



IL BREXIT BILL ALL'ESAME DELLA CAMERA DEI LORDS*

di Giulia Caravale**

Manca oramai meno di un anno al 29 marzo 2019, giorno in cui il Regno Unito uscirà dall'Unione europea e, mentre è iniziato il conto alla rovescia, il clima appare ancora segnato da profonda incertezza. Un'incertezza che non riguarda solo il contenuto dell'accordo che il Paese riuscirà a raggiungere con l'Europa, ma che si estende anche alle modalità di “rimpatrio” della normativa europea e della futura ripartizione di competenze tra centro e periferia.

Nel mese di **marzo** Unione europea e Regno Unito hanno fissato al 31 dicembre 2020 la fine del periodo di transizione post *Brexit*, periodo necessario non solo per definire la natura dei rapporti futuri tra il Paese e l'Europa, ma anche per abituarsi gradualmente alla nuova realtà politica ed economica. Durante tale fase il Regno Unito continuerà a rimanere all'interno del mercato unico e ad essere soggetto alla normativa europea, pur non potendo contribuire più alla sua formazione. Il Regno potrà stipulare accordi commerciali con i Paesi terzi, accordi che però entreranno in vigore solo alla fine del periodo di transizione. L'accordo di marzo rappresenta un importante passo avanti nel cammino delle trattative, ma la strada che resta da percorrere è ancora lunga e particolarmente insidiosa soprattutto perché resta da definire la questione del confine nord irlandese.

I negoziati con l'Europa non costituiscono l'unico problema che sta affrontando il Governo minoritario guidato dalla May, dato che l'uscita dall'Unione comporta

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

necessariamente l'approvazione di diversi atti in grado di garantire che tale passaggio avvenga senza creare vuoti normativi od incertezza del diritto. La complessità dell'interazione dei diversi sistemi giuridici rende, infatti, molto complesso uscire dall'Europa. Peraltro, a motivo della coincidenza tra le materie europee e quelle devolute, il “rimpatrio” delle competenze dovrà essere articolato tra centro e periferia, in armonia con l'assetto devolutivo asimmetrico presente nel Regno.

Questo primo quadrimestre del 2018 è stato caratterizzato dall'esame del principale disegno di legge sulla *Brexit*, l'*European Union (Withdrawal) Bill*, da parte della Camera dei Lords, con esiti che possono dirsi emblematici del difficile rapporto tra Camera alta ed esecutivo. Obiettivo del *bill* è l'abrogazione dell'*European Communities Act 1972* e la conversione in normativa nazionale di tutta quella europea. A tal fine il testo ha previsto una nuova categoria di atti legislativi nazionali, le “retained EU laws”, che renderanno effettiva la normativa europea nel Regno dopo l'uscita. Il disegno di legge prevede poi un'ampia delega nei confronti dei ministri nazionali (e quelli dei Governi devoluti), conferendo loro il potere di abrogare o modificare gli atti di derivazione comunitaria in modo da adeguarli alla nuova realtà del Regno. Inoltre il disegno di legge disciplina la complessa questione del passaggio delle competenze dall'Unione europea al Regno Unito nelle aree che rientrano nelle materie devolute. Nel testo originario il *bill*, al fine di garantire un'applicazione uniforme, prevedeva che tali materie fossero rimpatriate in un primo momento tutte a Londra e, in un secondo momento, redistribuite alle amministrazioni devolute, le quali avrebbero anche ricevuto, attraverso *Orders in Council*, il potere di modificare le “retained EU laws”. Infine, il testo presentato dal Governo prevedeva che le leggi delle assemblee devolute – attualmente nulle se contrarie alla normativa europea - non potessero essere contrarie alle “retained EU law” nazionali. Sui problemi della *Brexit* per la *devolution* torneremo nella sezione dedicata alle autonomie; in questa sede si anticipa solo che negli ultimi mesi si è assistito ad una forte contrapposizione tra il Governo May e quelli scozzese e gallese in merito al problema del trasferimento delle competenze provenienti da Bruxelles; che i Parlamenti di Scozia e Galles hanno approvato due *Continuity Bills* per disciplinare tale passaggio di competenze in modo autonomo da Londra;

che il **17 aprile** il Governo centrale ha chiesto l'intervento della Corte suprema per chiedere se i *Continuity Bills* fossero “within devolved legislative powers”; ed, infine, che il **24 aprile** il Governo May è riuscito a trovare un accordo con quello gallese, mentre rimane ancora molto distante da quello scozzese.

Tornando all'esame del *bill* da parte della Camera dei Lords bisogna innanzi tutto osservare che esso è stato particolarmente accurato in considerazione dell'importanza della materia. L'attenzione mostrata emerge in primo luogo dal fatto che tutti i dibattiti hanno registrato una partecipazione molto attiva da parte dei Pari, sia con record di iscrizioni ad intervenire, sia con un'ampia partecipazione alle votazioni. In secondo luogo dal fatto che i Pari, per iniziare ad occuparsi della questione, non hanno rispettato la prassi di attendere che il *bill* fosse sottoposto al loro esame e, già a settembre scorso, mentre i Comuni procedevano con la seconda lettura, due Comitati della Camera alta (*l'House of Lords Constitution Committee* e *l'House of Lords Delegated Powers Committee*) avevano pubblicato rapporti molto critici sul testo. Ciò al fine di fornire un fattivo contributo al dibattito e di sollecitare un intervento del Governo.

