
la *devolution* dopo la Brexit

di Giulia Caravale

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



Scozia e Irlanda del Nord: la *devolution* dopo la Brexit *

di Giulia Caravale

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: **1.** Il ruolo delle amministrazioni devolute secondo la sentenza Miller. - **2.** Le elezioni dell'8 giugno 2017. - **3.** Il coinvolgimento politico delle amministrazioni devolute: il caso scozzese. - **4.** Il caso del Nord Irlanda. - **5.** *L'European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019.*

1. Il ruolo delle amministrazioni devolute secondo la sentenza Miller

L'analisi delle conseguenze della Brexit per la Scozia e l'Irlanda del Nord deve prendere l'avvio da un punto comune ai due ordinamenti, quello relativo agli effetti della sentenza Miller sul ruolo delle amministrazioni devolute nel processo di uscita dall'Europa. Come noto, il 3 novembre 2016 la *High Court* di Londra si è pronunciata su un caso di *judicial review* relativo ai diversi ricorsi sottoposti al suo giudizio da alcuni cittadini i quali avevano affermato l'obbligo di coinvolgere il parlamento nell'attivazione dell'art. 50 del Trattato di Lisbona. Nella sentenza la *High Court* ha affermato che la notifica della volontà di recedere dall'Unione deve essere autorizzata da una legge del parlamento e non può essere oggetto di un provvedimento del governo. La decisione della Corte si è basata non solo sul rispetto del principio della sovranità del parlamento, il quale comporta l'obbligo di non poter abrogare leggi o limitare i diritti dei cittadini attraverso l'uso delle prerogative regie, ma anche sull'aver considerato irreversibile la procedura dell'articolo 50. Ne conseguiva che i diritti dei cittadini garantiti dalla normativa europea avrebbero subito modifiche fin dal momento di tale attivazione¹. La *High Court* ha respinto quindi anche l'interpretazione data dall'esecutivo di Theresa May secondo cui l'*European Communities Act 1972*, che aveva stabilito l'ingresso del Regno Unito nella Cee, avrebbe anche riconosciuto al governo il potere di recedere dai trattati istitutivi europei.

* Intervento al convegno organizzato da *federalismi* "Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?", Roma, 23 giugno 2017.

¹ Sul punto si rileva solo che molti sono i dubbi sollevati dalla dottrina e dal mondo politico sull'irreversibilità della procedura di recesso dall'Unione europea durante la fase della trattativa. Si tratta di un tema su cui le corti nazionali sembrano concordare, ma la cui eventuale interpretazione spetterebbe alla Corte di Lussemburgo.

Contro questo giudizio la Premier May ha presentato ricorso alla Corte suprema, la quale con la sentenza *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5 del 24 gennaio 2017 ha confermato la decisione della *High Court* ed ha dichiarato che l'attivazione della procedura dell'articolo 50 era possibile solo attraverso una legge del parlamento. Con la maggioranza di 8 giudici, a cui hanno fatto seguito 3 opinioni dissenzienti, la Corte suprema ha ritenuto che l'ingresso del Regno Unito nella Cee aveva modificato le fonti del diritto interno e l'assetto costituzionale del Paese e che, pertanto, in ossequio ai principi costituzionali del diritto britannico, non era possibile affidare la riforma di tale sistema alla prerogativa regia, ma doveva intervenire una legge del parlamento.

Mentre la causa Miller di fronte alla *High Court* non aveva preso in considerazione il tema del coinvolgimento delle amministrazioni devolute nel processo della Brexit, l'argomento è stato esaminato dalla Corte suprema. Da un canto infatti, tenuto conto del sistema di governo multilivello presente nel Regno e dell'interconnessione tra la materia europea e quella devoluta, la Corte suprema ha accolto la richiesta dei governi devoluti di partecipare alle udienze della causa Miller; dall'altro la Corte suprema ha esaminato contestualmente anche i due casi relativi alla Brexit provenienti dall'Irlanda del Nord.

Per quanto riguarda il primo aspetto bisogna precisare che l'*European Union Referendum Act 2015* – il quale ha stabilito la disciplina relativa al referendum sulla Brexit - non aveva riconosciuto alcun ruolo particolare alle assemblee devolute, né previsto la necessità di una doppia maggioranza (quella non solo del Regno Unito, ma anche delle singole nazioni che lo compongono) da ottenere nel voto espresso dai cittadini. Pertanto nessuna valenza giuridica era stata attribuita al fatto che nel referendum dello scorso anno i cittadini in Irlanda del Nord e in Scozia si fossero espressi a maggioranza a favore del *Remain*, al contrario di quelli di Inghilterra e Galles tra i quali era prevalso il *Leave*. Il governo scozzese, comunque, riteneva che l'esecutivo nazionale, prima di notificare a Bruxelles la volontà del Regno Unito di recedere dall'Unione, dovesse richiedere non solo l'autorizzazione del parlamento di Westminster, ma anche di quello delle singole assemblee devolute, in ossequio alla convenzione nota come *legislative consent motion*, secondo la quale le assemblee devolute votano una mozione prima che Westminster approvi una legge nelle materie di loro competenza o che le riguardi. Tale convenzione, prevista dal 2001 in un *memorandum of understanding* tra il Regno Unito e i governi devoluti, stabilisce che “the UK government will proceed in accordance with the convention that the UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters, except with the agreement of the devolved legislature”; la convenzione è stata anche riconosciuta nello *Scotland Act 2016* e nel *Wales Act 2017*. Così, nel corso delle udienze di fronte alla Corte suprema, il *Lord Advocate* scozzese aveva affermato che la richiesta della Scozia di autorizzare la notifica si fondava anche sul fatto che l'uscita dall'Unione avrebbe comportato una modifica dell'assetto

costituzionale britannico, un cambiamento dei diritti e delle libertà di cui godono i cittadini scozzesi e un mutamento dei poteri e delle competenze della stessa assemblea di Holyrood.

