



Una tempesta perfetta? La fine del periodo di transizione, l'emergenza sanitaria e il problema del mercato interno*

di Giulia Caravale**

Due sono i principali temi che hanno dominato la scena politica britannica nel quadrimestre preso in esame: da un canto, le misure introdotte nelle quattro nazioni del Paese per fronteggiare la pandemia; dall'altro, la prosecuzione delle trattative con l'Unione europea per la definizione dei futuri rapporti, in vista della conclusione del periodo di transizione prevista per il 31 dicembre prossimo. Due questioni che appaiono strettamente connesse sotto molteplici punti di vista, dalla necessità di svolgere da remoto i negoziati ai timori che la crisi economica derivata dal *lockdown* e dall'aumento della spesa pubblica rischierà di peggiorare le già non rosee previsioni economiche per il *post-Brexit*.

C'è un aspetto specifico di questo collegamento tra *Brexit* e pandemia che appare di particolare interesse, quello dei rapporti tra i livelli di governo, statale e sub-statale, all'interno del Regno, rapporti che, in questi mesi, sembrano essere stati sottoposti a sollecitazioni tra loro contrapposte. Tale aspetto merita alcune precisazioni. Come noto, la sanità rientra tra le materie devolute e la pandemia di Coronavirus è stata affrontata nel Regno Unito tramite l'adozione di misure restrittive introdotte soprattutto attraverso *statutory instruments* emanati, per l'Inghilterra, dal Governo nazionale e per la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord dai rispettivi Esecutivi. La necessità di intervenire attraverso molteplici regolamenti che hanno avuto un impatto senza precedenti sulla vita quotidiana dei singoli cittadini ha finito per marcare le differenziazioni territoriali all'interno del Paese. Inoltre, tale eterogeneità è stata accentuata dal fatto che le misure emergenziali per loro natura avevano carattere temporaneo e hanno comportato la necessità di una loro revisione periodica, con esiti diversi nelle quattro nazioni.

Durante i primi mesi del 2020, dunque, il Paese ha avuto la possibilità di sperimentare, sul piano pratico, quanto in 21 anni di *devolution* era accaduto solo in maniera graduale e parziale, vale a dire l'impegno contemporaneo di quattro Parlamenti e quattro Esecutivi nel fronteggiare un nemico comune, in quello che è stato definito un "four nations approach" all'emergenza. Ciò ha permesso non solo di comparare aspetti quali l'efficacia delle scelte dei singoli Esecutivi,

* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

l'affidabilità dei *leaders* politici, la risposta dei cittadini, ma anche di accentuare la differenziazione territoriale e fornire spunti per il futuro funzionamento del tipo di Stato britannico.

Non sono certo mancate le difficoltà, soprattutto legate alla gestione a livello centrale di materie fondamentali, come i sussidi economici, o alla scarsa collaborazione e al mancato coordinamento tra gli Esecutivi, difficoltà che hanno evidenziato, ancora una volta, l'assenza di adeguate sedi di raccordo intergovernativo. Tali criticità sono state messe in luce in modo estremamente chiaro, nel rapporto pubblicato il **23 luglio** dallo *Scottish Affairs Committee* dei Comuni [First Report: Coronavirus and Scotland: Interim Report on Intergovernmental Working](#).

Mentre, dunque, la gestione dell'emergenza sanitaria sta rappresentando la forza che ha spinto il Regno Unito a testare un modello di gestione del potere territoriale quasi federale, ad essa, in questi mesi, se ne è contrapposta una del tutto opposta – derivante dall'attuazione della *Brexit* - che, al contrario, sembra spingere verso il rafforzamento del potere centrale. E' ancora difficile comprendere dove condurrà la somma vettoriale derivata dall'azione complessiva di due forze così contrastanti.

Come noto, le differenze tra le quattro nazioni in tema di *Brexit* erano emerse fin dal risultato referendario, con la Scozia e il Nord Irlanda favorevoli alla permanenza in Europa e l'Inghilterra (ad eccezione di Londra) e il Galles, a favore dell'uscita. Tali differenze sono rimaste nel corso di questi anni, nonostante gli sforzi, soprattutto del Governo May, di favorire il coinvolgimento delle nazioni devolute, in particolare di Scozia e Galles. Nell'ottobre 2017 era stato deciso che i quattro Esecutivi avrebbero lavorato insieme al fine di trovare una soluzione condivisa sul tema chiave del "rimpatrio" delle competenze da Bruxelles a Londra. Di fatto tale comune accordo non era stato mai stato raggiunto, soprattutto per l'opposizione della Scozia alle proposte governative. Le divisioni presenti nel Paese erano apparse evidenti al momento dell'approvazione dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* il quale aveva incassato il voto favorevole sulla *legislative consent motion* da parte dell'Assemblea gallese, ma non aveva ottenuto il sostegno di quella scozzese (quella nord irlandese all'epoca non era in attività). Tutte e tre le Assemblee devolute avevano invece bocciato, nel gennaio di quest'anno, la *legislative consent motion* relativa all'*European Union (Withdrawal) Act 2020*. Si era trattato di una votazione senza conseguenze giuridiche, ma che aveva avuto l'effetto di mostrare, ancora una volta, le tensioni esistenti tra le nazioni del Regno.

Tali tensioni sono riemerse, di recente, a seguito della pubblicazione, da parte del Governo britannico, il **16 luglio**, del *White paper UK Internal Market*. La pubblicazione ha dato il via ad un breve periodo di consultazioni che si sono concluse il **13 agosto**. Il contenuto del *White paper* è confluito poi nell'*UK Internal Market bill* - presentato ai Comuni il 9 settembre - il cui *iter* sarà oggetto di approfondimento delle prossime *Cronache costituzionali dall'estero*.

Il *White paper* governativo illustra le regole del commercio interno al Paese che l'Esecutivo vorrà introdurre alla fine del periodo di transizione. Per comprendere meglio le ragioni del Governo è necessario precisare che, nel 1998, la *devolution* si era andata ad inserire nel contesto di un Paese membro dell'Unione e che molti dei poteri devoluti coincidevano con quelli di

competenza europea, penso all'agricoltura, agli standards alimentari, alla politica ambientale e alla pesca. Pertanto, in questi anni, l'attività delle nazioni devolute si è svolta all'interno di un quadro normativo ben delineato dall'Unione e da esso armonizzato, mentre dal 1° gennaio prossimo si potrebbero registrare scelte politiche differenti all'interno del Paese.

Ad esempio il **18 giugno** il Governo scozzese ha presentato al Parlamento di Holyrood l'[UK Withdrawal from the European Union \(Continuity\) \(Scotland\) Bill](#) (il c.d. “second Continuity Bill”). Si tratta di un disegno di legge che, tra l'altro, attribuisce ai ministri scozzesi il c.d. “keeping pace power” vale a dire il potere di allinearsi con propri regolamenti alla normativa europea, in diversi settori, tra cui gli standards ambientali.

E' proprio tale differenziazione di discipline a spaventare l'Esecutivo britannico, il quale teme soprattutto che la presenza di standards differenti all'interno delle nazioni devolute possa pregiudicare e arrecare nocumento alla capacità del Regno Unito di stipulare accordi commerciali con Paesi terzi, competenza riservata allo Stato centrale. Pertanto, il *White paper* e il relativo disegno di legge, intervengono a definire le regole per il mercato interno in modo da evitare che possano sorgere nuove barriere tra le nazioni e conseguenti distorsioni sul mercato, determinate dalla presenza di differenti regole.

Il *White paper* precisa che due saranno i principi destinati a regolamentare il mercato interno, quello del riconoscimento reciproco e quello della non discriminazione, principi vigenti nel diritto dell'Unione europea, ma apparentemente meno adatti alla realtà territoriale britannica dominata dall'Inghilterra. Il primo principio afferma che se una merce può essere venduta in una parte del Regno, questa potrà essere commercializzata ovunque nel Paese. Si tratta di un principio apparentemente scontato, ma che dovrà essere armonizzato – come vedremo meglio in seguito - con quanto previsto nel protocollo sull'Irlanda del Nord, secondo il quale, i beni prodotti in Gran Bretagna che non rispettano gli standards europei non potranno essere venduti in Nord Irlanda, dato che – in assenza di un confine fisico interno all'isola- finirebbero per entrare nel territorio irlandese e quindi in Europa. Il secondo principio stabilisce, invece, il divieto di favorire beni e servizi che sono prodotti in una specifica parte del Regno. Il *White paper* prevede anche l'istituzione di un *independent body* a cui sarà attribuito il compito di controllare il funzionamento del mercato interno.

