



## Rafforzamento del potere esecutivo e nuovo “unionismo”: si vanno delineando i contorni del disegno politico-istituzionale del Premier Johnson\*

di Giulia Caravale\*\*

Il *manifesto* conservatore presentato alle elezioni del 2019 e il *Queen's Speech* dell'11 maggio scorso consentono di mettere a fuoco i contorni del piano del Premier Johnson per il futuro assetto politico-istituzionale del Regno Unito post *Brexit*. Ne emergono, da un canto, un progetto destinato ad un rafforzamento del potere esecutivo, e soprattutto del ruolo di Primo Ministro, che riduca gli spazi di intervento del Parlamento e delle Corti e, dall'altro, un'idea di un nuovo centralismo che i conservatori vogliono proporre al fine di arginare il processo centrifugo attivato dalla *devolution*.

Come dicevamo, gli obiettivi del Governo sono stati esplicitati in modo chiaro durante il *Queen's Speech* di maggio, in occasione del quale, con una cerimonia molto sobria a causa della pandemia, la regina Elisabetta ha annunciato, tra l'altro, che “Legislation will be introduced to ... restore the balance of power between the executive, legislature and the courts” e che “my Ministers will promote the strength and integrity of the union”.

Il piano di Johnson appare di ampio respiro e destinato ad essere realizzato attraverso il combinato disposto di moltissime riforme e dell'introduzione di nuove prassi, tra loro apparentemente differenti, ma tutte convergenti verso i due obiettivi principali.

Si deve aggiungere, poi, che in seguito alla *Brexit* e alla crisi pandemica questi due obiettivi hanno trovato nuova linfa. Ad esempio, in merito all'incremento del potere esecutivo, si rileva come la gestione della transizione al di fuori dell'Unione europea aveva previsto, fin dall'origine, una delega molto ampia di potere ai ministri, ai quali è stato assegnato il compito di adeguare la normativa vigente di derivazione europea (le c.d. *retained EU laws*) alla nuova realtà. Le deleghe in materia sono, nella maggior parte dei casi, sottoposte ad un limitato controllo parlamentare, anche quando prevedono l'abrogazione di fonti primarie. Le deleghe relative alla *Brexit* si inquadrano nell'annoso problema che caratterizza, da ormai un secolo, la realtà istituzionale britannica, quello della dilatazione del potere normativo dell'Esecutivo e della difficoltà delle Assemblee di esercitare su di esso adeguate forme di controllo. Tale problema è stato, poi, accentuato dall'emergenza sanitaria, la quale ha comportato – come in

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

tutti i Paesi – il ricorso massiccio al potere di decretazione del Governo. In questo anno e mezzo si è assistito, quindi, ad un’ulteriore marginalizzazione del Parlamento e della sua facoltà di svolgere un appropriato scrutinio sia per il numero sempre crescente di *statutory instruments* emanati, sia per il rallentamento delle attività parlamentari condizionato dai protocolli Covid. L’Esecutivo britannico, durante l’emergenza Covid, ha, in molti casi, abusato dei propri poteri e volontariamente agitato l’indispensabile funzione parlamentare di controllo, la cui articolazione è risultata fortemente compromessa in questi mesi. Nonostante lo sforzo di Westminster, che ha cercato in tutti i modi di adeguare le proprie procedure alla realtà in cambiamento, appare condivisibile quanto affermato, già nel giugno del 2020, dal *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords, secondo il quale: “Brexit and COVID-19 place into sharp focus the inadequacies of Parliament’s capacity to hold the Government to account”<sup>1</sup>.

A ciò si è aggiunta una sostanziale deferenza delle Corti nei confronti dell’operato del Governo, dato che, nei molti casi esaminati in questi mesi esse hanno avallato le modalità di esercizio del potere esecutivo durante la pandemia.

La comparazione interna aiuta, poi, a completare il quadro e a fornire ulteriori elementi di giudizio sul progetto politico del Premier Johnson. Come noto, la materia sanitaria rientra tra quelle devolute e in questi mesi, pur se tra loro coordinati, i quattro Governi non si sono limitati ad introdurre restrizioni più o meno rigide, ma hanno gestito la crisi in modo diverso sia dal punto di vista della collaborazione tra i poteri, sia sotto il profilo della comunicazione pubblica. Ad esempio, a differenza di quanto avvenuto in Inghilterra, il Governo e il Parlamento scozzese hanno lavorato costantemente a stretto contatto e tutte le misure restrittive sono state presentate in Parlamento e non durante le conferenze stampa, come invece ha fatto Johnson. La centralità del Parlamento scozzese nella gestione della pandemia è testimoniata, poi, dall’efficacia del *Covid-19 Committee* parlamentare; dalla qualità dei rapporti presentati con regolarità dal Governo, rapporti ricchi di informazioni e dati; dagli scambi e dai contatti tra maggioranza e opposizione. Sono tutti fattori che hanno consentito all’Assemblea di Holyrood di svolgere un controllo attento e consapevole sull’azione del Governo scozzese e sulla normativa secondaria da questo emanata e che hanno fornito un parametro di valutazione e di comparazione relativo al funzionamento concreto della forma di governo.

Non è solo sotto il profilo dell’incremento del potere normativo che sta attuandosi il progetto Johnson di rafforzamento dell’Esecutivo dopo il passato decennio di debolezza, ma anche attraverso alcune riforme. Tra queste dobbiamo ricordare, innanzi tutto, il *Dissolution and Calling of Parliament Bill*, presentato il **12 maggio**, e destinato ad abrogare il *Fixed-term Parliaments Act* del 2011 sullo scioglimento anticipato. Il disegno di legge in esame a Westminster ripristina lo status quo ante 2011 e attribuisce di nuovo un ampio potere discrezionale al Primo ministro, consentendogli di scegliere il momento più opportuno in cui indire nuove elezioni. Non si tratta, certo, di un potere marginale, dato che alcuni studi hanno calcolato che tale scelta è in

<sup>1</sup> House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Brexit Legislation: Constitutional Issues*, 6th Report of Session 2019–21 HL Paper 71, 9 June 2020, 3.

grado di attribuire al Governo in carica un vantaggio elettorale quantificabile nel 5% in più di consensi. Il *bill*, inoltre, introduce una *ouster clause*, vale a dire prevede la non giustiziabilità dell'atto dello scioglimento.

La nuova legge porrà dunque fine ad uno dei principali tentativi di razionalizzare e formalizzare i rapporti Governo-Parlamento tentato nel Regno Unito. Come noto, la legge del 2011 era stata approvata per cementare l'alleanza tra i conservatori e liberal democratici, ma era pure stata il punto di arrivo di un lungo dibattito politico e dottrinario che da tempo si interrogava sull'opportunità di una regolamentazione della prerogativa dello scioglimento anticipato. Peraltro, le leggi istitutive delle Assemblee devolute avevano già previsto una disciplina del potere di scioglimento che aveva sostanzialmente limitato la discrezionalità degli Esecutivi.

La riforma appare di grande interesse in modo particolare per il dibattito dottrinario che ne è scaturito, e di cui parleremo meglio in seguito, dibattito che ha fornito l'occasione per riflettere sugli equilibri tra poteri, e dunque sulla forma di governo. La sottrazione del potere di scioglimento alla discrezionalità del Premier, introdotta dalla legge del 2011, era stata letta, infatti, come uno dei tanti fattori che, nell'ultimo decennio, avevano contribuito a rafforzare il Parlamento nei confronti del Governo. In realtà, la prima applicazione della legge, nel 2017 con la Premier May, aveva visto l'esercizio del potere di scioglimento secondo modalità più "tradizionali", senza quindi alcun condizionamento – se non di tipo procedurale – da parte dell'atto, poiché era stata la May a decidere il momento da lei ritenuto opportuno per indire nuove elezioni, a solo due anni dalle precedenti. Nel 2019, invece, di fronte alla situazione eccezionale di un Governo minoritario e di un Parlamento diviso e bloccato sulla questione *Brexit*, la legge si era dimostrata un ulteriore strumento nelle mani del Parlamento per "difendersi" dal Premier.

