



## L'APPROVAZIONE DELLA PRIMA PROCEDURA DI *RECALL* A DIECI ANNI DALLO SCANDALO DEL RIMBORSO SPESE DEI DEPUTATI E LA “CRISIS OF CONFIDENCE” VERSO LA CLASSE POLITICA BRITANNICA\*

di Giulia Caravale\*\*

**I**l 29 marzo 2019 il Regno Unito doveva uscire dall'Unione europea: la data era stata stabilita seguendo il disposto dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona, il quale stabilisce l'obbligo del Paese che desidera recedere dall'Unione di notificare tale richiesta al Consiglio Europeo. Dalla data della notifica prendono avvio i due anni di tempo in cui svolgere i negoziati per l'accordo di recesso; allo scadere del periodo, anche senza il raggiungimento di un accordo, la *membership* dello Stato termina, a meno che non sia concessa una proroga.

Nel quadrimestre in cui dunque si sarebbe dovuto assistere all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea si è assistito, invece, allo scontro – a tratti feroce – tra Governo e Parlamento, ad una sovraesposizione dello *Speaker* Bercow, alla mozione di sfiducia – respinta – nei confronti della May, alla triplice bocciatura dell'accordo di recesso dalla *House of Commons*, alla inconsueta duplice assunzione da parte dei Comuni del controllo dell'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea, ad un doppio rinvio della data di uscita dall'Unione. Un quadrimestre intenso e turbolento che si è concluso con l'avvio della

---

\* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

campagna elettorale per le elezioni europee a cui dovrà partecipare anche il Regno Unito essendo ancora, per adesso, uno Stato membro.

Per la cronaca e il commento degli eventi di questi mesi rinvio sia a quanto descritto nella sezione “Parlamento” del presente lavoro sia al mio contributo: *Theresa May vs. Thomas Erskine May. Un bug nel modello Westminster?*, pubblicato nel presente numero della Rivista.

In questa sede vorrei invece evidenziare come nel 2019 ricorrano dieci anni dallo scandalo dei rimborsi-spese dei deputati della Camera dei Comuni che, nella primavera del 2009, “shook the British political system to its foundations”<sup>1</sup>. Lo scandalo era sorto a seguito di un’inchiesta condotta dal *Daily Telegraph* ed aveva coinvolto in modo trasversale tutti i partiti, colpendo fortemente l’opinione pubblica la quale aveva giudicato moralmente inaccettabile il comportamento della classe politica non solo per il contenuto (a volte imbarazzante) dell’elenco dei rimborsi, ma - in un periodo di difficile crisi economica - per l’evidente abuso da parte dei deputati britannici dei loro privilegi.

Gli eventi della primavera del 2009 hanno segnato uno spartiacque importante nel rapporto tra i cittadini e i loro rappresentanti e hanno portato a diverse conseguenze sia nel breve che nel lungo periodo. Nell’immediato, infatti, lo scandalo aveva condotto alle dimissioni di un sottosegretario, di due deputati e dello *Speaker* della Camera dei Comuni Michael Martin, in carica dal 2000, il quale pur non essendo personalmente coinvolto, aveva ritenuto opportuno rinunciare alla sua carica ritenendosi responsabile della mancata soluzione del problema. Al suo posto era stato eletto l’attuale *Speaker* Bercow a rappresentare il cambiamento.

Inoltre, il Parlamento e il Governo britannico avevano reagito approvando da un canto il *Parliament Standards Act 2009* che ha riformato il sistema dei rimborsi dei parlamentari e istituito un nuovo organo, l’*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA), responsabile del controllo delle spese dei partiti; dall’altro creando il *Reform of the House of*

---

<sup>1</sup> M. Flinders, *MPs’ expenses: The Legacy of a Scandal*, in *bbc.com*, 7 April 2019.

*Commons Committee* (noto come *Wright Committee*) con il compito di proporre alcune riforme delle procedure parlamentari e del funzionamento della Camera dei Comuni. Tra queste si ricorda l'elezione dei componenti dei *Select Committees* e l'istituzione del *Backbench Business Committee*, il comitato che in questi dieci anni ha contribuito a favorire la collaborazione trasversale tra i deputati dei diversi partiti, anche in materia di *Brexit*.

La “crisis of confidence” dei cittadini rispetto alla classe politica e la conseguente disaffezione dell'elettorato nei confronti dei partiti tradizionali appaiono aver sensibilmente condizionato anche il risultato delle elezioni del 2010 che portarono alla formazione di un *hung parliament*, alla nascita di un Governo di coalizione e ad un rinnovamento generazionale della classe politica.