Anche se il Governo britannico ha rassicurato le nazioni devolute affermando di voler collaborare a pieno con loro, anche se ai Comuni Alok Sharma, *Business Secretary*, ha affermato che la fine del periodo di transizione rafforzerà la *devolution* (a suo parere si assisterà a “the single biggest transfer of powers to the devolved administrations in history”), la presentazione del *White paper* ha suscitato molte polemiche. Soprattutto Scozia e Galles hanno accusato Londra di voler limitare la possibilità di legiferare in modo diverso da Westminster e di non aver assolutamente precisato quali saranno le forme che tale collaborazione assumerà. A tal fine hanno chiesto di definire un nuovo “common framework” che tenga conto delle loro esigenze. I Governi gallese e scozzese temono che il principio di reciprocità potrebbe tradursi di fatto in una imposizione da parte delle istituzioni centrali degli standards relativi ai prodotti alimentari, ai beni e ai servizi, con l'effetto di condizionare e comprimere la possibilità delle

Assemblee di introdurre proprie regole. Per capacità produttiva e dimensioni, sarà naturalmente l'Inghilterra – e quindi il Governo centrale – a fissare le regole e gli standards a cui dovranno adeguarsi le altre nazioni.

Nello specifico, l'amministrazione gallese pur dichiarandosi disponibile a collaborare per la ricerca di regole comuni, ha accusato il Governo Johnson di non aver cercato il consenso di quelli devoluti. Tale posizione era stata espressa già prima della pubblicazione del *White paper*, quando, il **7 luglio**, Jeremy Miles *Welsh Government's Counsel General and Minister for European Transition*, aveva scritto al Governo britannico lamentando la scarsa condivisione del progetto sul mercato interno. Essa era stata ribadita a gran voce il **14 agosto** dal *Welsh Government's Counsel General* il quale aveva giudicato il *White paper* “fundamentally flawed and misleading”. Secondo l'amministrazione gallese la nuova disciplina del mercato interno corre il rischio di accelerare “the break-up of the Union” e di ridurre l'ambito di manovra delle nazioni devolute.

Sul tema sono intervenuti anche due Comitati del *Senedd* gallese - l'*External Affairs and Additional Legislation* (EAAL) ed il *Legislation, Constitution and Justice* (LJC) - i quali hanno criticato il *White paper* non solo per il contenuto, ma anche per la breve durata del periodo di consultazioni, che peraltro aveva coinciso con la pausa estiva. A parere del *EAAL Committee* il Governo avrebbe dovuto introdurre un *draft bill* per consentire un dibattito più approfondito sulla complessa questione e fissare alcuni principi a cui ispirare le regole del mercato interno, quali la tutela delle competenze delle nazioni devolute e la non imposizione delle riforme.

Sulla stessa lunghezza d'onda sono apparse le istituzioni scozzesi. Mike Russel *constitution minister* scozzese il **3 luglio** ha inviato una lettera a Michael Gove nella quale ha chiarito che lo “Scottish government could not, and would not, accept any such plans. Nor would we cooperate with them”. Tale opposizione è stata ribadita dal Governo scozzese l'**11 agosto** con una lettera inviata allo *Scottish Parliament's Finance and Constitution Committee* nella quale il progetto di mercato interno è stato considerato “fundamentally inconsistent with devolution”. Esso infatti “would impose new constraints on the devolved legislatures”. Inoltre, l'Esecutivo scozzese ha pubblicato il **12 agosto** l'[UK internal market: initial assessment of UK Government proposals](#) nel quale ha evidenziato tutte le problematicità del progetto governativo.

Il contrasto con la Scozia, che appare sempre più aspro, potrebbe avere anche pesanti implicazioni e potrebbe condizionare il risultato delle elezioni del Parlamento di Holyrood previste per il 2021. Una vittoria a maggioranza assoluta dello *Scottish National Party* spianerebbe, infatti, la strada ad una nuova richiesta di indipendenza. Secondo i sondaggi un nuovo referendum in tal senso potrebbe ottenere il sostegno del 54% dei cittadini.

Non sono solo le nazioni devolute ad essersi espresse in modo contrario alla riforma. Sul tema è intervenuto, infatti, anche l'*House of Lords Select Committee on the Constitution* il quale, il **29 luglio** ha scritto una [lettera](#) a Lord Callanan, *Minister from the Department for Business, Energy and Industrial Strategy*, affermando che non era necessario intervenire con una legge per disciplinare il tema del mercato interno e ribadendo la necessità di coinvolgere le nazioni devolute e di prevedere un periodo più lungo per le consultazioni.

La questione del mercato interno, come dicevamo, è resa ancora più complessa dalla peculiare situazione del Nord Irlanda, situazione che, negli anni delle trattative, aveva rappresentato il nodo centrale del dibattito e la cui soluzione era stata definita dall'Accordo di recesso siglato da Johnson nell'ottobre del 2019. L'accordo era stato all'epoca definito da Johnson in termini entusiastici ed era stato sostenuto a gennaio dalla forte maggioranza di cui il partito conservatore gode in Parlamento. Esso aveva permesso di sostituire il controverso *backstop* stabilito dalla May con una nuova e articolata soluzione che ha spostato il confine doganale nel Mare del Nord e prevede un complesso sistema di controllo delle merci destinate al Nord Irlanda. Il *Northern Ireland protocol* stabilisce, infatti, che l'Irlanda del Nord dovrà allinearsi alle regole doganali del Regno Unito, pur nel rispetto delle norme del mercato unico e dell'unione doganale. Di conseguenza i beni prodotti e venduti in Irlanda del Nord, secondo il protocollo, dovranno essere conformi alle regole e allineate agli standards previsti dall'Europa, in modo da potersi muovere nell'Isola evitando il confine interno.

Già il **20 maggio** il Governo Johnson aveva presentato [*The UK's Approach to the Northern Ireland Protocol*](#) nel quale aveva espresso la volontà di disapplicare le disposizioni relative ai beni che dal Nord Irlanda sarebbero entrati nel Regno Unito. Il *White paper* (ed il relativo *bill*) sono andati oltre, dato che hanno previsto la possibilità per i ministri britannici di disapplicare o modificare le procedure stabilite dal *Withdrawal Agreement*. Il paragrafo 20 del *white paper* afferma che “taking into account the obligations that apply under the Northern Ireland Protocol... A central part of that approach [underpinning the UK internal market] will be legislating for full unfettered access for Northern Ireland goods to the UK market”.

Nei prossimi mesi seguiremo l'*iter* dell'*UK Internal Market bill*; attualmente si prefigura una complessa situazione, che – come è stato da più parti osservato - corre il rischio di innescare un “perfect constitutional storm” in grado di impegnare il Paese su più fronti: quello dei rapporti con l'Unione Europea, con le nazioni devolute, con il rispetto del principio della *rule of law* e degli obblighi di diritto internazionale.

“Brexit means Brexit” aveva dichiarato la May, quando era divenuta Premier nel luglio 2016. In questi anni è apparso sempre molto difficile comprendere quale fosse il reale significato della *Brexit* e come si sarebbero delineati i futuri rapporti con l'Unione. Il *White paper* sul mercato interno e i ripensamenti del Premier sul *Withdrawal Agreement* stanno contribuendo allora a rendere sempre più incerti i contorni di quello che, dal prossimo gennaio, significherà veramente l'uscita del Regno Unito dall'Europa.

ELEZIONI

RINVIO DELLE ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Il *Coronavirus Act 2020*, approvato il 25 marzo, ha – tra l'altro - rinviato alla primavera 2021 le elezioni che si sarebbero dovute tenere il **7 maggio** in 118 *Councils* inglesi, a Londra per

l'Assemblea e il sindaco e per i sindaci di altre sei città. La proposta di rinvio era stata avanzata dall'*Electoral Commission* con l'obiettivo di ridurre la diffusione del virus.

PARTITI

PARTITO LABURISTA

Secondo quanto riportato dalla stampa e secondo i dati dei sondaggi, in questi mesi il nuovo leader del partito laburista Keir Starmer, eletto in piena pandemia, sta conquistando sempre maggiori consensi. Il sostegno dell'opinione pubblica nei confronti del leader in un primo momento non sembrava tuttavia estendersi anche al *Labour party* per il quale appaiono permanere alcuni problemi legati all'eredità della guida di Corbyn e alla pesante sconfitta alle elezioni del dicembre 2019, in cui il partito ha perso anche molte delle sue roccaforti. Compito di Starmer nei prossimi mesi sarà quello di rinnovare gradualmente la dirigenza interna e ridefinire gli obiettivi principali del partito, al fine di riconquistare il consenso del proprio elettorato.

In particolare, una questione che appare ancora non risolta è quella relativa alle accuse di antisemitismo rivolte, in questi anni, ad alcuni parlamentari e allo stesso Corbyn. La sensibilità di Starmer sul tema emerge, ad esempio, dal fatto che il **25 giugno** il leader ha allontanato dallo *Shadow Cabinet* la ministra ombra Rebecca Log-Bailey, colpevole di aver retwittato un articolo contenente affermazioni antisemite.

Si deve inoltre registrare che, in un sondaggio condotto dall'*Observer* il **29 agosto**, i due principali partiti britannici sono tornati testa a testa. Un dato sorprendente, alla luce dei risultati delle elezioni dello scorso dicembre, che gli analisti attribuiscono sia alla malagestione dell'epidemia da parte di Johnson e alle incertezze della sua politica, sia alla grande affidabilità del nuovo leader laburista.

