



L'APPROVAZIONE DELL'*EUROPEAN UNION (WITHDRAWAL) ACT 2018* E LE INCERTEZZE DELL'ACCORDO DI RECESSO*

di Giulia Caravale**

Nothing is agreed until everything is agreed. Lo slogan ripetuto più volte durante i negoziati per evidenziare le incertezze ancora presenti nelle trattative sull'accordo di recesso fa da sottofondo agli avvenimenti di questi mesi, caratterizzati da aspetti ancora poco definiti sulle future relazioni tra Regno Unito ed Europa. Incertezze che si riverberano anche su numerose questioni interne al Paese, quali i rapporti Governo -Parlamento ed i rispettivi ruoli nel processo *Brexit*, le dinamiche dell'assetto territoriale, la complessa questione del Nord Irlanda. A ciò si aggiunge il difficile compito che attende le Corti chiamate, tra pochi mesi, a confrontarsi con un quadro normativo profondamente rinnovato dopo l'*exit day*.

Il quadrimestre preso in esame si caratterizza in primo luogo per l'approvazione, dopo quasi un anno di esame parlamentare, dell'[*European Union \(Withdrawal\) Act 2018*](#) che ha ricevuto l'assenso reale il **26 giugno**. Si tratta di una delle leggi più rilevanti, non solo per la *Brexit*, ma anche per il futuro assetto costituzionale britannico. L'atto, che esamineremo più in dettaglio nelle pagine successive, abroga l'*European Communities Act 1972* a partire dall'*exit day* (29 marzo 2019, ore 23); converte in normativa nazionale tutta quella europea direttamente applicabile e garantisce vigenza a tutta la legislazione delegata emanata in forza della legge del 1972. A tal fine il testo ha previsto una nuova categoria di atti legislativi

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

nazionali, le “retained EU laws”, suddivise in tre diverse tipologie: la “EU-derived domestic legislation”, la “direct EU-legislation” e la “retained EU law” ai sensi della sezione 4, la quale ultima comprende i “rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures”. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea non farà più parte del diritto nazionale e non saranno consentiti i ricorsi sulla base del principio affermato nel 1991 dalla sentenza Francovich del risarcimento del danno in casi di mancato adeguamento della normativa interna alle disposizioni comunitarie. L’evoluzione della normativa europea, come ovvio, non varrà più per il Regno Unito: le “retained EU laws” cristallizzeranno la normativa vigente e non godranno del carattere di supremazia tipico del diritto europeo.

Come è stato osservato, molte di queste leggi funzionano nel contesto sovranazionale e quindi dovranno necessariamente essere modificate nel Regno Unito. In proposito la legge prevede un’ampia delega nei confronti dei ministri a cui conferisce il potere di abrogare o modificare gli atti di derivazione europea in modo da adeguarli alla nuova realtà del Paese, ma solo dopo che il Parlamento avrà approvato, con un’altra legge, l’accordo di recesso. La giurisdizione della Corte europea non avrà più effetto nel Regno e le passate sentenze costituiranno la categoria delle “retained EU case law”, vincolanti per le corti inferiori e non per le corti superiori, secondo le regole giurisprudenziali vigenti nel *common law*.

Nel corso dell’*iter legis* l’esecutivo ha subito 16 sconfitte (1 ai Comuni e 15 ai Lords) e sono stati introdotti 201 emendamenti. Nonostante che le bocciature ai Lords siano state superate dai Comuni, il testo definitivo appare frutto del dialogo e del compromesso tra il Governo ed entrambe le Camere, le quali hanno espresso le loro osservazioni non solo durante il dibattito in aula, ma anche attraverso l’attento ed accurato esame svolto dai *Select Committees* parlamentari. Inoltre proficuo è apparso l’invito al Governo da parte di alcuni alti esponenti della magistratura e dalla dottrina di fare maggior chiarezza sui rapporti futuri tra le Corti nazionali e le sentenze della Corte di giustizia europea.

Uno dei principali temi di fondo del dibattito parlamentare sul disegno di legge è stato quello del ruolo che Governo e Parlamento devono avere nel processo *Brexit* e nella

gestione del periodo di transizione, un tema strettamente collegato anche con la *ratio* che ha ispirato la sentenza Miller del gennaio 2017. Ad esempio, diversa è stata l'interpretazione data all'espressione "meaningful vote", il voto del Parlamento sull'accordo di recesso. Il Governo stesso, infatti, si era impegnato a riconoscere al Parlamento un ruolo nella definizione dell'accordo di recesso, ruolo che secondo l'esecutivo avrebbe dovuto però essere circoscritto alla mera presa d'atto di una dichiarazione governativa sulla situazione dell'accordo, mentre secondo altri avrebbe dovuto essere più incisivo. Dopo un lungo dibattito e diversi rinvii tra le Camere, la soluzione di compromesso trovata ha previsto tre differenti possibili soluzioni legate all'approvazione o meno della risoluzione da parte del Parlamento o anche all'ipotesi del mancato accordo con l'Europa.