È interessante notare che al fine di riconquistare la fiducia dell'elettorato i tre partiti principali avevano inserito nel proprio *manifesto*, presentato in occasione delle elezioni del 2010, la promessa di introdurre il *recall* dei deputati, promessa che era stata mantenuta con l'approvazione del *Recall of MPs Act 2015*. Nel lungo dibattito che aveva accompagnato l'esame del disegno di legge il Parlamento britannico aveva cercato di individuare, tra i diversi modelli di *recall* esistenti nel panorama comparato, quello che fosse maggiormente compatibile con la propria forma di governo, con i principi del libero mandato, della democrazia rappresentativa e della sovranità del Parlamento. Il meccanismo di *recall* non poteva conferire all'elettorato il potere di controllare e condizionare l'attività del deputato, anche solo attraverso la minaccia dell'uso di tale strumento. Pertanto la soluzione che era stata trovata era quella di conferire in via esclusiva a Parlamento e Corti di giustizia il potere di dare avvio alla procedura di *recall* solo in seguito a tre specifiche ipotesi (una condanna inferiore ad un anno; un voto da parte dei Comuni di sospensione di un deputato per minimo 10 *sitting days* o 14 *calendar days* a seguito di un *report* del *Committee of Standards*; un giudizio di colpevolezza per la violazione dell'art. 10 del *Parliamentary Standards Act 2009*, vale a dire del reato di fornire informazioni false o ingannevoli per ottenere rimborso di spese), evitando così che tale procedura potesse prendere avvio per iniziativa degli elettori. Così la legge del 2015 ha stabilito che, se si verifica una di queste ipotesi, lo *Speaker* si rivolge al *petition officer* responsabile del collegio in cui è stato eletto il deputato invitandolo

a comunicare la notizia agli elettori e ad organizzare la petizione volta a chiedere le elezioni suppletive, elezioni che sono concesse solo nel caso in cui la petizione venga approvata dal 10% degli elettori del collegio.

La legge è stata applicata due volte: la prima nell'agosto 2018 quando è stata avviata la procedura per il *recall* del deputato nord irlandese Ian Paisley. In questa occasione però la petizione ha raggiunto solo il 9,4% delle sottoscrizioni degli aventi diritto e quindi il deputato ha mantenuto il suo seggio.

Destino diverso ha invece avuto la seconda petizione di *recall*, quella diretta alla rimozione di Fiona Onasanya, parlamentare laburista del collegio di Peterborough. Fiona Onasanya nel mese di dicembre 2018 era stata giudicata colpevole di intralcio alla giustizia, per aver dichiarato il falso, negando di essere stata alla guida della sua autovettura che aveva superato, di poco, il limite di velocità. La Onasanya, nel mese di **gennaio** era stata condannata a 3 mesi di reclusione, una condanna che - oltre a rappresentare il primo caso dal 1991 di arresto di un membro del Parlamento – ha portato alla sua espulsione dal partito laburista e all'avvio della procedura di *recall*. La petizione in questo caso è andata a buon fine, dato che è stata sottoscritta dal 27,64% elettori della circoscrizione. Il prossimo 6 giugno si terranno le nuove elezioni nel collegio alle quali parteciperà anche un candidato del nuovo *Brexit party* di Nigel Farage. Del resto, nel 2016, il collegio votò a favore del *Leave*.

Il caso della parlamentare laburista potrebbe non rimanere isolato dato che il **22 marzo** il deputato conservatore Chris Davies è stato giudicato colpevole, ai sensi del *Parliamentary Standards Act*, di aver presentato falsi rimborsi spese. Anche in questa circostanza la violazione della normativa appare di lieve entità (il deputato ha chiesto un rimborso di 700 £ per alcune fotografie dividendo in due parti la fattura che avrebbe dovuto invece essere unica), ma anche nei suoi confronti prenderà avvio la procedura di *recall* che potrà essere sottoscritta dal 9 maggio al 20 giugno.

L'approvazione della procedura di *recall* nel collegio di Peterborough e l'avvio della nuova dimostrano senza dubbio la volontà dei cittadini britannici di non mostrare alcuna indulgenza nei confronti della classe politica e trova conferma anche in quanto emerso nel

rapporto [Audit of Political Engagement 2019](#). L'indagine annuale, condotta dall'*Hansard Society* e giunta alla sedicesima edizione, ha mostrato un quadro estremamente pessimistico e di diffuso scontento nei confronti del “present system of governing Britain”. Il rapporto ha evidenziato come i cittadini abbiano dato un giudizio particolarmente negativo sui parlamentari, sul Governo e sui partiti nazionali, anche a motivo della confusa gestione della *Brexit*. Opinioni più favorevoli sono state espresse invece nei confronti del governo locale e di quello scozzese.

Infine, rimanendo in tema di “democratic accountability” appare necessario ricordare, in questo quadro di perdurante sfiducia nei confronti della classe politica e in vista delle elezioni europee, il lungo rapporto pubblicato il **18 febbraio** dall'*UK Parliament's Digital, Culture, Media and Sport Committee* dal titolo [Disinformation and 'fake news': Final Report](#), a conclusione di un'indagine durata 18 mesi. L'indagine nasce dallo scandalo *Cambridge analytica* e dal contributo fornito dai principali *social network* alla diffusione di notizie false per condizionare i risultati elettorali e referendari, alterando il funzionamento del sistema democratico e le regole della campagna elettorale. Il comitato ha affermato la necessità di una riforma della disciplina elettorale “di contorno” e dell'introduzione di un codice etico per le società di *social media* al fine di impedire la diffusione di “fake news” e l'accesso ai dati degli utenti a terze parti. Il rapporto ha affermato: “In a democracy, we need to experience a plurality of voices and, critically, to have the skills, experience and knowledge to gauge the veracity of those voices. While the Internet has brought many freedoms across the world and an unprecedented ability to communicate, it also carries the insidious ability to distort, to mislead and to produce hatred and instability. It functions on a scale and at a speed that is unprecedented in human history. One of the witnesses at our inquiry, Tristan Harris, from the US-based Center for Humane Technology, describes the current use of technology as “hijacking our minds and society”. We must use technology, instead, to free our minds and use regulation to restore democratic accountability. We must make sure that people stay in charge of the machines”.