PARTITO LIBERAL DEMOCRATICO

A causa della pandemia le elezioni del leader liberal democratico - previste inizialmente per il mese di luglio e dovute alle dimissioni di Jo Swinson dopo l'insuccesso elettorale del dicembre scorso - erano state rinviate di un anno.

In un secondo momento, invece, il partito ha deciso di procedere con le votazioni scegliendo solo di rinviarle di sei settimane. I due sfidanti erano Layal Moran e quest'ultimo, il **27 agosto** ha vinto l'elezione ottenendo il 63,5% dei voti.

PARLAMENTO

IL PARLAMENTO DI WESTMINSTER DI FRONTE ALLA PANDEMIA

La pandemia e le rigide misure di distanziamento sociale introdotte a partire dallo scorso mese di marzo hanno avuto evidenti ripercussioni anche sulle attività del Parlamento britannico, il quale ha saputo adeguarsi alla nuova realtà in tempi rapidi.

La Camera dei Comuni ha introdotto dal 21 aprile la modalità ibrida, consentendo che i lavori dell'aula si svolgessero con un massimo di 50 deputati in presenza e 120 in collegamento da remoto.

Il **6 maggio**, per la prima volta nella storia, lo *Speaker* ha autorizzato il [voto da remoto](#) per eleggere i presidenti di due comitati dei Comuni, Darren Jones del *Business Committee* e Chris Bryant dello *Standards Committee*. Il **12 maggio**, poi, l'aula, per la prima volta, ha votato da remoto su una mozione.

Le nuove modalità di partecipazione alle sedute dell'Assemblea e alle molteplici attività da essa svolte sono misure emergenziali che hanno naturalmente carattere temporaneo legato all'eccezionalità del periodo. Tale caratteristica è stata messa in evidenza più volte sia dallo *Speaker* che dal *Commons Procedure Committee*. Il sistema ibrido introdotto il 21 aprile, infatti, prevedeva una prima scadenza il **12 maggio**, scadenza che è stata poi prorogata al **20 maggio**, giorno a partire dal quale i lavori della Camera sono stati sospesi fino al **2 giugno** per il *Whitsun Recess*.

A fine **maggio** il *Leader of the House* Rees Moog ha comunicato che era intenzione del Governo far riprendere le attività dei Comuni secondo le modalità tradizionali. Così il **28 maggio** lo *Speaker* ha indirizzato una lettera ai deputati per spiegare che era necessario riunire in presenza i Comuni dato che la modifica ai regolamenti che aveva permesso il collegamento e il voto da remoto sarebbe rimasta in vigore solo fino al **2 giugno**. La Camera dei Comuni doveva anche tenere in considerazione le osservazioni mosse dal *Public Health England* che aveva giudicato poco sicura la procedura di voto tramite *divisions*. Lo *Speaker* ha invitato quindi il Governo a sottoporre una proposta al *Procedure Committee*.

La decisione dell'Esecutivo di tornare alla normalità nello svolgimento delle attività parlamentari è stata accolta con preoccupazione non solo dalle opposizioni, ma anche da molti studiosi. Diversi deputati, infatti, hanno inviato a Rees-Mogg una lettera in cui hanno affermato che tale scelta correva il rischio di creare due categorie di parlamentari, quelli in grado di partecipare e quelli che, per motivi legati alla salute o all'età, non avrebbero potuto farlo in sicurezza.

Tali argomentazioni, come dicevamo, sono state sostenute anche da un gruppo di costituzionalisti (tra i primi firmatari Meg Russel e Ruth Fox) i quali, in una lettera al *Times*, hanno, tra l'altro, evidenziato i rischi per la democrazia del ritorno alla modalità ordinaria di lavoro dell'Assemblea. Nella lettera si afferma "Sir, As specialists in the principles and practice of democracy, we are gravely concerned about the suspension of the "hybrid" House of Commons. This very clearly breached fundamental democratic principles. The hybrid parliament was established through consultation and cross-party agreement, as is appropriate. Its dismantling followed the reverse approach. The requirement to attend the Commons physically last week to decide the future of the arrangements excluded many MPs from participating, including those "shielding" against Covid-19. Had those MPs been able to participate, remote voting would very probably have been retained. Hence the government ended the hybrid parliament only through disenfranchising the very MPs that it was there to support. Democracy rests on the principle of equality, which was clearly violated by these events. The voices of these same MPs, and their constituents, remain excluded from legislative business. Ministers must therefore urgently rethink, and reintroduce arrangements restoring all MPs' rights to participate in all Commons proceeding".

Il Governo, almeno in un primo momento, è sembrato irremovibile, probabilmente soprattutto per mostrare al Paese una parvenza di ritorno alla normalità, anche alla luce dell'allentamento delle misure restrittive che erano state introdotte a fine marzo. Così il **2 giugno** la maggioranza ai Comuni ha [votato](#) per riprendere le attività in presenza; tuttavia le opposizioni sono riuscite ad ottenere il **4 giugno** il voto su una [mozione](#) che ha consentito ai

deputati “who have self-certified that they are unable to attend at Westminster for medical or public health reasons related to the pandemic” di partecipare da remoto fino al **7 luglio** (il **1 luglio** tale possibilità è stata estesa fino al 2 settembre).

Inoltre, la Camera ha approvato una mozione che ha consentito di applicare, fino al **29 luglio**, le regole vigenti sul voto per procura, utilizzate nei casi di congedo parentale, anche ai deputati che - per fattori di rischio o patologie preesistenti - non possono partecipare alle sedute di Westminster. Una nuova [votazione](#), tenutasi il **20 luglio**, ha esteso tale possibilità di voto fino al 28 settembre. Sono stati circa 150 i membri del parlamento che si sono avvalsi di tale metodologia di voto, nello *Scottish National Party* addirittura la metà del gruppo parlamentare. In proposito appare interessante evidenziare che molti deputati hanno conferito la procura ai *Whips* del proprio gruppo parlamentare, una scelta che finisce, inevitabilmente, per rafforzare il controllo dei partiti sui deputati.

Il **5 giugno** lo *Speaker* ha inviato una [lettera](#) ai deputati per illustrare tutte le novità. Il **22 luglio** egli ha poi [comunicato](#) che le attività dei *Select Committees* continueranno da remoto fino al 30 ottobre.

E' indubbio che, in questi mesi, il voto da remoto si sia rivelato un esperimento di grande successo, tanto che, il **28 agosto**, i deputati dell'opposizione hanno chiesto a Rees Moog di mantenere la modalità ibrida anche dopo il 2 settembre.

In materia di votazioni si deve evidenziare la capacità della Camera dei Comuni, sempre legata alle proprie tradizioni secolari, di sperimentare, invece, in questi mesi, procedure innovative per adattarsi alla nuova, complessa realtà. Dopo la modalità ibrida del primo periodo, infatti, dal **2 giugno** i deputati presenti in aula hanno ripreso a votare adeguando le *divisions* alle regole di distanziamento sociale. Così, per evitare assembramenti, i deputati si sono dovuti disporre in una lunga fila, che - ricordando la forma di un serpente - è stata causticamente soprannominata dal *Labour whip* Chris Ellmore “Mogg Conga”. Questa nuova procedura ha inevitabilmente allungato i tempi del voto, dai consueti 10 minuti, a 50. Pertanto, dopo averla utilizzata solo in 5 votazioni, il **16 giugno** la Camera ha deciso di introdurre un ulteriore nuovo [meccanismo](#) che permette ai deputati di votare attraverso una carta digitale nelle diverse *lobbies*.

In questi mesi le novità legate alle modifiche della partecipazione al voto e alle sedute sono state costantemente monitorate dal *Procedure Committee* dei Comuni che ha pubblicato diversi rapporti: il [Procedure under coronavirus restrictions: remote voting in divisions](#), pubblicato l'**8 maggio**, il [Procedure under coronavirus restrictions: the Government's proposal to discontinue remote participation](#), pubblicato il **30 maggio**, [Procedure under coronavirus restrictions: the Government's proposal for proxy voting for shielding Members](#) il **3 giugno**; il [Procedure under coronavirus restrictions: Government Responses to the Committee's First](#), il **1 luglio**.

La funzione di controllo sull'operato del Governo durante la pandemia è stata esercitata, in questi mesi, anche per il tramite di alcune inchieste svolte per iniziativa dei Comitati parlamentari: il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* il **16 giugno** ha dato avvio alla sua inchiesta che mira ad approfondire la risposta del Governo all'emergenza Covid-19 e al *Coronavirus Act* 2020. L'inchiesta si soffermerà anche a valutare le fonti utilizzate dall'Esecutivo nella gestione dell'emergenza, compresa la scelta di non ricorrere al *Civil Contingencies Act*.

Dal canto suo, il *Constitution Committee* dei Lords sta svolgendo un'inchiesta che va ad approfondire le implicazioni costituzionali del Covid-19, la reazione del Governo all'emergenza e il corretto funzionamento delle Corti durante questa fase.

Infine, anche il *Joint Committee on Human Rights* dal **4 maggio** ha iniziato a esaminare le misure introdotte dal Governo e le azioni intraprese per contrastare il diffondersi della pandemia.