In relazione al secondo aspetto, quello dei due casi provenienti dall'Irlanda del Nord, si deve ricordare che *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 aveva ritenuto che non vi fossero le condizioni per un intervento del giudiziario capace di fermare l'azione del governo. Il ricorrente aveva dato un'interpretazione molto ampia del *Northern Ireland Act 1998* e ritenuto che il Regno Unito non avrebbe potuto attivare la procedura di recesso dall'Unione senza il consenso dei cittadini nord irlandesi. La legge del 1998 prevede, infatti, che ogni modifica all'assetto costituzionale del Nord Irlanda debba essere approvata dai cittadini; di conseguenza l'uscita dall'Europa, che comporterà necessariamente cambiamenti nell'assetto costituzionale del Regno e quindi del Nord Irlanda, sarebbe rientrato in una delle fattispecie per cui era obbligatorio ottenere l'approvazione dei cittadini delle sei Contee del Nord. L'altro caso, promosso anche da alcuni componenti dell'assemblea nord irlandese (*Agnew and others*), si basava, invece, sull'interpretazione, data come si è detto anche dalla Scozia, per cui era obbligatorio il voto del parlamento del Nord Irlanda, prima dell'approvazione della legge da parte di Westminster.

Con la sentenza del 24 gennaio 2017 la Corte suprema ha respinto all'unanimità entrambi i ricorsi nord irlandesi e ha negato qualsiasi forma di competenza alle assemblee devolute nella fase di attivazione della procedura dell'articolo 50. La Corte non ha ritenuto corretta l'interpretazione secondo cui per l'attivazione dell'articolo 50 sarebbe stato necessario il parere preventivo delle assemblee devolute in ossequio alla *legislative consent motion*, giudicando tale fonte una mera convenzione la cui applicazione non poteva essere chiesta alle corti. Di conseguenza, anche nel caso in cui le assemblee devolute dovessero votare una *legislative consent motion* contraria, Westminster, in qualità di unico parlamento sovrano del Regno, potrebbe ignorare il voto, come già accaduto in alcune occasioni durante questi anni. Certo, come vedremo meglio in seguito, si tratterebbe di una scelta corretta da un punto di vista giuridico, ma di forte impatto politico-costituzionale.

La *Supreme Court* è intervenuta in questo modo a fare chiarezza in un tema su cui la dottrina e il mondo politico avevano ampiamente discusso negli ultimi mesi, vale a dire quello degli effetti della formalizzazione di tale convenzione nello *Scotland Act 2016* e nel *Wales Act 2017*². La Corte, pur non sottovalutando il ruolo politico fondamentale svolto dalla convenzione in questi anni e il suo contributo

² S. Douglas-Scott, *Removing references to EU law from the devolution legislation would require the consent of the devolved assemblies*, The Constitution Unit, 13 June 2016; S. Douglas-Scott, *Brexit, devolution and legislative consent: what if the devolution statutes were left unchanged after Brexit?*, The Constitution Unit, 15 June 2016; Elliott, *Brexit. Legally and Constitutionally, what now?*, publiclawforeveryone.com; Id., *Can Scotland block Brexit?*, publiclawforeveryone.com

per le relazioni armoniche tra il parlamento di Londra e le assemblee devolute, non ha ritenuto che la convenzione potesse essere oggetto di analisi da parte del giudiziario. Secondo la Corte, allora, la *devolution* ha avuto effetti soprattutto sul *political order* e quindi, sotto il profilo meramente giuridico, non può essere riconosciuto alcun ruolo alle amministrazioni devolute nel processo di Brexit. Sono dunque soprattutto gli aspetti dei rapporti politici, anche alla luce delle elezioni dell'8 giugno scorso, quelli che devono essere presi in considerazione per comprendere l'influenza che le amministrazioni devolute potranno avere in questi anni di trattative e così tentare di ipotizzare le conseguenze, questa volta anche giuridiche, della Brexit per le nazioni devolute.

2. Le elezioni dell'8 giugno 2017

La Premier May, pochi giorni prima della sentenza della Corte suprema, in un discorso a Lancaster House, aveva illustrato il progetto di "hard Brexit" del suo governo in merito ai nuovi rapporti tra il Regno e l'Europa. Il progetto era stato descritto in modo più specifico nel *white paper* governativo *The United Kingdom's exit form and new partnership with the European Union* presentato all'inizio di febbraio e contenente le diverse priorità che ispireranno i negoziati. Successivamente il parlamento ha approvato l'*European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, un testo di legge molto stringato con il quale, in ossequio alla sentenza Miller, ha autorizzato il governo ad avviare la procedura di recesso dall'Unione. L'approvazione della legge ha visto una tiepida opposizione di alcuni laburisti e l'introduzione di due emendamenti da parte dei Lords, emendamenti che sono stati tuttavia respinti dai Comuni.