Sono dunque molteplici i possibili scenari dei prossimi mesi (una pubblicazione dell'*Institute of Government* di agosto [Autumn surprises: possible scenarios for the next phase of Brexit](#) ne ha individuato 5 differenti). Scenari che vanno da quello più favorevole - secondo cui il Regno Unito e l'Europa riusciranno a trovare un accordo, questo sarà approvato dal Parlamento, dal 29 marzo 2019 il Paese sarà fuori dall'Unione, ma inizierà il periodo di transizione durante il quale saranno fissati nei dettagli i contenuti dei futuri rapporti - a quello più drammatico del *no deal*, a cui lo stesso Governo ha pensato pubblicando il **23 agosto** le sue [linee guida](#).

La legge disciplina, poi, la complessa questione del passaggio delle competenze dall'Unione europea al Regno Unito nelle aree che rientrano nelle materie devolute. Per garantire un'applicazione uniforme il testo originario del disegno di legge aveva previsto che le materie devolute fossero tutte trasferite in un primo momento a Londra e, in un secondo momento, distribuite alle amministrazioni devolute. Una disposizione, questa, che aveva suscitato le accese proteste dei governi scozzese e gallese perché considerata un tentativo da parte dell'esecutivo centrale di riappropriarsi dei loro poteri. Controversa è stata poi la previsione contenuta nella legge secondo cui le leggi delle assemblee devolute – attualmente nulle se contrarie alla normativa europea - non potranno essere contrarie alle "retained EU laws" nazionali, anche nelle materie devolute. Dopo lunghe trattative

nel mese di marzo il Governo May aveva proposto di mantenere il controllo, per un periodo limitato, solo in 24 aree che sono attualmente devolute (tra cui agricoltura, ambiente, sanità, pesca). La proposta è stata in un primo momento respinta dai Governi di Scozia e Galles e le Assemblee nazionali hanno approvato due *Continuity Bills* per disciplinare il passaggio di competenze in modo autonomo da Londra

Tuttavia, mentre il Galles ed il Regno Unito ad aprile hanno raggiunto un accordo secondo il quale i poteri di Bruxelles nelle materie devolute saranno temporaneamente trasferiti a Londra per un periodo massimo di 7 anni e Westminster legifererà in queste materie solo con il consenso del Parlamento di Cardiff, la Scozia è rimasta sulle sue posizioni. Tanto che l'Assemblea di Holyrood il **15 maggio** ha votato a grande maggioranza (93 voti contrari e 30 a favore) contro la *legislative consent motion* relativa all'*European Union (Withdrawal) bill*. Un voto che non è giuridicamente vincolante - il disegno di legge infatti è stato comunque approvato da Londra - ma politicamente molto rilevante, anche per aver ottenuto a Holyrood il sostegno di tutti i partiti, con la sola eccezione dei Conservatori.

Le tensioni tra la Scozia e il Governo centrale sono ora spostate di fronte alla Corte suprema a cui l'esecutivo si è rivolto nel mese di aprile per chiedere se il *Continuity Bill* scozzese fosse "within devolved legislative powers". Il Governo ha esercitato il potere conferitogli dalle leggi della *devolution* che, per tutelare la sovranità di Westminster, hanno introdotto procedure di "salvaguardia" dirette ad evitare l'entrata in vigore di leggi approvate dalle Assemblee incompatibili con il disposto degli atti devolutivi, contrarie alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o alla normativa europea. I meccanismi previsti sono diversi e intervengono in diverse fasi: 1) prima della presentazione del *bill* in Parlamento, quindi attraverso un controllo di tipo astratto e preventivo; 2) quando il *bill* stato approvato dal Parlamento, ma non è ancora perfezionato dall'assenso reale; 3) successivamente all'entrata in vigore della legge (in questo caso si hanno le *devolution issues*).

