



FLESSIBILITA' E COMPLESSITA' DEL SISTEMA PARLAMENTARE BRITANNICO: IL NODO DEI DUE REFERENDUM.

di Giulia Caravale*

Il 2012 ha contribuito ad evidenziare le articolazioni e le complesse sfaccettature del sistema parlamentare britannico il quale, pur ancorato alla tradizione, sembra riuscire sempre ad evolversi e ad adeguarsi alle novità.

L'anno che si chiude non è stato certo semplice per il Premier David Cameron e il suo governo e molteplici sono le sfide che si presentano all'inizio del 2013. In primo luogo il principale obiettivo dell'esecutivo – arrivato a metà legislatura - sarà quello di far durare la coalizione, nonostante le esplicite differenze emerse in questo periodo tra i due partiti. Con il Paese rientrato in una fase di recessione, le decisioni di politica economica sono state problematiche e in alcuni momenti incerte. Particolari divergenze tra i due partiti di governo sono emerse, anche, su scelte di politica energetica, ambito nel quale, nei prossimi mesi, si potrebbe verificare una inconsueta alleanza tra laburisti, liberal democratici e la parte più ambientalista dei *tories*, contro la politica ufficiale dell'esecutivo. I partiti si sono divisi, poi, sulle due riforme relative al Parlamento: da un canto, quella della Camera alta, fallita ufficialmente in estate, dall'altro quella relativa alla ridefinizione dei collegi elettorali. Visioni diverse sono state espresse anche sull'introduzione delle *secret courts* e sul rapporto con l'Europa. In proposito sempre più numerosi sono gli euroscettici nel gruppo conservatore, favorevoli non solo alla rinegoziazione del rapporto con l'Europa, da approvare tramite referendum, ma addirittura alla scelta estrema dell'uscita dall'Unione. Alcuni scandali hanno, poi, minato gli equilibri del governo, come quello del rapporto media-politica sfociato nella *Leveson Inquiry*, sul cui *report* – come vedremo – sono stati rilasciati due distinti *statements* ufficiali dell'esecutivo. Nel corso delle elezioni suppletive di questo ultimo quadrimestre, i partiti di governo sono stati sconfitti dai laburisti. E preoccupante appare l'ascesa dell'Ukip, il gruppo di estrema destra, favorevole all'uscita dall'Europa, il quale riuscirebbe, secondo alcuni sondaggi, a scavalcare addirittura i liberal democratici.

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

In secondo luogo, il governo dovrà evitare la sconfitta che molti commentatori politici prevedono per le elezioni amministrative del maggio 2013. Un risultato che potrebbe rendere ancora più concreta l'alternativa al Premier da parte del suo principale rivale Boris Johnson, attuale sindaco di Londra, da molti indicato come prossimo futuro leader conservatore.

Infine, la questione del referendum sull'indipendenza scozzese. Nei primi mesi dell'anno inizieranno le procedure per consentire l'attuazione della consultazione del 2014. Secondo gli attuali sondaggi questa prospettiva risulta di difficile concretizzazione. Resta il fatto che nell'attuale ordinamento britannico un referendum non può avere altra natura che quella consultiva, in ossequio al principio della sovranità parlamentare, e che comunque la questione non può essere lasciata alla sola volontà di una parte della comunità del Regno, come affermato dalla Corte suprema canadese, quando nel 1988 ha negato il diritto del Quebec alla secessione.

Tali sfide devono essere inquadrare in una forma di governo, come quella parlamentare britannica, che – come dicevamo - è apparsa in questo anno quanto mai elastica e capace di adeguarsi ad una realtà costantemente in divenire. Ciò risulta evidente, ad esempio, dalla capacità di adattamento del sistema ad un governo “bicefalo”, raggiunta anche attraverso una nuova lettura del tradizionale principio della responsabilità ministeriale. L'*agreement to disagree*, vale a dire la formula che disciplina la convivenza delle due “anime” dell'esecutivo, sta consentendo ai due leaders di mantenere spesso distinte le posizioni dei loro partiti. Come affermato da Clegg ai Comuni: “... in a Government with two parties, there are issues on which those parties, because they are two parties, might not have the same view. We have to be relaxed and grown up about explaining that to the House and to the public and then, as has been set out, seek to resolve those issues in the national interest”. Anche il rapporto tra il governo e la Camera dei Lords appare sotto una nuova luce. Se da un canto continuano, come in passato, ad essere molto frequenti alla Camera alta le sconfitte dell'esecutivo, quest'ultimo ora si trova spesso ai Comuni privo dei numeri per ribaltare la volontà espressa dalla *House of Lords*.

Inoltre, peculiare risulta essere anche l'interpretazione del principio fondante della sovranità parlamentare, messo in discussione negli ultimi anni: mentre da un canto il governo cerca in tutti i modi di difendere la sovranità parlamentare dalle ingerenze dell'UE, chiedendo un referendum per rinegoziare la partecipazione o addirittura uscire dall'Unione, creando un *Bill of Rights* britannico che sostituisca lo *Human Rights Act* e opponendosi alle sentenze della Corte europea, dall'altro ha scelto la strada dell'autolimitazione di detta sovranità, decidendo di delegare alla Scozia il potere di intervenire in materia di referendum su una possibile indipendenza.

Infine, a riprova della complessità del sistema parlamentare, nell'anno in cui è stato celebrato il *golden jubilee*, i 60 anni di trono della regina Elisabetta, il documento sul *consent* del monarca, di cui parleremo nelle cronache, ha messo in luce che, contrariamente a quanto generalmente ritenuto, il sovrano continua ad esercitare un ruolo per più versi sostanziale e non meramente cerimoniale.