Proprio l'*impasse* in cui si era trovato il Paese nel 2019 aveva sollecitato i partiti – sia i conservatori che i laburisti - ad introdurre un progetto di riforma del potere di scioglimento anticipato nei loro programmi elettorali per le politiche del dicembre 2019. Peraltro, la stessa legge del 2011 aveva previsto, per il 2020, l'istituzione di un Comitato parlamentare che esaminasse il funzionamento concreto dell'atto e ne suggerisse eventuali modifiche. La riforma della legge del 2011 - come era emerso anche dai rapporti dei comitati parlamentari che si sono occupati della questione in questi anni - non avrebbe dovuto necessariamente condurre al ripristino della situazione preesistente, poiché avrebbe potuto continuare a sottrarre all'Esecutivo l'esercizio di tale potere o comunque riservare ai Comuni un ruolo nella scelta, modificando, ad esempio, solo la maggioranza richiesta per la votazione della mozione di scioglimento. La stessa introduzione della *ouster clause* appare del tutto superflua, per il fatto che mai le Corti sono intervenute a giudicare una scelta, meramente politica, quale quella della richiesta di uno scioglimento anticipato. La previsione della *ouster clause*, allora, potrebbe essere solo considerata come una risposta del Governo alla sentenza Miller 2 - che aveva avuto ad oggetto la *prorogation*, non lo scioglimento - una risposta che sembra solo voler ridefinire, simbolicamente, il rapporto tra Governo e Corti.

Sempre in tema di rapporto tra Governo e Corti si ricorda che negli ultimi mesi si è acceso un vivace dibattito in merito alla riforma del *judicial review*, riforma che era stata da molti dipinta come la reazione di Johnson alle sentenze della Corte suprema durante il processo *Brexit*. La materia è stata oggetto di approfondita analisi da parte dell'indagine condotta dall'*Independent Review of Administrative Law* (IRAL), presieduta da Lord Faulks, e di una fase di consultazioni da cui è emersa una forte preoccupazione per l'eventuale riduzione del potere di *judicial review*. Tuttavia, il *Judicial Review and Courts Bill* introdotto nel mese di **luglio**, a differenza delle aspettative, ha per adesso previsto solo una limitata modifica della materia.

Infine, nel contesto del rafforzamento del potere esecutivo si deve sottolineare che in questi anni il Premier ha cercato di consolidare il suo ruolo, centralizzando le scelte politiche e depotenziando la collegialità del Consiglio di Gabinetto.

Sotto il secondo profilo, quello del rafforzamento e della difesa dell'Unione, si deve, poi, rilevare che il Governo sta procedendo lungo diverse linee direttive, tra cui la strenua contrarietà alla richiesta avanzata dal Governo scozzese di indire un nuovo referendum per l'indipendenza; l'opposizione al protocollo dell'Irlanda del Nord, stilato dallo stesso Johnson, nel timore che esso possa portare le contee del Nord a sentirsi sempre più legate alla Repubblica irlandese; l'approvazione dell'*UK Internal Market Act 2020* che consente al Governo nazionale di intervenire nelle aree devolute; la scelta di introdurre una giornata dedicata a *One Britain One Nation Day* per evidenziare i vantaggi dell'Unione; la decisione di organizzare in modo più capillare l'amministrazione centrale sul territorio.

Si tratta di temi che hanno avuto, in questi mesi, una grande rilevanza sulla stampa, interna e internazionale. Tra le diverse iniziative dirette al rafforzamento dell'Unione, una riforma che invece sembra passata inosservata, è quella dell'abolizione dell'EVEL. Il **13 luglio**, dopo meno di sei anni dalla sua introduzione, la Camera dei Comuni ha, infatti, approvato una modifica dei suoi regolamenti e abrogato la procedura EVEL introdotta da David Cameron nel 2015 come risposta alla *West Lothian Question*. L'EVEL aveva riservato ai soli deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi il voto nel Parlamento di Westminster sui *bills* relativi alla sola Inghilterra. A tal fine era stato introdotto un complesso meccanismo che prevedeva, in seconda lettura, il solo coinvolgimento dei deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi. Sulla procedura torneremo in seguito.

La riforma del 2015 era stata considerata dall'allora Premier David Cameron come una possibile soluzione della "questione inglese" che egli aveva deciso di collegare al conferimento di maggiori poteri al Parlamento scozzese post referendum. La novella regolamentare aveva suscitato molte critiche e perplessità, ma di fatto - nella sua concreta applicazione su una cinquantina di leggi e su più di 200 regolamenti - i dubbi espressi si erano rivelati per lo più infondati. In questi anni, infatti, la maggioranza dei deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi ha coinciso con quella dell'intero Parlamento e quindi non ci sono state differenze tra le votazioni dei soli deputati inglesi e quella dell'intera Camera. La modifica aveva dunque solo reso più complesso il procedimento legislativo, senza peraltro fornire una risposta adeguata all'*English question*. Non deve sorprendere, quindi, la scelta della sua abolizione attraverso una nuova

revisione dei regolamenti parlamentari. Tuttavia, questa scelta assume un significato diverso se letta alla luce di quella visione unionista (definita anche di “hyper-unionism”<sup>2</sup> o di “aggressive unilateralism”) che sta caratterizzando la politica dei conservatori. Emblematico risulta in proposito quanto affermato dal *leader of the House* Jacob Rees-Mogg nel corso del dibattito ai Comuni il **13 luglio**. Egli, dopo aver dichiarato che la riforma introdotta da Cameron non poteva essere considerata una risposta adeguata per risolvere la “questione inglese”, ha aggiunto che il meccanismo EVEL era pure dannoso per l’unità del Regno. In particolare ha precisato che: “More fundamentally, the EVEL procedure has undermined the role of Parliament as the Union Parliament in which all parts of the United Kingdom are represented equally”. Bisogna evidenziare che a sostegno della sua tesi e per giustificare l’abrogazione della modifica regolamentare fortemente voluta pochi anni fa dagli stessi *Tories*, il capogruppo conservatore ha dichiarato che la *Brexit* ha modificato lo scenario dell’assetto territoriale britannico contribuendo a rafforzare l’Unione. Nelle parole di Rees-Mogg: “Rather than returning to an unhappy, asymmetric answer to the devolution question, the evolving operation of this Parliament has made this much less of a black and white issue than it would have felt in 2014. That is good news, because it reflects the way in which Brexit has strengthened the Union. We have now restored authority in this Parliament to address the problems of voters in every part of the United Kingdom”.

La nuova lettura dei *Tories* allora è che la *Brexit* stia rafforzando l’Unione. Il racconto che sembra provenire dal resto del Paese appare, invece, l’opposto.

## ELEZIONI

### RISULTATI DELL’*ELECTION DAY* DEL 6 MAGGIO

L’*election day* del **6 maggio** può essere considerato un appuntamento elettorale senza precedenti nel Paese per il numero di cittadini contemporaneamente coinvolti nelle votazioni locali; oltre alle elezioni amministrative in Inghilterra, dove si è provveduto al rinnovo del 30% delle autorità locali (circa 5.000 *council seats*), si sono tenute le elezioni dei Parlamenti di Scozia e Galles, le elezioni suppletive del collegio di Hartlepool per Westminster, quelle di 13 sindaci (il sindaco di Londra, 7 *combined authority mayors*, 5 *single authority mayors*) ed, infine, quelle per il rinnovo dei *Police and Crime Commissioners* per l’Inghilterra ed il Galles.

Il numero così elevato si deve al fatto che le elezioni amministrative del maggio 2020 erano state rinviate di un anno a causa della pandemia. Si è trattato, dunque, del primo significativo test elettorale per il Governo Johnson dopo il successo dei Conservatori alle politiche del dicembre 2019.

In linea generale è possibile fare alcune considerazioni: le elezioni hanno premiato i partiti al governo (sia nelle amministrative che nelle elezioni scozzesi e gallesi); il partito conservatore ha confermato il sostegno in zone che, fino a qualche tempo fa, erano considerate roccaforti laburiste; il confronto politico ideologico risulta ancora fortemente condizionato dalla

<sup>2</sup> M. Kenny, J. Sheldon, *When Planets Collide: The British Conservative Party and the Discordant Goals of Delivering Brexit and Preserving the Domestic Union, 2016–2019*, in *Political Studies* 2020, 1.

contrapposizione tra *Brexiteers*, i quali oramai si sentono rappresentati esclusivamente dai *Tories*, e non *Brexiteers*, i quali scelgono gli altri partiti; gli anni di governo Johnson hanno ridotto le divisioni interne ai conservatori sul tema del rapporto con l'Europa; la *Brexit* e lo stile di Boris Johnson rappresentano due elementi di polarizzazione dell'elettorato. Questa ultima affermazione appare essere confermata dall'analisi dei risultati delle elezioni suppletive per il Parlamento di Westminster che si sono tenute in questo quadrimestre e che aiutano a delineare un quadro più completo delle attuali caratteristiche dell'elettorato britannico. Le tre votazioni, infatti, sembrano confermare che se la *Brexit* e lo stile politico di Boris Johnson hanno contribuito a far vincere il partito conservatore in collegi tradizionalmente laburisti, gli stessi fattori, così divisivi, gli hanno fatto perdere consensi altrove.