Quando poi è iniziato l'esame del *bill* da parte della Camera alta a tali rapporti si è aggiunto quello pubblicato il **29 gennaio** dal *Constitution Committee* dei Lords dal titolo [EU \(Withdrawal\) Bill](#). Il *report*, in linea con i precedenti, ha affermato che il testo del *bill* determinava una profonda incertezza giuridica per il Regno Unito post *Brexit*. Il disegno di legge, poi, è stato reputato “constitutionally unacceptable” sia perché conferiva poteri eccessivi al Governo, a cui consente di intervenire per modificare le “retained EU laws” senza un accurato controllo del Parlamento, sia perché non teneva conto in modo adeguato della volontà delle amministrazioni devolute. Il Comitato non si è limitato solo a criticare l'esecutivo, ma ha suggerito alcune modifiche al testo. Ad esempio, ha invitato a far chiarezza sullo status delle “retained EU laws”, proponendo di considerare tali atti come legislazione primaria emanata nel giorno dell'uscita dall'Unione europea. Nelle parole della Baroness Taylor of Bolton, presidente dell'*House of Lords Constitution Committee*: “The supremacy of EU law is a European legal concept rather than a domestic one, and perpetuating it after exit day does not fit comfortably with existing constitutional and legal

principles. However, for legal continuity, existing EU law must continue to have precedence over pre-exit domestic law. Our proposal, to treat retained EU law as primary legislation, and to consider it to be ‘enacted’ on exit day, achieves this goal, in line with the doctrine of parliamentary sovereignty and the domestic principle of the primacy of the most recent Act of Parliament” (*Addressing the constitutional flaws in the EU Withdrawal Bill: The View of the The view of the Constitution Committee*).

Una soluzione, questa che, tuttavia, non ha convinto appieno molti commentatori¹, dato che non riusciva a risolvere tutte le incertezze giuridiche relative alle “retained EU laws” e creava ulteriori problemi al rapporto gerarchico tra le fonti del diritto. Il Governo ha accolto, comunque, alcuni dei suggerimenti proposti e, durante l’esame alla Camera dei Lords, ha introdotto la distinzione all’interno delle “retained EU laws” tra ‘direct principal’ e ‘direct minor’. Una suddivisione che però, come affermato nel dibattito da [Lord Pannick](#), non risolve i futuri problemi interpretativi di fronte a cui potrebbero trovarsi le Corti e che dovrà essere oggetto di nuovo esame da parte dei Comuni nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda, poi, le conseguenze della *Brexit* per le amministrazioni devolute, il comitato dei Lords ha auspicato il raggiungimento di un accordo politico tra il Governo britannico e quelli devoluti, in assenza del quale, a suo parere, le ripercussioni costituzionali potrebbero essere molto gravi.

Infine, in relazione al problema della delega eccessiva di poteri conferiti ai ministri il comitato ha suggerito di introdurre forme di controllo parlamentare sul loro operato da attuare attraverso l’istituzione di un apposito comitato parlamentare. Anche il *Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, con il rapporto [European Union \(Withdrawal\) Bill](#) pubblicato il **1 febbraio**, ha invitato il Governo ad introdurre gli emendamenti necessari per limitare tale delega; alcune di queste raccomandazioni sono state accolte dall’esecutivo, ma il *Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* nei rapporti

¹ Tra i principali contributi: J. Blackwell, *Scrutiny of SIs: further amendments are needed to EU (Withdrawal) Bill*, in hansardsociety blog; M. Elliott and S. Tierney, *Sovereignty or Supremacy? Lords Constitution Committee Reports on EU (Withdrawal) Bill*, U.K. Const. L. Blog (29th Jan. 2018); P. Craig, *The Withdrawal Bill, Status and Supremacy*, U.K. Const. L. Blog (19th Feb. 2018); P. Craig, *European Union (Withdrawal) Bill: Legal Status of EU Retained Law*, U.K. Const. L. Blog (26th Feb. 2018); S. Laws, *Giving “Deemed” Domestic Law Status to Retained EU Law*, U.K. Const. L. Blog (28th Feb. 2018). Il Bingham Centre for the Rule of Law ha pubblicato il rapporto [The EU \(Withdrawal\) Bill A Rule of Law Analysis of Clauses 1-6](#) il 21 febbraio; A. Young, *Status of EU Law Post Brexit: Part One, Part Two*, U.K. Const. L. Blog (2nd May 2018)

pubblicati il **23 aprile** [European Union \(Withdrawal\) Bill: Government Amendments](#) e il **26 aprile** [European Union \(Withdrawal\) Bill: Further Government Amendments](#) lo ha invitato comunque ad introdurne di nuovi.

Ma l'esame del disegno di legge da parte della Camera dei Lords passerà alla storia per le numerose sconfitte subite dal Governo: gli emendamenti introdotti potranno di certo essere tutti respinti quando il testo tornerà all'esame della Camera dei Comuni nei prossimi mesi (anche se la durata biennale della presente sessione parlamentare rende inutile il ricorso ai *Parliament Acts* 1911 e 1949). Essi comunque ci permettono di fare alcune osservazioni sul rapporto tra Governo e Camera dei Lords e più in generale sul ruolo del Parlamento nel processo di *Brexit*.

Tra i diversi emendamenti introdotti sicuramente quelli più rilevanti riguardano l'unione doganale e il voto del Parlamento sull'accordo finale. In relazione al primo aspetto si ricorda che la posizione ufficiale del Governo, espressa dalla May fin dallo scorso anno, è quella di una *hard Brexit* che comporta l'uscita dal mercato comune e dall'unione doganale. I sostenitori della *soft Brexit*, tra cui anche il leader del partito laburista, sono, invece, a favore dell'unione doganale che risolverebbe pure il problema del confine nord irlandese, evitando la creazione di una barriera fisica interna all'isola, contraria agli accordi del 1998. L'emendamento approvato ai Lords il **18 aprile**, con 348 voti a favore e 225 contrari e con il sostegno di 24 conservatori, prevede che i ministri riferiscano al Parlamento per illustrare come hanno deciso di negoziare per restare nell'unione doganale, prima di lasciarla (“the steps taken in negotiations under Article 50(2) of the Treaty on European Union to negotiate, as part of the framework for the United Kingdom’s future relationship with the European Union, an arrangement which enables the United Kingdom to continue participating in a customs union with the European Union”). Il Governo ha affermato che cancellerà l'emendamento ai Comuni, mentre il ministro degli esteri Boris Johnson e quello del commercio Liam Fox minacciano di dimettersi se il Regno Unito dovesse rimanere nell'unione doganale. La May tuttavia non può non tenere conto che l'Unione europea, il Governo irlandese, il mondo economico insistono per tale permanenza e sta

quindi studiando una formula alternativa che consentirebbe al Paese di non aderire più formalmente alla “custom union”, senza eliminarla di tutto di fatto.