VOTAZIONI ELETTIVE E DELIBERATIVE

ELEZIONI SUPPLETIVE

Nel mese di **novembre** si sono tenute le elezioni suppletive in sei diverse circoscrizioni: il **15** a Corby, Cardiff South and Penarth e Manchester Central, il **29** a Croydon North, Rotherham e a Middlesbrough. Le *by-elections* sono state tutte vinte dai candidati laburisti.

ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Il **15 novembre** i cittadini di Bristol hanno eletto per la prima volta il sindaco. Si tratta di George Ferguson, candidato indipendente, che ha sconfitto il candidato laburista, Marvin Rees. Dopo il conteggio dei primi voti Ferguson ne aveva ottenuti 31.321 (35,13%) mentre Rees 25.896 (29,05%). Dato che nessuno aveva raggiunto il 50%, è stato necessario distribuire le seconde preferenze espresse, con un risultato definitivo di 37.353 voti per Ferguson e di 31.259 per lo sfidante. Bassa l'affluenza: solo il 28% dei cittadini si è recato alle urne.

PARTITI

CONFERENZE DI PARTITO

In Gran Bretagna all'inizio dell'autunno si svolgono tradizionalmente le conferenze dei partiti. A Brighton, dal **22** al **26 settembre**, si è tenuta quella dei liberal democratici, nel corso della quale il leader Nick Clegg ha invitato il suo partito a confermare il sostegno alla coalizione di governo, nonostante le divergenze che, negli ultimi mesi, lo hanno contrapposto ai *Tories*. La posizione del leader non sembra però condivisa da tutti. Ad esempio, la maggioranza dei delegati ha votato contro la proposta governativa di introdurre *secrets courts* contenuta nel *Justice and Security Bill* in discussione in Parlamento. Sul piano formale, il voto dei delegati alla conferenza non è vincolante per i parlamentari del partito; tuttavia la loro presa di posizione rappresenta un forte messaggio politico al leader Clegg.

La *Labour conference* si è, invece, svolta a Manchester dal **30 settembre** al **4 ottobre**. Essa ha segnato, secondo i commentatori politici, un grande successo del leader Ed Miliband, il quale si sarebbe trasformato da “weak opposition leader to a credible potential prime minister”. Miliband ha tenuto un appassionato e lungo discorso dove ha promesso di ricostruire la Gran Bretagna come “one nation”, un paese dove “patriotism, loyalty, dedication to the common cause courses through the veins of all, and nobody feels left out”. Il leader ha ricordato che i precedenti storici del concetto di “una nazione” risalgono a Benjamin Disraeli e che l'idea di *one nation* era contenuta anche nel manifesto laburista del 1945. Miliband ha riempito il concetto con i valori tipici della sinistra, mostrandosi a favore di scelte di politica economica improntate ad una particolare attenzione verso le fasce deboli della società. Egli ha criticato i provvedimenti del governo in carica, pur sottolineando l'importanza di una politica fiscale ispirata ai principi dell'austerità.

Infine, il congresso del partito conservatore si è tenuto a Birmingham dal **7 al 10 ottobre**. Il leader Cameron ha invitato il gruppo a sostenere il governo. I commentatori politici hanno sottolineato che il sindaco di Londra Boris Johnson appare sempre più il potenziale successore dell'attuale Premier alla guida dei *Tories*.

I sondaggi in questo quadrimestre hanno continuato a dare il partito laburista tra gli 8 e i 10 punti percentuale superiore a quello conservatore.

PARLAMENTO

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

In questi ultimi mesi dell'anno sono state approvate le seguenti 9 leggi: [*European Union \(Approval of Treaty Amendment Decision\) Act 2012*](#), [*Infrastructure \(Financial Assistance\) Act 2012*](#), [*Local Government Finance Act 2012*](#), [*Mental Health \(Approval Functions\) Act 2012*](#), [*Civil Aviation Act 2012*](#), [*Prisons \(Interference with Wireless Telegraphy\) Act 2012*](#), [*Financial Services Act 2012*](#), [*Police \(Complaints and Conduct\) Act 2012*](#), [*Small Charitable Donations Act 2012*](#).

JUSTICE AND SECURITY BILL

E' proseguito ai Lords l'esame del *Justice and Security Bill*, passato poi, il **28 novembre** all'esame dei Comuni dove, **18 dicembre**, è iniziata la seconda lettura. Il disegno di legge, che è stato accompagnato da profonde critiche sin dal suo annuncio, ha subito diversi emendamenti presso la Camera alta. Tre sono gli obiettivi del *bill*. In primo luogo trasformare in un comitato parlamentare l'*Intelligence and Security Committee* (ISC) che – istituito nel 1994 – è attualmente composto da membri delle assemblee, 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 coinvolgono i servizi britannici e in particolare nei rapporti con gli omologhi stranieri, come la CIA.

Diversi, come dicevamo, gli emendamenti al testo che in questi mesi la Camera alta è riuscita ad approvare, anche con l'appoggio di un consistente numero di Lords liberal democratici. In particolare, quelli relativi alle condizioni sull'utilizzo delle CMPs che hanno attribuito al giudice, e non ai ministri, il potere di autorizzare le *closed hearings*. Inoltre, i Pari hanno introdotto un emendamento che permetterà ad entrambe le parti, e non solo al governo, di richiedere ai giudici l'introduzione della CMPs.