Il **24** e il **25 luglio** la Corte Suprema ha esaminato il caso della Scozia e il giudizio è atteso per l'autunno. Dopo la sentenza Miller ancora una volta (ed è facilmente

ipotizzabile che non sarà l'ultima) la Corte suprema è chiamata a intervenire su una questione relativa alla *Brexit* e a svolgere un ruolo di interprete della Costituzione britannica. Al di là del contenuto della sentenza ciò che per ora emerge è l'urgenza di ripensare a nuovi meccanismi più strutturati di relazioni intergovernative *post Brexit*. Un'urgenza chiaramente espressa anche nel rapporto pubblicato il **31 luglio** dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* [*Devolution and Exiting the Eu: reconciling differences and buildin strong relationships*](#) il quale ha evidenziato che la *devolution* così come nata ed evoluta nel corso di questi 20 anni è stata fortemente condizionata dall'appartenenza del Paese all'Unione europea. Di conseguenza l'esecutivo dovrebbe ora avviare una *devolution policy* fondata su basi differenti, che possa contribuire a far recuperare l'attuale erosione di fiducia tra i livelli di governo e riconosca anche all'Inghilterra una propria rappresentanza all'interno del *Joint Ministerial Council*.

Possibili nuovi fronti di tensioni interne potranno nascere nei prossimi mesi in relazione al voto sull'*European Union (Withdrawal Agreement) Bill* che, ai sensi dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, dovrà incorporare l'accordo di recesso. Tale nuova legge dovrà già abrogare alcuni aspetti dell'atto del 2018 dato che dovrà dare conto dell'esistenza del periodo di transizione. Ne consegue che mentre l'*European Union (Withdrawal) Act 2018* fissa la data di abrogazione dell'*European Communities Act 1972* al 29 marzo 2019, la previsione di un periodo di transizione (fino al 31 dicembre 2020, secondo gli accordi raggiunti a marzo di quest'anno) estenderà l'applicazione nel Regno Unito del diritto europeo, anche se il Paese, ormai fuori dall'Unione, non potrà contribuire alla sua formazione. Una realtà che appare in contraddizione con quanto sostenuto nel *white paper* governativo pubblicato il **12 luglio**, nel quale l'esecutivo ha affermato che Westminster continuerà a svolgere una “strong scrutiny function, and will continue to support and facilitate this for as long as EU legislation will continue to affect the UK”. Come affermato da [Mark Elliott](#) “what the White Paper leaves unsaid is that whatever scrutiny the UK Parliament carries out post-exit, the UK Government will no longer be in a position to play a full part, as a Member State, in shaping new EU law”.

Di fronte poi alla nuova categoria di “retained EU laws” in cui sarà trasformata tutta la normativa di derivazione europea a partire dal 29 marzo 2019 la dottrina si interroga su quale sarà lo status della normativa europea successiva all’*exit day*, ma emanata nel periodo di transizione e quindi valida anche nel Regno Unito e se questa sarà automaticamente trasformata in “retained EU laws” o non sarà più in vigore alla fine del periodo di transizione (gennaio 2021). Tutti dubbi a cui si potrà rispondere solo con l’approvazione di una nuova legge.

In attesa delle novità previste per questo autunno, dalla sentenza della Corte suprema al contenuto dell’accordo di recesso, la sensazione è che il processo *Brexit* stia mettendo in luce alcuni dei limiti della *political constitution* britannica sia nei rapporti centro periferia sia in quelli tra Governo e Parlamento.

ELEZIONI

ELEZIONI AMMINISTRATIVE E *BY-ELECTIONS*

Il **3 maggio** si sono tenute le elezioni amministrative in Inghilterra e Galles. Il risultato ha sostanzialmente confermato lo status quo per i due principali partiti. I Conservatori sono apparsi sollevati dato che temevano un’emorragia di voti a causa dell’incerta politica della May per la *Brexit*. L’unico partito che ha perso in modo decisivo rispetto alle precedenti consultazioni locali del 2014 è stato l’UKIP.

Il **3 maggio** si sono tenute anche le elezioni suppletive per il Parlamento di Westminster nel collegio nord irlandese di West Tyrone, vinte dal Sinn Féin.

Le elezioni suppletive del **15 giugno** nel collegio di Lewisham East, invece, sono state vinte dalla laburista Janet Daby.

ELECTORAL COMMISSION

Il **17 luglio** l’*Electoral Commission* ha condannato *Vote Leave*, la principale organizzazione a favore della *Brexit* durante il referendum, al pagamento di una multa per aver violato i limiti di spesa di 7 milioni di sterline fissati per la campagna referendaria.

PARTITI

PARTITO LABURISTA

In questi mesi i Laburisti appaiono divisi non solo sulla *Brexit*, ma anche sulla questione dell'antisemitismo. Il **3 agosto**, in un editoriale sul *Guardian*, il leader Corbyn ha ammesso l'esistenza di un serio problema interno al suo partito, impegnandosi a risolverlo.

Ma molti ritengono che il *leader* non solo non abbia fatto nulla per impedire tale crisi, ad esempio non ha promosso l'inserimento nello statuto del partito della definizione di antisemitismo proposta dall'*International Holocaust Remembrance Alliance*, ma sia, e sia stato in passato, protagonista egli stesso di atteggiamenti antisemitici, come emerso anche da alcune inchieste giornalistiche.