Venendo ai risultati elettorali si deve precisare che la complessa articolazione territoriale inglese prevede diverse tipologie di autorità locali, dotate di competenze differenziate: *county councils*, *district councils*, *unitary authorities*, *metropolitan boroughs*, *London boroughs* e *town/parish councils*. Pure i poteri dei sindaci variano da città a città. Le elezioni del **6 maggio** hanno riguardato il rinnovo di tutto il Consiglio solo in pochi casi, dato che si è trattato per lo più di eleggere solo una parte di questo.

A Londra il sindaco uscente, il laburista Sadiq Khan è stato confermato primo cittadino sconfiggendo il conservatore Shaun Bailey. Khan ha ottenuto il 55,2% dei consensi. Nell'Assemblea di Londra 11 seggi sono andati al partito laburista, 9 al partito conservatore, 3 ai Verdi e 2 ai Liberal democratici.

Le votazioni per i 7 *combined authority mayors* si sono tenute a: *Cambridgeshire and Peterborough* dove ha vinto il laburista N. Johnson; *Greater Manchester*, dove è stato confermato il laburista A. Burnham; *Liverpool City Region*, dove è stato confermato il laburista S. Rotheram; *Tees Valley* dove ha vinto di nuovo il conservatore B. Houchen; *West of England* passata sotto la guida del laburista D. Norris; *West Midlands* dove ha vinto il conservatore A. Street, sindaco uscente. Nel *West Yorkshire*, dove la carica è stata appena istituita, è stata eletta la laburista Tracy Brabin, prima donna sindaca di Inghilterra. La Brabin si è quindi dovuta dimettere da deputata. I neo 5 *single authority mayors* sono tutti laburisti.

Come dicevamo, sono stati eletti anche i *Police and Crime Commissioners* di Inghilterra e Galles, istituiti nel 2012, a cui sono attribuite competenze in materia di polizia laddove queste non siano assegnate direttamente ai sindaci, come avviene, ad esempio, nel caso di Londra o di *Greater Manchester*. I Conservatori hanno ottenuto un ottimo risultato con 30 *Commissioners* eletti su 39.

Differenze si riscontrano, poi, nei sistemi elettorali utilizzati, dal *first past the post* per i consiglieri al *supplementary vote system* per i *city-region mayors* e i *Police and Crime Commissioners*, all'*additional member system* per l'Assemblea di Londra.

---

## BYELECTIONS

Come dicevamo, i risultati delle elezioni suppletive che si sono tenute nel quadrimestre ci aiutano a definire il quadro dei cambiamenti in atto nell'elettorato britannico.

Il **6 maggio** si sono tenute le *byelections* nel collegio di Hartlepool, una delle circoscrizioni del cosiddetto *red wall* laburista, dove però nelle ultime elezioni del 2019 avevano vinto molti candidati conservatori. Si tratta di un collegio che ha sofferto il declino dell'industria mineraria e che aveva votato a favore della *Brexit*, ma in cui, nel 2019, aveva comunque vinto il candidato laburista Mike Hill. Tuttavia Hill si era dimesso a marzo perché coinvolto in uno scandalo. Le elezioni suppletive sono state vinte dalla candidata del partito conservatore Jill Mortimer che

ha ottenuto il 51,9% dei voti, sconfiggendo il laburista Paul Williams. E' la prima volta che il seggio è conquistato dai *Tories* dall'istituzione di questo collegio elettorale nel 1974.

Le elezioni suppletive del collegio di Chesham and Amersham del **17 giugno** sono state vinte da Sarah Green del partito liberal democratico che è riuscita a conquistare un collegio tradizionalmente conservatore. Il candidato laburista ha ottenuto solo 622 voti, il risultato peggiore in una elezione suppletiva nella storia del partito.

Infine, le elezioni suppletive del collegio di *Batley and Spen*, dovute alle sopra ricordate dimissioni di Tracy Brabin e tenutesi il **1° luglio**, sono state vinte, per soli 323 voti, dalla laburista Kim Leadbeater la quale ha sconfitto il candidato conservatore. La Leadbeater è la sorella di Jo Cox, la deputata uccisa nel 2016 durante la campagna del referendum *Brexit*.

---

### PROPOSTE DELL'ELECTORAL COMMISSION

L'**8 giugno** l'*Electoral Commission* per l'Inghilterra ha reso note le prime [proposte](#) per la ridefinizione dei collegi elettorali, proposte che prevedono numerosi cambiamenti dei confini dei collegi, del loro numero e, in alcuni casi, anche della loro denominazione che sarà modificata dopo secoli. Al fine di adeguarsi ai cambiamenti della popolazione e alle nuove regole introdotte in merito all'omogeneità dei collegi, la lunga procedura di ridefinizione di questi porterà ad un aumento delle circoscrizioni inglesi a discapito di quelle scozzesi e gallesi. Il numero delle *constituencies* inglesi salirà da 533 a 543, mentre la Scozia ne perderà 2, rimanendo a 57, e il Galles ben 8, fermandosi a 32. Del resto, il Galles era stato da sempre sovrarappresentato a Westminster. Nessuna variazione è prevista per i 18 seggi del Nord Irlanda in termini di numero.

Il processo di riforma ha previsto poi l'apertura di una fase di consultazione pubblica che ha coinvolto i partiti a livello locale e che si è conclusa il **2 agosto**. A questa ne seguirà un'altra, nella primavera 2022.

Come noto, sono 4 le *Boundary Commissions*, una per ogni nazione, e le loro proposte dovranno essere presentate entro il luglio 2023 per entrare in vigore nel 2024. In autunno si prevede la pubblicazione dei rapporti delle altre 3 commissioni.

---

### RIFORME IN MATERIA ELETTORALE

Obiettivo del Governo Johnson è quello di introdurre alcune novità in materia di legislazione elettorale di contorno, attraverso una nuova disciplina delle campagne elettorali e delle votazioni. A tal fine ha presentato il **5 luglio** l'[Election Bill](#) un disegno di legge che prevede ulteriori controlli e forme di maggiore trasparenza nelle campagne elettorali. Nelle intenzioni del Governo il disegno di legge si prefigge lo scopo di "protect our electoral system for the future, with new measures to make it even more transparent, tackle intimidation and prevent foreign interference".

Tra gli obiettivi del *bill* ricordiamo quello dell'obbligo di presentarsi al seggio muniti di un documento di identità. Sulla scia delle polemiche che stanno investendo alcuni Stati negli USA, anche nel Regno Unito tali proposte sono state considerate dal partito laburista come un tentativo del Governo di limitare il diritto di voto attraverso misure che potrebbe dissuadere dal recarsi alle urne soprattutto i cittadini delle fasce più deboli della popolazione.

Il disegno di legge mira poi a favorire il voto dei cittadini britannici che risiedono all'estero con l'abolizione della perdita del diritto di voto attualmente prevista dopo 15 anni di residenza

fuori dal Paese. Si tratta di una riforma ispirata al principio che è stato definito nel *manifesto* conservatore del “votes for life”. Inoltre, il *bill* prevede alcune modifiche alle competenze dell'*Electoral Commission* e del rapporto con il Parlamento, nuove sanzioni per il reato di intimidazione di un candidato o di coloro che svolgono campagna elettorale. Il *bill* si occupa, infine, di innovare la disciplina in materia di spese e di finanziamenti delle campagne elettorali e di ineleggibilità.

Come già evidenziato nel rapporto pubblicato nel 2018 dall'*Electoral commission* nel Regno Unito è molto sentita la necessità di intervenire in modo radicale per adeguare la disciplina delle campagne elettorali alla nuova realtà digitale, specie perché la legislazione vigente, ed in particolare il *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*, non appare in grado di coprire le novità in materia di campagne online, di diffusione di *fake news* e disinformazione. Il *bill* in questione però non sembra rispondere a queste esigenze.

## PARTITI

### LABOUR PARTY

A seguito del deludente risultato elettorale delle amministrative in Inghilterra e della perdita del collegio di Hartlepool sono aumentati i malumori interni ai Laburisti, i quali speravano di aver trovato in Starmer una guida capace di far riemergere il partito da anni di crisi e che ora, invece, sempre più di frequente, mettono in dubbio le capacità del leader.