La bassa qualità del dibattito e la disinformazione hanno inevitabilmente caratterizzato e condizionato il voto referendario per la *Brexit*, come è emerso in diverse analisi che sono

state condotte a partire dal giugno 2016. Pertanto il **19 marzo** è stata avanzata la richiesta da parte di diplomatici, uomini d'affari e alcuni parlamentari di dare avvio ad un'inchiesta pubblica sulla gestione della *Brexit* su modello dell'inchiesta Chilcot relativa alla guerra in Iraq. L'obiettivo dell'inchiesta sarebbe innanzi tutto quello di analizzare le ragioni di fondo delle controverse scelte compiute dagli esecutivi Cameron e May, dalla decisione di tenere un referendum, a quella di notificare la volontà di recesso senza avere prima un piano condiviso con il Governo, o di fissare una "red line" sulla *Brexit* senza consultare le opposizioni. Secondo quanto affermato da Peter Ricketts, già *national security adviser* e *head civil servant* del ministero degli esteri: "the handling of Brexit has been such a failure of the process of government, with such wide ramifications, that there needs to be a searching public inquiry". Ma l'inchiesta potrebbe anche svolgere una funzione catartica, al pari di quanto accaduto con la Chilcot, e contribuire a ridurre la "crisis of confidence" dell'elettorato nei confronti della classe politica britannica.

## ELEZIONI

### BY ELECTIONS

Il **4 aprile** la laburista Ruth Jones ha vinto, con il 39,5% dei voti, le elezioni suppletive nel collegio di Newport West, in Galles, dovute alla scomparsa del deputato laburista Paul Flynn. Il partito, pur avendo mantenuto il seggio, ha registrato un lieve calo rispetto alle elezioni del 2017.

Tra gli 11 candidati presentati alla *by election*, il conservatore Matthew Evans è arrivato secondo, mentre terzo il candidato dell'Ukip, partito che ha visto raddoppiare il numero dei consensi rispetto alle elezioni del 2017, a motivo del caos della *Brexit*. Tutti i candidati hanno evidenziato, infatti, come il tema delle incertezze relative all'uscita dall'Unione europea fosse stato al centro della campagna elettorale. Lo scontento dell'elettorato emerge anche dalla bassa affluenza alle urne (37%).

### ELEZIONI EUROPEE

A fine **aprile** appare ormai chiaro che il Regno Unito non riuscirà a votare l'accordo di recesso in tempo e che quindi parteciperà alle elezioni europee previste, nel Regno Unito, per il 23 maggio. Il Partito liberal democratico guidato da Sir Vince Cable ha avviato la

campagna elettorale il **26 aprile** confermando la propria natura fortemente europeista ed il proprio indiscusso impegno ad evitare la *Brexit*. Sul fronte laburista, una novantina di deputati di Westminster e del Parlamento europeo hanno scritto al *National Executive Committee* del partito, chiedendo di inserire nel *manifesto* un impegno a tenere un nuovo referendum. La proposta tuttavia non è stata accolta poiché non è condivisa da tutto il gruppo.

Alle elezioni parteciperanno anche i candidati di due nuovi partiti, il *Change Uk*, nato (come vedremo nella sezione *Partiti*) dall'uscita di alcuni deputati laburisti e conservatori dai rispettivi gruppi, e il *Brexit Party*, la nuova creatura politica di Nigel Farage, già *leader* dell'UKIP. Quest'ultimo partito è dato dato vincitore nei sondaggi.

## PARTITI

### NASCITA DI UN NUOVO GRUPPO E DI UN NUOVO PARTITO

Il **18 febbraio** sette deputati del partito laburista (Luciana Berger, Ann Coffey, Mike Gapes, Chris Leslie, Gavin Shuker, Angela Smith e Chuka Umunna), si sono dimessi dal partito e hanno dato vita ad un nuovo gruppo parlamentare, l'*Independent Group* (TIG), in polemica per la politica sulla *Brexit* e per l'atteggiamento anti semita dei vertici del partito. Del gruppo è entrato a far parte anche un altro deputato Joan Ryan. Inoltre il **20 febbraio** si sono aggiunti anche 3 conservatori (Heidi Allen, Anna Soubry e Sarah Wollaston).

Il gruppo ha eletto all'unanimità come "convener" Gavin Shuker, durante la prima riunione e il **28 febbraio** Chuka Umunna è stato scelto come *spokesman*. Il **29 marzo**, infine, Heidi Allen è stata eletta leader ad interim.

Interessante notare che il **15 aprile** l'*Electoral Commission* ha accolto la richiesta del gruppo di registrarsi come partito politico con il nome di *Change UK*, pur bocciando il simbolo che rischiava di confondere l'elettorato.