Nonostante le modifiche, il disegno di legge rimane altamente controverso perché permette un'espansione dell'uso delle *secrets courts*; si prevedono, pertanto, mesi di acceso dibattito ai Comuni. In proposito appare degna di nota la pubblicazione del rapporto [Legislative Scrutiny: Justice and Security Bill](#) da parte del *Joint Committee on Human rights* avvenuta il **6 novembre**. Il comitato bicamerale, pur apprezzando i cambiamenti fino ad ora apportati al testo, ha affermato che esso rappresenta ancora “a radical departure from the UK’s constitutional tradition of open justice and fairness”. Il Comitato, inoltre, ha auspicato che venga eliminato il potere conferito ai ministri di espandere, attraverso un *order*, “the scope of the Act”. Ed, infine, ha suggerito l'introduzione di alcune modifiche, come la necessità di richiedere un controllo parlamentare sulle procedure eccezionali previste. “In view of the significance of what is being provided for in the Bill, and its radical departure from fundamental common law traditions, we recommend that the Bill be amended to require the Secretary of State to report regularly to Parliament about the use of the exceptional procedures contained in the Bill, and providing for both independent review by the Independent Reviewer and for annual renewal”.

L'**11 dicembre** Cameron ha difeso il progetto di legge di fronte l'*House of Commons Liaison Committee* sostenendone l'importanza per la tutela della sicurezza nazionale.

RIDEFINIZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI

Il tema dei collegi elettorali risulta essere una delle questioni più controverse per il governo. La ridefinizione e il ridimensionamento delle *constituencies* prevista nel *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* porterebbe alla riduzione dei collegi elettorali della Camera dei Comuni da 650 a 600 (l'Inghilterra dovrebbe perdere 31 seggi, la Scozia 7, il Galles 10 e l'Irlanda del Nord 2). Ogni *constituencies* dovrebbe essere composta da un numero compreso tra 72.810 e gli 80.473 elettori, con l'esclusione di tre collegi, quelli di Western Isles, Shetland and Orkney e Isle of Wight. In questi mesi le 4 *Boundary Commissions* stanno proseguendo l'indagine: la conclusione dei lavori è fissata per la metà del 2013, mentre la presentazione definitiva dei risultati è prevista per l'autunno. Tali dati, poi, dovranno essere successivamente approvati dal Parlamento.

La riforma è fortemente caldeggiata dai conservatori che, secondo le proiezioni, si avvantaggerebbero della riduzione dei collegi ed è, invece, osteggiata dai *lib dems*. Così il **3 settembre**, in un discorso ai Comuni, il *Deputy Prime Minister* Nick Clegg dopo aver confermato il definitivo fallimento della riforma della Camera dei Lords, già annunciato nel mese di agosto, ed aver dichiarato che un'eventuale ulteriore proposta sarà presentata solo nella prossima legislatura, ha ribadito l'opposizione del suo partito alla modifica dei collegi elettorali voluta da Cameron, dato che le due riforme erano parte del medesimo “constitutional package”. I liberal democratici, poi, hanno anche respinto il compromesso, proposto dai conservatori, di approvare entro la legislatura la riforma in cambio dell'introduzione di una modifica del sistema di finanziamento dei partiti. Cameron, comunque, continua a sostenere la riduzione dei collegi e spera anche di poter ottenere in Galles e in Irlanda del nord il sostegno locale in cambio dell'attribuzioni di maggiori poteri alle amministrazioni devolute.

RECALL

Il **22 ottobre** il governo ha pubblicato [Recall of MPs: Government Response to the Committee's First Report of Session 2012–13](#) in risposta al rapporto del *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni

dello scorso giugno. Il rapporto del Comitato dei Comuni aveva per oggetto il *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, e 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 aveva giudicato inutile l'introduzione del *recall*, dato che i vigenti regolamenti parlamentari permettono di ottenere lo stesso risultato, e suggeriva di migliorare la proposta, nel caso in cui il governo avesse voluto comunque andare fino in fondo con l'approvazione del testo. Il governo, nella sua risposta, ha confermato di volere procedere, ma - in considerazione dell'importanza innovativa della riforma - ha dichiarato di voler riflettere ulteriormente per realizzarla al meglio. "In order to fulfil that pledge, and to give due consideration to the Committee's conclusions and recommendations, the Government wishes to take the proper time to reflect on this policy and determine its future direction. That way we can be sure of introducing the most appropriate mechanism for our constitutional framework".

VOTO AI CARCERATI

In questi mesi è continuato il braccio di ferro sulla questione del voto ai carcerati (iniziato sette anni fa con il caso *Hirst*). A seguito della sentenza della Corte europea Scoppola c. Italia del 22 maggio scorso, il Regno Unito doveva presentare, entro novembre, una riforma dell'attuale sistema, che prevede l'interdizione automatica del diritto di voto a tutti i carcerati. Nel mese di febbraio 2011 il parlamento aveva votato di mantenere il divieto senza eccezioni e Cameron il **24 ottobre** aveva affermato che "No one should be under any doubt - prisoners are not getting the vote under this government".

Così il **22 novembre** il governo ha presentato il [*Voting Eligibility \(Prisoners\) Draft Bill*](#) che prevede tre diverse ipotesi, il mantenimento dell'attuale divieto, la concessione del diritto di voto alle persone con condanne inferiori a sei mesi ed, infine, la concessione per le condanne fino a 4 anni. Il disegno di legge sarà oggetto di un accurato esame pre-legislativo che allungherà di molto i tempi dell'iter parlamentare. E, secondo i principali commentatori politici, nel caso in cui si arrivasse al voto, il Parlamento potrebbe confermare la volontà di mantenere il divieto, affermando così la sua piena sovranità in polemica con la Corte europea.