PARLAMENTO

EUROPEAN UNION (WITHDRAWAL) ACT 2018

Come abbiamo visto nell'introduzione in questo periodo è proseguito in Parlamento il travagliato esame dell'*European Union (Withdrawal) Bill* che è stato approvato il **20 giugno** e ha ricevuto il *royal assent* il **26 giugno**.

Nel corso dell'esame da parte della Camera dei Lords di questi mesi il Governo ha subito 15 sconfitte, ma quando il **12 giugno** il testo è tornato alla Camera dei Comuni molti degli emendamenti introdotti sono stati di nuovo modificati. In particolare si deve ricordare il ping pong che nel mese di **giugno** si è svolto tra le due Camere in relazione al ruolo del Parlamento sul voto finale sull'accordo. Ai Comuni i conservatori ribelli guidati da Dominic Grieve, favorevoli al riconoscimento di un ruolo del Parlamento, sono riusciti ad ottenere dalla May l'impegno a presentare un emendamento alternativo rispetto a quello dei Lords che avrebbe riconosciuto il ruolo dei Comuni nel voto sull'accordo di recesso. Tale emendamento è stato quindi approvato con 324 voti a favore e 298 contrari, ma solo dopo il voto Grieve si è accorto che il testo differiva da quanto concordato con la Premier e che la May aveva concesso al Parlamento solo il potere di approvare o respingere l'accordo, senza nessuna possibilità di intervenire. I conservatori europeisti hanno accusato la May di debolezza e doppiezza, ma dopo ulteriori trattative il **14 giugno** il Governo ha presentato un ulteriore emendamento su cui si è trovato un accordo. La legge quindi – come abbiamo visto – prevede scenari differenti, e affida ai regolamenti parlamentari, e quindi allo Speaker la decisione sulla tipologia di voto a cui sottoporre la mozione del Governo.

Le divisioni non hanno riguardato solo il partito di governo, ma anche quello laburista: nel corso del dibattito parlamentare sul disegno di legge 6 deputati si sono dimessi il **13 giugno** perché contrari alla linea di Corbyn. Il leader ha anche subito la più grande ribellione dei suoi *backbenchers*, dato che 90 deputati hanno deciso di non seguire le indicazioni di partito di astenersi sull'emendamento che chiedeva la permanenza nel mercato unico, e hanno scelto invece di votare 75 a favore e 15 contro.

DISPUTE RESOLUTION AND ENFORCEMENT AFTER BREXIT

Il **3 maggio** l'*House of Lords European Union Justice-Sub Committee* ha pubblicato il rapporto [Dispute resolution and enforcement after Brexit](#). Il Comitato ha esaminato la complessa questione del *Withdrawal Agreement* e della risoluzione delle controversie tra Regno Unito e Unione Europea sia nel periodo transitorio sia a conclusione dello stesso.

Nel periodo transitorio il Regno Unito sarà ancora vincolato ai giudizi della Corte di giustizia dell'Unione europea, giurisdizione diretta che però la May intende terminare. Il Comitato ha affermato tuttavia che non è riuscito ad individuare ancora un adeguato modello di "dispute resolution". Inoltre in relazione al *Withdrawal Agreement* ha condiviso le perplessità del Governo sull'affidare alla sola Corte di giustizia le controversie relative alla sua applicazione, ma ha manifestato anche non pochi dubbi sull'idea di riservare le stesse ad una azione politica svolta da un *Joint Committee*.

L'indagine del Comitato ha lasciato aperte moltissime questioni in attesa di conoscere i termini dell'accordo di recesso. Il Comitato comunque ha affermato che, pur senza la giurisdizione diretta della Corte di giustizia, il diritto inglese continuerà ad essere influenzato dalle sue sentenze anche in futuro.

Il **5 luglio** il Governo ha risposto al Comitato, accogliendo alcune delle osservazioni.

WITHDRAWAL AGREEMENT

L'*House of Commons Exiting the European Union Committee* il **28 giugno** ha pubblicato il suo rapporto [Parliamentary scrutiny and approval of the Withdrawal Agreement and negotiations on a future relationship](#) nel quale ha evidenziato il rischio legato al prolungarsi delle trattative con l'Europa oltre il mese di ottobre che finirebbe per lasciare poco tempo all'esame parlamentare del testo. Il rapporto ha ribadito che il Governo dovrà consentire al Parlamento di esprimersi con un voto, chiarire come funzionerà il *backstop* previsto per il Nord Irlanda e anche ipotizzare un prolungamento del periodo transitorio nel caso fosse necessario.