## PARLAMENTO

### IL PRIMO "MEANINGFUL VOTE" PARLAMENTARE SULL'ACCORDO DI RECESSO E IL VOTO PER EVITARE IL *NO DEAL*

L'accordo di recesso raggiunto nel mese di novembre doveva essere approvato dal Parlamento britannico ai sensi dell'articolo 13 dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, insieme con la dichiarazione politica generale sui futuri rapporti tra Regno Unito e Europa.

Il voto, inizialmente previsto per dicembre era stato rinviato a **gennaio** dalla Premier per cercare di ottenere nuove concessioni dall'Europa.

Così, dopo la pausa natalizia, è iniziato il dibattito in vista del voto del 15 gennaio. Il **9 gennaio** il Governo ha subito una [sconfitta](#), approvando l'emendamento trasversale presentato di Dominic Grieve, che ha ridotto, da 21 a 3 giorni, il limite di tempo entro il quale l'esecutivo avrebbe dovuto presentare al Parlamento un piano alternativo nel caso in cui l'accordo di recesso fosse stato respinto. L'emendamento approvato con 308 voti a favore e 297 contrari era stato ammesso dallo *Speaker* Bercow anche se la "Business of the House motion" introdotta dall'esecutivo a dicembre 2018 aveva previsto la presentazione di emendamenti solo da parte del Governo. Lo *Speaker* è stato criticato dalla stampa e da molti esponenti dell'esecutivo per questa scelta.

Il **14 gennaio** la May ha indirizzato una [lettera](#) a Junker e a Tusk, evidenziando ancora una volta come l'accordo raggiunto fosse il migliore possibile. Il presidente Tusk e il presidente Juncker hanno risposto condividendo il giudizio della May, evidenziando come l'accordo di recesso rappresentasse, a loro avviso, "un compromesso equo" "inteso a garantire un recesso ordinato del Regno Unito dall'Unione europea, limitando in tal modo le conseguenze negative della Brexit". Inoltre hanno auspicato l'avvio al più presto di negoziati per definire le future relazioni tra il Regno Unito e l'Europa, sulla base della dichiarazione politica congiunta.

La Camera dei Comuni il **15 gennaio** ha respinto con 202 voti a favore e 432 contrari, l'accordo di recesso e la dichiarazione politica. Una sconfitta storica che ha portato il leader laburista Corbyn a chiedere la votazione di una mozione di censura nei confronti della Premier. Il **16 gennaio** la mozione è stata respinta con 325 voti contrari e 306 a favore.

Il **16 gennaio** l'*Exiting the European Union Committee* ha pubblicato un rapporto [Response to the vote on the Withdrawal Agreement and Political Declaration: Options for Parliament](#) per chiarire le prossime mosse del Parlamento. Il rapporto ha previsto 4 diverse opzioni: 1) un nuovo voto sul *draft Withdrawal Agreement* e sul *Framework for the Future Relationship*; 2) l'uscita con il *no deal*; 3) la richiesta al Governo di negoziare un nuovo accordo; 4) l'indizione di un nuovo referendum. Il *chairman* del Comitato, Hilary Benn, ha espresso viva preoccupazione per la situazione di stallo e ha auspicato che la Camera dei Comuni possa esprimersi su una serie di "indicative votes".

A seguito della sconfitta dell'accordo la May ha dovuto presentarsi ai Comuni per illustrare le successive mosse del Governo. Così nel [discorso](#) tenuto il **21 gennaio**, la May ha garantito una maggior apertura nei confronti del Parlamento, si è impegnata a tutelare i diritti dei cittadini europei residenti nel Regno Unito e a continuare le trattative per trovare una soluzione all'*Irish backstop*. Un impegno che è stato condiviso dal Parlamento dato che la Camera dei Comuni ha votato il **29 gennaio** a favore della riapertura dei negoziati sul *backstop*.

A seguito della prima sconfitta sull'accordo di recesso il **6 febbraio** Jeremy Corbyn ha indirizzato una lettera alla Premier nella quale ha offerto il proprio appoggio in Parlamento se la May accoglierà le richieste che i laburisti fanno da tempo, vale a dire quella di rimanere nell'unione doganale, di aderire alle agenzie dell'Unione e ai programmi di sicurezza, di allinearsi al mercato unico e di tutelare i diritti dei lavoratori riconosciuti nell'Unione. Corbyn il **21 febbraio** si è anche recato a Bruxelles per incontrare Barnier e gli altri negoziatori. Inoltre il **23 febbraio** tre ministri Amber Rudd, ministra del Lavoro, Greg Clark, ministro della Giustizia, e David Gauke, ministro del *Business*, tutti favorevoli alla permanenza in Europa, hanno indirizzato una lettera al *Daily Mail* comunicando la loro volontà di chiedere un rinvio dell'articolo 50 nel caso in cui non si raggiungerà un accordo entro il **27 febbraio**.

In tale situazione di incertezza la May ha deciso quindi di rinviare ancora una volta il voto fissato per fine **febbraio** in modo da avere più tempo e rinegoziare l'accordo con l'Unione Europea e ha offerto la possibilità ai Comuni di votare su tre ipotesi: il suo accordo, il *no deal* o la richiesta di una estensione della data di uscita.