SAME SEX MARRIAGES

Un altro tema che potrebbe portare a contrasti interni all'esecutivo riguarda l'introduzione dei *same sex marriages*. Il *Civil Partnership Act 2005* aveva già introdotto le unioni civili in tutto il Regno Unito, ma con differenze giuridiche rispetto al matrimonio. Nel mese di **dicembre** il governo ha espresso la volontà di introdurre un disegno di legge che ridurrebbe tali differenze, suscitando molte perplessità tra diversi esponenti del partito conservatore. Il timore riguarda il fatto che la parte più conservatrice dell'elettorato *tory* potrebbe non condividere la scelta del leader e penalizzarlo nelle prossime elezioni amministrative del 2013 e in quelle europee del 2014. Secondo gli *whips* del governo solo il 60% del gruppo conservatore potrebbe sostenere in Parlamento la proposta, sulla quale sarà data libertà di voto. Il disegno di legge, invece, potrebbe passare con l'appoggio dei laburisti e dei *lib dem*.

UK BILL OF RIGHTS

Il **18 dicembre** la *Commission on a Bill of Rights*, commissione indipendente creata dal governo il 18 marzo 2011, ha pubblicato il suo rapporto [*A UK Bill of Rights? - The Choice Before Us*](#). La commissione non ha raggiunto l'unanimità, dato che solo 7 commissari su 9 hanno affermato la necessità di introdurre un *UK Bill of Rights* che potrebbe garantire una maggior tutela dei diritti rispetto all'attuale sistema basato sullo *Human Rights Act* e sulla *European Convention on Human Rights*. I commissari, questa volta in modo unanime, hanno giudicato che ogni futura discussione sul tema dovrà coinvolgere le amministrazioni devolute e l'eventuale Scozia indipendente, e rispettare tutte le *different political and legal traditions of the UK*, nel rispetto delle diverse opinioni politiche. La commissione, inoltre, ha concordato sul fatto che lo *UK Bill of Rights* debba comprendere anche "the concept of responsibilities" e funzionare al pari dell'attuale *Human Rights Act*. Il presidente della commissione Sir Leigh Lewis, un *civil servant* in pensione, ha affermato: "We hope that our report, based as it is on extensive consultation, will help people to reach an informed view on the issues it covers. We are united in believing that there needs to be respect for the existence of different intellectually coherent viewpoints in relation to the human rights debate, and in believing that the debate needs to be well informed and not distorted by the stereotypes and caricatures that have all too often characterised it in recent years. We hope that all of those interested in these vitally important issues will read our report".

La volontà di abrogare lo *Human Rights Act* sostituendolo con un *British Bill of Rights* è stata espressa soprattutto dal partito conservatore al fine di cavalcare il sentimento antieuropeista che dilaga nel Regno. Il Primo Ministro ha sostenuto che un *British Bill of Rights* garantirebbe che le decisioni vengano prese "in this parliament rather than in the courts", mentre il *Justice Secretary* Chris Grayling ha commentato il rapporto sostenendo che il Parlamento terrà conto delle conclusioni del Comitato al fine di pervenire alla "creation of a British Bill of Rights that incorporates and builds on all our obligations under the European Convention on Human Rights, ensures these rights continue to be enshrined in British law, and protects and extends British liberties".

Per altri politici la soluzione migliore sarebbe quella di mantenere l'attuale legge, approvando tutto al più alcune modifiche. Così lo *shadow justice secretary* Sadiq Khan ha criticato la commissione definendola una perdita di tempo e uno spreco di denaro pubblico dato che l'attuale *Human Rights Act* "is our Bill of Rights, and already provides legal protection against torture and slavery, and enshrines in law the right to liberty, to open and fair justice and to protest. It upholds freedom of speech, the right to a private life and to religious freedoms."

GOVERNO

RESHUFFLE

All'inizio del mese di **settembre** Cameron ha dato vita ad un importante rimpasto ministeriale frutto di lunghi colloqui con i principali esponenti dei due partiti della coalizione. Il cambiamento ha

riguardato molti ministri, tra cui quello della giustizia Ken Clarke, sostituito da Chris Grayling. E' per la prima volta che il ruolo di *Justice Secretary and Lord Chancellor* è ricoperto da un non giudice. Jeremy Hunt è stato nominato ministro della salute al posto di Andrew Lansley. La nomina del nuovo ministro dei trasporti McLoughlin, è stata letta come un atto di ostilità nei confronti del sindaco di Londra, Boris Johnson, perché pare una conferma della volontà del governo di costruire la terza pista dell'aeroporto di Heathrow, a cui si opponeva il predecessore Greening.

Molti dei nuovi titolari sono esponenti considerati più a destra dei precedenti. Il *reshuffle* è considerato anche un rafforzamento del partito conservatore rispetto a quello liberal democratico all'interno della coalizione.

Il **20 ottobre** Andrew Mitchell, *Chief Whip* del governo e capogruppo del partito conservatore alla Camera dei Comuni si è dimesso dopo un mese di polemiche seguite al fatto che aveva insultato due agenti di polizia di guardia di fronte alla residenza del Premier. George Young ha assunto l'incarico al suo posto.

