



IL FALLIMENTO DELLA RIFORMA DELLA CAMERA DEI LORDS: VERSO UNA DEFINITIVA ROTTURA DELL'ACCORDO DI COALIZIONE?

di Giulia Caravale*

Il periodo preso in esame si è aperto con la sconfitta alle elezioni amministrative dei partiti che compongono la coalizione governativa, sconfitta che è stata interpretata come bocciatura della politica stessa dell'esecutivo.

Di fatto il governo in questi mesi ha conosciuto profonde divisioni interne, soprattutto sui temi delle riforme, al punto che i commentatori politici lo hanno paragonato ad un matrimonio di convenienza che, dopo una breve luna di miele, conosce una grave crisi che porta al divorzio: il governo in quest'ottica dovrebbe allora cadere prima della scadenza naturale del 2015, anche se il *Fixed-Term Parliament Act 2011* potrebbe rendere più difficile lo scioglimento anticipato dei Comuni. I liberal democratici risultano la parte più debole della coalizione, quella che in questi anni ha dovuto accettare un maggior numero di compromessi, votando molti provvedimenti - come i tagli al welfare, la riforma sanitaria e l'aumento delle imposte - ai quali erano sostanzialmente contrari. Questo atteggiamento ha creato un significativo calo dei consensi, come hanno dimostrato sia le elezioni amministrative sia i sondaggi. Secondo il *Constitution Unit* i *Liberal Democrats* pagano lo scotto di essere il terzo partito in un sistema politico concepito e strutturato sostanzialmente per due, al punto che eventuali successi governativi potrebbero essere ascritti ai soli *Tories*.

I due partiti appaiono concordare solo su un tema, la necessità della lotta al deficit, anche se le scelte politiche del Cancelliere dello Scacchiere, il conservatore Osborne, non sempre sono state condivise dai liberal democratici. Molti sono i punti dell'agenda politica governativa su cui restano elementi di differenza tra i partiti al governo, come l'Europa, con i conservatori molto più euroscettici e restii al processo di conferimento di maggiori poteri all'Unione, e la politica ambientale, materia sulla quale i *Lib Dems* sono particolarmente sensibili, mentre i conservatori ne sottolineano soprattutto i costi economici.

In particolare, la debolezza della coalizione e le divergenze tra i due partiti sono emersi nel corso del dibattito sulla riforma della Camera dei Lords. Il vice premier Nick Clegg, che è anche responsabile delle riforme costituzionali, subito dopo le elezioni del 2010, aveva annunciato un ambizioso pacchetto di riforme tra cui la modifica della Camera alta. In questi due anni si è reso conto, però, che il partito conservatore non è un "party of reform". A seguito del fallimento, nel maggio 2011, della modifica del sistema elettorale, da lui caldeggiata, ma bocciata dal referendum, Clegg si era impegnato a favore della trasformazione della Camera alta, convinto che l'approvazione della legge avrebbe rappresentato uno

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

storico successo per il suo partito. Invece, a causa dell'opposizione interna dei *backbenchers* conservatori, che Cameron non è riuscito a controllare, il progetto di riforma è fallito e, all'inizio di agosto, Nick Clegg ne ha annunciato il ritiro. Tale decisione non è stata senza conseguenze sul piano politico: in quella che è stata definita una "constitutional revenge", Clegg ha immediatamente invitato i suoi ad opporsi all'altra riforma relativa al Parlamento e fortemente sostenuta da Cameron, vale a dire quella diretta a ridefinire i collegi elettorali della Camera dei Comuni in vista di una loro riduzione a 600; una ridefinizione, questa, che certamente favorirebbe i conservatori.

Gli elementi di disaccordo appaiono allora decisamente superiori rispetto a quelli sui quali il *coalition agreement* del 2010 aveva fissato la regola dell'*agreement to differ*. L'accordo di coalizione post elettorale impegnava, infatti, i due partiti a sostenere tutti i progetti governativi, fatta eccezione per quelli sui quali era espressamente fissata la possibilità di disaccordo. Peraltro, l'accordo stabiliva anche che "all members of both parties will be expected to support the Government on all matters of confidence", mentre i liberal democratici nel mese di giugno si sono astenuti nel voto di sfiducia contro il *Culture Secretary* Jeremy Hunt.

Che la crisi economica sia il principale collante del governo appare evidente anche da quanto sostenuto da Clegg dopo il fallimento della riforma della Camera dei Lords: "My Liberal Democrat colleagues and I remain focused on the urgent task that brought the coalition together: rescuing, repairing and rebalancing our economy", sottolineando però come "just as we are determined that this government delivers economic reform, we are determined to deliver social renewal, too".

A seguito delle vicende di questi mesi, quindi, rimane ancora senza una risposta l'interrogativo posto al governo da Vernon Bogdanor dalle pagine del *Guardian*: "Have they anything to offer except austerity?".

VOTAZIONI ELETTIVE E DELIBERATIVE

ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Il **3 maggio** si sono svolte le elezioni amministrative in 128 *local authorities* inglesi, in tutte le 32 *local authorities* scozzesi e in 21 dei 22 *councils* gallesi. Le elezioni sono state vinte dal partito laburista che ha ottenuto 823 seggi in più, mentre i conservatori ne hanno persi 405 e i liberal democratici 336. In particolare, il *Labour party* ha vinto a Birmingham, dopo essere stato per 20 anni all'opposizione. I dati, riportati a livello nazionale, assegnerebbero al partito laburista il 39% dei voti, ai conservatori il 31%, mentre ai *Lib Dems* il 16%. Molto bassa è stata l'affluenza alle urne: solo il 32% degli aventi diritto si è, infatti, recato al seggio, facendo così registrare il dato peggiore degli ultimi 12 anni.