TAXATION (CROSS-BORDER TRADE) BILL E TRADE BILL

In questi mesi sono stati esaminati dal Parlamento anche altri disegni di legge relativi alla *Brexit*: il *Taxation (Cross-border Trade) Bill* (definito anche *Customs Bill*) e il *Trade Bill*.

Entrambi hanno l'obiettivo di garantire continuità anche dopo la *Brexit* alla politica commerciale del Paese. I dibattiti relativi ad entrambi i disegni di legge sono stati particolarmente accesi e hanno rappresentato un nuovo terreno di divisioni per entrambi i principali partiti. Il primo disegno di legge è stato accusato di essere incoerente rispetto agli impegni assunti dal Governo in materia di commercio al commercio. E', ad esempio, il caso del voto del **17 luglio** sulla c.d. *New Clause 37* inserita con un emendamento voluto dal DUP e dal gruppo dei conservatori favorevoli alla *hard Brexit* ERG. L'emendamento è apparso in netta contraddizione con *backstop* previsto dall'accordo raggiunto nel dicembre scorso. Lo stesso giorno il ministro della difesa Guto Bebb si è dimesso perché contrario agli emendamenti introdotti.

In merito al *Trade bill* si ricorda che il testo, tra l'altro, conferisce al Parlamento un potere incisivo nei futuri accordi commerciali internazionali che il Paese potrà negoziare dopo la *Brexit*, dato che è stata introdotta la previsione di un controllo parlamentare da esercitare attraverso la *affirmative procedure* sulle deleghe al Governo, controllo che potrebbe conferire a Westminster un ruolo molto più attivo di quello svolto attualmente.

RECALL

A seguito della [decisione](#) della *House of Commons* del **24 luglio** di sospendere Ian Paisley del DUP per 30 sedute parlamentari a partire da 4 settembre, ha trovato applicazione - per la prima volta - la *recall petition* introdotta dal *Recall of MPs Act 2015*. La legge ha, infatti, stabilito che la procedura di *recall* possa essere attivata solo dietro iniziativa del Parlamento e in 3 casi ben specifici: la prima a seguito di una condanna inferiore ad un anno (i deputati decadono automaticamente per condanne superiori ad un anno); la seconda nel caso in cui, a seguito di un *report* del *Committee of Standards*, l'Assemblea voti la sospensione di un deputato per minimo 10 *sitting days* o, in alternativa, 14 *calendar days*; la terza, infine, nell'eventualità in cui il deputato sia giudicato colpevole della violazione dell'art. 10 del *Parliamentary Standards Act 2009*, vale a dire del reato di fornire informazioni false o ingannevoli per ottenere rimborso di spese.

La legge prevede che, se si verifica una di queste ipotesi, lo *Speaker* si rivolge al *petition officer* responsabile del collegio in cui è stato eletto il deputato invitandolo a comunicare la notizia agli elettori e ad organizzare la petizione volta a chiedere le elezioni suppletive. Lo *Speaker* il **25 luglio** ha comunicato la decisione dell'Assemblea alla *Chief Electoral Officer for Northern Ireland* la quale ha aperto la petizione per l'eventuale richiesta delle suppletive a partire dall'**8 agosto**. Considerato l'elettorato della circoscrizione di North Antrim serviranno almeno 7.543 firme. Il deputato oggetto della *recall* se eleggibile può ripresentarsi alle elezioni suppletive.

CAMERA DEI LORDS

Come noto da anni si discute non solo della riforma della Camera dei Lords, ma anche della diminuzione del numero dei suoi componenti. Nell'ottobre 2017 il Comitato Burns aveva proposto di portare a 600, entro i prossimi 10 anni, il numero dei Lords, senza approvare una legge di riforma, ma solo modificando alcune prassi: da un canto la riduzione delle nuove nomine, dall'altro il pensionamento o le dimissioni spontanee dei Lords dopo alcuni anni di servizio. La May era sembrata favorevole alla proposta, ma a seguito delle 15 sconfitte subite dal suo Governo alla Camera alta sull'*European Union (Withdrawal) Bill* ha deciso di nominare, il **18 maggio** 13 nuovi pari per riequilibrare il numero dei componenti (9 conservatori, 3 laburisti e 1 del DUP). La scelta dalla May ha suscitato molte critiche. I nomi di altri 3 pari *crossbenchers* sono stati, poi, proposti dall'*House of Lords Appointments Commission* l'**8 giugno**.

In questi mesi, inoltre, anche la componente “ereditaria” della Camera ha conosciuto alcune modifiche dato che si sono tenute due elezioni per i posti di pari ereditari rimasti vacanti. Il **3 luglio** è stato eletto l'*Earl of Devon* che sostituisce Lord Baldwin andato in pensione. Alle elezioni si era candidato anche Lord Snowden, figlio di Margaret, sorella della regina. In questo caso l'elettorato attivo spettava ai 31 pari ereditari *crossbenchers*.