Così il governo May, il 29 marzo 2017, ha recapitato al presidente del Consiglio dell'Unione europea Donald Tusk, tramite l'ambasciatore Tim Barrow, la lettera di notifica della volontà del Regno di uscire dall'Unione, dando formalmente avvio ai due anni di negoziati. Subito dopo l'esecutivo ha presentato il *white paper* *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union* con cui ha illustrato il *Great Repeal Bill* che avrebbe voluto introdurre nella successiva sessione parlamentare.

Mentre quindi la macchina amministrativa e parlamentare si era messa in moto con l'obiettivo di lavorare alla complessa fase di transizione, la May a sorpresa, il 18 aprile, ha annunciato la decisione di chiedere ai Comuni di votare la mozione per lo scioglimento anticipato, secondo il disposto del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, al fine di indire nuove elezioni per l'8 giugno. La May ha giustificato la decisione affermando di aver bisogno di un chiaro mandato per gestire al meglio i negoziati dei prossimi anni, per assicurare maggiore stabilità al Paese e rendere più forte la posizione del Regno Unito rispetto all'Europa. L'obiettivo della May era quello di ottenere un'ampia maggioranza a Westminster (i sondaggi ad aprile prefiguravano una maggioranza di 130 seggi, rispetto a quella di 17 che la Premier aveva ricevuto in eredità da David Cameron). A parere della May, infatti, il Parlamento era ancora diviso sul tema, a



differenza del resto del Paese (“Because after all the division and discord, the country is coming together. The referendum was divisive at times. And those divisions have taken time to heal” aveva affermato la Premier³). Con una maggioranza così solida la Premier avrebbe non solo potuto annientare le opposizioni in Parlamento ed affrontare i negoziati per la Brexit con un parlamento sostanzialmente subordinato all’esecutivo, ma anche rinviare al 2022 le elezioni successive, momento in cui il processo di uscita dall’Unione dovrebbe essere definitivamente concluso e anche metabolizzato dai cittadini⁴. Se questo era l’obiettivo, certamente la Premier non lo ha raggiunto, dato che – come noto – il partito conservatore alle elezioni dell’8 giugno non è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta conquistando solo 316 seggi su 650. Del resto, anche se i sondaggi davano per certa, e con un’ampia maggioranza, la vittoria dei *Tories*, evidenti erano al contempo da un canto i segnali di divisioni tra i cittadini sul tema della Brexit e dall’altro le tensioni in Scozia e in Irlanda del Nord, proprio a motivo della Brexit.

La May ha quindi perso la sua scommessa e la richiesta da lei avanzata di ottenere una “stronger leadership” per guidare il Paese fuori dall’Europa è stata respinta al mittente. Il nuovo *hung parliament*, dopo solo due anni dalla precedente “legislatura appesa”, mostra che i cittadini hanno bocciato la lettura “presidenziale” dei poteri del Premier e del governo, e hanno voluto dare vita ad un parlamento il quale dovrà necessariamente offrire un contributo importante nel processo di uscita dall’Unione europea. Del resto la sentenza Miller, pur riguardando solo la necessità dell’approvazione da parte del parlamento di una legge che autorizzasse il governo a notificare la decisione di recedere dall’Unione, presenta una *ratio* che va certamente al di là del mero oggetto del giudizio. E’ possibile, infatti, leggere tra le sue righe il principio generale secondo il quale il governo non può agire da solo nel processo della Brexit e ha bisogno dell’essenziale intervento delle assemblee. La nuova Camera dei Comuni, ancorché “appesa”, potrebbe svolgere - forse meglio della precedente proprio per questa caratteristica - il compito di accompagnare il Paese nel cammino fuori dall’Europa. L’esperienza della legislatura 2010-2015 aveva, infatti, visto il rafforzamento del ruolo del parlamento come centro decisionale ed evidenziato la sua autonomia rispetto alle decisioni del governo. Appare senza dubbio condivisibile quanto sostenuto da Albert Weale secondo cui l’*hung parliament* rappresenta un bene per il “parliamentary government”, soprattutto nel momento in cui il Paese deve affrontare una delle svolte politiche ed economiche più rilevanti degli ultimi decenni. Un parlamento in cui i diversi provvedimenti saranno approvati “on the merits of the arguments as revealed in parliamentary debate”⁵. Il nuovo governo May sarà costretto, quindi, a negoziare con gli altri

³ Department for Exiting the European Union, [The Rt Hon David Davis](#), *The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union White Paper*, 2 February 2017,

⁴ R. Pennisi, *Cosa c’è dietro la scelta elettorale di Theresa May*, in *Aspenia online*, (www.aspeninstitute.it) 22 aprile 2017.

⁵ A. Weale, *Why democrats should welcome a hung parliament*, The Constitution Unit, 12 June 2017.

partiti, dovrà mediare con le opposizioni sia interne che esterne all'esecutivo, con la Camera dei Lords⁶ e dovrà essere anche più sensibile, da un punto di vista politico, alle istanze delle realtà devolute. Senza dubbio tanto maggiore sarà il coinvolgimento delle amministrazioni devolute in tutte le tappe del processo di uscita dall'Unione, tanto minori saranno i rischi per la tenuta futura dell'unità del Regno. Alla luce di questo modificato quadro politico dobbiamo esaminare allora quale potrà essere il coinvolgimento futuro delle amministrazioni devolute nel corso del negoziato.