Sono stati, inoltre, eletti il sindaco e l'Assemblea di Londra e, per la prima volta, i sindaci di Liverpool e Salford. A Londra è stato riconfermato il primo cittadino uscente, il conservatore Boris Johnson con 1.054.811 preferenze. Johnson ha sconfitto il laburista Ken Livingstone, che aveva già ricoperto la carica dal 2000 al 2008 e che ha ottenuto 992.273 preferenze. Il sistema elettorale *supplementary vote*, usato per la scelta del sindaco della capitale, permette agli elettori che lo desiderano di esprimere anche un secondo voto nella scheda. Dopo lo scrutinio in cui era stato computato solo il primo voto, Johnson aveva ottenuto il 44% e Livingstone il 40,3%. Dato che nessun candidato aveva

raggiunto la maggioranza assoluta è stato necessario redistribuire le seconde scelte, ma solo tra i due candidati più votati. E il risultato si è attestato su 51,5% e 48,5%. L'80% circa degli elettori ha usato il secondo voto, ma solo il 10% di questi è stato attribuito a Johnson e Livingstone.

Nell'assemblea di Londra, invece, la maggioranza è andata al partito laburista e pertanto molti commentatori sostengono che la vittoria conservatrice di Londra sia frutto della scelta sbagliata del candidato Livingstone. A Liverpool, invece, il laburista Joe Anderson è stato eletto con il 57% dei voti, mentre a Salford il laburista Ian Stewart ha vinto con il 50,9% dei consensi.

Infine, 9 città (Birmingham, Sheffield, Newcastle, Wakefield, Manchester, Nottingham, Bradford, Leeds e Coventry) hanno respinto, attraverso referendum, la proposta di introdurre l'elezione diretta del sindaco. Solo Bristol ha votato a favore e Doncaster ha scelto di mantenere l'elezione diretta.

In Galles il partito laburista ha ottenuto una vittoria storica conquistando 10 dei 21 *council*. In Scozia ottimo il risultato dei laburisti e dello *Scottish National Party*, i quali hanno conquistato rispettivamente 50 e 57 *councillors* in più, tutti a danno del partito liberal democratico.

Il leader laburista Ed Miliband ha festeggiato la vittoria, pur nella consapevolezza del diverso peso delle consultazioni amministrative rispetto alle politiche. Il Premier David Cameron ha dichiarato che il risultato non impedirà al governo di prendere decisioni difficili per affrontare la crisi. Egli ha confermato, insieme al suo vice Nick Clegg, l'impegno a far funzionare la coalizione per il bene del Paese e a continuare il loro lavoro a favore della crescita economica.

PARTITI

PARTITO LABURISTA

Il **15 maggio** Ed Miliband ha operato un rimpasto ministeriale nel suo *shadow cabinet* assegnando a Jon Cruddas il ruolo di *policy review*.

PARLAMENTO

CONCLUSIONE DELLA SESSIONE PARLAMENTARE 2010-2012

Il **1 maggio** si è tenuta la tradizionale *prorogation ceremony* di conclusione della sessione parlamentare, in attesa dell'apertura della nuova prevista il **9 maggio**. Hanno ricevuto il *royal assent* il [Protection of Freedoms Act 2012](#), il [Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012](#), lo [Scotland Act 2012](#), il [Sunday Trading \(London Olympic Games and Paralympic Games\) Act 2012](#), mentre gli altri *bills* che non sono stati approvati in tempo (ad eccezione di quelli su cui è stata richiesta una *carry over motion*) dovranno essere ripresentati e iniziare di nuovo il loro *iter* legislativo.

Degno di rilievo risulta lo *Scotland Act 2012*, presentato il 30 novembre 2010, il quale si pone l'obiettivo di dare attuazione a quanto suggerito nel rapporto della *Calman Commission* del 2009, vale a dire l'ampliamento dei poteri di imposizione fiscale dell'Assemblea scozzese a partire dal 2015 e

l'incremento di alcuni ambiti di devoluzione. In ossequio alla "legislative consent motion", la procedura che permette al Parlamento nazionale di legiferare sulle questioni scozzesi dopo la *devolution*, l'approvazione di Westminster dello *Scotland Bill* è stata preceduta dal voto favorevole dell'Assemblea scozzese.

QUEEN'S SPEECH

Il 9 maggio si è tenuto il *Queen's Speech* con cui il governo ha annunciato i principali disegni di legge che si propone di presentare nella prossima sessione parlamentare. Si tratta di un numero abbastanza esiguo (15 *bills* e 4 *draft bills*) giustificato dal governo con il suo impegno primario nella soluzione della crisi economica ("My government's legislative programme will focus on economic growth, justice and constitutional reform", ha affermato la Regina). Tra i disegni di legge annunciati due toccano la materia costituzionale: in primo luogo il controverso *House of Lords Bill* relativo alla riforma della Camera dei Lords che vede, peraltro, l'opposizione di molti esponenti del partito conservatore; poi, l'*Electoral Registration and Administration Bill* il quale semplificherà la registrazione degli elettori a partire dal 2014, misura già promessa dal precedente governo laburista. A questi si aggiunge poi il tema della modifica delle regole di successione al trono, che non sarà oggetto di un disegno di legge nella sessione, ma sul quale proseguirà la riflessione già avviata da diversi mesi e che vede direttamente coinvolti gli altri 15 regni del Commonwealth in cui Elisabetta è Capo dello Stato.

Gli altri *bills* annunciati riguardano soprattutto il *welfare*, le riforme economiche e ad alcuni aspetti del sistema giudiziario. In particolare il *Social Care Bill* permetterà di razionalizzare i servizi offerti agli anziani e ai disabili; il *Children and Families Bill* si occuperà di famiglia, separazione, adozioni e congedi parentali; il *Pension Bill* e il *Public Service Pensions Bill* riguarderanno il sistema pensionistico. Il *Crime and Courts Bill*, poi, darà vita ad una *National Crime Agency*, velocizzerà i processi in materia di immigrazione, rafforzerà i poteri dei *UK Border Force officers* e consentirà la ripresa dei processi in televisione. Il *Defamation Bill* introdurrà la riforma dei processi legati al reato di *libel*. Nella scorsa sessione parlamentare era stato esaminato un *Draft Defamation Bill* che adesso sarà presentato in modo da essere approvato definitivamente. Il *Banking Reform Bill* avrà, poi, come obiettivo quello di rafforzare la regolamentazione dei servizi finanziari e implementare le raccomandazioni contenute nel rapporto dell'*Independent commission on banking* presieduto da Sir John Vickers..