Per quanto riguarda poi la Camera dei Lords, il **6 maggio** essa ha deciso di estendere le procedure virtuali anche all'esame dei disegni di legge durante i *committee stages*, senza tuttavia prevedere – in questa fase - cambiamenti alle modalità di voto. Tuttavia, dopo la decisione del **2 giugno** dei Comuni di tornare alla normalità, con le eccezioni prima ricordate, l'**8 giugno** i Lords hanno approvato una mozione per introdurre procedure ibride, sia in presenza che da remoto, pure per le votazioni. Le nuove regole consentono ad un massimo di 30 Pari di essere presenti in aula.

Riguardo alla reazione del Parlamento di Westminster di fronte alla crisi sanitaria risulta di sicuro interesse il rapporto [Parliament's role in the coronavirus crisis](#) pubblicato nel mese di **maggio** dall'*Institute for Government*, il quale si è espresso a favore del mantenimento della modalità ibrida delle attività parlamentari, giudicando in modo positivo tale sperimentazione che ha dato prova di efficienza anche nel controllo sull'Esecutivo.

RESTORATION AND RENEWAL DELLA SEDE DI WESTMINSTER

Il **19 maggio** lo *Sponsor Body* istituito ad aprile ai sensi del *Parliamentary Buildings (Restoration and Renewal) Act 2019* ha [annunciato](#) di voler rivedere la decisione assunta cinque anni fa relativa al temporaneo trasferimento dei membri del Parlamento in un'altra sede per consentire i lavori di restauro del palazzo di Westminster, in corso da alcuni anni. La nuova situazione venutasi a creare con il Covid rende, infatti, necessario ripensare a tale scelta, anche in considerazione del fatto che molti deputati e Lords lavorano da remoto.

Il **16 luglio** il Premier ha inviato una lettera allo *Sponsor Body* nella quale ha affermato che il Parlamento potrebbe trasferirsi in una sede vicina, rimanendo quindi a Londra, oppure a York. Ma il **19 agosto** lo *Sponsor Body* ha messo in evidenza le implicazioni costituzionali di tale trasferimento e ha affermato che “The option of locating parliament outside London has constitutional implications, and as the speakers of both Houses have stated, this means it is a matter for both houses to determine rather than for our review”.

La questione della sede appare di particolare interesse proprio perché il trasferimento dell'Assemblea a York, o in un'altra città, potrebbe pregiudicare e compromettere lo svolgimento di una delle principali funzioni svolte dal Parlamento, quella del controllo sull'operato dell'Esecutivo, nell'ipotesi in cui i due organi costituzionali fossero in sedi distanti tra loro. Si ricorda anche che lo *Speaker* Hoyle a **luglio** ha espresso alcune perplessità in merito al temporaneo trasferimento a York.

Anche la Camera dei Lords si è opposta al progetto di trasferimento: il **14 luglio** Lord Young of Cookham ha presentato una [Private notice question](#) che ha portato il Governo a impegnarsi a lasciare l'ultima parola alle Camere sulla questione, anche se, ovviamente, l'influenza del Governo sarà determinante.

LIAISON COMMITTEE

Il **20 maggio** è stato istituito, dopo 5 mesi dalle elezioni, l'*House of Commons Liaison Committee*, il Comitato dei Comuni, composto da 37 deputati, che riunisce tutti i presidenti dei *Select Committees* parlamentari. Il *Liaison Committee*, presieduto da Sir Bernard Jenkin, ha anche il potere di sottoporre interrogazioni al Primo Ministro sull'operato dell'Esecutivo.

Per la prima volta da quando è in carica il Premier è apparso di fronte al *Liaison Committee* il **27 maggio**. Molti si aspettavano che Johnson chiedesse scusa per lo scandalo Cummings, cosa che il Premier non ha fatto. Alcuni commentatori politici hanno evidenziato che il Primo Ministro non è apparso particolarmente preparato sui temi che sono stati affrontati. Significative appaiono le parole che il presidente del *Liaison Committee* ha rivolto a Johnson, a ribadire la centralità del Parlamento in un momento così delicato; Jenkin ha, infatti, affermato che la pandemia ha contribuito ad aumentare la "centralisation of power" e di conseguenza il Premier in questa fase deve essere "more personally accountable than usual".

INTELLIGENCE AND SECURITY COMMITTEE

Molte polemiche hanno accompagnato il ritardo nella formazione dell'*Intelligence and Security Committee*. Si tratta di un Comitato bicamerale diverso dagli altri a motivo della delicatezza e della riservatezza delle questioni di cui è competente. Una differenza che si esprime, tra l'altro, nel maggior controllo esercitato dal Premier sia sulle nomine dei suoi componenti sia sulla diffusione delle sue pubblicazioni. Per quanto riguarda le nomine, la materia è disciplinata dal *Justice and Security Act 2013*, il quale prevede che i componenti siano direttamente scelti dal Primo Ministro, dopo aver sentito il leader del principale partito di opposizione. Le due Camere, quindi, si limitano ad approvare i nomi proposti, mentre il presidente del Comitato è eletto al suo interno.

Il *Committee* è stato formato a **luglio** e, a sorpresa, il **15 luglio** è stato eletto come presidente Julian Lewis che ha battuto Chris Gravling, il cui nome era stato proposto dal Governo. Lewis, che ha avuto il sostegno del partito laburista e dello SNP, ha votato per se stesso e non per Gravling ed è stato, di conseguenza, espulso dal gruppo conservatore. La vicenda ha sollevato alcune perplessità sulla reale capacità del Comitato di mantenere la propria indipendenza dall'Esecutivo.

Il ritardo nella formazione del Comitato ha comportato un ritardo nella pubblicazione del rapporto [Russia](#) sulle interferenze della Russia alle elezioni nel Regno Unito, frutto di una inchiesta avviata dopo le elezioni del 2017 e conclusa a marzo 2019. Il rapporto era stato presentato lo scorso ottobre al Premier ed è stato pubblicato, in una versione parziale, dall'*Intelligence and Security Committee* il **21 luglio**. Il rapporto ha confermato i tentativi di interferenza russa, anche se mancano le evidenze relative al referendum *Brexit*. Per quanto riguarda il referendum scozzese emerge, invece, che i tentativi di interferenza non sono andati a buon fine, dato che erano stati a sostegno dell'indipendenza della nazione.

BREXIT

Con l'avvicinarsi della fine del periodo di transizione e mentre le trattative con l'Europa procedono senza significativi passi avanti, il Parlamento britannico deve concentrare la propria attenzione sulle norme che gli consentiranno di adeguarsi, dal 1 gennaio 2021, alla nuova realtà al di fuori dell'Unione. Pertanto in questi mesi Westminster ha esaminato diversi disegni di legge relativi all'attuazione della *Brexit*, i quali presentano come denominatore comune un'ampia delega di poteri ai ministri, delega che preoccupa soprattutto per le incertezze e le incognite legate alle trattative in corso con l'Europa e al contenuto dei futuri accordi.

In particolare il **20 maggio** ha iniziato la seconda lettura ai Comuni il [Trade Bill 2019-21](#) che è stato approvato il **20 luglio** ed è passato quindi al vaglio dei Lords. Il *bill* interviene in materia dei rapporti commerciali con l'Europa alla fine del periodo di transizione, accordi il cui quadro deve essere ancora definito, e prevede l'istituzione di una *Trade Remedies Authority*.

L'[Agriculture bill 2019-21](#), approvato dai Comuni il **13 maggio** e attualmente in esame ai Lords, riguarda, invece, le misure a sostegno all'agricoltura. Il disegno di legge ha suscitato alcune polemiche per la mancata previsione di un impegno relativo al rispetto di standards per i prodotti alimentari e per la tutela degli animali.

Il [Fisberies bill](#) esaminato dai Lords, che lo hanno approvato il **1 luglio**, e poi dai Comuni, attribuisce al Governo la possibilità di concedere l'autorizzazione a pescare nelle acque territoriali britanniche e revoca il diritto automatico di accesso alle acque agli europei. Il tema della pesca è uno dei temi caldi della trattativa con l'Europa su cui ancora manca l'accordo.

L'[Immigration and Social Security Coordination \(EU Withdrawal\) Bill 2019-21](#) approvato dai Comuni il **30 giugno** e poi sottoposto ai Lords interviene, invece, a disciplinare la libertà di circolazione dei cittadini europei, dello spazio economico europeo e degli svizzeri, prevedendo eccezioni particolari per gli irlandesi. La ministra Priti Patel ha annunciato che il disegno di legge darà il via ad un sistema a punti per l'immigrazione

Il **9 giugno** il *Constitution Committee* dei Lords ha pubblicato il rapporto [Brexit legislation: constitutional issues](#) relativo all'impatto della *Brexit* sulla Costituzione britannica. Il Comitato dei Lords si è soffermato sul preoccupante aumento delle deleghe previsto dalla legislazione relativa alla *Brexit* e ha invitato il Governo a ricorrervi solo in casi di estrema necessità.