Il secondo emendamento da ricordare è l'[emendamento 49](#) presentato il **30 aprile** dal Visconte Hailsham e approvato con 335 voti a favore e 244 contrari. L'emendamento introdotto attribuisce un maggior peso al voto finale del Parlamento sull'accordo e si riallaccia, quindi, a quello presentato ai Comuni a dicembre scorso dal conservatore “ribelle” Dominic Grieve diretto a sottoporre ad approvazione parlamentare l'accordo definitivo. Il Governo, infatti, pur avendo dichiarato fin dallo scorso anno che il Parlamento avrebbe espresso “a meaningful vote” sull'accordo, non aveva specificato le modalità per farlo. L'emendamento dei Lords prevede che il Parlamento non solo voti (tramite una *resolution* della *House of Commons* e di una *motion* della *House of Lords*) se accettare o respingere il testo, ma che, nell'ipotesi in cui decida di respingerlo, possa invitare il Governo a riprendere i negoziati per evitare di arrivare a conclusione delle trattative senza un accordo, e di trovarsi, quindi, in quella situazione che la May aveva definito come “no deal is better than a bad deal”.

L'emendamento introdotto ribadisce quindi quanto già affermato nella sentenza Miller, vale a dire il ruolo centrale che il Parlamento (ed in particolare la Camera dei Comuni) deve rivestire nel processo di *Brexit*. In proposito risulta molto interessante quanto emerso nel corso del dibattito parlamentare sull'emendamento: Lord Hailsham, ad esempio, ha affermato che: “whatever the outcome, terms or no terms, this country's future should be determined by Parliament, ultimately by the House of Commons, and not by Ministers. In a parliamentary democracy, that is what ought to be meant by “a meaningful vote”. La Camera dei Lords quindi ha ribadito ai *Leavers*, i quali durante la campagna referendaria rivendicavano il “taking back control” della sovranità parlamentare, che tale sovranità non può essere ceduta all'esecutivo.

Anche se alcuni organi di stampa e diversi ministri, tra cui Liam Fox, hanno accusato la Camera dei Lords di non voler rispettare la volontà popolare espressa con il referendum e di voler rinviare *sine die* la *Brexit*; anche se alcuni hanno paragonato l'attuale situazione alla crisi costituzionale del 1910; anche se a seguito delle sconfitte del Governo la [petizione](#)

diretta a chiedere un referendum per abolire i Lords ha ricevuto più di 150.000 sottoscrizioni, l'emendamento introdotto ai Lords appare diretto a rimarcare insieme con la sovranità del Parlamento e all'interno di questa la supremazia della *House of Commons*, confermando la disponibilità della Camera alta ad accettare che tutte le “decisive decisions” siano prese dai Comuni. Come ha osservato Meg Russel, la Camera dei Lords non sta cercando di evitare la *Brexit* (un emendamento diretto ad indire un nuovo referendum sul tema è stato respinto), ma soltanto di definire i contorni di una *Brexit* che possa essere più compatibile con il sentimento sostanzialmente europeista diffuso nella maggioranza della Camera alta.

La May, come abbiamo detto, ha affermato che il Governo ribalterà ai Comuni la volontà dei Lords e sta prevedendo di nominare anche altri Pari conservatori per cercare di modificare la maggioranza. Una prassi, quella delle nuove nomine, a cui troppo spesso i Premier hanno fatto ricorso negli ultimi decenni, tanto che da anni si discute di una riduzione del numero dei Pari. Peraltro la stessa Premier il **19 febbraio** aveva inviato una lettera allo *Speaker* dei Lords nella quale aveva espresso la propria intenzione di non effettuare nuove “automatic entitlement to a peerage” nei confronti di “senior figures from the judiciary, police, military and civil service”, in tal modo aderendo alla proposta formulata nell'ottobre 2017 dal comitato Burns di ridurre a 600, entro i prossimi 10 anni, il numero dei componenti della Camera alta.

Come dicevamo le sconfitte del Governo ai Lords sono il sintomo del complesso rapporto che, a partire dal 1999, si è instaurato tra la Camera alta e l'esecutivo. La consistente riduzione dei Lords ereditari imposta dalla riforma ha permesso, infatti, ai partiti di trovare un maggiore equilibrio all'interno della Camera, dove nessuno gruppo ha la maggioranza assoluta ed è presente anche un consistente schieramento trasversale: tale peculiare composizione, secondo alcuni, fotografa in modo più esatto di quanto non avvenga ai Comuni le reali divisioni presenti nel Paese, compresa la disaffezione della gente nei confronti dei tradizionali schieramenti politici. Al contempo, poi, il fatto che i componenti siano nominati a vita e non abbiano quindi bisogno di essere rieletti rende le loro azioni maggiormente libere dai vincoli di partito consentendo ai Lords di svolgere al

meglio la loro funzione di “revising chamber”. Alcuni studiosi, poi, considerano la Camera dei Lords un esempio di democrazia deliberativa², altri hanno individuato il carattere rappresentativo della Camera non nel momento elettorale, ma nell’essere portavoce di “professional, geographical, social and other kinds of interests, whether relating to their own background, organisations and locations with which they have developed relationship (“floating constituencies”) or unpopular causes”³.