Particolarmente controversi appaiono due disegni di legge: il *Justice and Security Bill* il quale, tra l'altro, permetterà di estendere ai processi civili, laddove il governo lo ritenga necessario, le regole relative alle *Closed Material Procedures* (CMPs), utilizzate in alcune tipologie di processi relativi ai casi di asilo, terrorismo e immigrazione, in modo da rafforzare la tutela della sicurezza nazionale; e il *Communication Data Bill* che permetterà alle *intelligence agencies* di tracciare le *mail* e controllare l'utilizzo di internet e dei *social network*. La materia era contenuta nel *Crime and Courts Bill*, ma il contrasto che su di essa si è aperto tra i due partiti ha indotto il governo a farne oggetto di un bill separat in modo da consentire con più facilità l'approvazione del *Crime and Courts Bill*.

Inoltre sono stati annunciati lo *Small Donations Bill*, l'*Energy Bill*, l'*Enterprise and Regulatory Reform Bill*, il *Groceries Adjudicator Bill*, l'*European Union (approval of treaty amendment decision) Bill*, il *Croatia Accession Bill*. Quattro i *bills* che saranno esaminati solo in *draft*: il *Draft Local Audit Bill*, il *Draft Water Bill*, *Draft Care and Support Bill*, il *Draft Communications Bill*.

Il 17 maggio sono stati estratti i 20 parlamentari che potranno presentare un a *Private Member's Bill* alla *House of Commons*.

CAMERA DEI LORDS

L'*House of Lords Appointments Commission* ha annunciato il **17 maggio** la nomina di due nuovi componenti della Camera. Il Comitato, composto da 7 membri, venne istituito nel 2000 con il compito di selezionare i *life peers* non appartenenti a partiti politici (c.d. *crossbenchers*), sottraendo tale compito al primo ministro. Il nome del Lord deve essere approvato dal Premier e la nomina è formalizzata dalla Corona.

E' da più di un secolo che il Regno discute in merito alla questione della riforma della Camera dei Lords e, nei programmi elettorali del 2010, i tre principali partiti prevedevano tutti la modifica della composizione della Camera alta. Nonostante tale impegno condiviso, il tema della riforma della *House of Lords* è stato tra quelli che, in questi mesi, hanno maggiormente messo in evidenza la fragilità della coalizione di governo e in dubbio la capacità della stessa di proseguire il suo cammino fino alla scadenza naturale della legislatura, prevista nel 2015.

La riforma è stata voluta e difesa strenuamente dal vice premier Nick Clegg, il quale, però, ha trovato una forte opposizione interna allo stesso esecutivo.

Vediamo nel dettaglio quale è stato l'*iter* del progetto. Il governo aveva proposto, nel maggio 2011, un piano di riforma, seguito dalla pubblicazione di un *bill* in *draft*. Il progetto era stato in seguito esaminato dal *Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill* presieduto da Lord Richard, il quale – senza raggiungere l'unanimità – nell'aprile scorso aveva proposto alcune modifiche al disegno iniziale, suggerendo l'introduzione di una Camera composta da 450 membri (attualmente sono 826, il progetto iniziale presentato da Clegg nel 2011 ne prevedeva 300), in carica per 15 anni non rinnovabili, di cui l'80% elettivo (con il voto singolo trasferibile) e il 20% nominato.

Il **27 giugno** il governo ha presentato ai Comuni l'[House of Lords Reform Bill](#) il quale riprendeva la proposta della commissione Richard di una Assemblea composta da 450 membri, di cui 360 eletti e 90 nominati da una commissione indipendente, per un mandato di 15 anni. I vescovi sarebbero stati ridotti da 26 a 12. Le elezioni si sarebbero tenute ogni 5 anni per il rinnovo di un terzo dei componenti. I membri avrebbero dovuto rappresentare le regioni. La Camera avrebbe dovuto chiamarsi sempre *House of Lords*, ma i suoi componenti non più Lords e Baroness, ma con un titolo scelto dalla nuova Camera. Il disegno di legge conteneva anche una esplicita riaffermazione della preminenza esclusiva della Camera dei Comuni su quella dei Lords, affermata dai *Parliament Acts* 1911 e 1949: questo per sedare i timori dei conservatori i quali si oppongono alla trasformazione della Camera alta in una sostanzialmente elettiva perché temono che possa risultare compromesso l'attuale equilibrio tra le due assemblee. Inoltre, gli oppositori portano avanti anche un'altra argomentazione quella per cui, in una situazione di recessione economica, la modifica della *House of Lords* non può essere considerata una priorità dal governo. Una preoccupazione, questa, che ha trovato conferma nei sondaggi e nelle stime diffuse dall'economista laburista Lord Lipsey, per le quali una Camera dei Lords elettiva costerebbe 484 milioni di sterline, cioè cinque volte la spesa di quella attuale.

Il Premier in questi mesi ha più volte sostenuto pubblicamente il progetto di riforma, pur nella consapevolezza che altri disegni di legge avevano la priorità negli interessi della nazione, e si è detto contrario ad un referendum sulla seconda Camera, richiesto invece sia dal leader laburista Ed Miliband sia dai “ribelli” conservatori. Nel tentativo di sanare le differenti posizioni all’interno dell’esecutivo, nel corso del mese di **giugno** il governo ha anche riunito il “coalition committee”, il comitato istituito per risolvere le dispute e le controversie interne all’esecutivo, finora utilizzato solo in casi molto limitati, come per la riforma sanitaria. Ma a nulla è valso il richiamo di Cameron all’unità e al rispetto degli impegni contenuti nel *manifesto* elettorale e nell’accordo di coalizione post elettorale: i *backbenchers* conservatori hanno, infatti, interpretato il loro impegno come relativo esclusivamente al mero “bring forward proposals” per una *House of Lords* elettiva, cioè alla sola presentazione del disegno di legge in Parlamento e quindi non alla sua approvazione.