3. Il coinvolgimento politico delle amministrazioni devolute: il caso scozzese

Bisogna in primo luogo rilevare che i rapporti intergovernativi tra le amministrazioni devolute e quella centrale in questi anni sono stati disciplinati soprattutto in modo informale da convenzioni, concordati e *memorandums of understanding*⁷ e che il principale canale di collegamento tra i governi è rappresentato dal *Joint Ministerial Committee*, che riveste il ruolo di organo consultivo, privo di potere esecutivo o regolamentare. Tale informalità si lega anche al fatto che, fino al 2007, i laburisti sono stati partito di governo sia a Londra, sia in Scozia, sia in Galles, mentre le istituzioni nord irlandesi sono rimaste sospese fino al 2007: pertanto i rapporti intergovernativi fino a questa data sono stati gestiti sostanzialmente come rapporti interni al partito laburista.

La medesima informalità si riscontra nelle modalità del coinvolgimento nel processo di uscita dall'Europa vissuto fino ad ora dalle amministrazioni devolute. La May, dopo il referendum, ha svolto colloqui bilaterali con i singoli esecutivi sul tema della Brexit ed ha istituito, nel novembre 2016, un *Joint Ministerial Committee (European Negotiations)* presieduto dal ministro per l'uscita dall'Unione europea per offrire una sede di dibattito tra i governi devoluti e quello di Londra in materia.

Il governo scozzese dal canto suo ha creato, subito dopo il referendum, un nuovo ministero con il compito precipuo di discutere con il governo del Regno le future relazioni della Scozia con l'Unione Europea (si tratta del *Minister for UK Negotiations on Scotland's Place in Europe*). La peculiarità della situazione scozzese si deve al fatto che la *First Minister* Sturgeon aveva chiarito, fin dal suo insediamento nel 2014, che la *Brexit* avrebbe comportato un nuovo referendum per l'indipendenza e che, pertanto, le due complesse questioni erano strettamente legate. La connessione tra i due temi appare, del resto, evidente

⁶ M. Russel, *Managing the new parliament: some challenges for Theresa May's minority government*, The Constitution Unit, 9 June 2017.

⁷ Il *Joint Ministerial Committee* si è articolato anche in sottocommissioni ed in particolare in questi anni gli incontri più frequenti sono stati quelli dei sottocomitati europei, avvenuti periodicamente in occasione degli incontri del Consiglio europeo. R. Masterman, J. Mitchell, *Devolution and the Centre*, in *The State of the Nations 2001: the Second Year of Devolution in the United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 175-196; A. Trench, *Better Intergovernmental Relations for Better Devolution*, The Constitution Unit, 22 dec 2014; A. Paun, *Smith is a Major Constitutional Milestone – but on a Road to Where?*, The Constitution Unit, 28 nov 2014.

nel fatto che, il 28 marzo 2017, il giorno prima della notifica della decisione del Regno Unito di uscire dall'Europa, il parlamento di Holyrood ha votato una mozione con cui ha chiesto un nuovo referendum sull'indipendenza da tenersi tra la fine del 2018 e i primi mesi del 2019, prima della scadenza dei due anni di trattative sulla Brexit. La mozione era meramente simbolica, ma la May in tutta risposta aveva liquidato la questione del referendum indipendentista dichiarando che “now is not the time” per discuterne. La Sturgeon, comunque, aveva continuato a evidenziare il forte collegamento tra *Brexit* e indipendenza scozzese, non foss'altro per riuscire a dare alla Scozia un peso nelle trattative.

Tuttavia, come abbiamo detto, la scelta della May di sciogliere anticipatamente la Camera dei Comuni ed indire nuove elezioni ha modificato ancora una volta la situazione politica del Regno. Durante la campagna elettorale la Sturgeon aveva ribadito la sua idea di legare la Brexit ad un nuovo referendum indipendentista, affermando, nel suo *manifesto*, che il referendum avrebbe dovuto tenersi alla conclusione dei negoziati. Ma le elezioni dell'8 giugno hanno visto la mancata conferma da parte dello *Scottish National Party* di 21 dei 56 precedenti seggi a Westminster; il deludente risultato del partito (che rimane comunque il primo in Scozia) è stato interpretato come segno del mancato accoglimento da parte degli Scozzesi dell'ipotesi di un secondo referendum per l'indipendenza, almeno in tempi così rapidi. Pertanto, di fronte all'Assemblea di Holyrood, il 27 giugno Nicola Sturgeon ha comunicato di aver deciso di rinviare alla fine della legislatura, quindi al 2021, il progetto referendario. Contestualmente, comunque, la Sturgeon e lo *Scottish National Party* hanno avviato una nuova campagna *on line* per rinnovare il sostegno al sogno indipendentista, dimostrando di non averlo abbandonato del tutto.

La scelta della Sturgeon apre nuove scenari perché le permette di focalizzarsi nel breve periodo su un altro obiettivo, vale a dire quello di garantire alla Scozia un ruolo di rilievo nei negoziati per la Brexit e di lottare per ottenere una “soft Brexit” più consona alla sua nazione.