Tra le critiche mosse all'operato di Starmer spiccano quelle di Andy Burnham - neo rieletto sindaco della *Greater Manchester*, dove ha ottenuto un grande consenso -, il quale ha accusato il partito laburista di aver perso nelle roccaforti del nord est perché troppo Londra-centrico. Il giudizio appare condiviso anche da Khalid Mahmood, dimessosi da *shadow defence minister* ad aprile, il quale ha affermato che il partito ha perso il contatto con la gente comune proprio perché troppo orientato sull'elettorato londinese.

Dopo le consultazioni del **6 maggio** Keir Starmer avrebbe voluto allontanare la vice leader laburista Angela Rayner dal suo ruolo di *party chair and campaign coordinator*. Tale scelta però ha sollevato all'interno del partito molte critiche e proteste che hanno spinto Starmer ad assegnare alla Rayner un nuovo incarico, quello di *Chancellor of the Duchy of Lancaster* e *Shadow Secretary of State for the Future of Work*, incarico che è apparso, di fatto, come una promozione. La Rayner è stata eletta *deputy leader* e quindi non può essere rimossa da Starmer, ma il conflitto tra i due potrebbe far prefigurare una nuova sfida alla leadership entro la fine della legislatura.

Sempre dopo le elezioni, il leader ha operato un rimpasto nel suo Governo ombra, tra l'altro indicando Alan Campbell come nuovo *chief whip* al posto di Nick Brown o Thangam Debbonaire come nuova *shadow leader* dei Comuni. Nelle intenzioni di Starmer il rimpasto è stato dettato dalla necessità di focalizzare meglio il partito sulle priorità dei cittadini. Molti commentatori tuttavia lo hanno letto come un segnale di debolezza di un leader che è alla affannosa ricerca di nuovi equilibri all'interno del gruppo.



## PARLAMENTO

### AVVIO DELLA NUOVA SESSIONE PARLAMENTARE 2021-22

Come abbiamo visto, l'**11 maggio** si è tenuto il [\*Queen's speech\*](#) che ha dato il via alla nuova sessione parlamentare. I 26 disegni di legge presentati non hanno suscitato particolare sorpresa perché la maggior parte di questi era stata già prevista e annunciata nei mesi precedenti. Molti *bills* sono necessari infatti per definire la nuova disciplina post Brexit di alcuni settori. I disegni di legge che saranno introdotti nei prossimi mesi riguardano diversi ambiti: istruzione, sanità, ambiente e tutela degli animali, ricerca scientifica, discriminazioni razziali, tema quest'ultimo considerato di particolare urgenza soprattutto a seguito del rapporto pubblicato dal Governo ad inizio anno. Inoltre, si prevedono interventi economici per superare la pandemia e rendere "the United Kingdom stronger, healthier and more prosperous than before". A tal fine il Governo, nelle parole di Elisabetta II: "will level up opportunities across all parts of the United Kingdom, supporting jobs, businesses and economic growth and addressing the impact of the pandemic on public services".

Tra i disegni di legge di maggior interesse dal punto di vista costituzionale oltre all'*Electoral Bill* di cui abbiamo parlato, dobbiamo ricordare il *Dissolution and Calling of Parliament Bill* che andrà a abrogare il *Fixed-Term Parliaments Act 2011*; il *Judicial Review Bill* che interverrà in materia di riforma del *judicial review*; il *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill*, il quale mira, tra l'altro, ad introdurre restrizioni al diritto di manifestare. Saranno, poi, introdotte alcune novità in materia di segreto di Stato e di agenti stranieri tramite il *Counter-State Threats Bill*. Si tratta di *bills* su cui torneremo in seguito o che seguiremo nei prossimi mesi.

La tradizionale cerimonia del discorso della Corona è stata molto sobria e ha visto la partecipazione di soli 74 membri dei due rami del Parlamento.

Il **20 maggio**, poi, si è svolta ai Comuni l'estrazione dei *Private Members' Bills* per la sessione parlamentare 2021-2022. I 20 "Ballot Bills" sono stati scelti tra i 459 presentati; solo ai primi 7 sarà garantito una giornata di dibattito. Come noto, a questa tipologia di disegni di legge sono dedicate le sedute del venerdì, quelle meno frequentate dai deputati.

### RAPPORTO SUI *SELECT COMMITTEE POWERS*

Il *Committee of Privileges* della Camera dei Comuni ha pubblicato il **3 maggio** un rapporto [\*Select Committees and Contempts: clarifying and strengthening powers to call for persons, papers and records\*](#) nel quale ha preso in esame il tema del potenziamento dei poteri dei *Select Committees* e ha suggerito una disciplina legislativa delle loro competenze. In particolare, secondo il rapporto, sarebbe opportuno introdurre per legge, come nuovo reato, la mancata comparizione di fronte ad un *Select Committee* e prevedere maggiori garanzie e tutele nei confronti di coloro che sono ascoltati come testimoni da un comitato parlamentare. Nel rapporto si afferma che "Select committees play a vital role in our parliamentary democracy. It is essential that they have the powers necessary to function effectively, and to uphold the reputation, dignity and authority of Parliament".

Interessante evidenziare che tale riforma potrebbe essere disciplinata da due fonti diverse: o tramite una modifica dei regolamenti parlamentari o attraverso una legge, opzione caldeggiata dal comitato. Secondo il presidente del *Committee of Privileges*, Chris Bryant: "The right of select committees to summon witnesses and hold the powerful to account cuts right to the heart of our parliamentary democracy... For too long, the rich and powerful have been able to resist

engaging with select committees and, in doing so, have shown contempt for Parliament and the people. From billionaire high street moguls to unaccountable Government advisers, the proposals we set out will make it tougher for such individuals to disregard Parliament and the people... These proposals will give select committees the necessary powers to compel reluctant witnesses to attend or provide information to investigations, while safeguarding and ensuring fair treatment of those giving evidence. I hope these proposals will empower committees to conduct their work efficiently and fairly, while ensuring everyone has greater clarity over the powers of committees and rights of witnesses". La scelta della fonte attraverso cui prevedere la riforma è di estrema rilevanza, poiché la disciplina legislativa della materia, al posto della modifica dei regolamenti parlamentari, attribuirebbe alle Corti un ruolo determinante in questioni interne al Parlamento. Attualmente, invece, il meccanismo del "contempt" si limita a produrre soprattutto un danno di immagine, con poche conseguenze pratiche.

Il rapporto è frutto di una più ampia inchiesta relativa al rafforzamento dei poteri della Camera dei Comuni iniziata dal 2016, inchiesta che ha consentito al Comitato di confrontarsi con quanto avviene in più di 50 altri Parlamenti del mondo. L'indagine si lega al fatto che in passato diverse persone, tra cui Mark Zuckerberg e Dominic Cummings, si sono rifiutate di comparire di fronte ai comitati parlamentari che li avevano convocati nello svolgimento delle loro attività di indagine. Il comitato proseguirà i suoi lavori e presenterà il suo rapporto finale al Parlamento nei prossimi mesi.

---

#### *DISSOLUTION AND CALLING OF PARLIAMENT BILL*

Come abbiamo detto nell'introduzione, il [\*Dissolution and Calling of Parliament Bill\*](#) 2021 presentato il **12 maggio** costituisce senza dubbio una delle principali riforme in materia costituzionale voluta dal Governo Johnson. Il *bill* prevede l'abrogazione della legge con il ritorno ad una situazione pre 2011, dispone che la legislatura durerà non più "cinque anni", bensì "un massimo di cinque anni" ed introduce la non giustiziabilità dell'atto dello scioglimento.

Il dibattito dottrinario sorto in merito alla riforma ha riguardato diversi temi, tra cui ad esempio quello della possibile reviviscenza, attraverso una legge, di una prerogativa regia, proprio a motivo della peculiare natura di questa ultima fonte. Le prerogative sono, infatti, poteri che spettano al sovrano in forza della tradizione e che non sono stati mai aboliti da leggi o da sentenze di *common law*. La dottrina appare divisa su quali possano essere, nella peculiare realtà costituzionale britannica, gli effetti dell'abrogazione della legge per la reviviscenza delle prerogative regie. Sul punto era intervenuto nel mese di marzo scorso il rapporto del *Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act* il quale aveva chiesto al Governo di chiarire alcuni aspetti della legge che era stata presentata in *draft* nella precedente sessione parlamentare. Non solo; non appare esserci unanimità di giudizio su un altro tema strettamente correlato, vale a dire se l'abrogazione della legge possa ripristinare non solo la prerogativa regia, ma anche tutte le convenzioni ad essa correlata sviluppatesi nel tempo.