In merito al *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* il rapporto ha in primo luogo espresso preoccupazione per il fatto che la legge non avesse ottenuto il consenso dei parlamenti devoluti e ha dunque auspicato una maggior collaborazione tra i livelli di governo. In secondo luogo, ha giudicato in modo negativo la possibilità prevista dall'art. 26 della legge di attribuire ai ministri il potere di decidere quali Corti possono non seguire la giurisprudenza del Corte europea, fornendo anche un'interpretazione alle *retained EU law*. Il Comitato ha chiesto al Governo di pubblicare la bozza dei regolamenti che intende introdurre.

Il **19 giugno** l'*House of Commons Committee on the Future Relationship with the EU* ha pubblicato il rapporto [The need for progress in the negotiations](#) nel quale ha invitato da un canto il Governo a proseguire gli sforzi negoziali e, dall'altro, l'Unione europea ad una maggior flessibilità.

Il Comitato ha anche proposto una soluzione relativa alla questione del *level playing field* che prevede l'istituzione di un organismo indipendente competente a valutare eventuali casi di concorrenza sleale.

PARLIAMENTARY CONSTITUENCIES BILL 2019-2021

Nel 2011, per cercare di rispondere al sentimento di antipolitica e populismo diffuso nell'opinione pubblica britannica, anche a motivo dello scandalo dei rimborsi spese dei deputati esplosi nel 2009, il Governo di coalizione aveva introdotto il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* il quale, tra l'altro, aveva ridotto il numero dei deputati da 650 a 600.

La riforma relativa alla modifica della composizione dei Comuni non era tuttavia mai entrata in vigore perché essa comportava un complesso lavoro di ridefinizione dei collegi elettorali. Tale lavoro è stato portato avanti in questi anni da 4 *Boundary Commissions* indipendenti, una per ogni nazione, e avrebbe dovuto trovare applicazione a partire dal 2023. Tali commissioni sono

presiedute dallo *Speaker* della *House of Commons* e le loro raccomandazioni devono essere sottoposte al Parlamento che può approvarle o respingerle, senza entrare nel merito.

In questi anni la prima proposta di revisione dei collegi era stata bloccata dalle divisioni presenti all'interno del Governo di coalizione, accentuatesi soprattutto dopo il fallimento del *bill* sulla modifica della composizione della Camera dei Lords nel 2012. La seconda proposta era stata sottoposta al Parlamento nel 2018, in piena tempesta *Brexit*, e la May aveva preferito evitare di porre all'attenzione di Westminster altri delicati temi che avrebbero potuto accentuare il conflitto.

Il *Parliamentary Constituencies Bill 2019-21* introdotto il **19 maggio** è stato oggetto di seconda lettura il **2 giugno**. Esso si pone, innanzi tutto, l'obiettivo di abrogare la riduzione del numero dei parlamentari introdotta nel 2011. Inoltre, va a ridurre la frequenza con cui sarà revisionata la composizione dei collegi, passando dai 5 anni previsti dalla legge del 2011 a 8, fatta eccezione per la prossima che dovrà essere operativa entro il luglio 2023, in modo da poter essere applicata alle elezioni del maggio 2024. Infine, stabilisce che detta revisione venga presentata al Parlamento, ma non debba essere da questo approvata. Il disegno di legge, introduce quindi una revisione automatica dei collegi sulla falsariga di quanto avviene in alcuni Paesi del Commonwealth, come Australia, Nuova Zelanda e Canada.

La scelta di non procedere più alla riduzione del numero dei componenti della Camera dei Comuni è legata a molteplici fattori, non ultimo la diversa percezione che l'opinione pubblica ha ora dell'istituzione parlamentare rispetto al passato. Come dicevamo, infatti, la legge del 2011 era figlia di quel sentimento di antipolitica diffuso nella prima decade del XXI secolo, sentimento che i partiti al Governo avevano voluto intercettare e interpretare attraverso una riforma "anti-casta". In questi anni, tuttavia, il rinnovamento generazionale della classe politica e le riforme interne alla Camera dei Comuni, hanno reso il Parlamento meno remissivo nei confronti dell'Esecutivo ed in grado di controllare meglio l'operato di questo.

Si tratta di una riforma voluta in modo trasversale da tutte le forze politiche, consapevoli anche che l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea comporterà sicuramente nuove sfide e maggiori impegni per il Parlamento, sia nella sua funzione legislativa sia in quella del controllo dell'Esecutivo.

HOUSE OF LORDS DEMOCRACY AND DIGITAL TECHNOLOGIES COMMITTEE

L'*House of Lords Democracy and Digital Technologies Committee* il **29 giugno** ha pubblicato un interessante rapporto dal titolo [*Digital Technology and the Resurrection of Trust*](#) che va ad indagare il modo in cui i nuovi *social media* e i giganti del web possano condizionare il corretto funzionamento di un sistema democratico e alterare il rapporto tra cittadini e rappresentanti. Le piattaforme come Facebook, Twitter e Google sono divenute forum di dibattito politico e fonti di informazioni, non sempre veritiere e spesso parziali, ma soprattutto difficilmente controllabili. Il fenomeno della disinformazione ha riguardato, peraltro, non solo le campagne elettorali o referendarie, ma anche la pandemia.

Il rapporto ha condiviso quanto affermato da Shoshana Zuboff, nel volume *The Age of Surveillance Capitalism*: "It's down to lawmakers to protect democracy in an age of surveillance, whether it's market driven or authoritarian driven. The sleeping giant of democracy is finally stirring, lawmakers are waking up, but they need to feel the public at their backs. We need a web that will offer the vision of a digital future that is compatible with democracy. That is the work of the next decade."

Il Comitato dei Lords – che ha presentato 45 raccomandazioni - ha evidenziato anche la necessità di una riforma della legislazione elettorale di contorno che tenga conto delle novità relative allo svolgimento delle campagne elettorali le quali, nell'ultimo decennio, hanno ormai abbandonato i canali tradizionali per riversarsi prevalentemente sul Web.

Il rapporto ha individuato, poi, alcuni principi essenziali per tutelare la democrazia dalle influenze del mondo digitale: la corretta informazione dei cittadini; l'*accountability* dei siti e delle piattaforme che devono monitorare il contenuto dei dibattiti e delle informazioni; la trasparenza in merito alle modalità attraverso cui si svolge la ricerca e agli algoritmi utilizzati; la necessità di elezioni libere e, infine, una maggiore alfabetizzazione digitale, su modello di quanto avviene in Paesi come Finlandia ed Estonia.

Tali obiettivi potrebbero dunque contribuire sia ad accentuare gli aspetti positivi della tecnologia e sia a migliorare il livello di democrazia.

Il Comitato ha anche ricordato con favore l'esempio delle recenti *Citizens' Assemblies* che stanno consentendo di unire la partecipazione in presenza a quella virtuale.

NOMINA DI NUOVI LORDS

Il **31 luglio** è stato reso noto l'[elenco](#) dei 36 nuovi Lords nominati dal Premier. Tra questi ricordiamo Jo Johnson, fratello del Primo Ministro, che si era dimesso dal Governo perché in disaccordo sulla *Brexit*; il magnate anglo russo Evgeny Lebedev, editore dell'*Evening Standard* e grande amico del Premier; l'ex cancelliere Philip Hammond e Ken Clarke, entrambi allontanati dal gruppo parlamentare conservatore per aver votato contro le indicazioni del partito in materia di *Brexit*; l'ex leader dello *Scottish Conservative Party*, Ruth Davidson e Claire Fox già deputata europea del *Brexit Party*. Quest'ultima nomina ha suscitato alcune polemiche perché la Fox, da giovane, aveva aderito al *Revolutionary Communist Party*, che aveva rifiutato di condannare gli attentati dell'IRA al tempo dei *Troubles*.

Il *Lord Speaker* della *House of Lords*, Lord Fowler, ha criticato queste nuove nomine che vanno ad aumentare i componenti della Camera alta. Da tempo si discute, infatti, sulla riduzione del numero dei Pari, obiettivo da raggiungere – secondo quanto pensato in questi anni - con una moratoria sulle nuove nomine e con le dimissioni o il pensionamento dei più anziani in carica. Lord Fowler ha affermato: "This list of new peers marks a lost opportunity to reduce numbers in the House of Lords. The result will be that the house will soon be nearly 830 strong – almost 200 greater than the House of Commons. That is a massive policy U-turn. It was only two years ago that the then prime minister, Mrs May, pledged herself to a policy of restraint in the number of new appointments. It was the first time that any prime minister had made such a pledge".

Peraltro deve essere evidenziato che l'elenco dei nuovi Pari è stato reso noto pochi giorni dopo la sospensione delle attività parlamentari per la pausa estiva.

GOVERNO

BREXIT

Nel quadrimestre preso in esame sono proseguiti, tra molte difficoltà, gli incontri da remoto tra le delegazioni guidate da David Frost e Michel Barnier per decidere in merito alle future relazioni tra Regno Unito ed Europa. Alla fine di questo periodo permangono molte differenze tra le parti.