Bisogna riconoscere poi che la voce della Scozia non sarà solo espressa, a Westminster e nei negoziati, dallo *Scottish National Party*, ma anche dal partito conservatore scozzese, il quale ha ottenuto alle elezioni dell'8 giugno un risultato straordinario, conquistando 13 seggi (ne aveva solo uno). Anche se la sentenza Miller ha affermato che la May non è tenuta da un punto di vista giuridico a coinvolgere le amministrazioni devolute nel processo di Brexit, la peculiare configurazione dell'attuale Camera dei Comuni cambia in modo sostanziale la situazione politica perché costringe il governo di minoranza May a fondarsi sull'appoggio dei deputati conservatori eletti nelle circoscrizioni scozzesi, deputati che si oppongono alla “hard Brexit” da lei proposta.

Con la nuova composizione del parlamento la May ha preso dunque atto della necessità di andare al di là delle *legal rules* definite dalla sentenza Miller per muoversi su un piano squisitamente politico. I segnali di cambiamento dello scenario post elettorale sono evidenti: già nel corso del dibattito sul *Queen's speech* del

21 giugno la May aveva affermato che il governo stava considerando la possibilità di far votare la *legislative consent motion* da Holyrood e dalle altre assemblee devolute su tutti i disegni di legge relativi alla Brexit. L'impegno è stato, poi, confermato dalla nuova *Leader of the House*, Andrea Leadsom e il 26 giugno dal *Brexit Secretary* David Davis.

4. Il caso del Nord Irlanda

Discorso diverso e più complesso è quello relativo al Nord Irlanda, dove l'uscita dall'Unione potrebbe rischiare di mettere in serio pericolo il processo di pace e il precario equilibrio tra partiti unionisti e nazionalisti che ha caratterizzato le istituzioni in questi anni. L'accordo del 1998 si fonda proprio sulla stretta collaborazione tra l'EIRE e il Regno Unito anche nella gestione delle frontiere. Come noto la situazione politica del Nord Irlanda sta vivendo una fase di stallo dal gennaio di quest'anno, quando Martin McGuinness si è dimesso da vice primo ministro nord irlandese per protestare contro il rifiuto della *First Minister* Foster di sospendersi temporaneamente dall'incarico a seguito di una inchiesta che l'aveva coinvolta. Stante le regole del *power sharing* vigenti in Nord Irlanda le sue dimissioni hanno portato alla caduta dell'esecutivo. Nell'impossibilità di trovare un accordo, il 2 marzo si sono tenute nuove elezioni per l'assemblea di Stormont, elezioni che tuttavia non hanno risolto la situazione di stallo⁸. Le trattative seguite alle elezioni non hanno portato ad alcun risultato entro le due *deadline* fissate per la formazione dell'esecutivo, la prima il 18 aprile, la seconda il 29 giugno. Molti sono infatti i temi che continuano a dividere le due comunità in quella che sta diventando una delle crisi più lunghe degli ultimi anni: in tema di Brexit, ad esempio, sono profonde le differenze esistenti tra i due principali partiti, dato che il DUP è a favore dell'uscita dall'Unione, mentre il Sinn Féin è contrario e Gerry Adams, presidente del Sinn Féin, ha da sempre affermato che la Brexit è un pericolo per gli accordi di pace del 1998. Ulteriori punti di contrasto riguardano poi la gestione dell'eredità del periodo dei *Troubles* e temi legati all'identità culturale delle due comunità. In proposito i nazionalisti del Sinn Féin richiedono l'approvazione di un *Irish Language Act* che equipari il gaelico all'inglese, mentre il DUP spinge per un più ampio *Culture Act* che garantisca il diritto non solo di coloro che parlano irlandese, ma anche *ulster scot* e considerano, peraltro, la richiesta del Sinn Féin contraria al *Good Friday Agreement* che promuove, invece, la parità delle culture presenti in Nord Irlanda.

⁸ Il Dup ha ottenuto 28 seggi (ne aveva 38, ma su 108) il Sinn Féin 27 seggi (ne aveva 28 su 108); l'SDLP 12 seggi (ne aveva lo stesso numero nel 2016), PUUP 10 (ne aveva 16), l'APNI 8 (aveva lo stesso numero nel 2016). In termini percentuali il Dup è passato dal 35% a poco più del 31%, mentre il Sinn Féin dal 25 al 30%. I dati relativi al numero dei seggi non sono paragonabili a quelle dell'anno precedente perché in queste ultime votazioni è stato applicato per la prima volta il disposto dell'*Assembly Members (Reduction of Numbers) Act 2016* che ha ridotto i componenti dell'Assemblea da 108 a 90.