Al fine di superare i contrasti interni ed evitare che l’*iter* parlamentare si allungasse all’infinito, il governo aveva pensato di contingentare il dibattito ai Comuni, facendo votare, dopo la seconda lettura, una “timetable motion” che avrebbe ridotto ad un massimo di 10 giorni il dibattito sul tema. La decisione governativa di limitare i tempi del dibattito ha però avuto l’effetto di scatenare i ribelli conservatori che hanno immediatamente organizzato una forte opposizione, insieme ai laburisti. Più di 70 deputati conservatori hanno allora sottoscritto una lettera nella quale si sono opposti a tale programmazione, affermando la necessità di un “full and unrestricted scrutiny” della materia per evitare lo scoppio di una crisi costituzionale che si sarebbe andata a sommare a quella economica.

La seconda lettura del *bill* ai Comuni è iniziata il **9 luglio**. In tale sede Clegg ha affermato: “At the heart of this bill is the vision of a House of Lords which is more modern, more representative, and more legitimate - a chamber fit for the 21st century”. Ma il **10 luglio** il governo ha deciso di non sottoporre a voto la “programme motion” a motivo dell’opposizione riscontrata. Sul momento Clegg aveva definito la scelta solo una pausa di riflessione diretta a rinviare la questione all’autunno, quando avrebbe provato a riproporre il contingentamento dei tempi nella speranza di ottenere maggiore consenso tra i conservatori. A seguito di tale decisione, comunque, nel voto in seconda lettura, la Camera dei Comuni ha approvato i principi generali della riforma con 462 voti contro 124, di cui 91 conservatori contrari e la maggior parte dei laburisti a favore. Si è trattato di un risultato molto pesante per il governo, che ha affrontato la peggiore ribellione dal 2010. E’ stato sottolineato, inoltre, che si è trattato anche della peggiore sconfitta di un governo sul tema della riforma della Camera alta.

Anche se il Premier Cameron, in un articolo pubblicato sul *Sunday Times* il **15 luglio**, aveva richiamato gli esponenti della coalizione all’unità, affermando che le differenze tra i due partiti non potevano bloccare il lavoro del governo nell’interesse nazionale, il **6 agosto** Clegg ha annunciato il ritiro del progetto di riforma della Camera dei Lords dato che “The Conservative Party is not honouring the commitment to Lords reform and, as a result, part of our contract has now been broken”.

Di fatto, bisogna riconoscere che il percorso del testo sarebbe stato particolarmente tortuoso anche una volta superato lo scoglio della Camera dei Comuni, dato che per il governo sarebbe stato difficile aggirare l’opposizione della Camera dei Lords, dove – peraltro - non ha il potere di stabilire l’ordine del giorno delle sedute e dove il *bill* avrebbe quindi rischiato di arenarsi per sempre, rendendo necessario il ricorso ai *Parliament Acts* per fare approvare la legge esclusivamente dai Comuni, attendendo la sessione parlamentare 2012/13. I laburisti e diversi conservatori, peraltro, avevano espresso la volontà di sottoporre il testo della riforma a referendum, mossa che avrebbe ulteriormente ritardato la sua entrata in vigore.

Si ricorda, poi, che alla Camera alta è arrivato in terza lettura, senza incontrare particolari opposizioni, un progetto di riforma presentato da Lord Steel, il quale prevede la possibilità di dimissioni volontarie per i Pari e il loro allontanamento forzato nel caso in cui siano giudicati colpevoli di crimini o non frequentino sufficientemente i lavori parlamentari. Il *Bill* in autunno passerà all'esame dei Comuni dove però – come già successo in passato - potrebbe non essere mai inserito nell'ordine del giorno e quindi non essere approvato. Lord Steel ha affermato che non si tratta di una riforma alternativa a quella governativa.

Questi mesi, infine, hanno confermato la complessità del rapporto tra governo e Camera alta e l'ostruzionismo nei confronti dei progetti governativi. Ad esempio a **giugno** il *Financial Services Bill* è stato sconfitto ai Lords per 4 voti.

RIDEFINIZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI

I commentatori politici hanno evidenziato in questi mesi come il conflitto sulla riforma della seconda Camera e il fallimento di questa potrebbe estendersi anche ad altri progetti governativi in discussione, tra cui quello, tanto a cuore dei conservatori, della ridefinizione e del ridimensionamento dei collegi elettorali della Camera dei Comuni in vista dalla loro riduzione a 600 a partire dalle prossime elezioni, secondo il disposto del *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*. La riforma è voluta dal Premier anche per ridurre i costi della politica e per far sì che “the House of Commons ought to be smaller, ought to be less expensive and we ought to have seats that are exactly the same size”. Secondo le stime tale riforma potrebbe probabilmente limitare maggiormente il numero dei deputati liberal democratici e laburisti presenti in Parlamento. Lo studio condotto da Anthony Wells per YouGov ha previsto, infatti, che il risultato del 2010, con la revisione dei collegi, avrebbe portato i *Tories* ad avere solo 7 seggi in meno (attualmente ne hanno 304), i Laburisti 28 in meno degli attuali 254, e i Liberal Democratici 11 in meno, rispetto agli attuali 57. Un risultato che avrebbe permesso ai conservatori di governare da soli.

Subito dopo la decisione di ritirare l'*House of Lords Bill* Clegg ha dato ordine ai suoi di votare contro la “boundary reviews”, sottolineando lo stretto legame tra la riforma della Camera dei Lords e quella dei Comuni. Egli ha affermato: “Lords reform and boundaries are two, separate parliamentary bills but they are both part of a package of overall political reform. Delivering one but not the other would create an imbalance – not just in the Coalition Agreement, but also in our political system. Lords reform leads to a smaller, more legitimate House of Lords. Boundary changes lead to a smaller House of Commons, by cutting the number of MPs. If you cut the number of MPs without enhancing the legitimacy and effectiveness of the Lords all you have done is weaken parliament as a whole, strengthen the executive and its over mighty government that wins. So, for these reasons, I have decided, reluctantly to push the pause button on these controversial parliamentary reforms.”

Le *Boundary Commissions* in questi mesi stanno proseguendo l'indagine e una pubblicazione parziale dei risultati è prevista per ottobre. La conclusione dei lavori è fissata per la metà del 2013, e la presentazione definitiva dei risultati è fissata per l'autunno del prossimo anno. Tali dati, peraltro, dovranno essere successivamente approvati dal Parlamento: ne consegue che rimangono molti dubbi

sulla possibilità che la riduzione del numero dei deputati diventi effettiva prima della prossima legislatura.