A seguito della riforma del 1999 i Lords hanno assunto maggior consapevolezza del proprio ruolo e questa nuova legittimazione ha portato ad un incremento della loro opposizione nei confronti delle iniziative governative e ad una nuova lettura della *Salisbury - Addison Convention*, la convenzione per cui i Lords non si oppongono alle proposte inserite nel *manifesto* del partito che vince le elezioni. In diversi casi le sconfitte subite dall’esecutivo sono state poi ribaltate dai Comuni, ma i dati mostrano che il Governo ha più volte fatto propri gli emendamenti che erano stati proposti dai Pari o ha preferito rinunciare ai *bills* da questi contestati.

La *Salisbury - Addison Convention*, peraltro, ha conosciuto una nuova applicazione a seguito dell’inconsueta formazione di *hung parliaments* sia nella legislatura 2010-2015 che in quella attuale. Nella legislatura 2010-2015 la presenza di un Governo di coalizione privo di un proprio *manifesto* pre-elettorale aveva spinto i Lords a sentirsi più svincolati dalla convenzione e al contempo la ridotta posizione egemone del Premier aveva portato ad un rafforzamento della centralità del Parlamento come sede decisionale, realizzatasi soprattutto grazie alla collaborazione trasversale sperimentata dai *backbenchers* ai Comuni. Anche l’attuale legislatura, iniziata a giugno 2017, è caratterizzata da un *hung parliament* con un Governo conservatore minoritario fondato sull’appoggio esterno del DUP nord irlandese. Una situazione che rende possibile applicare la *Salisbury - Addison Convention* con maggiore elasticità in considerazione della mancata approvazione del *manifesto* elettorale del partito di Governo dalla maggioranza dei cittadini. In proposito appare di particolare

² J. Parkinson *The House of Lords: A Deliberative Democratic Defence*, in *The Political Quarterly* 2007, 374; M. Saward, *Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected*, in *The Journal of Political Philosophy* 2009, 1; J. Mansbridge, *Rethinking Representation* in *American Political Science Review* 2003, 515.

³C. Farrington, *Lords Reform: Some Inconvenient Truths*, in *The Political Quarterly* 2015, 302.

interesse la prospettiva attraverso cui è stata letta tale convenzione dalla Baronessa laburista Smith of Basildon durante il dibattito ai Lords successivo al primo *Queen's Speech* post elettorale. A suo parere, infatti: “As an unelected House, this House has recognised the primacy of the other place—the House of Commons—and always will. That was the central premise recognised in the Salisbury/Addison convention, reinforced in the Wakeham report in 2000 and the report of the Joint Committee on Conventions chaired by my noble friend Lord Cunningham of Felling in 2005. Following the election of a minority Government, there has been discussion about whether the conventions of this House still apply, so let us be clear what they are. The Salisbury/Addison convention recognised the legitimacy and the mandate of that great 1945 Labour Government, who had a majority of 146 in the House of Commons but only a handful of Peers in your Lordships’ House. The agreement in essence held that, given that majority, this House would not vote against manifesto items at Second Reading or introduce wrecking amendments. Whenever our conventions have been re-examined, the starting point and the endpoint have remained the same. This House recognises the primacy of the Commons, and that is how we have always conducted ourselves. What is also clear in those reports, and from our own experiences, is that the House of Commons has primacy, not the Executive or Government”. Si tratta di una sfumatura che ha grande significato e secondo la quale la Camera dei Lords, come Camera non elettiva, non si deve sentire vincolata al rispetto delle decisioni del Governo e quindi dei disegni di legge da esso presentati, bensì al rispetto delle decisioni prese dalla Camera dei Comuni. Se è vero allora che generalmente la volontà dell’esecutivo e quella della Camera dei Comuni coincidono, in una situazione di Governo di minoranza, come quella attuale, la coincidenza potrebbe non essere automatica, soprattutto su un tema così trasversale come quello della *Brexit*. Anche perché alla Camera dei Comuni non esiste una chiara maggioranza a favore di un progetto di *Brexit*, sia esso *hard* o *soft*.

In tale contesto appare possibile considerare l’azione svolta in questi mesi dalla Camera dei Lords del tutto legittima e in linea con il suo compito costituzionale di Camera di riflessione che deve “suggest, argue, explain and enable”, una Camera che può quindi

offrire il suo fondamentale contributo nel delineare al Paese una traccia per uscire dall'Europa nel modo meno traumatico possibile.

PARTITI

UKIP

Il **21 gennaio** l'*UKIP's ruling national executive committee* (NEC) ha approvato all'unanimità una mozione di sfiducia nei confronti del *leader* del partito Henry Bolton, il quale tuttavia non ha rassegnato le sue dimissioni. La sfiducia è legata ai commenti razzisti rivolti, secondo il *Mail on Sunday*, dalla fidanzata del *leader* nei confronti di Megan Markle, futura moglie del principe Harry. Il **17 febbraio**, però, il 63% degli iscritti ha votato a favore della destituzione del *leader* e la *leadership* è stata assunta pro tempore da Gerard Batten, il quale è stato poi eletto il **13 aprile**. Subito dopo le elezioni il *leader* ha comunicato che intende dimettersi dalla sua carica tra 12 mesi. Dal referendum sulla *Brexit* il partito Ukip ha cambiato 5 *leader*, segno della debolezza del partito una volta esaurita la sua principale missione, quella dell'uscita dall'Unione europea.

PARLAMENTO

BREXIT

Oltre all'*European Union (Withdrawal) Bill*, di cui si è parlato nell'introduzione, il Parlamento sta esaminando anche altri disegni di legge relativi alla *Brexit*: il *Trade Bill* ed il *Taxation (Cross-border Trade) Bill* entrambi in discussione ai Comuni.