I primi cicli di negoziati si sono tenuti tra l'**11** e il **15 maggio** e tra il **2** e il **5 giugno**. Il **15 giugno** le parti hanno, poi, deciso di intensificare gli incontri prima del successivo ciclo che si è tenuto tra il **20** e il **23 luglio**. Il **29 luglio** il Regno Unito e l'Unione europea hanno pubblicato una nuova tabella di marcia che ha previsto un nuovo ciclo di incontri tra il **18** e il **21 agosto**. Ulteriori incontri sono stati calendarizzati per l'inizio di settembre, con l'obiettivo di approvare l'accordo in occasione della riunione del Consiglio europeo, in programma per il 15 e il 16 ottobre prossimi.

Gli ostacoli principali al raggiungimento di un accordo sono legati all'indisponibilità del Regno Unito ad allinearsi agli standards e alle regole europee relative – tra l'altro - ai diritti dei lavoratori e alla protezione dell'ambiente che l'Europa ritiene invece imprescindibili per garantire il rispetto del principio della concorrenza leale, il *level playing field*. Altro tema particolarmente controverso è quello della pesca e dell'accesso alle acque britanniche, accesso che il Regno Unito vorrebbe ridefinire anno per anno, mentre l'Europa preferirebbe farlo sul lungo periodo. Infine, differenti sono le posizioni delle parti sulla futura giurisdizione della Corte di giustizia europea sul rispetto degli accordi. Come abbiamo visto nell'introduzione, poi, in questi mesi difficili è apparso evidente che il Premier Johnson stia anche ripensando a quanto pattuito ad ottobre scorso nell'accordo di recesso in relazione alla circolazione delle merci in Irlanda del Nord.

Dopo uno dei *round* dei colloqui, il **5 giugno**, Michel Barnier ha [criticato](#) il Regno Unito per essersi discostato in modo significativo rispetto a quanto deciso nella *political declaration* nell'ottobre 2019. Tuttavia David Frost, nella medesima data, ha [dichiarato](#) che, nonostante i progressi limitati, il Regno Unito rimaneva “committed to a successful outcome”. Tale ottimismo ha accompagnato anche la notizia, diffusa il **28 giugno**, per cui David Frost, a partire da settembre, avrebbe assunto il ruolo di *National Security Adviser*. Molti hanno interpretato questa nuova nomina con la disponibilità del Regno Unito di concludere rapidamente i negoziati.

A termine del “nulla di fatto” al round negoziale tenutosi tra il **20** e il **24 luglio**, entrambe le parti hanno espresso fiducia sulla possibilità di pervenire ad un accordo entro ottobre, nonostante le differenze ancora presenti.

Come abbiamo visto nell'introduzione, il **20 maggio** il Governo ha pubblicato il *Command paper* [The UK's Approach to the Northern Ireland Protocol](#) per far luce sul complesso meccanismo della circolazione delle merci in Irlanda. Nel documento l'Esecutivo si è discostato da alcune delle decisioni che erano state prese nell'ottobre del 2019 e si è opposto alla presenza nel Nord dell'Isola di un Ufficio europeo di controllo. Il Governo ha giustificato tale cambiamento con il fatto che, rispetto all'ottobre 2019, la situazione politica dell'Irlanda del Nord è cambiata e le istituzioni di Governo hanno ripreso a funzionare.

Il contenuto del documento governativo è stato oggetto, tra l'altro, del rapporto [The Protocol on Ireland/ Northern Ireland](#) pubblicato il **1 giugno** dall'*House of Lords Eu Committee*. Il Comitato ha denunciato la grande incertezza che circonda ancora la situazione dell'Isola, le contraddizioni presenti nel Protocollo e la mancanza di chiarezza del progetto governativo e ha messo in dubbio la possibilità di risolvere la situazione entro la fine dell'anno.

Come noto, il ruolo del Parlamento in questa fase delle trattative è molto marginale ed il Governo deve solo periodicamente riferire sull'andamento di queste. Così il **4 giugno** il

Governo ha aggiornato l'*European Scrutiny Committee* in merito all'andamento e ai progressi dei negoziati e all'implementazione dell'accordo di recesso dopo la presentazione del documento governativo sull'Irlanda del Nord.

Anche Michel Barnier l'**8 giugno** è stato audito dall'*House of Commons Committee on the Future Relationship with the EU*. Egli ha affermato che, a suo parere, vi era la possibilità di raggiungere un accordo sulla pesca, posizione ribadita anche il **23 giugno** nell'incontro con l'*House of Lords EU Committee*. Tuttavia Barnier ha dichiarato che il Regno Unito non avrebbe potuto mantenere uno *status* simile a quello degli altri Stati membri ed essere al contempo libero in altre. Barnier ha anche criticato la posizione del Regno Unito sulla Corte di giustizia europea.

Le difficoltà di pervenire in tempi rapidi ad un accordo hanno spinto l'Europa ad insistere perché il Regno Unito, entro il **30 giugno**, presentasse una richiesta di proroga del periodo di transizione. In questi mesi, anche le nazioni devolute si sono attivate in tal senso: da un canto, l'Assemblea del Nord Irlanda, il **3 giugno**, ha approvato una mozione, presentata da Matthew O'Toole del SDLP, nella quale invitava il Governo del Regno Unito a chiedere la proroga, mettendo in luce i pericoli legati ad un mancato rinvio. Dall'altro, i Governi di Scozia e Galles hanno invitato il Premier a presentare detta richiesta ritenuta necessaria a causa della pandemia e delle difficoltà economiche. Scozia e Galles hanno affermato: "At the time the Withdrawal Agreement was signed, no-one could have imagined the enormous economic dislocation which the Covid 19 pandemic has caused - in Wales, Scotland, the whole of the UK, in the EU and across the world" hanno affermato i due *first ministers*. Tuttavia, il **12 giugno** il Governo britannico ha respinto la richiesta con la conseguenza che i ministri scozzesi e gallesi hanno deciso di non partecipare alla *Brexit conference* del *Joint Ministerial Committee on European Negotiations*, dichiarando di non poter accettare l'atteggiamento del Governo britannico di chiusura verso le esigenze dei Governi devoluti, che non erano state prese in adeguata considerazione.

L'invito ad un'estensione del periodo di transizione era stato avanzato anche da un *report* pubblicato dal *think tank UK in a Changing Europe*, [The Brexit Negotiations: A Stocktake](#), il quale aveva giudicato troppo limitato il tempo rimasto a disposizione dei negoziati, soprattutto alla luce del tempo generalmente impiegato dall'Europa per concludere tale tipologia di accordi. Le conseguenze di un *no deal* potrebbero rivelarsi devastanti per l'economia britannica, messa fortemente in difficoltà dalla crisi sanitaria.

Il **12 giugno** le parti hanno pubblicato un [Addendum to the Terms of Reference on the UK-EU Future Relationship Negotiations](#) a cui il **31 luglio** se ne è aggiunto un [altro](#).

COVID 19

La gestione della pandemia da parte dell'Esecutivo Johnson è stata oggetto di molte critiche, anche perché il Regno Unito è stato uno dei Paesi più colpiti in Europa. Il Premier ha, soprattutto in un primo momento, sottovalutato il pericolo ed è intervenuto in ritardo per cercare di arginare la diffusione della pandemia.

Al pari di quanto avvenuto negli altri Paesi europei, a partire da **maggio** e in modo graduale, sono state allentate le misure restrittive previste dal *lockdown*, con alcune differenze tra le quattro nazioni del Regno e con chiusure mirate, resesi necessarie per l'insorgenza di particolari focolai,

tra cui, ad esempio, il **4 luglio** quello a Leicester (*The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Leicester) Regulations 2020*).

L'allentamento delle restrizioni è stato annunciato dal Premier in televisione il **10 maggio**, contravvenendo alle regole previste dal *ministerial code*, redatte dal *Cabinet office* nell'agosto 2019 per cui "When Parliament is in session, the most important announcements of Government policy should be made in the first instance, in Parliament". Le nuove misure sono state illustrate dall'Esecutivo nel *Covid-19 recovery strategy*, pubblicato l'**11 maggio**.

Le nuove regole entrate in vigore il **13 maggio** sono state disciplinate da un regolamento governativo, l'*Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020/350*, che non è stato sottoposto ad approvazione del Parlamento, poiché è stato fatto ricorso alla procedura di emergenza prevista dalla sezione 45 R del *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

Come noto, il *Coronavirus Act 2020* ha attribuito un'ampia delega di poteri ai ministri del Governo nazionale e di quelli devoluti e, in questi mesi, tali deleghe sono state esercitate, nella maggior parte dei casi, senza alcuna forma di controllo da parte dell'Assemblea. Emblematico in proposito il fatto che, tra il 28 gennaio e il **31 agosto**, il Governo ha emanato circa duecento *statutory instruments* relativi alla gestione dell'emergenza sanitaria, di cui più del 70% è stato oggetto di "procedura negativa" e quindi, di fatto, è entrato in vigore senza alcun esame parlamentare o, in alcuni casi, prima del deposito dell'atto in Parlamento. Un mancato controllo che si deve anche all'alto numero di regolamenti, che rende difficile per le Assemblee esaminare gli atti nei dettagli.