RAPPORTO CON L'EUROPA

Il rapporto con l'Europa è stato al centro del dibattito politico britannico di questi mesi e rappresenta uno dei principali punti di contrasto tra le due anime del governo. Il **28 settembre** David Cameron ha affermato di voler ridefinire il rapporto tra Gran Bretagna e Europa e prevedere un referendum nella prossima legislatura nel caso in cui i *Tories* dovessero vincere le elezioni. Il ministro degli interni Theresa May, nel corso della conferenza annuale di **ottobre** ha messo in discussione la libertà di circolazione, mentre –sempre nel mese di **ottobre** – il ministro dell'istruzione Michael Gove ha dichiarato che voterebbe a favore dell'uscita dell'Unione europea in un eventuale referendum. L'euroscetticismo sembra dilagare nel partito conservatore a motivo non solo dei vincoli posti dall'Europa alle riforme e alle scelte politiche, ma anche perché l'Ukip, il partito di destra che si pone come principali obiettivi l'uscita del Regno Unito dall'UE, i tagli agli aiuti esteri, l'aumento delle spese per la difesa, la chiusura dell'immigrazione, sembra raccogliere sempre più consensi e sottrarre potenziale elettorato ai conservatori, non tanto alle elezioni politiche, quanto alle elezioni europee del 2014. Secondo i sondaggi, l'Ukip avrebbe superato i liberal democratici, divenendo quindi il terzo partito, anche grazie ai delusi conservatori. Inoltre il **31 ottobre** il governo è stato sconfitto ai Comuni sul bilancio pluriennale europeo 2014-2020, con 307 voti contro 294, dato che 30 ribelli conservatori hanno votato insieme ai laburisti. Proprio sul tema dell'Europa lo scorso anno il Premier aveva dovuto registrare una delle più aspre ribellioni interne, quando 81 deputati, opponendosi alla linea del partito, avevano chiesto l'immediata indizione di un referendum sull'Europa. Anche il sindaco di Londra, il conservatore Boris Johnson, come dicevamo da molti indicato come possibile futuro leader del partito, si è espresso a favore di un referendum per la rinegoziazione del rapporto con l'Europa, rapporto che egli auspica limitato al mercato unico. Inoltre, il **5 dicembre** il *Times* ha riportato la notizia che, nel corso della prossima legislatura, il Premier sarebbe pronto a indire un referendum non solo sulla ridefinizione del rapporto con l'Europa, ma anche sull'opzione in/out, vale a dire la previsione dell'uscita dall'Europa. A tal fine c'è grande attesa per il discorso che il Premier ha programmato di tenere nel gennaio 2013 sull'argomento.

Inoltre, si ricorda che il deputato conservatore Douglas Carswell ha presentato ad **ottobre** un *Private Member's Bill* diretto ad abrogare l'*European Communities Act 1972* e permettere alla Gran Bretagna di uscire dall'Europa. Il disegno di legge, al pari degli altri *Private Member's Bill*, ha poche possibilità di essere approvato, ma costituisce un ulteriore aspetto del sentimento antieuropeista sempre più diffuso nel partito.

I due leader della coalizione hanno una visione diversa in materia di Europa e Clegg appare un convinto sostenitore dell'importanza del ruolo del Regno Unito nell'Unione, come ha ad esempio affermato in un'intervista al *Guardian* in occasione del 40esimo anniversario dell'entrata del Paese nella Cee.

RAPPORTO LEVESON

Il *Lord Justice Leveson* ha condotto in questi mesi un'inchiesta relativa al *tabloidgate* sui complessi rapporti tra media e politica. L'inchiesta era stata istituita dal Premier per esaminare il caso delle intercettazioni telefoniche illegali e in questi mesi ha portato alla luce lo stretto legame tra i media più influenti e la politica, dall'epoca della Thatcher fino all'attuale governo. L'obiettivo dell'inchiesta era quello di produrre un elenco di raccomandazioni per disciplinare la stampa, preservandone la sua indipendenza, ma al contempo garantendo "higher ethical and professional standards".

Il rapporto [*An Inquiry into the culture, practices and ethics of the press*](#) è stato pubblicato il **29 novembre**. Si tratta di lunghissimo documento, di quasi 2000 pagine, che ha definito il comportamento della stampa "outrageous", accusandola di "recklessness in prioritising sensational stories almost irrespective of the harm the stories may cause". Il rapporto si è mostrato molto critico anche verso i partiti politici, da un canto troppo vicini ai media "in a way which has not been in the public interest" e dall'altro colpevoli di non essere riusciti a disciplinarla. Lord Leveson ha raccomandato una regolamentazione della stampa, attraverso l'istituzione per legge di "an independent self-regulatory body" che sia libero da "any influence from industry and government". "It should be governed by an independent board. The chair and the members of the board must be appointed in a genuinely open, transparent and independent way". La legge dovrebbe anche fissare l'obbligo del governo di proteggere e garantire la libertà di stampa.

Sulla questione complessa del rapporto tra media e politica e sull'inchiesta condotta da Leveson manca una visione comune tra Cameron e Clegg. Ciò appare evidente dal fatto che i due leader hanno voluto tenere due diversi discorsi alla Camera dei Comuni per commentare il rapporto. Come sottolineato dal deputato conservatore Peter Bone, la presenza di due diversi "Government statements" rappresenta una situazione assolutamente peculiare, i cui precedenti risalgono al 1932. Interrogato sulla compatibilità della presenza di due diversi *statements* governativi con il principio della responsabilità collegiale Clegg ha risposto: "In a coalition Government there can be no collective position that is not agreed collectively by all parts of that Government" I due leader hanno tenuto discorsi separati anche ai Lords.