JUSTICE AND SECURITY BILL

Un ulteriore punto di contrasto tra i due partiti che compongono l'esecutivo appare il dibattito sulla conciliazione tra i diritti di libertà e la sicurezza in merito alla presentazione del *Justice and Security Bill* illustrato, come abbiamo visto, nel *Queen's speech*. Tre sono gli obiettivi della legge. In primo luogo trasformare in un comitato parlamentare l'*Intelligence and Security Committee* (ISC) che – istituito nel 1994 – è attualmente composto da parlamentari, ma non rientra formalmente nei comitati parlamentari. Il disegno di legge attribuisce anche ulteriori funzioni di controllo all'*Intelligence Services Commissioner*. In secondo luogo, il disegno prevede l'estensione delle *Closed Material Procedures* (CMPs), utilizzate in alcune tipologie di processi relativi ai casi di asilo, terrorismo e immigrazione, ai processi civili in modo da rafforzare la tutela della sicurezza nazionale. Tale procedura, infatti, consente di presentare nei processi materiale ritenuto sensibile, senza renderlo pubblico, dato che le parti sono rappresentate da uno *Special Advocate*, un *barrister* con una particolare formazione il quale non comunica neanche al proprio cliente le informazioni sulle prove presentate e il processo viene svolto a porte chiuse. Infine, il disegno di legge rimuove la *Norwich Pharmacal jurisdiction* nei casi in cui siano coinvolte informazioni sensibili, così come certificate dal *Secretary of State*. Si tratta di un principio di *common law* per cui nessuna informazione sensibile potrà essere usata nei casi che coinvolgano i servizi britannici e in particolare nei rapporti con gli omologhi stranieri, come la CIA.

La presentazione del disegno di legge si deve al caso di Binyam Mohamed, un etiope residente nel Regno Unito, arrestato in Pakistan nel 2002 con l'accusa di terrorismo e detenuto e torturato in Pakistan, in Marocco e nella prigione di Guantanamo. Gli avvocati inglesi di Mohamed hanno intrapreso una lunga battaglia legale per dimostrare che i servizi inglesi erano a conoscenza delle torture subite dal loro cliente durante la sua detenzione. Nel corso dei processi, nonostante l'opposizione del governo, erano state rese pubbliche le prove del coinvolgimento della CIA e dei servizi britannici. La corte inglese aveva affermato nella sentenza *Al Rawi and others (Respondents) v The Security* che in assenza di una disciplina legislativa il giudiziario non poteva autonomamente decidere l'estensione della *Closed material procedure*, invitando quindi il Parlamento a legiferare in tal senso.

Dopo la conclusione della fase consultiva, aperta nel mese di ottobre 2011 con la pubblicazione del *Green Paper Justice and Security*, dalla quale erano emerse profonde critiche alla riforma, molti si attendevano la pubblicazione di un *White paper* per consentire una maggiore discussione sull'argomento, ma il governo ha introdotto direttamente il disegno di legge, pur con modifiche rispetto al testo originario.

Il disegno di legge presentato ai Lords il **28 maggio** e sottoposto a seconda lettura il **19 giugno** riporta, dunque, alcuni cambiamenti rispetto al *green paper* del 2011. In particolare, esso attribuisce un ruolo di maggior rilievo al giudice – sottraendolo al governo - nel decidere se la corte debba esaminare il materiale sensibile in sessioni chiuse. Inoltre, afferma che il giudice deve accogliere la richiesta per una *secret hearing* solo quando il ministro invochi un pericolo per la sicurezza nazionale e non, come prevedeva il *green paper*, un mero danno al *public interest*. Il giudice rimane quindi "ultimate arbiter" della decisione. Tale cambiamento si deve alla presa di posizione del partito liberal democratico, che si era espresso contro la proposta originaria.

Le modifiche apportate al disegno di legge non hanno, però, posto fine alle polemiche e non sono mancate le critiche al progetto, accusato di non rispettare una tradizione secolare di “fair trial” e di mettere in discussione due assi portanti della *rule of law*, vale a dire “open justice and natural justice”. Ad esempio – secondo quanto riportato dall’[House of Lords Library Note Justice and Security Bill](#) pubblicato il **14 giugno** - Lord Macdonald of River Glaven, già *Director of Public Prosecutions*, pur accogliendo in modo positivo i cambiamenti introdotti, ha affermato che : “there remain substantial difficulties with a Bill that proposes that people’s cases can be decided in secret, in their absence, and in the absence of the public and the press... I don’t think that the Bill as presently described has gone far enough to reform itself”.

Anche la maggioranza degli *Special Advocates* si è espressa in senso contrario al disegno di legge, ritenendo le *secrets courts* “unfair” e lontane dal principio di “natural justice”.

Sul disegno di legge aveva manifestato opinione negativa il *Joint Committee on Human Rights* in un rapporto pubblicato lo scorso mese di aprile. Al rapporto ha fatto seguito, nel mese di maggio, la risposta del governo, [Response to the Twenty-Fourth Report from the Joint Committee on Human Rights Session 2010-2012: The Justice and Security Green Paper](#).

Sul tema è intervenuto anche in modo critico il *Select Committee on Constitution* della Camera dei Lords con un primo rapporto presentato il **15 giugno** [Justice and Security Bill](#) nel quale ha stigmatizzato il ruolo assegnato dal disegno di legge al governo. Il comitato ha giudicato la procedura “CMPs” contraria alla tradizione di *common law* e ha affermato che la sua introduzione è priva di alcuna giustificazione. Tre le critiche mosse al progetto, pur con le modifiche introdotte rispetto al *green paper*, c’è quella del duplice ruolo del governo nei processi civili di essere “a party to the litigation and at the same time being the sole “gatekeeper”, controlling access to the possibility that the litigation be conducted in a certain manner”, un ruolo ritenuto “constitutionally inappropriate”.