Altro tema interessante presente nel dibattito riguarda il ruolo riservato alla Corona nell'esercizio della prerogativa di scioglimento. In proposito si ricorda che la pubblicazione del *draft bill* era stata accompagnata da una dichiarazione relativa ai *Dissolution Principles* nella quale il Governo aveva ribadito l'estraneità della Corona rispetto alla scelta di ricorrere allo scioglimento anticipato, che resta di natura meramente politica. La Corona, dunque, deve accogliere la richiesta del Premier, qualsiasi essa sia. Ma la tradizione inglese britannica in proposito risulta essere più articolata e complessa. Si ricorda che nel maggio 1950, in una lettera

inviata al Times, Alan Lascelles, segretario privato di Giorgio VI, con lo pseudonimo Senex aveva precisato che la Corona poteva ancora esercitare alcuni poteri effettivi in materia e quindi opporsi ad una eventuale richiesta di scioglimento anticipato da parte del Premier. Si trattava solo di alcune, limitate ipotesi: 1) la presenza di un Parlamento che fosse ancora “vital, viable, and capable of doing its job”; 2) il rischio che una elezione anticipata avrebbe potuto arrecare detrimento all’economia; 3) la possibilità di trovare una maggioranza alternativa, sotto la guida di un Premier differente. I c.d. “Lascelles principles” hanno accompagnato l’esercizio del potere di scioglimento nel corso degli anni e potrebbero quindi essere ancora validi. Sul punto è intervenuta la ministra per la costituzione Chloe Smith, la quale il **23 giugno** ha affermato di fronte al PACAC che il monarca potrà continuare ad avere il diritto di rifiutarsi a concedere lo scioglimento in alcune ipotesi, senza tuttavia specificare in alcun modo le circostanze del rifiuto: “It is simply not going to be possible to articulate all those circumstances” ha ammesso la Smith.

Di fronte quindi al riconoscimento di un ruolo, ancorché in circostanze del tutto eccezionali, al monarca e all’esclusione di un intervento delle Corti, molti hanno evidenziato come il *bill* potrebbe comportare il rischio di un coinvolgimento del monarca in questioni meramente politiche. A tal fine sarebbe allora preferibile continuare a sottrarre al Governo il potere di scioglimento, limitandosi a prevedere la maggioranza assoluta e non più quella qualificata per il voto sulla mozione di scioglimento.

---

## JOHN BERCOW

Il **19 giugno** John Bercow, che per 10 anni ha rivestito la carica di *Speaker* della Camera dei Comuni e che durante le trattative *Brexit* aveva strenuamente difeso le prerogative del Parlamento di fronte alle pretese dell’Esecutivo, ha annunciato che passerà al partito laburista dato che, a suo parere, il partito conservatore a cui apparteneva è diventato reazionario, populista, nazionalista e a volte anche xenofobo.

---

## PARLAMENTO E BREXIT

Negli anni in cui il Regno Unito è stato parte dell’Unione europea il Parlamento britannico ha istituito diversi comitati sull’Europa il cui compito è stato fondamentale nel controllo delle attività dell’Esecutivo e nella partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario. La *Brexit* non ha comportato l’eliminazione di tali Comitati, i quali continuano a lavorare con fini ed obiettivi diversi, ma sempre rivestendo un ruolo di grande rilevanza.

In questi mesi, ad esempio, l’*European Scrutiny Committee* ha aperto un’inchiesta sui nuovi organismi che dovranno gestire l’*UK-EU Trade and Cooperation Agreement* (TCA) ed esaminare e controllare l’operato del Governo. L’inchiesta analizzerà la composizione e le competenze di questi nuovi organismi – come il *Partnership Council* ed i comitati specializzati in materia – e valuterà altresì l’impatto sulla normativa nazionale e sul principio della sovranità del Parlamento.

In realtà sono molti i comitati parlamentari che in questi mesi stanno continuando a lavorare in materia di rapporti con l’Europa e di controllo sull’operato dell’Esecutivo, tra cui l’*International Trade Committee* (ITC) che deve seguire l’implementazione del *Trade and Cooperation Agreement*, o il *Northern Ireland Committee*, che sta valutando l’operatività del protocollo.

Dal canto suo il *Public Administration and Constitutional Committee* ha avviato un’inchiesta sul controllo esercitato dal Parlamento sui trattati post-Brexit sulla scia delle raccomandazioni dell’*House of Lords Constitution Committee* e dell’*European Union Committee* i quali avevano suggerito

di rafforzare il controllo parlamentare in materia di ratifica di trattati. Nonostante tali iniziative si ricorda che nel mese di aprile l'*European Scrutiny Committee* aveva criticato il Governo per non aver fornito informazioni adeguate sull'implementazione dell'accordo di recesso impedendo così la possibilità di un controllo adeguato da parte del *Joint Committee*.

---

## COVID E PARLAMENTO

Lindsay Hoyle, *Speaker* della Camera dei Comuni, il **17 maggio** ha annunciato alcune modifiche alle restrizioni anti Covid che prevedono un incremento a 64 del numero di deputati ammessi in aula.

Un nuovo dissidio tra il Governo e lo *Speaker* dei Comuni è sorto, invece, quando il Premier ha annunciato, in una conferenza stampa e non in Parlamento, la decisione di rinviare di quattro settimane l'allentamento delle restrizioni, inizialmente previsto per il **14 giugno**. Hoyle ha ricordato che il *Ministerial Code* impone al Governo di riferire alla Camera le proprie principali scelte politiche.

A seguito di tale rinvio il **16 giugno** la Camera ha deciso di mantenere fino al **22 luglio** – ultimo giorno di lavoro prima della pausa estiva - le restrizioni introdotte in questi mesi per i lavori parlamentari.

Il **10 giugno** il *Lords Constitution Committee* ha pubblicato il rapporto [COVID-19 and the Use and Scrutiny of Emergency Powers](#) nel quale ha evidenziato come, in questa situazione di emergenza, il Governo abbia abusato del suo potere normativo attraverso un ricorso eccessivo ad atti di legislazione secondaria, privi di controllo parlamentare. Il rapporto ha poi denunciato la confusione sorta in merito alle fonti da utilizzare, con provvedimenti annunciati come vincolanti, ma poi inseriti in linee guida e non in atti normativi.

---

## EVEL

Come abbiamo detto nell'introduzione, il **13 luglio**, dopo meno di sei anni dalla sua approvazione, la Camera dei Comuni ha abrogato la procedura EVEL. Tale procedura prevedeva un complesso meccanismo che attribuiva allo *Speaker* il potere di selezionare i *bills* o gli *statutory instruments* relativi all'Inghilterra (o all'Inghilterra e Galles). Durante la seconda lettura tali *bills* erano sottoposti al vaglio del *Legislative Grand Committee*, in cui avevano diritto di voto esclusivamente i deputati inglesi (oppure di quelli delle nazioni coinvolte). Il Comitato doveva approvare una *consent motion* indispensabile per il passaggio alla terza lettura, secondo un procedimento che ricorda quello seguito nelle Assemblee devolute quando Westminster sta legiferando nelle materie loro riservate. Nell'ipotesi in cui il Comitato avesse respinto il testo prendeva il via una fase, quella della *reconsideration*, alla quale poteva partecipare l'intera Assemblea per trovare un compromesso. Spettava comunque al Comitato decidere se passare il testo alla terza lettura.

La riforma del 2015 aveva suscitato molte critiche ad iniziare da quella che, in considerazione della sua rilevanza costituzionale, avrebbe meritato una disciplina legislativa e non regolamentare. Inoltre erano stati espressi timori sulla possibile creazione di due diverse categorie di deputati in funzione della circoscrizione di provenienza o sul meccanismo della doppia maggioranza, considerato non compatibile con il principio dell'uguaglianza del voto.

---

## POLICE, CRIME, SENTENCING AND COURTS BILL

Il controverso *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill*, presentato in Parlamento nella scorsa sessione, è stato oggetto della c.d. *carry over motion* e, dal **18 maggio**, è tornato all'esame dei

Comuni. Il disegno di legge, lungo più di 300 pagine, ha suscitato molte polemiche perché, tra l'altro, introduce alcune limitazioni al diritto di manifestare. Inoltre, prevede alcune restrizioni in materia di terrorismo. Molti gli emendamenti che sono stati presentati in questi mesi.

Sulle limitazioni al diritto di manifestare è intervenuta anche per il Consiglio d'Europa Dunja Mijatović che ha scritto ai presidenti dei Comuni e dei Lords invitando i parlamentari a “not to accept provisions of the bill that would add further restrictions on peaceful demonstrations.”