Il **27 febbraio** il Parlamento ha approvato, con 502 voti a favore e 20 contrari, la mozione presentata da Yvette Cooper di chiedere un rinvio della *Brexit*, nel caso in cui l'accordo fosse di nuovo respinto dal Parlamento. Il medesimo giorno i Comuni hanno bocciato, invece, con 323 voti a favore e 240 contrari, il progetto alternativo proposto dai laburisti. Inoltre il Parlamento ha approvato un emendamento presentato dal deputato conservatore Alberto Costa al fine di garantire i diritti dei cittadini europei e di quelli britannici presenti in Europa in caso di *no deal*. Costa è stato costretto alle dimissioni da sottosegretario dato che la sua proposta non era stata condivisa dall'esecutivo.

Le incertezze politiche sulla *Brexit* hanno condotto, il **28 febbraio**, anche alle dimissioni del ministro dell'ambiente George Eustice, il quale invece non condivide la scelta della May di permettere al Parlamento di votare un rinvio della *Brexit* in caso in cui venga respinto di nuovo l'accordo. Egli ha affermato che il rinvio potrebbe far sì che la *Brexit* non si realizzi mai.

In vista della seconda votazione sul suo accordo, la sera dell'**11 marzo** la May è volata a Strasburgo ed è riuscita ad ottenere alcune concessioni sul *backstop*. Tuttavia le modifiche non sono apparse sostanziali, tanto che lo stesso *Attorney General* Cox, il **12 marzo**, pur confermando la "validità legale" dei nuovi accordi, ha dichiarato in una [nota](#) che il Regno Unito non potrà uscire unilateralmente dal *backstop* e pertanto il Nord Irlanda rischierà di rimanere legata all'Unione europea a tempo indeterminato.

## IL SECONDO “MEANINGFUL VOTE” PARLAMENTARE SULL’ACCORDO DI RECESSO E IL PRIMO RINVIO DELLA BREXIT

Così si è giunti il **12 marzo** al secondo “meaningful vote” parlamentare con cui la Camera dei Comuni ha bocciato con un’ampia maggioranza (391 No a 242 Sì) l’accordo di recesso e la dichiarazione politica.

Il **14 marzo** la Camera ha votato, invece, con 412 a favore e 202 contrari la richiesta di un rinvio della data di uscita.

La May il **20 marzo** si è poi rivolta alla nazione schierandosi dalla parte dei cittadini e accusando il Parlamento di rinviare l’uscita dall’Europa. Il suo atteggiamento è stato molto criticato non solo dai commentatori politici, ma anche dallo *Speaker* dei Comuni Bercow il quale ha affermato, rivolgendosi ai suoi deputati, che “none of you are traitors” e ha aggiunto che “I believe passionately in the institution of Parliament and in the rights of members of this House and in their commitment to their duty.”

La May, a seguito della seconda sconfitta, ha ottenuto dall’Europa l’impegno a rinviare la data di uscita: in particolare è stato deciso che, se l’accordo di recesso fosse stato approvato prima del 29 marzo il Regno Unito sarebbe uscito entro il 22 maggio, evitando le elezioni europee. In caso contrario il Paese sarebbe uscito il 12 aprile senza accordo, al meno che non avesse chiesto, entro quella data, una nuova estensione del periodo o la revoca della notifica dell’articolo 50.

Il rinvio ha reso necessario modificare la data di *exit* che era stata inserita nell’*European Union (Withdrawal) Act 2018* attraverso l’approvazione dell’[\*European Union \(Withdrawal\) Act 2018 \(Exit Day\) \(Amendment\) Regulations 2019\*](#).

## LA CAMERA DEI COMUNI ASSUME IL CONTROLLO DELL’ORDINE DEL GIORNO DELLE SEDUTE

Le intenzioni della May di far votare l’accordo per la terza volta si sono scontrate con l’interpretazione dei regolamenti parlamentari data dallo *Speaker*. La deputata laburista Angela Eagle ha chiesto a quest’ultimo se, da un punto di vista procedurale, fosse corretto sottoporre ad un ulteriore voto un accordo già bocciato due volte, peraltro in modo clamoroso. Lo *Speaker* ha risposto affermando che, secondo il manuale Erskine May, *Parliamentary Practice*, nessuna questione - se respinta due volte - può essere ripresentata al Parlamento durante la stessa “sessione”. Si tratta di un precedente stabilito per la prima volta nel 1604 e applicato per l’ultima nel 1912. La risposta dello *Speaker* e la sua interpretazione dei regolamenti parlamentari hanno causato lo sdegno della Premier e dei *Brexiters*.

Inoltre, ricorrendo ad una procedura senza precedenti, la Camera dei Comuni ha votato il **25 marzo** (con 329 voti a favore e 302 contrari) per prendere in mano la gestione dell’ordine del giorno delle sedute, compito riservato invece solitamente al Governo, in

modo di consentire ai deputati di esprimersi su una serie di ipotesi alternative alla *Brexit*. Il voto è stato espresso sulla proposta trasversale avanzata dal conservatore Oliver Letwin insieme al laburista Hilary Benn, con l'ampio sostegno delle opposizioni e di 30 deputati conservatori, tra cui tre ministri che sono stati costretti alle dimissioni. Tali proposte non erano vincolanti per l'esecutivo, ma potevano aiutare a fare chiarezza sulla volontà dell'Assemblea.