RAPPORTO TRA PARTITI DI GOVERNO

Come abbiamo visto, in questi mesi i due partiti di governo hanno espresso una diversa visione sull'Europa, sulla regolamentazione della stampa, sulla riforma della Camera dei Lords e sulla riduzione

dei collegi elettorali. Ciò nonostante, il **13 dicembre** il vice premier Nick Clegg di fronte al *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni ha affermato che il *government's mid-term review*, in pubblicazione per l'inizio del prossimo anno, evidenzierà i successi del governo nel raggiungere la maggior parte degli obiettivi presenti nel *Coalition agreement* e la volontà dei due partiti di continuare a collaborare fino al termine della legislatura. Il rapporto servirà anche a chiarire quali saranno le prossime priorità di governo. Il vice premier ha, poi, respinto le accuse di non aver rispettato il principio della responsabilità collegiale per aver deciso, in alcuni casi, di prendere posizione contro il partito conservatore. I *lib dems* sono preoccupati del possibile tracollo elettorale in vista delle elezioni amministrative, previste per maggio 2013, e i commentatori politici suggeriscono al partito di Clegg di accentuare le differenze con i conservatori, di mettere in luce le peculiari caratteristiche della loro politica, sottolineando il loro apporto in qualità di “conscience of the coalition”.

CORONA

Il **13 dicembre** è stato presentato ai Comuni il *Succession to the Crown Bill*, il disegno di legge che modificherà le regole relative alla successione al trono stabilendo la parità tra uomo e donna per i figli del futuro monarca. La presentazione del *bill* ha comportato nei mesi scorsi il coinvolgimento dei 16 paesi del Commonwealth, di cui la regina è capo di Stato, i quali hanno acconsentito alla modifica.

Nell'ambito delle celebrazioni relative al *golden jubilee* il **18 dicembre** la regina ha partecipato ad una riunione del Consiglio di Gabinetto. Si tratta della prima volta dal 1781.

QUEEN'S CONSENT

E' datato **19 dicembre** il documento [*Queen's Or Prince's Consent*](#), redatto dall'*Office of the Parliamentary Counsel* e finora tenuto segreto, che contiene le linee guida relative alla procedura di richiesta del consenso regio sulle leggi. Il documento è stato diffuso (nei primi giorni di gennaio 2013) dal *Cabinet Office* a seguito di una battaglia legale scaturita dalla richiesta, presentata in forza del *Freedom of Information Act*, da John Kirkhope per la sua ricerca di dottorato, nel 2011. Nell'agosto scorso l'*Information Commissioner* aveva imposto la pubblicazione del testo.

Per una consolidata convenzione il consenso regio è richiesto per l'approvazione dei *bill* relativi alle prerogative regie o agli interessi delle Corona del *Duchy of Lancaster* o del *Duchy of Cornwall*. Come spiegato chiaramente nella [*Guide to Making Legislation*](#) pubblicata lo scorso **giugno** dal *Cabinet Office*, il “Queen's Consent is required if the bill affects the prerogative of the Crown or the interests (hereditary revenues, personal property or other interests) of the Crown, the Duchy of Lancaster or the Duchy of Cornwall. In the case of the Duchy of Cornwall, Prince of Wales's Consent must also be obtained”. Non deve, quindi, essere confuso con il *Royal Assent* posto dalla Corona a conclusione dell'*iter legis*.

Dal documento emerge come in questi anni il concetto di “interests of the Crown” sia stato interpretato in modo estensivo, dato che l'intervento del monarca ha riguardato una quarantina di *bills*, non tutti strettamente limitati ai settori prima indicati. Inoltre, è emersa anche una sorta di potere di “royal veto” per l'opposizione della regina, nel 1999, ad un *Private Members Bill*, il *Military Actions Against*

Iraq (Parliamentary Approval) Bill, che proponeva il trasferimento dal sovrano al Parlamento della prerogativa regia di dichiarare guerra. In ossequio alla volontà di Elisabetta, i Laburisti bloccarono il disegno di legge. Dal documento appare emergere, quindi, che il sovrano continua, in alcuni casi, ad esercitare una vera influenza e un reale potere, grazie all'esercizio di uno strumento trascurato dalla dottrina, che non può essere quindi certo definito come meramente cerimoniale.

Si ricorda, inoltre, che il **18 settembre**, con la sentenza [Evans -v- Information Commissioner](#), l'*Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber)* ha accolto il ricorso del giornalista del *Guardian* Rob Evans e ha imposto al governo di diffondere copia delle lettere confidenziali inviate dal Principe Carlo ai ministri. Nella sentenza si legge che "The essential reason is that it will generally be in the overall public interest for there to be transparency as to how and when Prince Charles seeks to influence government". Il governo si era difeso affermando che la corrispondenza tra il principe e i ministri doveva rimanere segreta nel rispetto di una *constitutional convention*, ma i giudici hanno scelto di interpretare in misura restrittiva la convenzione e di consentire la pubblicazione delle lettere, da cui emerge l'influenza del principe sul governo.

CORTI

JUDICIAL REVIEW

Il **13 dicembre** il *Justice Secretary* Chris Grayling ha dato avvio ad una fase consultiva, che durerà fino al 24 gennaio, in merito alla riforma del sistema di *Judicial Review*, vale a dire del potere dei giudici di verificare che l'autorità esecutiva (ministeri, autonomie locali, *tribunals*, agenzie) stia agendo nell'ambito dei poteri conferitigli dal Parlamento. Attraverso la loro opera di *Judicial review* le corti sono riuscite a intervenire nel limitare la potenziale esondazione dei poteri della pubblica amministrazione. Ma tali richieste sono andate aumentando negli anni, da 160 nel 1974 alle attuali 11.200, numeri che finiscono per complicarne, di fatto, la gestione. Pertanto il ministro vorrebbe introdurre una riforma al fine di rendere il *Judicial Review* "available for genuine claims, which provides people with access to Judicial Review where they need it but weeds out the cases that should frankly never be there in the first place".