Il **17 luglio**, poi, Lord Bethell è stato eletto al posto del *Conservative hereditary peer* Lord Glentoran.

Come noto a seguito dell'*House of Lords Act 1999* i Lords ereditari sono stati ridotti a 92 e la loro carica ha perso il carattere dell'ereditarietà, tanto che nel momento in cui il seggio risulta vacante il nuovo Lords è eletto dai pari ereditari del suo gruppo. Il meccanismo, che in questi anni ha portato alla elezione di 34 nuovi Lords, all'epoca era stato pensato come temporaneo in vista di una più radicale riforma della Camera che tuttavia non è mai arrivata nonostante le diverse proposte avanzate sia da parte del Governo che dell'opposizione. Attualmente è in discussione ai Lords *The House of Lords (Hereditary Peers) (Abolition of By-Elections) Bill*, l'ultimo disegno di legge presentato in materia nel giugno 2017 da Lord Grocott.

Sempre in materia di pari ereditari bisogna, infine, ricordare che il **16 luglio** alcune esponenti di famiglie eredi di un seggio ai Lords si sono rivolte alla Corte europea dei diritti dell'uomo chiedendo di porre fine alla regola per cui gli eredi maschi hanno la precedenza sulle donne (solo una donna attualmente riveste la carica di *hereditary peer*). Le corti inglesi non hanno giurisdizione in materia perché considerata solo procedura parlamentare.

Le polemiche suscitate in questi mesi di contrasto tra Governo e Lords hanno portato il **18 giugno** a dibattere la *e-petition* sull'abolizione della Camera alta (“Give the electorate

a referendum on the abolition of the House of Lords - the House of Lords is a place of patronage where unelected and unaccountable individuals hold a disproportionate amount of influence and power which can be used to frustrate the elected representatives of the people”), petizione che aveva raggiunto 168.755 sottoscrizioni.

GOVERNO

BREXIT

Il dibattito svoltosi in questi mesi sul futuro delle relazioni tra Regno Unito ed Europa ha diviso – e in alcuni casi destabilizzato – il governo May.

Dopo lunghi mesi di discussioni il **6 luglio** la Premier ha riunito i 26 ministri del Gabinetto nella sua residenza di campagna a Chequers per una intera giornata al fine di riuscire a trovare un accordo. Il [piano](#) emerso dopo lunga mediazione propone, tra l’altro, di dar vita ad un’area di libero scambio tra Regno Unito e Europa che riguardi sia le merci che le persone e che permetta di evitare i dazi, mantenere aperto il confine irlandese, pur al contempo controllando l’immigrazione e stipulando accordi commerciali con i paesi terzi. Il governo vorrebbe sostituire l’attuale libera circolazione con un “mobility framework” che consenta agli europei di andare a studiare e a lavorare nel Regno Unito e viceversa. Secondo il progetto il diritto del Regno Unito continuerà ad armonizzarsi in futuro con quello europeo in materia di commercio, pur nel rispetto del principio della sovranità parlamentare. L’accordo prevede anche che, pur terminando la giurisdizione della Corte di giustizia europea, il Regno Unito continuerà a tenere in considerazione le decisioni prese nelle aree in cui sono presenti regole comuni.

Nonostante la parvenza di un Governo coeso intorno allo “Chequers plan”, dopo pochi giorni, il **9 luglio** David Davis, ministro per la *Brexit* si è dimesso perché contrario alla linea conciliante della May; il giorno seguente, poi, le sue dimissioni sono state seguite sia da quelle del ministro degli Esteri, Boris Johnson sia da quelle di alcuni sottosegretari, tutti in disaccordo con la May. Nel rimpasto di governo Davis è stato sostituito da Dominic Raab e Johnson da Jeremy Hunt. Molti commentatori politici hanno evidenziato la debolezza della Premier e alimentato le voci di una futura sfida alla leadership.

La May ha comunque difeso in Parlamento l’accordo raggiunto che è confluito nel *White paper* [Legislating for the Withdrawal Agreement between the United Kingdom and the European Union](#) pubblicato il **12 luglio**. Ovviamente si tratta solo della proposta del Governo britannico che dovrà essere discussa dall’Europa nelle trattative dei prossimi mesi, ma serve a fare luce su alcuni punti.

Molte rimangono le questioni ancora aperte tra cui le future relazioni commerciali, e il confine dell'Irlanda del Nord, anche se Micael Barnier, il negoziatore dell'Unione europea per la *Brexit*, ha [dichiarato](#) il **2 agosto** che le trattative sono all'80%.