## LORDS

Nel 2017 il *Burns Committee* istituito presso la Camera dei Lords, aveva presentato una proposta diretta a diminuire a 600, entro i successivi 10 anni, il numero dei componenti della Camera alta, attraverso la riduzione del numero delle nuove nomine e la contemporanea trasformazione della carica da vitalizia a quindicennale. Nei piani del Comitato l'applicazione di tali regole avrebbe potuto portare a raggiungere l'obiettivo entro il 2032. Bisogna evidenziare che il Comitato aveva ipotizzato di introdurre la riforma attraverso un *gentlemen's agreement* tra le forze politiche che si sarebbero impegnate nell'instaurazione di una nuova prassi.

Il **9 maggio** il *Lord Speaker's Committee on the Size of the House* ha pubblicato il [Fourth Report of the Lord Speaker's Committee on the size of the House](#) nel quale ha preso atto che il progetto elaborato dal *Burns Committee* non è stato applicato in questi anni perché Johnson sta dimostrando ancor meno “restraint as his predecessor” nelle nomine dei Lords. Ciò appare evidente dal fatto che, da quando è in carica, ne ha nominati già 79, suscitando non poche polemiche. Il nuovo rapporto ha comunque ritenuto ancora valida e soprattutto sempre realizzabile la proposta Burns la quale, aggiornando la tabella di marcia, potrebbe essere in grado di far raggiungere l'obiettivo della riduzione del numero dei Lords. Il Comitato ha, poi, proposto per la prima volta l'abrogazione della procedura di rielezione dei pari ereditari, in modo da abolire tale carica gradualmente.

## GOVERNO

### PROBLEMI INTERNI ALL'ESECUTIVO

In questi mesi sono proseguiti gli attacchi relativi alla condotta dell'Esecutivo e del Premier da parte del suo controverso ex consigliere Dominic Cummings, attacchi che, alla fine di aprile, avevano portato il *Cabinet Office* ad avviare inchieste sull'operato del Primo Ministro in merito alla presunta violazione del codice ministeriale per aver usato i fondi del partito per ristrutturare il suo appartamento di *Downing street*.

Le più recenti accuse mosse da Cummings attraverso il suo blog e tramite i numerosi twitter riguardano l'incapacità dell'Esecutivo, e soprattutto del Premier, di gestire la crisi sanitaria e di tutelare i più deboli, tra cui i ricoverati nelle case di riposo. Ma soprattutto Cummings ha delineato un quadro di un Premier cinico, che aveva sottovalutato la gravità dell'emergenza e privo di un piano per affrontarla. Cummings non si è limitato a sfogarsi su internet: le sue accuse sono state ribadite in occasione della lunga audizione del **26 maggio** di fronte al *Joint Committee* di due commissioni parlamentari, l'*Health and Science Select Committee* e l'*House of Commons Science and Technology Committee* nell'ambito dell'inchiesta da questi condotta sulla gestione della pandemia da parte del Governo.

Si ricorda, poi, che proprio al fine di rispondere alle accuse sulla gestione della pandemia, il **12 maggio** Boris Johnson ha comunicato ai Comuni che, nella primavera 2022, prenderà il via un'inchiesta indipendente sulla gestione dell'emergenza sanitaria. Il Premier ha anche aggiunto che le amministrazioni devolute saranno consultate prima di definire gli obiettivi di tale inchiesta.

#### COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE

Il *Committee on Standards in Public Life* il **14 giugno** ha pubblicato il documento [Standards matter 2 - committee findings](#) che anticipa alcuni dei temi che saranno oggetto del rapporto finale. Il Comitato ha evidenziato alcune aree di riforma, individuandole nel: *Ministerial Code and Independent Adviser on Ministerial Interests*; nell'*Advisory Committee on Business Appointments* (ACOPA); nella trasparenza in materia di lobby; e nella disciplina delle nomine pubbliche.

#### RIFORMA DEL CIVIL SERVICE

Il **15 giugno** Michael Gove ha presentato la [Declaration on Government Reform](#), che prevede la riforma del *Civil Service* e una nuova redistribuzione su tutto il territorio nazionale degli uffici della pubblica amministrazione.

### CORONA

#### QUEEN'S CONSENT

Dopo i casi di Westminster, pure in Scozia è esplosa la polemica relativa all'antica pratica del *Queen's consent*. Come noto, il consenso è espresso dalla regina o dal principe di Galles sui *bills* relativi alle prerogative regie, alle "hereditary revenues, personal property or personal interests of the Crown", del *Duchy of Lancaster* o del *Duchy of Cornwall*, prima che tali disegni di legge vengano approvati dalle Camere. Negli anni scorsi – a seguito delle rivelazioni del *Guardian* – era emerso che tale prassi in alcuni casi si era trasformata in una sorta di veto sui *bills* discussi a Westminster.

Secondo quanto pubblicato sempre dal quotidiano *Guardian* a **luglio** la Regina avrebbe usato il suo potere di *consent* anche sui disegni di legge in discussione al Parlamento di Edimburgo. Secondo la ricostruzione del quotidiano sono 67 le leggi del Parlamento scozzese che sono state oggetto di questa pratica. Tra queste il *Green energy bill* che prevede una riduzione delle emissioni inquinanti e che dispone l'esclusione delle proprietà della Corona. Nel corso dell'iter legislativo Dennis Canavan, deputato indipendente, ha presentato un emendamento che ha sottratto la tenuta di Balmoral dall'applicazione della legge. Ma il portavoce di Buckingham Palace ha precisato che la procedura seguita è stata corretta e conforme alle convenzioni in materia.

### CORTI

#### JUDICIAL REVIEW AND COURTS BILL

Come abbiamo detto nell'introduzione, la riforma del *judicial review* proposta dal Governo Johnson viene considerata un ulteriore tentativo di rafforzare il potere esecutivo e sottrarlo al

controllo delle Corti. Nei mesi scorsi l'*Independent Review of Administrative Law* (IRAL), presieduta da Lord Faulks, aveva presentato il proprio rapporto, a cui era seguita la risposta del Governo ed una ulteriore fase di consultazioni. Tale processo è culminato nell'ulteriore risposta dell'Esecutivo attraverso il [Judicial Review Reform Consultation](#) nel mese di **luglio** e nella presentazione ai Comuni del *Judicial Review and Courts Bill* il **21 luglio**.

Il disegno di legge, a differenza delle aspettative, non prevede una riforma radicale della materia e attribuisce alle Corti il potere di emanare, in determinati casi, *suspended quashing orders* e *prospective only remedies*. Il disegno di legge, poi, interviene per abrogare il principio introdotto nella sentenza *R (Cart) v The Upper Tribunal [2011] UKSC 28* la quale aveva impedito al giudice dell'*Upper Tribunal* di esaminare un ricorso del tribunale di primo grado.

I *quashing orders* sono uno strumento previsto nel *common law* e riconosciuto anche nella sec. 29 del *Senior Courts Act 1981* (un tempo erano noti come *orders of certiorari*). Si tratta di ordini attraverso cui le Corti annullano un atto regolamentare di un ministro o di una pubblica autorità ritenuti illegittimi. Con la nuova legge i giudici – a loro discrezione – potranno, invece, emanare ordini che non annullano immediatamente l'atto regolamentare, dando tempo al Governo di intervenire, o che limitano gli effetti retroattivi dell'annullamento.

## AUTONOMIE

### SCOZIA

Il **6 maggio** il partito nazionalista scozzese ha vinto, per la quarta volta consecutiva, le elezioni del Parlamento di Holyrood ottenendo 64 seggi e sfiorando di poco la maggioranza assoluta. Il partito conservatore ne ha vinti 31, i laburisti 22, il *Green party* 8 (tutti nei collegi regionali), i liberal democratici 4.

In Scozia si vota dai 16 anni di età con un sistema misto *additional member system* che prevede due schede, con la prima si scelgono i 73 deputati nei collegi uninominali, con la seconda gli altri 56 selezionati nei collegi regionali.

Nicola Sturgeon si era impegnata a indire un referendum sull'indipendenza in caso di vittoria e così, a seguito del risultato elettorale, la *First Minister* ha affermato che: "Given the outcome of this election, there is simply no democratic justification whatsoever for Boris Johnson or anyone else seeking to block the right of the people of Scotland to choose our future".

Come ricordato, la volontà dello *Scottish National Party* di indire un nuovo referendum è fortemente osteggiata dal partito conservatore. Come segnale di apertura e di collaborazione intergovernativa, il Premier, prima ancora che arrivassero i risultati definitivi delle elezioni di Holyrood, ha invitato i Primi Ministri delle nazioni devolute ad un incontro per fare il punto sull'emergenza sanitaria.