POTERE DI NOMINA DEL LORD CANCELLIERE

Lord Phillips of Worth Matravers il **18 dicembre**, nel corso del suo primo intervento dopo aver lasciato la carica di presidente della Corte Suprema, si è espresso a favore della necessità di ridurre ulteriormente il potere di *patronage* ancora riconosciuto al *Justice Secretary and Lord Chancellor*, nonostante la riforma del 2005.

Una proposta, questa, che è stata condivisa da Lord Pannick, il quale ha presentato un emendamento al *Crime and Courts Bill*, attualmente in discussione in Parlamento, al fine di ridurre il potere di nomina dei vertici del giudiziario. Una modifica in tal senso era stata caldeggiata anche dall'*House of Lords Constitution Committee* nel rapporto [Crime and Courts Bill](#), pubblicato lo scorso **giugno**.

AUTONOMIE

Lord Heseltine, che è stato negli anni '80 ministro del commercio e dell'industria, ha pubblicato un rapporto dal titolo *No Stone Unturned in Pursuit of Growth*, contenente 89 raccomandazioni per l'industria. Si tratta di uno studio commissionato dal governo nel quale si afferma che, a livello nazionale, l'esecutivo dovrebbe promuovere maggiori riforme strutturali dato che "the message I keep hearing is that the UK does not have a strategy for growth and wealth creation". Per quanto riguarda, invece, il governo locale, egli ha invitato ad una ristrutturazione dello stesso e ad un incremento dei fondi delle nuove *Local Enterprise Partnerships* (LEPs) costituite in Inghilterra, a partire dal 2011, al posto delle *Regional Development Agencies*.

SCOZIA

La *devolution* costituisce senza dubbio una delle principali riforme approvate dai Laburisti soprattutto perché ha introdotto nel sistema costituzionale potenzialità evolutive, quali la possibilità dell'indipendenza della Scozia, eventualità che avrebbe conseguenze determinanti anche per la sopravvivenza stessa dell'intero Regno. Tali potenzialità si sono andate concretizzando, in particolare, a partire dal 2007 con la vittoria per un seggio dello SNP, ma ancora di più nel 2011 con la conquista della maggioranza assoluta nell'Assemblea di Holyrood, maggioranza che ha legittimato le richieste del partito di un referendum per l'indipendenza.

Il tema del referendum ha dominato la politica scozzese anche in questi ultimi mesi dell'anno. Nel corso del mese di **settembre** sono proseguiti i colloqui tra David Cameron e Alex Salmond al fine di trovare un accordo sulle modalità di svolgimento della consultazione. L'assemblea scozzese non ha, infatti, la competenza legislativa per l'indizione di un referendum sul tema, per cui era necessario ricercare una soluzione giuridico politica con il governo britannico. Il **9 ottobre**, in un comunicato congiunto, il *Deputy First Minister* Nicola Sturgeon e lo *Scottish Secretary* Michael Moore hanno dichiarato di aver trovato le basi di un accordo e così l'*Edinburgh agreement* tra i due governi è stato sottoscritto il **15 ottobre**. I due esecutivi hanno stabilito che "The United Kingdom Government and the Scottish Government have agreed to work together to ensure that a referendum on Scottish independence can take place". Il referendum avrà un solo quesito (*Do you agree that Scotland should be an independent country?*) e si terrà entro la fine del 2014. La scelta della data si deve all'anniversario della battaglia di Bannockburn del giugno 1314.

La soluzione giuridica trovata per svolgere il referendum è quella offerta dalla *section 30* dello *Scotland Act 1998* la quale prevede l'approvazione, da parte di entrambi i parlamenti, di un *order* che conferisca allo *Scottish Parliament* il potere di indire referendum. L'accordo presenta già in allegato un *draft Order in Council* che devolgerà al Parlamento scozzese la competenza di legiferare in materia. L'*order* non stabilisce la data del referendum, ma afferma solo che debba essere tenuto entro il 31 dicembre 2014. L'*order*, inoltre, non specifica l'elettorato attivo, dando così la possibilità al Parlamento scozzese di estenderlo anche agli elettori che hanno compiuto 16 o 17 anni. L'accordo tra i governi prevede anche di conferire un ruolo consultivo alla *Electoral Commission*.

Nel corso dei primi mesi del nuovo anno, quindi, l'*order* dovrà essere approvato dal Parlamento britannico e da *Holyrood* e poi il Parlamento scozzese dovrà approvare un *referendum bill*, che rispecchi il contenuto dell'accordo. In caso contrario, infatti, come afferma il Trench "If Holyrood were to enact

legislation that failed to comply with those provisions, there could be serious problems. That in turn limits the scope for the legislature to amend legislation before it, because the legislation has to conform to the intergovernmental agreement; in many key respects, the referendum bill will be un-amendable". Secondo il Trench, inoltre, "Given the SNP's Holyrood majority and internal discipline, this is unlikely to be a practical problem, but it is an important issue of principle that can have practical implications when parliaments seek to assert their prerogatives". In caso di vittoria dei Sì l'indipendenza dovrebbe divenire effettiva solo dal 2016.