I Comuni si sono espressi in due occasioni sulle possibili opzioni alternative di *Brexit*: nella prima, quella del **27 marzo**, nessuna delle 8 opzioni selezionate dallo *Speaker* ha ottenuto la maggioranza (la proposta del *Confirmatory referendum* ha ottenuto 268 voti a favore e 295 contrari; quella dell'Unione doganale 264 a favore e 272 contrari; il progetto laburista di *Brexit* 237 voti a favore e 307 contrari; il “Common Market 2.0” 188 voti a favore e 283 contrari; la revoca dell'articolo 50 184 voti a favore e 293 contrari; l'uscita con il *no deal* il 12 aprile 160 voti a favore e 400 contrari; il “Malthouse Plan B” 139 voti a favore e 422 contrari; infine la proposta di EFTA and EEA membership 65 voti a favore e 377 contrari). La proposta maggiormente votata (è stata respinta per soli 8 voti) è stata quella presentata dall'ex Cancelliere conservatore Ken Clarke, a favore di una nuova unione doganale.

Anche nella seconda votazione, quella del **1 aprile**, la Camera dei Comuni ha respinto le diverse opzioni che erano state selezionate dallo *Speaker*. In questo caso erano quattro: la permanenza nell'Unione doganale ha perso per soli tre voti (276 a 273), la proposta di un *Common Market 2.0* ha ottenuto 282 voti contrari e 261 a favore, quella per un secondo referendum confermativo ha ottenuto 292 voti contrari e 280 a favore, mentre, infine, la proposta definita *Parliamentary supremacy* che prevedeva di far scegliere al Parlamento se chiedere un ulteriore rinvio per evitare il *no deal*, uscire senza accordo o revocare l'articolo 50 è stata sconfitta con 292 voti contrari e 191 a favore.

Infine, il **3 aprile** è stata votata una mozione per consentire alla Camera di esprimersi ancora su altri voti indicativi. La mozione, al di là del suo contenuto, si segnalò perché ha ottenuto 310 voti a favore e 310 contrari. Una circostanza eccezionale, quello della parità nelle votazioni parlamentari, nella quale i regolamenti dei Comuni attribuiscono allo *Speaker* il *Casting Vote*, vale a dire la possibilità di decidere se approvare o meno. Bercow, nel rispetto dei precedenti, ha votato contro la mozione.

---

## IL FALLIMENTO DEL TERZO “MEANINGFUL VOTE” PARLAMENTARE

Il **29 marzo**, il giorno in cui il Regno Unito sarebbe dovuto uscire dall'Europa i Comuni hanno votato per la terza volta sull'accordo di recesso. Come abbiamo visto l'Europa aveva chiesto al Paese di approvare il *withdrawal agreement* entro questa data per uscire prima del 22 maggio, evitando così le elezioni europee.

Per rispettare il divieto espresso dallo *Speaker* di votare per una terza volta un documento già respinto dalla Camera, la May ha chiesto di votare solo sull'accordo di recesso e non sulla dichiarazione politica.

La Premier, inoltre, aveva anche promesso che si sarebbe dimessa nel caso in cui l'accordo fosse stato approvato, in modo da far guidare dal suo successore le trattative per i futuri rapporti con l'Europa. Ma per la terza volta la Camera dei Comuni ha respinto l'accordo, anche se con una maggioranza meno schiacciante delle prime due (344 No e 286 Sì).

### L'EUROPEAN UNION (WITHDRAWAL) ACT 2019 E LA "FLEXTENSION"

A seguito della terza sconfitta parlamentare la May ha aperto il dialogo con l'opposizione laburista per cercare di raggiungere un'intesa; la missione tuttavia appare impossibile, considerate le profonde differenze presenti tra i partiti. La sola prospettiva di dialogare con i Laburisti ha spinto il **3 aprile** due sottosegretari a dimettersi. David Lidington sta conducendo le trattative per il Governo e sono stati istituiti gruppi di lavoro trasversali su sicurezza, protezione ambientale, diritti dei consumatori e dei lavoratori che vedono lavorare insieme i ministri e i loro corrispettivi ombra.

Nel frattempo, il **2 aprile** la deputata laburista Yvette Cooper ha presentato, insieme al conservatore Oliver Letwin, e con il sostegno di un gruppo trasversale di deputati, un disegno di legge per evitare l'uscita senza accordo e obbligare il Governo a chiedere la proroga dell'articolo 50. L'[European Union Withdrawal Act 2019](#) è stato approvato in tempi record: ha superato il vaglio dei Comuni già il **3 aprile**, per un solo voto (313 a favore e 312 contrari), è poi passato ai Lords i quali hanno introdotto alcune modifiche. Dopo essere stato riapprovato dai Comuni con 392 voti a favore e 307 contrari, ha ricevuto il *royal assent* l'**8 aprile**.