Le elezioni dell'8 giugno hanno reso ancora più precario l'equilibrio del Paese, dato che la debole maggioranza del governo May si fonda sul sostegno dei 10 deputati eletti nelle fila del DUP. In proposito si ricorda che i *Tories* non hanno dato vita ad un governo di coalizione come durante la legislatura 2010-15 con i liberal democratici, ma hanno ottenuto dal DUP un impegno ad un "appoggio esterno". I due partiti hanno infatti sottoscritto un "confidence and supply agreement": *confidence* perché prevede un impegno da parte del DUP a votare a favore di tutti i disegni di legge presentati dal governo che possano pregiudicarne la stabilità, come quelli relativi alla Brexit e alla sicurezza; *supply* perché il sostegno del DUP sarà garantito anche per i disegni di legge in materia finanziaria. L'accordo previsto per la durata dell'intera legislatura - pur con la disponibilità di entrambe le parti a rivederne i contenuti al termine della presente sessione parlamentare che durerà due anni - assicura alla May una maggioranza effettiva alla Camera dei Comuni di 13 seggi, dato che i deputati del Sinn Féin non siedono ai Comuni mentre lo *Speaker* e i suoi 3 vice (di cui due laburisti) non votano. In cambio il DUP è riuscito ad ottenere un cospicuo finanziamento per il Nord Irlanda da destinare a progetti specifici, quali infrastrutture e sanità. Nessun esponente del DUP è entrato quindi a far parte dell'esecutivo, ma al fine di favorire la cooperazione tra le due parti è stato istituito un "coordination committee" di cui però non farà parte il *Secretary of State for Northern Ireland* che deve mantenere un ruolo imparziale rispetto alla politica interna delle 6 Contee del Nord.

L'accordo con il DUP ha sollevato non poche critiche. Innanzi tutto all'interno del partito conservatore, dove alcuni esponenti - tra cui John Major - hanno espresso perplessità in relazione ai rischi per il processo di pace in Nord Irlanda o per la difficile conciliazione con le posizioni fortemente conservatrici del DUP su temi come matrimonio omosessuale o aborto⁹. In secondo luogo dalle opposizioni parlamentari, in particolare dal leader laburista Jeremy Corbyn che ha giudicato l'*agreement* "clearly not in the national interest". L'accordo tra conservatori e DUP è stato stigmatizzato, inoltre, anche dalle altre *devolved nations* per la disparità di trattamento loro riservato e la Scozia e il Galles hanno chiesto di poter ricevere un incremento di finanziamento analogo a quello nord irlandese sulla base della *Barnett Formula*. Il giudizio più negativo, infine, è venuto dal Sinn Féin che in questi mesi sta con fatica tentando di trovare un accordo con il DUP per il governo del Nord Irlanda. In particolare il partito considera illegittimo l'*agreement* perché contrario al principio di imparzialità del governo britannico nelle questioni nord irlandesi stabilito dall'articolo 1 dell'accordo del Venerdì Santo del 1998, secondo il quale i governi britannico e irlandese "affirm that whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland, the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with

⁹ La distanza tra i due partiti in materia è emersa già durante il dibattito sul *Queen's speech*.

rigorous impartiality on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of parity of esteem and of just and equal treatment for the identity, ethos and aspirations of both communities.”

La questione potrebbe non rimanere circoscritta al solo agone politico, ma divenire oggetto anche di valutazione giudiziaria in un caso di *judicial review*, dato che sono in corso iniziative per chiedere alle corti un giudizio sulla possibile violazione dell'indipendenza del governo. La situazione non è di secondaria importanza, dato che il *Northern Ireland Act 1998*, che ha recepito l'accordo del Venerdì Santo, è stato considerato dalla giurisprudenza di *common law* (ad esempio dalla sentenza *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* [2002] UKHL 32) come “*in effect a constitution*” per il Paese. Ne consegue che – come affermato da R. Keating – l'imparzialità del governo britannico prevista nella legge “is the bedrock on which Northern Ireland's self-determination rests and is exercisable”¹⁰.

Come non pensare poi alle conseguenze dell'ipotesi non così remota di un ripristino della *direct rule* da parte del governo di Londra – governo che si fonda sull'appoggio del DUP – con il rischio di generare una miscela esplosiva che potrebbe riaccuire le fratture interne e rompere in modo definitivo gli equilibri stabiliti dall'accordo del Venerdì Santo. Con il rischio di una spaccatura tra le due comunità che potrebbe essere accelerata dall'uscita dall'Unione europea. D'altra parte si deve ricordare che nel riconoscere l'autodeterminazione al Nord Irlanda, la legge del 1998 ha stabilito che l'Ulster rimanga parte del Regno fino a che la maggioranza della popolazione sarà favorevole, e che tale consenso potrà essere valutato attraverso un referendum.

L'influenza politica del DUP sulle scelte del governo May sarà, quindi, decisiva poiché il partito ha necessità di trovare un accordo con il Sinn Féin per superare la crisi di governo interna al Nord Irlanda e anche una soluzione al problema della frontiera interna all'isola, che non esiste più dal 1998, soluzione che appare difficilmente compatibile con il progetto di “hard Brexit” della May.

5. L'European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019

Le difficoltà che il governo May dovrà affrontare nei prossimi mesi appaiono emergere già nel dibattito sorto intorno all'*European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019*, il cosiddetto *repeal bill* presentato il 13 luglio dal governo. Il testo, che sarà discusso in parlamento a partire dal mese di settembre, si pone l'obiettivo – tra gli altri - di abrogare l'*European Communities Act 1972*, di “rimpatriare” la normativa comunitaria e introdurla in quella interna, in modo da evitare vuoti normativi legati all'uscita dall'Unione. Il ministro

¹⁰ R. Keating, *Rigorous Impartiality and a Coalition of Chaos*, in U.K. Const. L. Blog, 3rd Jul 2017.