L'accordo è stato apprezzato dal *Select Committee on the Constitution* della *House of Lords* che, il **13 novembre**, ha pubblicato il rapporto [The Agreement on a referendum on independence for Scotland](#) nel quale ha affermato che la soluzione trovata rappresenta la procedura più corretta da un punto di vista costituzionale, di rispetto della *rule of law* e dello *Scotland Act*, anche se il comitato avrebbe preferito un maggior coinvolgimento del Parlamento britannico. I Lords hanno condiviso, inoltre, la scelta sia di tenere un referendum a quesito unico (come voleva il governo britannico) sia di conferire un ruolo consultivo alla *Electoral Commission*.

Molti sono gli aspetti ancora da risolvere e le questioni aperte tra cui, ad esempio, il rapporto con l'Unione europea. Il governo scozzese aveva sempre affermato di volere l'indipendenza dal Regno, rimanendo in Europa. Ma il **12 settembre** il presidente della Commissione europea Barroso ha tenuto un discorso sulle possibili secessioni e sulle eventuali conseguenze relative al diritto di cittadinanza UE, nel quale ha dichiarato che l'Europa non è competente a intervenire sul primo punto, mentre lo status di cittadino europeo dipende dall'appartenenza della nazione all'UE. I commentatori politici hanno interpretato la posizione di Barroso come un limite all'indipendenza, una posizione confermata dallo stesso Barroso il **10 dicembre** il quale ha chiarito che, in caso di indipendenza, l'adesione della Scozia all'Unione non sarebbe automatica, e il Paese dovrebbe avviare un nuovo processo di adesione.

Mentre i sondaggi continuano a dare ancora minoritaria l'ipotesi dell'indipendenza, non si fermano le proposte dirette a introdurre, in alternativa, maggiori forme di devoluzione alla Scozia. Tra queste i progetti chiamati "Devo Plus" o "Devo Max", i quali attribuirebbero a Holyrood maggiori o esclusivi poteri in materia fiscale. Già lo *Scotland Act 2012* ha conferito al Parlamento scozzese l'ampliamento dei poteri di imposizione fiscale a partire dal 2015 e l'incremento di alcuni ambiti di devoluzione. Tali progetti sono sostenuti dai laburisti, dai conservatori e dai liberal democratici i quali hanno istituito apposite commissioni interne. E' questa, peraltro –sempre secondo i sondaggi –, l'ipotesi a cui la maggioranza degli scozzesi guarda con più favore. Così il **17 ottobre** la *Lib Dem Home Rule and Community Rule Commission* guidata da Menzies Campbell ha pubblicato il rapporto [Federalism: The best future for Scotland](#) che ipotizza la concessione di "full Home Rule" per la Scozia con piena responsabilità impositiva, riservando a Westminster esclusivamente la responsabilità di "pensions and welfare". Il rapporto prevede anche la devoluzione di competenze dal Parlamento di Holyrood alle autorità locali. Nel novembre 2012, poi, il *Devo Plus Group* ha pubblicato il rapporto [A New Union. Third report of the Devo plus Group](#) in cui ha prospettato una *New Union* da realizzare entro il 2020. Inoltre, Ruth Davidson, leader del partito conservatore scozzese, nel mese di **ottobre** ha proposto, con l'appoggio del premier, la creazione di una *constitutional convention* al fine di studiare la definizione di un nuovo ordinamento costituzionale, nel caso in cui il referendum venga respinto.

Il programma legislativo presentato il **4 settembre** dal governo scozzese prevede 15 *bills*, tra cui un progetto di legge destinato ad introdurre i matrimoni omosessuali in chiesa a partire dal 2015.

GALLES

Nell'ottobre 2011 era stata istituita dal *Secretary of State for Wales* Cheryl Gillian una commissione sulla *devolution* in Galles, presieduta da Paul Silk, con il compito di occuparsi dei poteri fiscali e generali dell'Assemblea. Il **19 novembre** tale *Committee on devolution* ha pubblicato il suo primo rapporto [*Empowerment and Responsibility: Financial Powers to Strengthen Wales*](#) il quale ha suggerito, tra le 33 raccomandazioni, di rendere la *Welsh Assembly* responsabile della determinazione di una porzione del proprio budget, in particolare della possibilità di decidere alcune imposte minori nelle *devolved policy areas*.

Paul Silk, ha affermato: "What we are recommending is significant and historic. It will give Wales its own tax and borrowing system for the first time". David Jones, *Secretary of State for Wales*, ha dichiarato che il governo prenderà in considerazione le conclusioni del rapporto a cui seguirà una risposta formale. Il secondo rapporto sarà pubblicato nel 2014.

IRLANDA DEL NORD

La *Northern Ireland Assembly* ha votato il *Welfare Reform Bill* che viene definito come "the biggest shake-up of social security benefits" degli ultimi decenni.

All'inizio del mese di **dicembre** in Irlanda del Nord sono esplosi disordini - da molti commentatori politici paragonati al periodo dei "Troubles" - per la decisione dei consiglieri municipali di Belfast di limitare l'esposizione dell'*Union Jack* negli edifici comunali solo ad alcuni giorni dell'anno. La bandiera viene vista come il simbolo della sovranità britannica e non certo il vessillo in cui sia i nazionalisti sia gli unionisti riescono a riconoscersi.

A seguito di un'inchiesta che ha dimostrato il coinvolgimento delle forze di polizia e di sicurezza nord irlandesi nell'omicidio di Pat Finucane, un avvocato che venne ucciso a Belfast nel 1989 da parte dei terroristi dell'*Ulster Defence Association*, il **12 dicembre** David Cameron ha presentato le scuse ufficiali alla famiglia.