Come dicevamo il **23 agosto** il Governo ha pubblicato le [linee guida](#) anche per lo scenario peggiore, quello del *no deal*, nell'ipotesi in cui si arrivi alla data del 29 marzo 2019 senza un accordo o nell'ipotesi in cui l'accordo raggiunto venga respinto dal Parlamento. Pur ribadendo che si tratta di una possibilità remota il Governo appare consapevole delle difficoltà per la vita quotidiana dei cittadini in caso di *no deal*.

Per scongiurare tale ipotesi in questi mesi si sono registrati appelli sempre più pressanti provenienti dalla società civile e dal mondo economico e del lavoro a favore dell'indizione di un secondo referendum sulla Brexit. Il **23 giugno**, in occasione del secondo anniversario del referendum, è stata organizzata a Londra da *People's Vote* una grossa manifestazione per chiedere di fare esprimere i cittadini sull'accordo. I manifestanti hanno protestato sia contro la May sia contro Corbyn accusato di non aver preso mai una adeguata posizione sulla questione. La May ha, comunque, escluso in modo categorico l'ipotesi di un secondo referendum.

CORTI

Come anticipato nell'introduzione il **24** e il **25 luglio** la Corte Suprema ha esaminato il caso del *Continuity Bill* scozzese. Il collegio che si occupa del caso è composto da 7 giudici (Lady Hale, Lord Reed, Lord Sumption, Lord Carnwarth, Lord Hodge, Lord Kerr and Lord Lloyd-Jones). Il Governo di Londra è stato difeso da Lord Keen of Elie, *Advocate General for Scotland*, mentre quello scozzese da James Wolffe, *Law Officer* dell'esecutivo di Edimburgo.

La posizione del Governo britannico è chiara: il disegno di legge scozzese eccede le competenze di Holyrood perché riguarda le relazioni internazionali, materia riservata in via esclusiva a Westminster. Peraltro, anche se si ammettesse che il *Continuity Bill* fosse stato emanato nell'ambito delle competenze del Parlamento scozzese, sarebbe comunque abrogato dall'*European Union (Withdrawal) Act* 2018, approvato successivamente alla legge scozzese. L'*European Union (Withdrawal) Act* 2018 infatti ha definito un quadro comune a tutto il Paese, senza prevedere la possibilità che la Scozia, o le altre nazioni devolute, possano modificarlo. Il *Continuity Bill* scozzese, inoltre, abrogando il riferimento al diritto europeo contenuto nello *Scotland Act 1998* va a modificare le competenze della Scozia, potere riservato in via esclusiva al Parlamento sovrano di Westminster.

Dal canto suo il Governo scozzese ritiene che il disegno di legge approvato da Holyrood rientri nelle materie di competenza dell'Assemblea, dato che non ha ad oggetto le relazioni internazionali, bensì gli effetti interni della *Brexit*. Inoltre reputa il *Continuity Bill* non contrario al *Withdrawal Act*, dato che dà vita ad un contesto parallelo, del tutto compatibile con la disciplina prevista dalla legge di Westminster.

Nelle sedute della Corte sono intervenuti anche Michael Fordham, a nome del *Welsh Counsel General*, che ha sostenuto la posizione del parlamento scozzese e ha affermato che tutte le amministrazioni devolute hanno competenza in materia e John Larkin, *Attorney General for Northern Ireland*, anche lui a favore della capacità di Holyrood di approvare la legge.

AUTONOMIE

SCOZIA

Come detto nell'introduzione, il **15 maggio** la mozione per cui Holyrood “does not consent to the European Union (Withdrawal) Bill” è stata votata a grande maggioranza. È la prima volta che il Parlamento di Holyrood respinge una *legislative consent motion*, evento raro anche per le altre Assemblee devolute, che solo in 9 occasioni su 320 hanno votato contro tali mozioni (7 in Galles, 1 in Scozia, 1 in Nord Irlanda).

Il **28 maggio** Nicola Sturgeon ha incontrato a Bruxelles Michel Barnier per cercare di far sentire la voce della Scozia favorevole alla permanenza nel mercato unico e nell'unione doganale.

A Westminster il tema della mancata approvazione da parte della Scozia della *legislative consent motion* è stato liquidato in poco tempo senza un esame approfondito della questione, suscitando la reazione stizzita dei deputati dello SNP che sono usciti dall'aula per protestare contro il mancato dibattito sul “power grab by the government against the Scottish Parliament and people”.