Davis lo ha descritto come “one of the most significant pieces of legislation that has ever passed through Parliament and is a major milestone in the process of our withdrawal from the European Union”. Si tratta di una sfida particolarmente impegnativa anche perché, come calcolato dalla Camera dei Comuni, il “13.2% of UK primary and secondary legislation enacted between 1993 and 2004 was EU related”¹¹. Non sarà questo l’unico disegno di legge relativo alla Brexit, dato che il governo prevede di presentarne altri 7 in materia di dogane, commercio, immigrazione, pesca, agricoltura, nucleare e sanzioni internazionali.

La gravità del compito che il Regno Unito dovrà affrontare nei prossimi anni appare emergere in modo lucido dall’analisi curata dall’*House of Lords Select Committee on the Constitution* il quale ha evidenziato che “the body of EU law is found in a number of different places, and in a number of different forms. Some is embodied in existing UK primary legislation; some in secondary legislation. Other elements of EU law are directly effective in the UK (by virtue of the European Communities Act 1972), but are not actually written anywhere in the UK’s statute book. Yet further elements of the body of EU law are non-legislative in nature, consisting, for example, of judgments made by the Court of Justice of the European Union, regulatory rulings by EU agencies, or in the interpretation of our own courts. The Government will need to take the lead in setting out for Parliament exactly what will be required to preserve the effect of EU law following Brexit”¹².

Il governo britannico sarà dunque impegnato da un canto a negoziare con l’Europa dall’altro, nelle parole del ministro Davis, a lavorare “together, in the national interest” per fare approvare le leggi necessarie. Le difficoltà per il governo potrebbero sorgere proprio dalla sua necessità di operare “together” con il parlamento e le nazioni devolute, dato che le opposizioni hanno già chiarito che in autunno non voteranno il testo se non saranno introdotte modifiche significative. Dal canto loro poi le nazioni devolute appaiono pronte a rivendicare il loro ruolo e a dare battaglia. Come abbiamo detto, nonostante la sentenza Miller avesse chiarito la natura non giustiziabile della *legislative consent convention*, a seguito dei cambiamenti legati alle elezioni dell’8 giugno, il governo ha promesso di coinvolgere anche le assemblee devolute, vista la stretta connessione tra le materie di loro competenza e quelle europee.

Le assemblee dovranno dunque votare le mozioni per autorizzare Westminster ad approvare le leggi relative all’uscita dall’Unione. Nell’ipotesi in cui tale consenso dovesse mancare il parlamento del Regno Unito, come chiarito dalla Miller, potrebbe comunque approvare le leggi, ma correrebbe il rischio di aprire una crisi politico-costituzionale senza precedenti, dato che – ha sottolineato, tra gli altri, Elliott –

¹¹ House of Commons Library, *Legislating for Brexit: the Great Repeal Bill*, Briefing paper Number 7793, 2 May 2017, 5.

¹² House of Lords, Select Committee on the Constitution, *The ‘Great Repeal Bill’ and delegated powers*, HL paper 123, 7 march 2017, 2.

il fatto che la *legislative consent convention* sia considerata non giustiziabile non significa che essa sia “*constitutionally or politically irrelevant*”¹³. A suo parere procedere nell’approvazione di una legge di tale importanza senza il consenso delle assemblee devolute risulterebbe “*politically folly*”.

Il problema è reso ancora più complesso dall’incertezza che circonda le tappe del “rimpatrio” delle materie da Bruxelles. Non è ancora chiaro se tale passaggio comporterà uno “scalo” per Londra prima di essere reindirizzate verso Edimburgo, Cardiff e Belfast, oppure se il passaggio sarà diretto, come ad esempio chiede la Sturgeon almeno per agricoltura e pesca. In entrambi i casi sarà comunque necessario una modifica da parte di Westminster del disposto 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. La questione è ancora dibattuta e il governo ha solo dichiarato che lavorerà in stretto contatto con le amministrazioni devolute, ma gli esecutivi della Scozia e del Galles (in attesa della formazione di quello nord irlandese) sono già in allerta anche perché l’eventuale ridimensionamento dei poteri delle assemblee devolute post Brexit causerebbe inevitabili frizioni tra i diversi livelli di governo e rappresenterebbe una sostanziale inversione del percorso compiuto dal processo devolutivo nell’ultimo ventennio¹⁴.

Le amministrazioni devolute hanno avvisato la May del rischio di una crisi costituzionale nel caso in cui il governo decidesse di approvare il testo dell’*European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019* senza il loro parere. In proposito i *First Ministers* Nicola Sturgeon e Carwyn Jones, in una dichiarazione congiunta rilasciata subito dopo la presentazione del disegno di legge, 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*”¹⁵.