In un secondo rapporto pubblicato il **6 luglio**, poi, il medesimo comitato ha concentrato la sua attenzione soprattutto sulle *clauses 13 e 14*, relative alla [Norwich Pharmacal jurisdiction](#). Il governo ha pubblicato un [rapporto](#) di risposta alle osservazioni del Comitato parlamentare nel mese di luglio. Sul tema è intervenuto anche il [Delegated Powers and Regulatory Reform Committee](#) dei Lords con un rapporto pubblicato il **5 luglio**.

RECALL

Il **28 giugno** il *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni ha pubblicato il rapporto [Recall of MPs](#) frutto di una indagine iniziata a seguito della presentazione, lo scorso mese di dicembre, del *Recall of MPs Draft Bill*. Il disegno di legge governativo – dettato dalla volontà di ripristinare la fiducia degli elettori dopo lo scandalo delle spese dei partiti - è diretto a introdurre il potere di *recall* dei deputati in due ipotesi: a seguito di una condanna anche inferiore a 12 mesi (attualmente decadono a seguito di una condanna più grave), oppure per iniziativa della maggioranza parlamentare. Il Comitato ha giudicato inutile l’introduzione del *recall* dato che i vigenti regolamenti parlamentari permettono già di ottenere lo stesso risultato. In ogni caso, comprendendo la volontà del governo di portare avanti una riforma contenuta nel programma di coalizione, ha invitato l’esecutivo a migliorare la proposta e a specificare il significato di “serious wrongdoing” che dovrebbe condurre al *recall*.

PARDON BILL

Il pari liberal democratico Lord Sharkey ha presentato alla Camera dei Lords il **25 maggio** il *Private Members Bill Alan Turing (Statutory Pardon) Bill* diretto a concedere un *pardon* postumo ad Alan Turing nel centenario della nascita. Turing, uno dei padri del computer, il cui ruolo fu fondamentale nel corso della seconda guerra mondiale per decifrare il codice Enigma, era stato condannato nel 1952 per atti osceni, ma soprattutto per la sua omosessualità. Turing era stato poi trovato morto avvelenato due anni dopo e l'inchiesta aveva concluso si trattasse di un suicidio. Sharkey a febbraio aveva chiesto al governo di concedere la grazia ma, di fronte all'inerzia di questo, è intervenuto con un disegno di legge. Sharkey ha affermato: "If my Bill becomes law, as I hope it will, then this will finally go some way towards acknowledging the debt we all owe to Alan Turing and grant him the free pardon he so clearly deserves".

La *preogative of mercy* rientra tra le prerogative della Corona esercitate di fatto dal ministro di giustizia. Ma il *pardon* può essere concesso anche con un atto del Parlamento.

GOVERNO

L'*Institute of Government* il **14 giugno** ha pubblicato il rapporto [*A Game of Two Halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term*](#) nel quale Akash Paun e Stuart Hallifax hanno invitato il governo ha aggiornare il programma di coalizione indicando gli impegni e gli obiettivi raggiunti e quelli futuri in vista dell'inizio del "secondo tempo" del mandato. Il rapporto, tra l'altro, ha affermato: "In place of a long undifferentiated list of items, the Coalition should develop a clearer statement of its overarching strategic objectives and should set out the specific steps that will be taken to achieve these core economic and social goals".

SCANDALO INTERCETTAZIONI TELEFONICHE

In questi mesi è proseguita l'inchiesta relativa al *tabloidgate* svolta dalla Commissione Leveson, istituita dal Premier per esaminare il caso delle intercettazioni telefoniche illegali e che, alla fine di aprile, aveva portato alla luce lo stretto legame tra i media più influenti e la politica, fin dall'epoca della Thatcher. Lo scandalo sta coinvolgendo anche il governo in carica, visti gli stretti rapporti tra i vertici di *News of the world* e i componenti dell'attuale esecutivo.

L'*House of Commons Culture, Media and Sport Committee*, presieduto da John Whittingdale, ha pubblicato il **1 maggio** il rapporto [*News International and Phone-hacking*](#) nel quale ha giudicato Murdoch non adatto a guidare l'azienda e ha criticato anche il comportamento del figlio. Il testo del documento non è stato approvato dalla maggioranza dei componenti, ma solo dai deputati laburisti e liberal democratici, incontrando l'opposizione dei conservatori. Il comitato ha rinviato all'intera Camera la decisione "whether a contempt has been committed and, if so, what punishment should be imposed".

La Commissione Leveson, poi, il **12 maggio** ha ascoltato Rebekah Brooks, già capo di *News International* e in libertà su cauzione dallo scorso marzo, la quale ha chiarito nuovi particolari e alcuni dettagli in merito al rapporto tra il gruppo Murdoch e l'attuale esecutivo da cui emergerebbero non solo

il coinvolgimento di Hunt, ma anche lo stretto legame tra la Brooks e il Premier. Anche il Premier Cameron è stato sentito dalla commissione.

Nell'ambito dell'inchiesta tra media e politica Andy Coulson, già portavoce di Cameron, dimessosi nel gennaio 2011, è stato arrestato il **30 maggio** con l'accusa di spergiuo, per aver testimoniato il falso durante il processo del socialista scozzese Tommy Sheridan, processo legato allo scandalo delle intercettazioni.

Jeremy Hunt, Ministro della cultura, accusato di essere al servizio dell'impero Murdoch è stato, invece, sottoposto a voto di sfiducia ai Comuni il **13 giugno** su una mozione presentata dal partito laburista. In questa occasione il partito liberal democratico ha deciso di astenersi, salvando il ministro, ma evidenziando così la distanza tra le due componenti del governo.

La Brooks, il marito, Andy Coulson e altri il **24 luglio** sono stati incriminati dal *Crown Prosecution Service* per depistaggio e per aver ostacolato le indagini, nascondendo o distruggendo alcune prove.

RAPPORTO CON L'EUROPA

Un ulteriore punto di contrasto tra le due anime del governo di coalizione risulta quello del rapporto con l'Europa. Il *coalition agreement* prevedeva un impegno ad esaminare “the balance of the EU's existing competences”, ma soprattutto tra i *Tories* appare dilagare un sentimento di euroscetticismo. Così il conservatore John Baron il **28 giugno** ha inviato una lettera al Premier, sottoscritta da 100 deputati, nella quale ha mostrato il suo disappunto per la mancata chiara presa di posizione di Cameron sul referendum e ha richiesto un impegno formale a tenere nella prossima legislatura una consultazione “on the nature of our relationship with the European Union”.