Pur se la questione referendaria sarà affrontata in pieno solo dopo la fine dell'emergenza sanitaria, la Sturgeon ed il partito scozzese sembrano pronti a rivolgersi alle Corti nel caso in cui il Governo britannico si mantenesse fermo nella sua opposizione al referendum. Uno degli scenari possibili potrebbe essere quello che, di fronte alla mancata devoluzione del potere di indizione di un secondo referendum, lo *Scottish National Party* presenti all'Assemblea di Edimburgo il *draft independence referendum bill* già stato preparato a marzo. Tuttavia, secondo il disposto dello *Scotland Act 1998*, il procedimento legislativo in Scozia prevede una serie di controlli preventivi e successivi – da parte del *Lord Advocate*, del *Presiding Officer* di Holyrood e, soprattutto, delle Corti - al fine di impedire che Holyrood possa approvare leggi *ultra vires*. Lo

scontro quindi potrebbe essere molto duro. Infine merita ricordare che nei sondaggi i cittadini scozzesi appaiono molto divisi sul tema dell'indipendenza, di modo che il risultato di un eventuale referendum appare oggi alquanto incerto.

Al fine di rafforzare la maggioranza pro indipendenza il **20 agosto** lo *Scottish National party* e gli *Scottish Greens* hanno annunciato il raggiungimento di uno storico accordo destinato a dar vita ad una “greener, fairer, independent Scotland”. L'accordo prevede la partecipazione, per la prima volta nel Regno Unito, dei Verdi al Governo, sulla scia di quanto fatto in Nuova Zelanda dalla Premier Arden. I due leader dei Verdi, Patrick Harvie e Lorna Slater, il **30 agosto** sono stati nominati *junior ministers*: il primo responsabile di *Zero Carbon Buildings, Active Travel and Tenants' Rights*, la seconda di *Green Skills, Circular Economy and Biodiversity*. I Verdi sosterranno l'impegno a tenere, entro il 2023, un referendum per l'indipendenza, sempre a condizione che la crisi sanitari lo consenta. L'accordo di cooperazione prevede che “effective and responsible leadership for Scotland for this session of the Scottish Parliament, in the interests of Scotland, of the people who live in Scotland, and of future generations”.

La nuova alleanza è stata criticata dalle opposizioni, in particolare dagli *Scottish Conservatives* che l'hanno bollata come “nationalist coalition of chaos focused on splitting up the country and dividing Scotland with another bitter referendum”.

La volontà del Governo scozzese di coinvolgere maggiormente i cittadini nella vita politica della nazione emerge, poi, dall'impegno di organizzare ulteriori *Citizens' Assemblies*, dopo le esperienze di quelle degli anni passati sul futuro della Scozia e sul clima. Il percorso che dovrebbe portare al referendum, infatti, prevede il coinvolgimento di cittadini attraverso forme di democrazia partecipativa su temi di interesse generale, quali sicurezza e migrazioni, che vanno quindi al di là di quello dell'indipendenza.

## GALLES

Il **6 maggio** si sono tenute le seste elezioni del *Welsh Parliament / Senedd Cymru*, vinte ancora una volta dal partito laburista gallese, il quale ha ottenuto 30 seggi, seguito dai *Welsh Conservatives* con 16, dal *Plaid Cymru* con 13 e dai *Welsh Liberal Democrats* con solo 1 seggio. Il **12 maggio** il *First Minister* Mark Drakeford è stato confermato nel suo incarico.

In Galles non si registrano sentimenti indipendentisti forti come in Scozia, ma senza dubbio tutti i partiti che sono stati eletti – ad eccezione dei conservatori - condividono il desiderio di incrementare i poteri delle istituzioni devolute. Appare interessante riflettere sul cammino intrapreso in questi anni dalla *devolution* gallese non solo dal punto di vista del conferimento di maggiori attribuzioni e competenze, ma anche sotto il profilo della acquisizione di una maggior identità e consapevolezza delle istituzioni. Una consapevolezza che ha trovato espressione nel cambio di denominazione dell'Assemblea in *Welsh Parliament / Senedd Cymru* e che, con ogni probabilità, è stata pure accentuata dall'impegno nella gestione della crisi sanitaria. Quest'ultimo anno e mezzo ha offerto, infatti, al Governo e al Parlamento del Galles sia una maggior visibilità all'interno della nazione sia la possibilità di confrontarsi con le omologhe istituzioni del Paese.

Il Governo britannico il **27 maggio** ha pubblicato [The UK Government's Plan for Wales](#), che contiene un programma relativo alla crescita economica e alla ripresa del territorio dopo la pandemia. Si tratta di un programma che è stato molto criticato dall'Esecutivo gallese.



Dal canto suo il **25 giugno** Drakeford ha pubblicato, invece, la versione aggiornata del progetto costituzionale del suo Esecutivo [\*Reforming our Union: Shared governance in the UK June 2021\*](#). Il documento non sostiene l'indipendenza gallese, ma mira ad un progetto di maggior *devolution* che possa portare ad un assetto quasi federale del Regno, definito "entrenched devolution". Il documento dell'Esecutivo gallese ha criticato l'*aggressive unilateralism* del Premier Johnson che ha trovato espressione nell'osteggiato *United Kingdom Internal Market Act 2020*, sul quale, come noto il Governo gallese aveva presentato ricorso. Interessante evidenziare che nella prospettiva dell'Esecutivo gallese il concetto di *devolution* non deve essere solo associato ai poteri conferiti a Scozia, Galles e Irlanda del Nord, ma "devolution is concerned with how the UK as a whole should be governed, with proper account taken of the interests of all of its parts. It is a joint project between England, Wales, Scotland and Northern Ireland, based on a voluntary pooling of sovereignty for agreed joint purposes, which then require an agreed form of governance". A tal fine il Governo di Cardiff mira alla creazione di una commissione indipendente che si occupi del futuro costituzionale del Galles e al rafforzamento delle relazioni intergovernative.

Durante la legislatura appena iniziata si prevedono sia riforme in materia elettorale sia un aumento del numero dei deputati dell'Assemblea, temi su cui c'è l'accordo di quasi tutti i partiti.

---

## NORD IRLANDA

Particolarmente denso di avvenimenti risulta il quadrimestre appena trascorso in Nord Irlanda. Esso si è aperto con le celebrazioni, il **3 maggio**, del centenario della nascita delle due Irlande dalla fine della guerra di indipendenza, un anniversario che non ha comunque mancato di suscitare polemiche nonostante gli sforzi del Governo britannico di rimanere neutrale. Anche la regina ha inviato un messaggio per celebrare la ricorrenza, evidenziando i meriti del popolo dell'isola irlandese nel mantenimento della pace.

I problemi interni all'Esecutivo e al principale partito della coalizione sono apparsi evidenti nella successione alla leadership del *Democratic Unionist Party* (DUP). Come noto, ad aprile, a seguito dell'opposizione interna al gruppo, la *First Minister* Arlene Foster aveva annunciato, per fine **maggio**, le sue dimissioni da leader del DUP e, per **giugno**, quelle dalla carica di Primo Ministro. La decisione della Foster era stata dettata dalla difficile situazione in cui si è trovata l'Irlanda del Nord dopo la *Brexit* e dalle conseguenti critiche mosse al suo operato da parte del DUP, critiche che avevano portato il partito a raccogliere le sottoscrizioni per la presentazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti.

Due i candidati che si sono presentati alla carica di leader: Jeffrey Donaldson, capogruppo del DUP alla Camera dei Comuni ed Edwin Poots, ministro dell'agricoltura nord irlandese. Secondo le regole del DUP l'elettorato attivo per la scelta del leader spetta esclusivamente ai deputati dell'Assemblea nord irlandese (attualmente 28) e della Camera dei Comuni (attualmente 8), mentre non hanno diritto di voto gli esponenti che siedono alla Camera dei Lords. Il **14 maggio** è stato eletto Edwin Poots, mentre Paula Bradley è divenuta la nuova *deputy leader*. Il risultato della votazione ha mostrato un gruppo spaccato dato che Poots ha ottenuto 19 voti, mentre Donaldson 17.

Subito dopo le elezioni Poots ha annunciato che – a differenza dei suoi predecessori - non avrebbe ricoperto la carica di *First Minister*, ma avrebbe continuato a svolgere le funzioni di ministro dell'agricoltura. Arlene Foster ha formalizzato le dimissioni da *First Minister* il **14**

**giugno**, dimissioni che, secondo le regole del *power sharing*, hanno comportato anche quelle della sua vice Michelle O'Neill.