13 M. Elliott, *The 2017 Queen’s Speech and the (no longer “Great”) Repeal Bill*, publiclawforeveryone.com. Sul punto si veda anche T. Lock, *The Repeal Bill: Legal and Practical Challenges of Implementing Brexit*, Scottish Centre on European Relations www.scer.scot; M. Elliott, *The EU (Withdrawal) Bill: Initial Thoughts*, publiclawforeveryone.com; S. Peers, *Where the Brexit battles over the repeal bill will be fought in parliament*, ukandeu.ac.uk, 17 July 2017; D. Greenberg, *European Union (Withdrawal) Bill: complexity without clarity?*, publicsectorblog.practicallaw.com, 17 July 2017; J. Simson Caird, *The European Union (Withdrawal) Bill: constitutional change and legal continuity*, U.K. Const. L. Blog, 18th Jul 2017; Hansard Society, *The European Union (Withdrawal) Bill – initial reflections on the Bill’s delegated powers and delegated legislation*, www.hansardsociety.org.uk/blog, 18 July 2017; K. Campbell, *Henry VIII Comes to Scotland, Wales and Northern Ireland, and Other Devolution Questions in the EU (Withdrawal) Bill*, 20 U.K. Const. L. Blog 20th Jul 2017; P. Daly, *Empty Threats: The Explanatory Notes to the European Union (Withdrawal) Bill*, www.administrativelawmatters.com, 13 July 2017; J. Gregory, *The EU (Withdrawal) Bill: some initial thoughts*, www.monckton.com, 13 July 2017; A. Patrick, *EU Withdrawal Bill: You say tomato; I say unprecedented Executive Power*, brexit.doughtystreet.co.uk, 14 July 2017.

14 I. McIver, *The White Paper on the Great Repeal Bill - Impact on Scotland*, The Scottish Parliament, SPICe Briefing, SB 17/29, 27 April 2017.

15 N. Sturgeon, C. Jones, *Joint statement from First Ministers of Wales and Scotland in reaction to the EU (Withdrawal) Bill*, 13 July 2017.

Particolare preoccupazione suscita la *clause 11* del *European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019* relativa a “Retaining EU restrictions in devolution legislation”. Nel testo del *bill*, infatti, l’articolo afferma che non sarà di competenza delle assemblee devolute la modifica della “retained EU law”, la nuova categoria di atti legislativi nazionali che renderà effettiva la normativa europea nel Regno anche dopo la Brexit¹⁶. Bisogna precisare che mentre attualmente le leggi delle assemblee devolute non possono essere contrarie alla normativa europea, pena la loro nullità, in futuro tali atti non potranno essere contrari alle “retained EU law” nazionali, pur se queste riguarderanno competenze che rientrano tra quelle devolute. La disposizione, come è stato osservato, “freezes devolved competence on exit day by ensuring that the repatriation of powers from the EU does not result in any accrual of authority to the devolved legislatures, even in subject areas that are devolved”¹⁷.

Né sono queste soltanto le critiche mosse al disegno di legge. Grande perplessità ha suscitato tra i parlamentari di opposizione anche la previsione della delega molto ampia sia al governo nazionale sia a quelli delle singole nazioni (ma non alle assemblee) nei due anni successivi all’uscita, delega che consentirà ai singoli ministri di intervenire, nel caso di vuoto o di incertezza normativa dovuta all’uscita dall’Unione, con i cosiddetti “Henry VIII powers”¹⁸, vale a dire poteri regolamentari che consentono di abrogare o modificare le leggi, con la conseguenza di sottrarre ai parlamenti – nazionale e devoluti - la possibilità di intervenire.

In attesa di vedere come procederanno le trattative con Bruxelles da un canto ed il dibattito parlamentare dall’altro è certo che nei prossimi anni il Regno Unito si troverà di fronte a molte sfide, non solo la gestione dell’uscita dall’Unione europea, ma anche la ridefinizione dei rapporti interni tra i diversi livelli di governo. Questi ultimi, ora prevalentemente informali, saranno in futuro privi del sostegno della funzione armonizzatrice svolta dall’Unione e saranno resi più problematici dalla necessità prioritaria di definire i criteri per redistribuire, tra centro e periferia, molte delle competenze gestite attualmente dall’Europa. Il modo in cui verrà strutturata questa nuova divisione di competenze tra le amministrazioni

16 J. Simson Caird, *The European Union (Withdrawal) Bill...*, cit..

17 M. Elliott, *The EU (Withdrawal) Bill: Initial Thoughts...*, cit..

18 Il nome si deve al fatto che Enrico VIII è considerato “the impersonification of executive autocracy” dato che lo *Statute of Proclamations* 1539 gli aveva conferito il potere di “legislate by proclamation”. R.C. Fitzgerald, *Delegated Legislation in England*, in *Rassegna di diritto pubblico* 1947, pp. 175-219; G. Ganz, *Delegated Legislation: A Necessary Evil or a Constitutional Outrage?*, in P. Leyland, T. Woods (eds), *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons*, Blackstone, London, 1997, pp. 60-82; J.N. Bates, *The Future of Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Some Judicial Perspectives*, in *Statute Law Review* 1998, pp. 155-176; Lord Rippon of Huxham, *Henry VIII Clauses*, in “Statute Law Review” 1989, pp. 205-207. N.W. Barber, A.L. Young, *The Rise of Prospective Henry VIII Clauses and Their Implications for Sovereignty*, in “Public Law” 2003, pp. 112-127; K. Campbell, *Henry VIII Comes to Scotland, Wales and Northern Ireland, and Other Devolution Questions in the EU (Withdrawal) Bill*, U.K. Const. L. Blog, 20th Jul 2017.



devolute e lo Stato centrale determinerà la chiave di lettura per comprendere natura e carattere dell'assetto territoriale del Paese post Brexit.