La legge limita il potere discrezionale di scelta del Premier, obbligando l'esecutivo a rispettare il risultato della votazione della Camera dei Comuni su una mozione con cui si chiede l'estensione del periodo di permanenza nell'Unione ("That this House agrees for the purposes of section 1 of the European Union (Withdrawal) Act 2019 to the Prime Minister seeking an extension of the period specified in Article 50(3) of the Treaty on European Union to a period ending on [...]"), mozione che doveva essere votata il giorno successivo all'approvazione della legge. Inoltre l'*Act* ha semplificato, trasformandola da affermativa a negativa, la procedura di controllo sui futuri *statutory instruments* destinati a cambiare la data dell' "exit day".

La Premier ha presentato quindi una mozione in cui ha chiesto una proroga al 30 giugno, ma poi l'**11 aprile** ha comunicato ai Comuni che l'Europa aveva concesso una

estensione flessibile (*flextension*) dell'articolo 50 fino al 31 ottobre, auspicando che, dopo i forti contrasti tra Parlamento e Governo, la pausa possa condurre a trovare una soluzione. In caso di mancata approvazione dell'accordo il Paese uscirà il 31 ottobre. In caso di approvazione dell'accordo si prevedono 6 date differenti per l'uscita, vale a dire il primo di ogni mese, da giugno a novembre.

La rapidità dell'*iter* ha sollevato profonde critiche da parte dei *Brexiters* dato che ancora una volta la Camera dei Comuni ha preso il controllo dell'ordine del giorno delle sedute per forzare l'approvazione di un disegno di legge che non era "governativo" e aveva quindi meno possibilità di successo.

I costituzionalisti britannici, inoltre, si sono interrogati in merito alla possibilità del Governo di rivolgersi alla Regina perché rifiutasse di dare l'assenso al disegno di legge Cooper, oppure interrompesse la sessione parlamentare per evitare di concludere l'*iter*.

---

## IL PROXY VOTE APPROVATO DAI COMUNI

Il **29 gennaio** la *House of Commons* ha approvato l'introduzione del voto per procura per i deputati che siano costretti ad assentarsi perché in congedo parentale. Il voto per procura non sarà sempre consentito, sarà escluso ad esempio nelle votazioni per le mozioni disciplinate dal *Fixed-term Parliaments Act 2011* e in quelle dirette a chiudere il dibattito (*closure motions*). La regola sarà sperimentata per un anno e poi il *Procedure Committee* valuterà i risultati della sua applicazione e l'opportunità di mantenerla in vigore.

Si ricorda inoltre che ai Comuni vige la prassi del così detto "pairing system" secondo il quale, nel caso in cui un deputato sia assente per motivi di salute o per maternità, un deputato del partito che avrebbe votato in modo opposto non partecipa al voto, in modo da evitare che l'assenza del collega sia determinante per il destino del provvedimento in esame. La Camera ha deciso di sperimentare il *proxy vote*, pur mantenendo in vigore il *pairing*, a seguito di alcuni episodi in cui quest'ultimo non era stato rispettato.

La riforma è stata immediatamente applicata il giorno della sua approvazione, dato che Tulip Siddiq, che il 15 gennaio era stata costretta a rinviare il parto cesareo per partecipare alla votazione sull'accordo di recesso, ha votato per procura.

---

## GOVERNO

---

### DIFFICOLTÀ DEL GOVERNO MAY

Come abbiamo anche visto nella sezione *Parlamento*, diversi sono stati i contrasti interni al Governo May in questo quadrimestre, tanto che la *premiership* della May appare oramai in scadenza.

Nel corso della sua esperienza di governo moltissimi sono stati i ministri e i sottosegretari che si sono dimessi, 13 solo nel primo quadrimestre del 2019, sia *Leavers* che *Remainers*, tutti in contrasto con le scelte della Premier sulla *Brexit*.

---

## RAPPORTO SULL'IMPATTO DEL NO DEAL

Il **26 febbraio** il Governo ha pubblicato il rapporto [\*Implications for Business and Trade of a No Deal Exit on 29 March 2019\*](#) nel quale ha illustrato l'impatto dell'eventuale *no deal* per gli affari ed il commercio. Il rapporto ha evidenziato il rischio di ritardi negli approvvigionamenti di cibo, in particolare frutta e verdura, in gran parte importati dall'Unione. La pubblicazione del documento si deve alla richiesta della deputata conservatrice Anna Soubry e del laburista Chuka Umunna, entrambi poi usciti dai rispettivi partiti ed entrati nel nuovo *Independent Group*.

## AUTONOMIE

---

### SCOZIA

Il **14 gennaio** l'ex *first minister* scozzese Salmond, in carica dal 2007 al 2014 è stato arrestato perché accusato di molestie sessuali. L'accusa si deve ad un'inchiesta svolta dall'attuale Governo guidato dalla Sturgeon che ha poi portato all'indagine della polizia. Salmond aveva a sua volta fatto causa al Governo per il modo in cui era stata gestita l'inchiesta. L'**8 gennaio** la *Court of Session* di Edimburgo aveva accolto le ragioni dell'ex *first minister* e giudicato il comportamento dell'attuale esecutivo "unlawful in respect that they were procedurally unfair".

Il **21 febbraio** il parlamento scozzese ha approvato il proprio bilancio con 66 voti a favore e 58 contrari. Come noto lo *Scotland Act 2016* ha attribuito maggiori poteri in materia fiscale alla Scozia.