Nel mese di **maggio** la *Sustainable Growth Commission*, istituita nel 2016 dal Governo scozzese, ha pubblicato il suo rapporto [*Scotland – the new case for optimism A strategy for inter-generational economic renaissance*](#) sulle sfide economiche che attendono la nazione. Un documento che è stato definito dai commentatori politici la base per una futura richiesta di indipendenza e che presenta alcune differenze rispetto a quanto previsto in occasione del referendum del 2014. Secondo i detrattori, invece, dal rapporto emerge in modo evidente che l'eventuale indipendenza scozzese condurrebbe ad una sicura crisi economica.

GALLES

Il **15 maggio** l'Assemblea gallese ha approvato con 46 voti a favore e 9 contrari (quelli del Plaid Cymru) la *legislative consent motion* al disegno di legge sulla *Brexit*, ritenendo che l'accordo raggiunto con il Governo nazionale fornisca garanzie valide per la *devolution*.

Il **6 giugno** il [Law Derived from the European Union \(Wales\) Act 2018](#) la legge che disciplina l'impatto della *Brexit* per il Galles e che è stata approvata dall'Assemblea di Cardiff, ha ricevuto l'assenso reale.

IRLANDA DEL NORD

Permane la situazione di stallo nel Nord Irlanda priva di governo dal gennaio 2017 e anche di *direct rule* da parte di Londra. L'atteggiamento tenuto dal *Northern Ireland Office* britannico in questi mesi è stato giudicato da molti poco interventista. Un atteggiamento che ha suscitato aspre critiche da parte di coloro che lo accusano di non voler risolvere la crisi sia per non urtare le sensibilità del DUP - il partito unionista nord irlandese dal cui appoggio esterno deriva la stabilità dell'esecutivo May - sia per evitare di costituire un nuovo interlocutore interno (oltre a Scozia e del Galles) con cui la Premier sarebbe costretta a confrontarsi.

La questione nord irlandese è una delle più spinose anche per la *Brexit* ed è uno dei problemi principali sul quale ancora non si è raggiunto un accordo. Regno Unito ed Europa nel mese di dicembre 2017 si erano impegnati a far sì che il Regno Unito mantenga "full alignment with those rules of the internal market and the customs union which, now or in the future, support North-South cooperation, the all-island economy and the protection of the 1998 Agreement". Secondo l'Europa tale impegno si tradurrebbe nel lasciare il Nord Irlanda nel mercato unico e nell'unione doganale, mentre la May e il DUP non appaiono d'accordo.

Il **22 maggio** in una dichiarazione congiunta i 4 partiti nordirlandesi *Sinn Féin*, *Green Party*, *Alliance* e *SDLP* si sono invece espressi a favore di tale permanenza e hanno dichiarato che la difesa del *Good Friday Agreement* è determinante per le "relationships within, and between these islands".

Particolare preoccupazione suscita in Irlanda del Nord l'ipotesi del *no deal* che potrebbe minare i precari equilibri interni all'Isola.

In tale situazione di limbo diventa molto complessa la gestione quotidiana della pubblica amministrazione che è lasciata nelle mani dei funzionari pubblici chiamati a prendere spesso decisioni di competenza dei ministri. Sul tema degna di nota è la sentenza [Buick's \(Colin\) Application as Chair Person of NOARC 21](#) con cui il **14 maggio** la *High Court* ha stabilito che il *permanent secretary* del ministero delle infrastrutture non ha la facoltà di

prendere decisioni in merito ad un tema (in questo caso un inceneritore a Mallusk) di competenza di un ministro.

La questione riguardava la controversa proposta di costruzione di un inceneritore a Mallusk per la gestione dei rifiuti, proposta che era stata sottoposta al *Northern Ireland Department of the Environment* e che aveva coinvolto anche il Ministero dell'agricoltura, che si era opposto. La questione era stata trasferita come competenza al *Northern Ireland Department for Infrastructure*, ma la crisi di governo del gennaio 2017 e le nuove elezioni del marzo avevano bloccato la procedura per l'autorizzazione. Tuttavia, nell'agosto 2017, dopo aver ricevuto un parere legale, un funzionario del ministero aveva concesso l'autorizzazione a costruire.

Il **6 luglio** la *Northern Ireland Court of Appeal* ha respinto l'[appello](#) del *Northern Ireland Department for Infrastructure* contro la sentenza della *High Court*, affermando che l'autorizzazione era stata concessa su un tema controverso e trasversale e che pertanto era "contrary to the letter and spirit of the (Good Friday) Agreement and the 1998 (Northern Ireland) Act" perché era stata presa in assenza di un ministro e senza il coinvolgimento collegiale dell'*Executive Committee*.

La sentenza ha suscitato molte preoccupazioni perché ha messo in evidenza quanto la situazione di stallo stia condizionando la vita quotidiana dei cittadini. Essa inoltre potrebbe costituire un precedente molto significativo a rischio di paralizzare del tutto la gestione quotidiana ed ordinaria della pubblica amministrazione.