Il Premier, in un articolo pubblicato sul *Sunday Telegraph* il **1 luglio**, si è mostrato cauto e ha affermato che il referendum sulla permanenza del Regno Unito in Europa non è previsto nell'immediato e sicuramente non entro le elezioni del 2015, soprattutto perché appare necessario attendere l'evoluzione europea dei prossimi mesi e l'andamento della crisi dell'eurozona.

Il **2 luglio**, poi, nel corso dell'intervento organizzato a Londra dalla *Taxpayers' Alliance* l'ex Ministro della difesa, il conservatore Liam Fox – uno degli esponenti più euroscettici del partito - ha affermato che la Gran Bretagna dovrebbe uscire dall'Unione europea, dato che le scelte politiche del governo sono state “curtailed by diktat from Brussels”. Egli ha, inoltre, sostenuto la necessità di un referendum sul tema dell'Europa. Anche il ministro degli esteri Hague ha dichiarato che il governo intende studiare e ridefinire le attuali competenze europee, in particolare per ridurre l'interferenza nel Regno Unito.

BANCHE

Il Premier il **3 luglio** ha proposto l'introduzione di un *joint committee* per esaminare il ruolo del sistema bancario britannico ed in particolare aspetti quali “transparency, conflicts of interest and the culture and professional standards of the financial services industry including the interaction with the criminal law”. L'inchiesta sarà guidata da Andrew Tyrie, presidente del *Commons Treasury Select Committee* e il suo rapporto sarà presentato entro l'anno. Le conclusioni della commissione andranno a completare

il *Financial Services Bill* il cui scopo è quello di attuare le raccomandazioni contenute nella *Vickers Inquiry della Independent Commission on Banking*.

L'inchiesta sarà separata da quella sullo scandalo che ha coinvolto la banca britannica Barclays con l'accusa di aver manipolato i tassi di interesse del mercato interbancario Libor (*London Interbank Offered Rate*) e l'Euribor (*Euro Inter Bank Offered Rate*).

CORONA

In questi mesi sono proseguite le celebrazioni, in patria e nei 16 paesi in cui è sovrana, dei 60 anni di regno di Elisabetta II. I festeggiamenti più imponenti si sono tenuti a Londra dal **2 al 5 giugno**. Nell'ambito delle celebrazioni, che prevedevano un grande concerto, una sfilata di carrozze e una regata sul Tamigi, la Regina ha tenuto un discorso in Parlamento.

CORTI

La Corte europea il **22 maggio** si è pronunciata con la sentenza Scoppola c. Italia sulle limitazioni del diritto di voto dei carcerati. Di conseguenza il governo inglese avrà sei mesi per definire le proposte di riforma, dato che attualmente prevede l'interdizione automatica a tutti i carcerati del diritto di voto senza eccezioni. La *querelle* era iniziata sette anni fa con il caso *Hirst*. Secondo la stampa i parlamentari contrari alle decisioni della Corte potrebbero presentare un *bill* di riforma in Parlamento, in modo da ottemperare alle richieste provenienti da Strasburgo, senza poi proseguire l'*iter* legislativo.

AUTONOMIE

Il 5 luglio il governo ha annunciato che sei tra le principali città inglesi (Newcastle, Birmingham, Bristol, Leeds, Nottingham e Sheffield) saranno dotate di maggiori poteri e maggiori finanziamenti al fine di rilanciare la crescita economica e l'occupazione giovanile. A queste si aggiungeranno, in futuro, anche Liverpool e Manchester.

L'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* sta svolgendo un'inchiesta sul tema *Do we need a constitutional convention for the UK?* L'inchiesta è stata annunciata il 24 maggio e si sviluppa in una serie di seminari, due dei quali svolti il **28 giugno** e il **12 luglio**. Ulteriori appuntamenti sono previsti dopo la pausa estiva e le osservazioni potranno essere presentate entro il **15 ottobre**. Obiettivo del lavoro è di comprendere la necessità o meno di una convenzione per discutere il futuro dei rapporti tra le nazioni che compongono il Regno.

SCOZIA

In questi mesi sono proseguiti i colloqui tra l'esecutivo britannico e quello scozzese sulla questione dell'indipendenza. Molte le questioni da risolvere, tra cui la negoziazione del rapporto con l'Europa da parte della Scozia indipendente, la divisione del debito pubblico, la moneta da adottare.

Tra i temi che sono stati discussi tra le due parti ricordiamo quello delle modalità di indizione del referendum, dato che l'assemblea di Holyrood non ha la competenza legislativa per farlo. Nel mese di marzo il governo aveva suggerito tre diverse ipotesi per l'indizione del referendum: la prima, preferita da Londra, in applicazione della *section 30* dello *Scotland Act 1998* prevede l'approvazione da parte di entrambi i parlamenti di un *order* che conferisca allo *Scottish Parliament* il potere di indire referendum. La seconda modalità prevede, invece, una modifica da parte di Westminster dello *Scotland Act 1998*. La terza, infine, l'indizione diretta del referendum da parte del Parlamento di Londra.

Oggetto di dibattito è anche la questione del testo del quesito referendario e del numero di quesiti da proporre. In proposito si ricorda che l'**8 maggio** lo *Scottish Affairs Committee* di Westminster nel rapporto [*The Referendum on Separation for Scotland: Do you agree this is a biased question?*](#) ha affrontato il tema della corretta formulazione del testo e ha criticato la proposta formulata dal governo scozzese ("Do you agree that Scotland should become an independent country?") giudicata "biased" perché non neutrale. Il comitato ha affermato che bisognerebbe completare il quesito aggiungendo anche "or disagree". I sondaggi mostrano, infatti, che la differente formulazione della domanda può comportare un risultato diverso. Ad esempio, di fronte alla domanda: "Should Scotland become an independent country or should it remain part of the United Kingdom?" il numero delle risposte favorevoli nel campione consultato è risultato inferiore rispetto al precedente.