Il **17 giugno**, Brandon Lewis, ministro per l'Irlanda del Nord del Governo britannico, ha raggiunto un accordo con DUP e *Sinn Féin* sull'introduzione di una legge per la lingua irlandese. La questione della lingua irlandese è delicata perché il *Sinn Féin* aveva comunicato che non avrebbe sostenuto un Primo Ministro che non avesse espresso il proprio sostegno all'approvazione di tale provvedimento. Il partito aveva pure chiesto direttamente a Westminster di approvare una legge in materia al posto di Stormont, mossa che era stata criticata dal DUP. Bisogna precisare che la maggior parte dei partiti nord irlandesi, DUP compreso, appaiono aperti al dibattito sulla lingua irlandese, come affermato nel documento *New Decade, New Approach* del gennaio 2020 che ha permesso il ripristino delle istituzioni dopo tre anni di stallo. Ma il DUP è a favore della creazione di un *Irish language commissioner* e di un ufficio dedicato all' *identity and cultural expression* e non considera la questione una priorità.

Così Poots ha indicato Paul Givan come nuovo *First Minister* nord irlandese e la sua nomina, insieme a quella della vice Michelle O'Neill, come *deputy first ministers*, è stata confermata dall'Assemblea il **17 giugno**. Tuttavia, nel DUP è esplosa una rivolta interna sull'accordo relativo alla lingua irlandese e questa opposizione ha spinto il nuovo leader, dopo solo 21 giorni, a rassegnare le proprie dimissioni. Il partito ha quindi scelto come nuovo leader Jeffery Donaldson, formalizzando la sua nomina il **30 giugno**. Non c'è stato bisogno di procedere con l'elezione del nuovo leader perché non si sono presentati altri candidati.

Anche Donaldson ha scelto di non voler divenire *First Minister*, egli infatti è deputato a Westminster e avrebbe dovuto dimettersi da questa carica, per poi farsi eleggere all'Assemblea di Belfast, rischiando però di non ottenere il seggio, visto i sondaggi poco favorevoli per il partito.

Nel suo primo discorso da leader Donaldson ha criticato il protocollo per l'Irlanda del Nord, giudicato una minaccia all'integrità economica del Regno Unito e agli equilibri politici interni della nazione. Un discorso che conferma la politica del partito contraria al protocollo, ma che rischia di far perdere consensi tra gli elettori in vista delle elezioni previste per il 2022. L'eventuale modifica del Protocollo infatti è competenza del Governo del Regno Unito e non di quello del Nord Irlanda, mentre il DUP continua a promettere un cambiamento.

Ulteriori difficoltà si sono riscontrate in un altro partito unionista, l'*Ulster Unionist Party*, dove Steve Aiken l'**8 maggio** si è dimesso dalla carica di leader che ricopriva dal novembre 2019. Al suo posto è stato eletto, il **17 maggio**, Doug Beattie.

Ulteriori elementi di tensione tra le comunità sono legati ai risultati di un'[inchiesta](#) condotta a partire dal 2018 dalla giudice Keegan, la quale l'**11 maggio** ha riconosciuto che le 10 vittime che morirono nell'agosto del 1971, in pieno periodo di *Troubles*, in quello che è passato alla storia come il massacro di Ballymurphy, a Belfast, erano innocenti e non terroristi dell'Ira, come sostenuto invece dall'esercito britannico. Il **13 maggio** Brandon Lewis ha dichiarato ai Comuni che il Governo britannico "profoundly regrets and is truly sorry" per l'accaduto. Anche il Premier Johnson, il **19 maggio** ai Comuni, ha rivolto alla comunità irlandese le scuse del Governo per quanto successo.

Il **30 giugno** poi l'Alta Corte nord irlandese ha giudicato legittimo il Protocollo dell'Irlanda del Nord e ha respinto il [ricorso](#) presentato da un gruppo trasversale di politici unionisti, i quali avevano sostenuto la tesi secondo cui il protocollo violava sia gli *Acts of Union* sia il *Good Friday*

*Agreement* del 1998 perché, di fatto, autorizzava un trasferimento di sovranità a Bruxelles e una abrogazione implicita non prevista nel *common law* per i *constitutional statutes*.

Il parere della Corte appare interessante perché contribuisce ancora una volta a fare chiarezza sul concetto di *constitutional statutes* definito ed elaborato nelle sentenze di *common law* e sul principio della sovranità del Parlamento. Il giudice ha riconosciuto che alcune disposizioni dell'*Act of Union* sono state abrogate in modo implicito dal *Withdrawal Agreement Act*, ma ha ritenuto legittima tale abrogazione dato che questa ultima legge è considerata una legge “costituzionale” al pari dell'*Act of Union*.

Il **12 maggio** il Governo britannico ha presentato il *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concern) Bill* disegno di legge che prevede alcune modifiche al funzionamento delle istituzioni nord irlandesi alla luce dell'accordo *New Decade, New Approach* raggiunto nel gennaio 2020. In particolare il *bill* modifica alcune disposizioni relative alla formazione del Governo e riforma la delicata questione delle *petitions of concern*. Quello delle *petitions of concern* è un sistema che era stato introdotto in origine nel Parlamento nord irlandese per le questioni di maggior rilevanza. Esso prevede che 30 deputati possano richiedere allo *Speaker* di sottoporre alcune votazioni a particolari maggioranze qualificate, calcolate anche all'interno delle due comunità. Il meccanismo era stato nei fatti esteso a tutte le votazioni e aveva spesso portato ad uno stallo a causa dei veti incrociati. La nuova legge permetterà ad 1/3 dei deputati di chiedere il voto delle *cross-community* che potrà sempre prevedere il *parallel consent* (ovvero la maggioranza dell'Assemblea e anche quella dei due schieramenti sia tra i nazionalisti che tra gli unionisti) o la *weighted majority* (il 40% degli unionisti e il 40% dei nazionalisti e il 60% dei deputati presenti). La *clause 5* del *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concern) Bill 2021* dispone che all'interno del terzo dei deputati debbano essere compresi esponenti di più partiti, che ci sia un periodo di 14 giorni (il cd. “consideration period”) tra la richiesta ed il voto, e che le materie a cui sarà possibile applicare questa procedura saranno veramente circoscritte.

Le modifiche avrebbero potuto essere introdotte con una riforma dei regolamenti parlamentari o con una legge. La scelta di questa seconda fonte apre a potenziali interventi delle Corti in caso di violazione della disposizione. Le legislature devolute non godono delle stesse immunità dalle ingerenze delle Corti di cui gode Westminster ai sensi dell'articolo IX del *Bill of Rights 1688*, ma un eventuale coinvolgimento giudiziario in una materia così delicata potrebbe essere foriero di nuove tensioni.

*Last but not least*, in questi mesi il Regno Unito e l'Europa hanno proseguito il loro braccio di ferro relativo al controllo sulle merci e all'applicazione del Protocollo sull'Irlanda del Nord. L'accordo con l'Europa prevede che le merci provenienti dalla Gran Bretagna in arrivo in Nord Irlanda siano sottoposte a controllo presso la dogana. Inizialmente era stato disposto un “periodo di grazia” di 90 giorni per il controllo sui beni essenziali in arrivo in Irlanda del Nord dalla Gran Bretagna, periodo che avrebbe dovuto concludersi a fine marzo. Ma, di fronte alle difficoltà di organizzare i controlli e delle tensioni tra gli elementi più estremisti dei partiti unionisti a marzo il Premier Johnson aveva unilateralmente esteso il periodo “di grazia”.

Il tema del Nord Irlanda è stato oggetto di dibattito anche durante il vertice del G7 tenutosi a **giugno** in Cornovaglia, che è stato teatro di alcuni incontri bilaterali tra il Premier e gli altri leader. In tale occasione Johnson aveva ribadito che avrebbe fatto “whatever it takes” per far circolare le merci liberamente sul territorio del Regno.

Il **30 giugno** l'Unione europea ha poi deciso di concedere un'ulteriore proroga al 30 settembre del periodo di grazia per la circolazione dei prodotti agroalimentari, in risposta alla richiesta presentata da Lord Frost.

Entrambe le parti sono alla ricerca di una nuova soluzione: appare evidente che molti sono ancora gli aspetti da definire nei rapporti tra Regno Unito ed Unione e molti potrebbero essere ancora i colpi di scena e le novità in materia di *Brexit*.