Il Primo ministro ha riferito ai Comuni il **23 giugno** in merito alle misure restrittive introdotte.

Come dicevamo, le misure sono state differenti tra le quattro nazioni, sia per il contenuto, sia per le fonti (leggi o regolamenti) utilizzate. In alcuni casi, poi, il Governo si è basato anche su linee guida relative al distanziamento sociale, che costituiscono consigli e non obblighi giuridicamente vincolanti.

Le misure restrittive sono state periodicamente riviste (ogni 21 giorni in Scozia, Galles e Irlanda del Nord e ogni 28 in Inghilterra) con allentamenti graduali nei mesi di **giugno, luglio e agosto**. I regolamenti hanno anche rafforzato i poteri delle autorità locali di chiudere le attività che non rispettano le regole e di limitare gli assembramenti.

Non sono mancate le critiche al Premier da parte dei sindaci che hanno lamentato di non essere stati consultati in merito all'allentamento delle misure e hanno accusato il Governo di creare confusione a livello locale.

IL CASO CUMMINGS

Molte polemiche ha suscitato la notizia, trapelata il **23 maggio**, che Dominic Cummings, il controverso *chief adviser* di Johnson, avesse violato le regole del *lockdown*, la quarantena e le restrizioni ai movimenti stabilite dall'*Health Protection (Coronavirus, Restrictions)(England) Regulations 2020*.

Cummings – potente *spin doctor* - è stato uno dei principali organizzatori della campagna per il *Leave* al referendum *Brexit* (è sua la paternità di slogan rivelatisi vincenti come "take back control" e "get Brexit done"). Egli è stato anche considerato il principale regista della *prorogation* della Camera dei Comuni dello scorso agosto e della riforma del *civil service* che il Premier desidera adottare. Cummings, peraltro, era stato accusato, nel marzo 2019, di *contempt of Parliament* da parte del *Privileges Committee* per non aver partecipato ad una riunione dell'*House of*

Commons Digital, Culture, Media and Sport Committee che indagava sulla disinformazione e le *fake news* durante la campagna referendaria.

L'atteggiamento di Cummings appare in contrasto con il *code of conduct for special adviser* che impone a questi ultimi di rispettare i medesimi standards richiesti ai funzionari pubblici dal *Civil Service Code*. E ha sorpreso il fatto che Boris Johnson non sia intervenuto nella faccenda, nonostante le numerose richieste di dimissioni provenienti dal partito conservatore e le dimissioni dello *junior minister* Douglas Ross in segno di protesta. Preoccupa infatti l'influenza di Cummings sul Premier e la sua naturale idiosincrasia nei confronti del rispetto delle regole.

WHITEHALL REFORM

Come dicevamo, Dominic Cummings risulta essere anche il regista della riforma del *civil service* e della ristrutturazione della *machinery of Government* che il Premier sta attuando e che ha portato, a febbraio scorso, all'allontanamento dall'Esecutivo dei ministri che si opponevano al suo piano.

Le tensioni con la squadra dei consulenti del Premier sul progetto di riforma del *civil service* e sulla gestione della pandemia hanno spinto Mark Sedwill, *Cabinet Secretary, Head of the Civil Service* e *National Security Adviser* a rassegnare le proprie dimissioni il 28 giugno, dimissioni effettive da settembre. Mark Sedwill era stato nominato *Cabinet Secretary* dalla May nel novembre 2018. Come abbiamo visto egli è stato sostituito nell'incarico di *national security adviser* da David Frost. La notizia delle dimissioni di Sedwill suscita maggior clamore per il fatto di essere il terzo dirigente a lasciare il proprio incarico durante il Governo Johnson, dopo Philip Rutnam dimessosi a febbraio e Simon McDonald, allontanato dal Premier a **giugno**.

La riforma che Johnson vorrebbe attuare insieme a Dominic Cummings si pone l'obiettivo di rafforzare il potere di coordinamento e di controllo del Premier sulla "macchina" governativa. Come noto, l'elasticità della forma di governo britannica consente ai singoli Premier di strutturare il funzionamento dell'Esecutivo e della burocrazia a proprio piacimento. Così durante le fasi di maggior "presidenzializzazione" del sistema, penso ad esempio ai Governi della Thatcher e di Blair, le riforme introdotte avevano favorito l'opera di controllo e di coordinamento del Premier sulla compagine governativa e avevano finito per circoscrivere e limitare l'attività del Consiglio di Gabinetto come centro decisionale collegiale. E' stato osservato che la riforma del *civil service* del Premier potrebbe condurre ad uno "switch from collective cabinet government to an operation entirely run, in the name of the Prime Minister, from the centre".

L'operato di Johnson, secondo i commentatori politici, sta però andando oltre quanto fatto in passato, dato che egli ha iniziato ad esercitare un controllo sulle nomine degli *special adviser* ministeriali, che nessun Premier aveva mai osato prima.

Nell'ottica del rafforzamento del potere del Premier e di "presidenzializzazione" della carica deve essere letta, allora, anche la novità, annunciata il **3 luglio** ed in parte legata all'emergenza Covid, di centralizzare tutte le comunicazioni governative e di affidare la responsabilità di queste a Simon Case, *permanent secretary at No 10*. Una mossa che ricorda anche il ruolo di *Director of Communications* che Alastair Campbell aveva ricoperto durante governo Blair. Alcuni hanno messo in dubbio il fatto che il Consiglio di Gabinetto sia stato consultato in proposito.

Sul tema è intervenuto anche lo *Speaker* Hoyle il **26 luglio** il quale ha espresso preoccupazione per i *briefing* televisivi di *Downing Street* che potrebbero marginalizzare il Parlamento. Egli ha affermato che il rispetto da parte dell'Esecutivo nei confronti dell'istituzione parlamentare si deve esprimere anche con il fatto che qualsiasi dichiarazione o

comunicazione “should be made to parliament, not to the press briefings. We don’t have a president, we have a prime minister, and that prime minister is answerable to parliament.”

Se Johnson era stato scelto come leader del partito conservatore perché considerato l’unico in grado di portare a compimento la *Brexit*, in questo primo e complesso anno di governo sono aumentati i malumori interni ai *Tories* per le modalità di gestione del potere, per i frequenti cambiamenti nelle scelte politiche, per il caos che spesso traspare nelle scelte dell’Esecutivo. I commentatori politici parlano di “guerra civile” che starebbe dilaniando il partito, il quale tuttavia può contare su una solidissima maggioranza parlamentare.

CORTI

R (ON THE APPLICATION OF MOHAMMED ZAHIR KHAN) -V- SECRETARY OF STATE FOR THE JUSTICE DEPARTMENT

Alla fine del mese di febbraio il Parlamento aveva approvato il *Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020* facendo ricorso alla procedura emergenziale. La legge aveva vietato la possibilità di scarcerazione automatica dei condannati per i reati di terrorismo che avevano scontato solo la metà della pena e aveva introdotto l’obbligo del parere preventivo del *Parole Board* per autorizzarla, solo dopo che il condannato avesse scontato i 2/3 della pena.

L’approvazione della legge in tempi così rapidi era legata agli attacchi terroristici di Londra del 29 novembre e del 3 febbraio scorsi che erano stati compiuti da persone appena rilasciate. La legge aveva così evitato la scarcerazione di una cinquantina detenuti per reati legati al terrorismo, tra cui Mohammed Zahir Khan, terrorista condannato a 4 anni e mezzo di carcere, il quale avrebbe dovuto essere rilasciato il 1 marzo.

Khan aveva presentato ricorso alla *High Court* reputando le nuove disposizioni discriminatorie nei confronti dei musulmani. La Corte il **5 maggio** ha deciso di occuparsi del caso ritenendolo rilevante e di interesse pubblico.

Il **30 luglio** la *High Court* nella sentenza [R \(on the application of Mohammed Zahir Khan\) -v- Secretary of State for the Justice Department](#) ha reputato la restrizione introdotta dalla legge una risposta logica e razionale alla minaccia terroristica e ha respinto il ricorso.

LEGITTIMITÀ DELLE MISURE ANTI COVID-19

Le restrizioni imposte dall’*Health Protection (Coronavirus) (England) Regulations 2020* e le regole relative alla quarantena sono state oggetto di ricorso da parte dell’imprenditore Simon Dolan sostenuto dal *crowdfunding* di 7000 cittadini. A loro parere le limitazioni introdotte erano contrarie alla Convenzione europea dei diritti umani (in particolare gli artt. 4, 8, 9, 11, 14 e agli artt 1 e 2 del protocollo 1), non proporzionate ed *ultra vires* rispetto al *Public Health (Control of Diseases) Act 1984*. L’audizione preliminare di fronte alla *High Court* si è tenuta il **2 luglio** e la Corte il **7 luglio** ha deciso di non accogliere il ricorso ritenendo l’azione del Governo del tutto adeguata al rischio e in linea con quanto stava avvenendo a livello globale.

Il ricorso di Dolan è stato accolto il **5 agosto** dalla Corte di appello che se ne occuperà in autunno.