Il **13 marzo** l'*House of Commons Exiting the European Union Committee* ha pubblicato il rapporto [The progress of the UK's negotiations on EU withdrawal: December 2017 to March 2018](#) nel quale ha suggerito la possibilità di estendere il periodo di transizione nel caso in cui i tempi delle trattative dovessero allungarsi. Il **4 aprile** lo stesso *Committee* ha pubblicato anche il rapporto [The future UK-EU relationship](#) nel quale ha esaminato le differenti modalità con cui l'Europa ha definito in questi anni i rapporti con gli stati terzi.

Il **16 aprile** l'*Institute for Government* ha pubblicato il rapporto [Voting on Brexit](#) il quale ha espresso viva preoccupazione sul poco tempo rimasto per raggiungere l'accordo e per farlo approvare dal Parlamento. Il rapporto ha evidenziato inoltre che il *Withdrawal Agreement and Implementation Bill* che dovrà recepire il testo dell'accordo sarà un *bill* di

enorme rilevanza costituzionale e pertanto dovrà essere approvato dopo un accurato esame parlamentare.

POLITICS OF POLLING

L'*House of Lords Committee on political polling and digital media* il **17 aprile** ha pubblicato il rapporto [The politics of polling](#) che contiene una interessante riflessione sul ruolo dei sondaggi di opinione nelle votazioni britanniche e si sofferma in particolare sugli errori compiuti negli ultimi anni e sull'influenza dei sondaggi sulle scelte dei cittadini e quindi sul sistema democratico. Il Comitato dei Lords ha raccomandato l'incremento del ruolo del *British Polling Council* al fine di garantire una maggior trasparenza.

GOVERNO

RIMPASTO GOVERNO

Il **9 gennaio** la May ha operato il primo rimpasto del suo Governo minoritario dovuto alle dimissioni di Damian Green lo scorso mese di dicembre. La stampa aveva ipotizzato che il rimpasto avrebbe consentito alla May di allontanare dal Governo i ministri con cui vi erano stati contrasti in questi mesi e iniziare il nuovo anno con un esecutivo rinnovato e più forte, ma ciò non è avvenuto. Peraltro il ministro della sanità Jeremy Hunt ha rifiutato di spostarsi al vertice di un altro ministero ed è rimasto al suo posto, mentre Justine Greening, ministro dell'istruzione, non ha accettato di trasferirsi al ministero del Lavoro e quindi si è dimessa. I commentatori politici hanno evidenziato quindi che il *reshuffle* è servito solo a mostrare ancora una volta la debolezza della Premier.

LE TRATTATIVE CON L'EUROPA

In questi quattro mesi le divisioni interne al partito di Governo sulla definizione dei futuri rapporti con l'Europa sono apparse sempre più frequenti. Mentre, come abbiamo detto, il Parlamento è stato impegnato ad esaminare i disegni di legge necessari ad affrontare l'uscita, il Governo è stato coinvolto nelle trattative e nei negoziati e non sempre la voce attraverso cui si è espresso è risultata unanime. Molti i punti sui quali si è concentrato il dibattito interno tra cui la permanenza nell'unione doganale, il periodo di transizione, i rapporti con le nazioni devolute e le ripercussioni economiche della *Brexit*.

Il **20 febbraio** il ministero per la *Brexit* guidato da David Davis ha pubblicato un [documento](#) sul periodo di transizione che seguirà la *Brexit*. Lo stesso giorno più di 60 deputati conservatori del *Brexit-backing European Research Group* hanno inviato al Primo ministro una lettera con la richiesta di chiarimenti sull'andamento dei negoziati.

La Commissione europea, dal canto suo, il **28 febbraio** ha pubblicato il progetto di [accordo di recesso](#) tra l'Unione europea e il Regno Unito, progetto che riprende quanto stabilito l'8 dicembre scorso nella relazione congiunta dei rispettivi negoziatori. Il progetto si articola in sei parti (disposizioni introduttive, diritti dei cittadini, altre questioni inerenti alla separazione, liquidazione finanziaria, disposizioni transitorie, disposizioni istituzionali), a cui si aggiunge un protocollo sull'Irlanda del Nord che, pur lasciando aperta la possibilità di trovare soluzioni alternative, per ora si fonda sull'assenza di una frontiera fisica interna all'isola, e quindi sulla permanenza dell'Irlanda del Nord nell'Unione doganale. L'accordo raggiunto nel dicembre 2017 prevede che il Nord Irlanda non godrà di un regime differente rispetto a quello del resto del Paese, dato che il Regno Unito – “in the absence of agreed solutions” ... “will maintain full alignment with those rules of the Internal Market and the Customs Union which, now or in the future, support North-South cooperation, the allisland economy and the protection of the 1998 Agreement.

Il progetto di accordo è stato trasmesso al Consiglio e al Parlamento europeo. Per rispettare i tempi l'accordo tra Unione europea e Regno Unito dovrebbe essere raggiunto entro il mese di ottobre in modo da permetterne l'approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione, secondo il disposto dell'art. 50 del Trattato di Lisbona.

Il **2 marzo**, poi, la Premier ha illustrato la sua visione sul futuro rapporto tra Regno Unito e Europa in un [discorso](#) a Mansion House nel quale ha indicato i cinque principi che in futuro dovrebbero regolare i rapporti commerciali tra Regno Unito ed Unione Europea e ha ribadito la volontà di uscire dall'unione doganale.

Il **14 marzo** il Parlamento europeo ha approvato con 544 voti favore, 110 voti contrari e 51 astensioni una [risoluzione](#) sul quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito, basate su quattro pilastri: politica estera, cooperazione in materia di sicurezza e cooperazione allo sviluppo; sicurezza interna; cooperazione tematica. La risoluzione chiarisce che gli “stretti legami esistenti e l'attuale allineamento normativo pressoché in tutti i settori, la prossimità geografica e la storia comune, inclusa l'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea per oltre 40 anni, nonché il ruolo del Regno Unito in quanto membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e membro della NATO” sono elementi che rendono “nell'interesse reciproco di entrambe le parti stabilire un partenariato che garantisca la prosecuzione della cooperazione”. Tuttavia il Parlamento ribadisce anche l'“impossibilità per un paese terzo di godere degli stessi diritti e degli stessi vantaggi di uno Stato membro dell'Unione europea” e ritiene che “l'accordo sulle future relazioni debba includere disposizioni specifiche riguardanti la circolazione dei cittadini dall'Unione europea al Regno Unito e dal Regno Unito all'Unione europea al termine del periodo di transizione, che dovrebbero essere quantomeno proporzionate al grado di cooperazione nei quattro pilastri indicati”.