Il *First Minister* Alex Salmond ha affermato, comunque, di essere anche a favore di un unico quesito referendario, ma nella consultazione effettuata dal governo scozzese è stato chiesto comunque un parere in relazione ad un secondo quesito relativo alla *devolution max* o alla *devolution plus*, vale a dire ad un ulteriore incremento dei poteri dell'Assemblea. Sul punto si ricorda che lo *Scottish Affairs Committee* di Westminster il **15 agosto** ha pubblicato il rapporto [*The Referendum on Separation for Scotland: a multi-option question?*](#) nel quale ha criticato la proposta di tenere un referendum con più opzioni, dato che: "A referendum is a way in which the voters make a decision, or a choice. It is entirely appropriate to deal with the question of separation. But changing the devolution settlement is a different kind of choice. A referendum could only deal with the question of more powers if there were a proposal, and if the voters could be assured that, were they to support it, it would be put into effect". In mancanza di un progetto chiaro di incremento dei poteri dell'Assemblea su cui i cittadini possano esprimere il loro parere sarebbe inutile, a detta del rapporto, introdurre un referendum sul tema. Infine, conclude il rapporto, "multi-option referendums are very uncommon internationally, on national issues of this sort. International experience strongly suggests that they are inappropriate because they do not lead to effective decisions. That would be true for Scotland".

Entrambi i governi hanno svolto alcune indagini consultive che si sono concluse in questi mesi. L'esecutivo britannico a marzo aveva pubblicato le prime conclusioni e il **17 maggio** ha reso noti i dati ufficiali. La ricerca aveva riguardato i seguenti quesiti: "what people thought the referendum date should be; what question should be asked; who should organise the vote; and who would be eligible to take part in it". I dati evidenziano che la maggioranza dei 3000 consultati ha espresso la preferenza per: 1) un unico quesito formulato in modo chiaro; 2) un *section 30 order* per conferire al Parlamento scozzese

il potere di indire un referendum “legal, fair and decisive”; 3) la volontà di indire la consultazione il prima possibile; 4) il coinvolgimento dell'*Electoral commission* nazionale nella procedura referendaria

La fase consultiva sull'indipendenza svolta dal governo scozzese si è conclusa, invece, l'**11 maggio**; essa ha ottenuto 21.000 risposte, ma i risultati saranno resi noti a settembre.

In questi mesi, poi, sono state lanciate anche le campagne a favore e contro l'indipendenza. La campagna per il no al referendum è stata inaugurata il **25 giugno** ad Edimburgo. Sotto la guida di Alistair Darling e con lo slogan “Better Together” essa vede schierati insieme i laburisti, i liberal democratici e i conservatori, uniti nella convinzione che la Scozia sia più forte se rimane parte del Regno Unito. Alla campagna a favore dell'unione darà anche un importante contributo Tony Blair.

Nel mese di agosto i politici hanno approfittato dei successi degli atleti britannici alle olimpiadi di Londra per affermare l'importanza dell'unione e per esprimersi contro l'idea di indipendenza. Così si è espresso, ad esempio, il sindaco di Londra Boris Johnson. Dal canto suo l'ex premier Gordon Brown, nel corso dell'*Edinburgh international book festival* il **14 agosto** ha sottolineato l'importanza delle olimpiadi al fine di “polling and sharing of National resources worked out best for everyone”. Ma secondo un sondaggio svolto nel mese di agosto solo l'8% degli Scozzesi si è sentito più “britannico” a seguito dei successi sportivi.

Dal canto suo Alex Salmond il **25 maggio** ha affermato che la campagna per l'indipendenza mira ad ottenere, entro il 2014, il sostegno di un milione di Scozzesi a una dichiarazione di supporto.

Il **31 maggio**, poi, l'Assemblea di Holyrood ha votato con 60 voti a favore e 52 contrari una mozione sull'indipendenza, con un voto privo di conseguenze giuridiche, ma di forte impatto politico. La mossa ha suscitato l'attacco delle opposizioni che hanno accusato il governo scozzese di non aver chiarito il significato del concetto “indipendenza” e affermato che la Scozia è più forte all'interno del Regno. Alle critiche ha risposto il *First minister* Salmond il quale ritiene che la breve storia della *devolution* scozzese abbia dimostrato le capacità della Scozia di gestire materie quali la sanità, l'istruzione e la giustizia, consentendole di raggiungere risultati degni di rilievo, come il *world-leading Climate Change Act*. A suo parere però l'attuale *devolution* non consente di occuparsi di molte altre questioni relative alla vita degli Scozzesi, per cui è necessaria l'indipendenza. Egli ha chiarito, inoltre che la Scozia indipendente manterrebbe la propria struttura istituzionale e la stessa articolazione locale del territorio, rimarrebbe membro dell'Unione europea, manterrebbe la Regina Elisabetta come Capo di Stato e la sterlina come moneta.

Il **5 luglio** il costituzionalista Stephen Tierney, docente di *Constitutional theory* e direttore del *Edinburgh Centre for Constitutional Law* della *Edinburgh University* è stato nominato dal *first Minister* Salmond come consulente del governo per la questione dell'indipendenza. Tierney è un esperto di referendum.

GALLES

Il **18 giugno** la Camera dei Lords ha discusso le modifiche relative alle modalità di elezione dei componenti dell'Assemblea gallese e del loro numero che potrebbe aumentare dal 60 a 90.

Il problema della ridefinizione dei collegi elettorali che si sta discutendo in questi mesi coinvolge anche il Galles dato che il numero delle circoscrizioni gallesi scenderà da 40 a 30. Ma il **3 luglio** nel

corso del dibattito parlamentare il *Wales Office minister* David Jones ha affermato: “The position is clear so far as the PM is concerned - he agrees that the electoral arrangements of the assembly are not within the assembly's devolved competence and that is a matter that the first minister appears to agree on”.

IRLANDA DEL NORD

Nel corso di una visita a Belfast prevista nell'ambito delle celebrazioni del *diamond jubilee* si è realizzato lo storico incontro tra la sovrana e Martin McGuinness attualmente vice primo ministro del governo nord irlandese, ma ex comandante dell'IRA. All'incontro erano presenti anche il Primo ministro nord irlandese e il presidente irlandese Michael D. Higgins.