Per completezza di informazioni si deve ricordare che il Regno Unito ha scelto di non emanare norme in deroga alla Convenzione europea per fronteggiare l’emergenza, ritenendo le misure introdotte compatibili con questa. Una posizione sostenuta anche dal *Joint Committee on*

Human Rights per il quale il dovere dello Stato di tutelare la vita umana, stabilito dall'articolo 2 della Convenzione, legittima le restrizioni. Il *Joint Committee on Human Rights* ha anche aggiunto che tali limitazioni devono avere carattere temporaneo, devono essere flessibili e devono essere sottoposte al controllo del Parlamento.

INDEPENDENT REVIEW OF ADMINISTRATIVE LAW

Il **31 luglio** il Governo ha annunciato l'avvio di uno studio [Independent Review of Administrative Law](#) svolto da un gruppo di esperti sotto la guida di Lord Edward Faulks che andrà a esaminare le potenziali modifiche all'attuale sistema di *judicial review*. Divesi i [punti](#) che saranno toccati dall'inchiesta indipendente e che potrebbero portare ad una riduzione del potere dei giudici e ad un rafforzamento dell'Esecutivo. Il gruppo di lavoro, in particolare, studierà: “Whether the terms of Judicial Review should be written into law; Whether certain executive decisions should be decided on by judges; Which grounds and remedies should be available in claims brought against the government; Any further procedural reforms to Judicial Review, such as timings and the appeal process”.

Come noto nel Regno Unito i giudici non hanno la possibilità di annullare una legge del Parlamento, mentre possono operare un controllo sugli aspetti formali degli *statutory instruments* andando a verificare se l'autorità esecutiva in senso lato stia agendo *within the law*, vale a dire si muova nello stretto ambito dei poteri conferitigli dal Parlamento. I giudici possono dichiarare nullo l'atto normativo del Governo nelle ipotesi in cui l'autorità deliberante sia diversa da quella delegata, non siano state rispettate le disposizioni relative alla forma e alla procedura dell'atto stesso o la disposizione ecceda la delega (*ultra vires*). Compito dei giudici è poi quello di verificare che la delega non sia troppo ampia e generica e non conferisca al Governo un potere arbitrario. Oltre al rispetto formale, i giudici, nel corso degli anni, hanno esteso il *judicial review* ad aspetti di merito.

L'opera di *judicial review*, in alcuni recenti casi, ha condotto ad aspri conflitti tra politica e magistratura, come ad esempio a seguito delle due sentenze “Miller” (gennaio 2017 e settembre 2019) della Corte suprema. Tale conflitto sembra all'origine della volontà di Johnson di limitare l'ingerenza delle Corti.

Sul progetto è intervenuto anche il Lord Cancelliere, responsabile dell'indipendenza della magistratura, il quale ha assicurato che tale revisione “will ensure this precious check on government power is maintained, while making sure the process is not abused or used to conduct politics by another means”. Egli ha dichiarato anche che il *judicial review* rappresenta una parte fondamentale della Costituzione britannica e che serve a proteggere i cittadini “from an overbearing state”.

AUTONOMIE

SCOZIA

Come abbiamo visto nell'introduzione il Governo scozzese è intervenuto con propri regolamenti a disciplinare le restrizioni e le misure anti Covid per il proprio territorio. Le nuove misure sono state illustrate il **5 maggio** nel rapporto [Covid-19: Framework for Decision Making Further Information](#). La Sturgeon è stata più cauta nel rallentare le misure restrittive, scegliendo un approccio di maggior precauzione rispetto a quanto fatto a livello centrale. La gestione

dell'emergenza è stata una occasione per la Sturgeon di criticare l'operato del Premier e la scarsa collaborazione, ma anche il suo esecutivo non è stato esente da critiche.

Il Premier Johnson appare consapevole dello scarso seguito che ha in Scozia e del sostegno crescente all'indipendenza. E' forse per questo che ha scelto di celebrare il primo anno della sua premiership proprio con un viaggio in Scozia e ha invitato ai suoi ministri di essere maggiormente presenti sul territorio.

Nel mese di **luglio** alcuni sostenitori dell'indipendenza scozzese hanno proposto di creare un nuovo partito che si prefigga l'obiettivo di sostenere il referendum sull'indipendenza e che affianchi le richieste dello SNP, dato per vincitore alle elezioni politiche scozzesi del 2021.

Tale proposta, che apparentemente potrebbe rischiare di dividere e non di rafforzare il voto dei nazionalisti, si comprende per le peculiarità del sistema elettorale *additional member system* previsto per l'assegnazione di 56 dei 139 seggi di Holyrood. Il correttivo proporzionale, infatti, penalizza lo *Scottish National Party* che difficilmente riesce a conquistare i seggi assegnati a livello regionale, proprio perché vince con maggior facilità quelli uninominali. Il nuovo partito nazionalista potrebbe allora presentarsi solo alle liste regionali e dare sostegno alla maggioranza di Governo.

Come abbiamo visto nell'introduzione, il **18 giugno** il Governo scozzese ha presentato il [*UK Withdrawal from the European Union \(Continuity\) \(Scotland\) Bill*](#). Come noto, un primo *Continuity bill* introdotto nel 2018 era stato oggetto di intervento da parte della Corte suprema, la quale lo aveva giudicato parzialmente compatibile con la normativa nazionale. Tuttavia il Governo scozzese aveva deciso di non procedere oltre.

Il nuovo *Continuity Bill* si concentra in modo particolare sull'obiettivo di far rimanere la Scozia il più possibile allineata alla normativa europea, attribuendo ai ministri il "keeping pace power", un'ampia delega che potrebbe permettere alla Scozia di adeguarsi costantemente agli standards europei in tanti settori.

Il *bill* inoltre istituisce un nuovo organismo, l'*Environmental Standards Scotland* a cui sarà affidato il compito di monitorare il rispetto degli standards ambientali in Scozia.

Anche se il disegno di legge risulta più circoscritto rispetto a quello del 2018, esso solleva alcuni dubbi di natura costituzionale in relazione non solo all'ampiezza delle deleghe previste, ma anche alla compatibilità con il progetto di mercato interno portato avanti dal Governo britannico. Al momento della presentazione il *Presiding officer* ha ritenuto che il *bill* rientrasse nelle competenze del Parlamento scozzese.

GALLES

In questi mesi anche il Governo gallese, guidato dal *first minister* Mark Drakeford, ha adottato politiche differenti rispetto a quelle di Londra in materia sanitaria e non ha mancato di criticare il Premier per lo scarso coinvolgimento delle nazioni devolute nel processo di uscita dall'Unione europea.

Il *Senedd* gallese ha ripreso le attività in modalità ibrida, con 20 deputati in presenza e 40 in collegamento via zoom.

Il **19 luglio** il *first minister* gallese, che ricopre questo ruolo dal 2018, ha dichiarato che, nel caso dovesse vincere le prossime elezioni previste per il 2021, non rimarrebbe in carica per l'intero mandato.

Il **15 luglio**, ultimo giorno prima della pausa estiva, il Parlamento gallese ha esaminato alcune mozioni relative al futuro costituzionale del Galles. Tra le proposte presentate quella diretta a chiedere un referendum per l'indipendenza durante la prossima legislatura ha ricevuto solo 9 voti a favore e 43 contrari.

E' stato invece approvato un [emendamento](#) presentato dal partito laburista gallese ad una mozione del *Plaid Cymru* che ha impegnato il Galles ad una "continuing membership of a reformed United Kingdom".

A differenza della Scozia, il tema dell'indipendenza in Galles è sempre stato ai margini del dibattito politico. Secondo il [Welsb Political Barometer poll](#) a **giugno** il 25% della popolazione voterebbe ora per l'indipendenza: si tratta di una percentuale bassa, anche se di molto cresciuta rispetto al passato e che appare sintomatica della maggior sensibilità dei cittadini sul futuro costituzionale del Galles.

Un'ulteriore differenza rispetto alla Scozia riguarda il fatto che il partito nazionalista *Plaid Cymru* in passato ha preferito non usare il termine indipendenza, scegliendone altri come *Welsh freedom*, o *full-national status*.

IRLANDA DEL NORD

Dopo alcune divisioni interne all'Esecutivo nord-irlandese relative alla gestione della pandemia, il Governo ha trovato una maggior armonia ed è intervenuto in materia sanitaria con misura anche in questo caso diverse rispetto a quanto avveniva a livello centrale. L'emergenza Covid, secondo la *deputy First Minister* Michelle O'Neill, ha di fatto costretto il Governo nord irlandese ad impegnarsi per trovare una linea comune superando in questo modo le differenze.

Molte le incertezze e le difficoltà che il Nord Irlanda dovrà affrontare, soprattutto perché non è chiaro – come abbiamo visto – quale sarà il quadro alla fine del periodo di transizione.

La *first minister* Arlene Foster e la sua vice Michelle O'Neill il 31 luglio hanno partecipato alla prima riunione del *North South Ministerial Council* insieme al *taoiseach* irlandese, nella quale hanno discusso di *Brexit* e di emergenza sanitaria. Erano tre anni che *North South Ministerial Council* non si riuniva, per la crisi di governo in Nord Irlanda.