Come anticipato nell'introduzione il **19 marzo** David Davis e Michel Barnier, i due negoziatori, sono riusciti a raggiungere un accordo sulla durata del periodo di transizione che terminerà alla fine del 2020. Il compromesso ha riguardato anche i diritti dei cittadini che rimarranno invariati durante il periodo di transizione. Barnier in una [dichiarazione](#) ha affermato la sua soddisfazione per i passi avanti compiuti, pur rimarcando che sulla questione del confine, la strada è ancora lunga.

Per quanto riguarda le conseguenze economiche della *Brexit* il sito Buzz-Feed News a fine **gennaio** ha diffuso alcuni dati attribuendoli ad un rapporto di Governo nel quale si prevedeva un peggioramento dell'economia nazionale a seguito dell'uscita dall'Unione europea. Una notizia che ha allarmato le opposizioni tanto che, dietro iniziativa dello *shadow Brexit secretary* laburista Sir Keir Starmer, è stato chiesto al Governo di rendere pubblici tali informazioni. Così l'**8 marzo** il *Committee on Exiting the European Union* ha pubblicato [Eu Exit Analysis. Cross Whitehall briefing](#).

In relazione, invece, alla posizione del partito laburista, a **marzo** Keir Starmer, lo *shadow Brexit secretary*, ha affermato che il partito sottoporrà ad attenta analisi l'accordo finale raggiunto con l'Europa quando sarà votato dal Parlamento e che lo approverà solo se esso risponderà favorevolmente ai seguenti "six tests for the Brexit deal": "1) Does it ensure a strong and collaborative future relationship with the EU?; 2) Does it deliver the "exact same benefits" as we currently have as members of the Single Market and Customs Union?; 3) Does it ensure the fair management of migration in the interests of the economy and communities?; 4) Does it defend rights and protections and prevent a race to the bottom?; 5) Does it protect national security and our capacity to tackle cross-border crime?; 6) Does it deliver for all regions and nations of the UK?"

WAR POWER

La notte tra il **13** e il **14 aprile** Regno Unito, Usa e Francia hanno attaccato alcuni obiettivi militari in Siria come ritorsione a quanto accaduto il **7 aprile** nell'attacco chimico a Douma.

È noto che nel Regno Unito il *war power* rientra tra le prerogative regie, ed è quindi uno di quei poteri che spettano al sovrano in base alla tradizione di *common law* non abrogata dalle leggi. Al pari di molte altre prerogative, l'evoluzione costituzionale inglese ha portato al passaggio dell'esercizio di tale potere nelle mani dell'esecutivo. La convenzione costituzionale da tempo affermata prevede che il Governo eserciti in via esclusiva tale prerogativa senza la collaborazione dell'Assemblea. Inoltre nel 1999 un *Private Members' Bill* diretto a trasferire dal sovrano al Parlamento la prerogativa regia di dichiarare guerra era stato ostacolato in Parlamento dall'opposizione della stessa regina Elisabetta, che

all'epoca aveva esercitato il suo potere di *consent* sulle leggi relative agli “interests of the Crown”.

Tuttavia negli ultimi anni tale convenzione era stata abbandonata a favore di una nuova prassi che aveva previsto il coinvolgimento del Parlamento (nel 2003, nel 2011, nel 2013 e nel 2014). Non si era trattato di un coinvolgimento solo formale come dimostra il fatto che, nel 2013, il voto contrario dei Comuni nei confronti della guerra in Siria aveva bloccato l'intervento militare. Di fronte a questa nuova prassi la dottrina e il mondo politico si erano chiesti se la convenzione precedente fosse stata ormai definitivamente superata. Inoltre a partire dal 2004 alcuni comitati parlamentari (il *Public Administration Select Committee* nel 2004, l'*House of Lords Select Committee on the Constitution* nel 2006, il *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni nel 2011, e il *Constitution Committee* dei Lords nel 2013) avevano auspicato il riconoscimento formale di un ruolo del Parlamento in materia e suggerito anche di recepire all'interno del *Cabinet Manual* la forma assunta dalla convenzione nell'ultimo decennio (il testo del *Cabinet Manual* è il seguente: “5.38: In 2011 the Government acknowledged that a convention had developed in Parliament that before troops were committed the House of Commons should have an opportunity to debate the matter and said that it proposed to observe that convention except when there was an emergency and such action would not be appropriate”).

Come chiarito nella [dichiarazione](#) rilasciata dalla Premier il **14 aprile**, la scelta di attaccare la Siria con una decisione presa esclusivamente da parte dell'esecutivo, pur discostandosi dalla prassi più recente, si giustifica da un canto con il modo in cui in passato la convenzione era stata applicata, dall'altro con l'eccezionalità della situazione.

Tale interpretazione non è stata condivisa dal leader laburista Jeremy Corbyn il quale ha chiesto e ottenuto di svolgere un *emergency debate* in Parlamento sul tema il **16** e il **17 aprile**, durante il quale ha accusato il Governo di aver agito senza una preventiva autorizzazione e ha invitato il Parlamento ad approvare un *War Powers Act* per formalizzare la convenzione. La May, dal canto suo, ha difeso la legittimità del suo intervento a tutela dell'interesse nazionale e ha chiarito il modo in cui il Governo interpreta la convenzione del *war power*. La May ha specificato che non tutti gli attacchi possono essere autorizzati da un preventivo dibattito parlamentare, dibattito che avrebbe potuto compromettere l'efficacia dell'operazione, minare la sicurezza del Regno, diffondere piani dell'*intelligence* coperti dal segreto di Stato. (Sul punto V. Fikfak and H.J. Hooper, ‘Whither the War Powers Convention? What Next for Parliamentary Control of Armed Conflict after Syria?’, U.K. Const. L. Blog (20th Apr. 2018). La May ha dichiarato: “I am absolutely clear that it is Parliament’s responsibility to hold me to account for such decisions but it is my responsibility as prime minister to make these decisions”.

WINDRUSH GENERATION

Il **29 aprile** il ministro degli interni Amber Rudd si è dimessa a seguito del suo coinvolgimento nello scandalo Windrush. Nelle ultime settimane un'inchiesta giornalistica aveva dimostrato che la politica perseguita negli ultimi anni dai governi conservatori contro l'immigrazione clandestina, anche dalla stessa Theresa May che è stata ministro degli interni nei governi Cameron, aveva avuto conseguenze sugli immigrati della c.d. generazione Windrush. Il nome si deve alla nave Empire Windrush che, nel 1948, aveva condotto nel Regno Unito moltissimi migranti provenienti dalla Giamaica e dato il via, negli anni '50, all'arrivo di molti cittadini del Commonwealth chiamati a lavorare nel Paese per contribuire alla ricostruzione del dopoguerra. Nel corso degli anni le leggi restrittive sull'immigrazione avevano poi gradualmente ridotto i diritti di questi cittadini. La recente inchiesta giornalistica ha spinto il Parlamento a chiedere al ministro degli interni se la questione fosse legata agli obiettivi del ministero degli interni di espulsione degli immigrati irregolari. La Rudd aveva negato in un primo momento l'esistenza di tali obiettivi, ma dopo che il *Guardian* aveva dimostrato il coinvolgimento del ministro, la Rudd non ha potuto fare altro che presentare le proprie dimissioni. Il **30 aprile** è stata sostituita da Sajid Javid.

CORONA

Il **19 e 20 aprile**, durante il *summit* annuale del *Commonwealth*, i leader dei 53 Paesi membri dell'organizzazione, riuniti nel castello di Windsor, hanno deciso che il principe Carlo succederà alla regina come capo del Commonwealth, secondo quanto auspicato anche dalla stessa Elisabetta.

AUTONOMIE

SCOZIA

Come abbiamo detto nell'introduzione l'*European Union (Withdrawal) Bill* in questi mesi ha incontrato non solo l'opposizione della Camera dei Lords, ma anche quella delle nazioni devolute, in particolare della Scozia. Oggetto del contendere è soprattutto la *clause 11* relativa alle "Retaining EU restrictions in devolution legislation". La questione del passaggio delle competenze dall'Unione europea al Regno Unito nelle aree che rientrano nelle materie devolute non appare di facile soluzione. Come abbiamo detto, per garantire

un'applicazione uniforme il testo originario del disegno di legge prevedeva che tali materie fossero rimpatriate in un primo momento tutte a Londra e, in un secondo momento, redistribuite alle amministrazioni devolute. Una disposizione, questa, che è stata letta dai governi devoluti come un tentativo da parte dell'esecutivo centrale di riappropriarsi dei loro poteri. La May aveva chiesto alle assemblee devolute di approvare la *Legislative Consent Motion* relativa all'*European Union (Withdrawal) Bill*, ma i Governi di Scozia e Galles si erano rifiutati di farlo senza la preventiva modifica del disposto in questione.

Il **9 gennaio** lo *Scottish Parliament's Finance and Constitution* ha pubblicato l'[European Union \(Withdrawal\) Bill LCM - Interim Report](#) nel quale ha affermato di non poter raccomandare l'approvazione della *Legislative Consent Motion* soprattutto per la disciplina prevista dalla *clause 11*, disciplina ritenuta incompatibile con l'assetto devolutivo scozzese.

I colloqui tra i due esecutivi sono proseguiti anche nel corso del mese di febbraio, senza però pervenire a nessun accordo. Il **21 febbraio** David Lidington neo ministro britannico responsabile per le conseguenze della *Brexit* per la *devolution* ha proposto una soluzione di compromesso che prevede di devolvere molte competenze alle amministrazioni devolute. La proposta è stata discussa dal *Joint Ministerial Committee (European Negotiations)* il **22 febbraio** ed è stata respinta il **27 febbraio** dalla *First Minister* Nicola Sturgeon.

Non ha avuto maggior fortuna la [proposta](#) avanzata il **9 marzo** dal Governo May di mantenere il controllo, per un periodo limitato, in 24 aree che sono attualmente devolute (tra cui agricoltura, ambiente, sanità, pesca). Tale proposta è stata respinta dai primi ministri di Galles e Scozia i quali, il **16 marzo**, hanno scritto alla Camera dei Lords invitandola a emendare il testo oggetto del loro esame. Il **29 marzo** il Governo scozzese ha pubblicato un documento [Brexit: Protecting what matters](#) nel quale ha illustrato le priorità della Scozia nelle trattative per la *Brexit* e ha evidenziato la volontà di rimanere nel mercato comune per garantire la crescita economica.

La distanza tra i due Governi si è poi accentuata quando il **27 febbraio** l'esecutivo scozzese ha deciso di pubblicare il suo disegno di legge alternativo sulla *Brexit* l'[UK Withdrawal from the European Union \(Legal Continuity\) \(Scotland\) Bill](#) (il c.d. *Continuity bill*). La legge prevede il trasferimento delle competenze direttamente da Bruxelles ad Edimburgo ed è stata approvata anche per evitare un vuoto normativo in Scozia nel caso in cui, in assenza dell'approvazione della *legislative consent motion* da parte dell'Assemblea scozzese, la May decidesse di escludere la parte relativa alla *devolution* dal testo del *bill* in esame a Westminster.

In proposito appare interessante notare che per la prima volta nella storia del Parlamento scozzese il *presiding officer* ha affermato, nello [statement on legislative competence](#) che deve accompagnare tutti i disegni di legge di Holyrood, che l'Assemblea scozzese

non aveva la competenza per legiferare in questa materia. Si tratta di una dichiarazione prevista dalla legge del 1998 per evitare che il Parlamento proceda con l'esame di un testo che ecceda le competenze assegnategli oppure sia contrario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o non rispetti la normativa europea. Nonostante il parere negativo del *presiding officer* il Parlamento scozzese ha deciso di proseguire con l'esame del testo e lo ha approvato il **21 marzo** a grande maggioranza (95 voti a favore e 32 contrari).

La legge del 1998 prevede anche ulteriori meccanismi di controllo sulle leggi devolute, tra cui la possibilità che tra l'approvazione parlamentare e l'assenso reale possa essere chiesto l'intervento della Corte suprema. Così il **17 aprile** il Governo britannico ha richiesto alla Corte suprema di pronunciarsi in merito al fatto se il *Continuity Bill* fosse "constitutional, and properly within devolved legislative powers". Michael Russell, il ministro per *UK Negotiations on Scotland's Place in Europe* ha difeso la legittimità del *bill* definendolo "an important and necessary piece of legislation to prepare Scotland's laws for *Brexit* while protecting the powers of the Scottish Parliament that people voted for" e ribadendo al contempo l'opposizione del Parlamento scozzese alla *legislative consent motion* per il *bill* in esame a Westminster. Anche i laburisti e i liberal democratici scozzesi sostengono il Governo scozzese in questa battaglia.

In attesa della sentenza della Corte suprema prevista prima dell'estate la dottrina si interroga sulla legittimità dell'azione del Parlamento scozzese e sulle possibili soluzioni politiche di compromesso che potrebbero essere raggiunte tra Londra e Edimburgo. La Corte suprema è chiamata, infatti, a risolvere il problema giuridico delle competenze dei due Parlamenti, ma non il problema politico che dovrà essere risolto nel quadro di un accordo necessariamente ispirato ad un nuovo modello di distribuzione di poteri centro-periferia.

Sul tema appare interessante il rapporto pubblicato il **9 aprile** dall'*Institute for Government* dal titolo [Devolution after Brexit](#) che ha esaminato le sfide che la *Brexit* porterà alla *devolution* in particolare in tre settori come ambiente, pesca e agricoltura.

GALLES

A seguito del *Wales Act 2017* che ha conferito al Parlamento gallese la potestà legislativa primaria in materia elettorale, il **27 gennaio** il Governo del Galles ha annunciato di voler abbassare a 16 anni l'età minima per esercitare l'elettorato attivo nelle elezioni locali a partire dal 2022 come avviene già in Scozia e di estenderlo anche ai residenti in Galles non cittadini britannici.

Anche il Governo gallese, al pari di quello scozzese, in questi mesi è stato impegnato in lunghe trattative con il Governo May sulle clausole dell'*European Union (Withdrawal) Bill* relative alla *devolution*. Molti gli aspetti comuni tra le due nazioni: anche il Parlamento di Cardiff il **21 marzo** ha approvato il [Law Derived from the European Union \(Wales\) Bill](#) che

prevede il passaggio delle materie europee che coincidono con quelle devolute direttamente da Bruxelles al Galles, analogamente a quanto avvenuto in Scozia. Ma in questo caso il *Llywydd* (presidente) dell'Assemblea gallese, nella sua [opinione](#) di accompagnamento del *bill*, ha giudicato il testo legittimo perché *intra vires*. Il Governo britannico ha presentato ricorso alla Corte suprema anche nei confronti di tale testo.

Tuttavia, il **24 aprile**, il Galles e il Regno Unito hanno raggiunto un accordo secondo il quale i poteri di Bruxelles nelle materie devolute saranno temporaneamente trasferiti a Londra per un periodo massimo di 7 anni. Westminster legifererà in queste materie solo con il consenso del Parlamento di Cardiff.

Nel corso della conferenza di partito a Llandudno il **21 aprile** il *first minister* gallese Carwyn Jones ha annunciato le sue dimissioni per il prossimo autunno. Jones è stato molto scosso dal suicidio di Carl Sargeant, ministro del suo esecutivo da lui allontanato a novembre dopo il coinvolgimento in uno scandalo. Jones è leader del partito laburista gallese dal 2009.

IRLANDA DEL NORD

In questi mesi sono continuati, senza successo, i tentativi di superare la crisi di governo nord irlandese che dura dal gennaio 2017. Il **18 gennaio** il Ministro per l'Irlanda del Nord ha annunciato la ripresa di un nuovo giro di negoziati, ma a **febbraio** tale tentativo è fallito.

Il **10 febbraio** Mary Lou McDonald è stata eletta presidente del *Sinn Féin*. La McDonald ha sostituito Gerry Adams che ricopriva la carica dal 1983 e che lo scorso novembre aveva annunciato la sua intenzione di dimettersi. La nuova presidente ha voluto sottolineare il fondamentale contributo offerto da Adams al partito nord irlandese e il suo ruolo cruciale per l'accordo del Venerdì santo. La McDonald ha anche auspicato in futuro un referendum per l'unione con l'Irlanda.

In questi mesi il Nord Irlanda è, di fatto, amministrato dai *civil servants* che incontrano tuttavia quotidianamente problemi relativi all'ampiezza dell'esercizio dei propri poteri.

Il **16 marzo** l'*House of Commons Northern Ireland Affairs Committee* ha pubblicato il rapporto [The land border between Northern Ireland and Ireland](#) un rapporto che cerca di fare il punto sulla delicata e complessa questione del confine nord irlandese e che sollecita il Governo a fare chiarezza in proposito.