Appare interessante notare che lo *Scottish National Party* ha potuto contare sull'appoggio dei Verdi, ma non su quello dei Laburisti e dei Liberal Democratici, partiti che avevano condizionato il loro sostegno alla rinuncia da parte dello *Scottish National Party* di richiedere un ulteriore referendum per l'indipendenza. La questione del referendum per l'indipendenza infatti sta di nuovo assumendo un ruolo centrale nel dibattito politico scozzese a motivo delle incertezze legate alla *Brexit* e della profonda frattura tra il Governo Sturgeon e quello May.

La Sturgeon, infatti, il **24 aprile** ha dichiarato che, in caso di *Brexit*, cercherà di ottenere dal Regno Unito il potere di indire un nuovo referendum per l'indipendenza prima del

2021, anno delle prossime elezioni di Holyrood. Il **25 aprile** tale ipotesi è stata esclusa dal *Cabinet Office Minister* David Lidington.

La Sturgeon vorrebbe seguire una procedura diversa rispetto a quella che aveva condotto al referendum del 2014 e avrebbe intenzione, entro l'anno, di fare approvare dal Parlamento scozzese un "framework Bill" che disciplini la normativa referendaria in Scozia. Tale legge potrebbe essere approvata senza il consenso di Londra. Secondo la *first minister* se la volontà di tenere un referendum per l'indipendenza fosse sostenuta dalla maggioranza degli scozzesi, "then no UK government will be able to stop the will of the people or stop that will being expressed". A tal fine la Sturgeon vorrebbe da un canto iniziare i colloqui con i leader dei partiti di opposizione presenti in Scozia per ottenere il consenso trasversale sul tema; dall'altro dare vita ad una *Citizens' Assembly* che affronti il tema del futuro della Scozia.

La richiesta di un nuovo referendum era stata già avanzata dalla Sturgeon nel 2017, ma a seguito del deludente risultato alle elezioni di Westminster del giugno di quell'anno la *first minister* aveva preferito rinviare la questione anche per comprendere il modo in cui si sarebbe delineata la *Brexit*.

---

## GALLES

Il **12 febbraio** è stato presentato il [\*Senedd and Elections \(Wales\) Bill\*](#). Si tratta di un disegno di legge presentato da un comitato parlamentare che vuole modificare il nome del Parlamento scozzese in *Senedd* o in *Welsh Parliament* e attribuire l'elettorato attivo ai cittadini che abbiano compiuto 16 anni di età.

Inoltre, sempre in materia elettorale, si ricorda che l'Assemblea ha approvato una mozione nella quale si è espressa a favore della concessione del diritto di voto ai detenuti nelle elezioni gallesi, in contrasto con la politica del governo nazionale.

In materia di *Brexit* il governo gallese ha proposto l'istituzione di un *Council of the British Isles* nel quale possano essere rappresentati il Governo del Regno e quelli devoluti e che abbia competenza in materia di *devolution*. Una proposta che ha suscitato diverse critiche sia perché non appare chiaro chi dovrebbe rappresentare l'Inghilterra sia perché tale organismo mal si concilia con il principio della sovranità del Parlamento.

---

## IRLANDA DEL NORD

La situazione di stallo in cui si trova il nord Irlanda dura ormai dal gennaio 2017, ma nell'ultimo quadrimestre le tensioni si sono acuite. Senza dubbio hanno contribuito a rendere il clima più teso le questioni del confine interno all'isola e della clausola di salvaguardia (*backstop*) prevista all'interno dell'accordo di recesso, questioni che, peraltro, sono tra le principali cause della triplice bocciatura da parte del Parlamento di Londra. La questione del *backstop* è molto delicata perché il ritorno ad un confine fisico tra le due parti

dell'isola potrebbe comportare gravi conseguenze sulla popolazione e mettere ancora più in crisi il difficile equilibrio interno. Appare evidente che per ristabilire tale equilibrio tra le due comunità diviene di primaria importanza la ricostruzione di un rapporto di fiducia reciproco.

La crisi di questi mesi è stata peraltro accentuata dall'*escalation* di violenza che ha coinvolto, in particolare, la città di Derry (Londonderry) facendo tornare alla mente il periodo dei *Troubles*. Il **20 gennaio** una autobomba è esplosa fuori del tribunale, fortunatamente senza causare vittime e l'attentato è stato attribuito alla nuova IRA, fazione dissidente contraria agli accordi di pace del 1998.

Il **19 aprile**, poi, sempre a Derry, Lyra McKee, giovane giornalista è stata uccisa da colpi di arma da fuoco durante uno scontro tra la polizia ed alcuni manifestanti. La morte della giornalista è stata considerata dalla polizia un atto terroristico compiuto dalla nuova IRA, che infatti si è assunta la responsabilità dell'omicidio dopo alcuni giorni.

La morte della giornalista ha provocato lo sdegno unanime di tutte le forze politiche nord irlandesi le quali hanno emanato una dichiarazione congiunta di condanna dell'accaduto. Proprio durante il funerale della giornalista il **26 aprile** la Premier Theresa May ed il Taoiseach Leo Varadkar hanno comunicato, in una dichiarazione comune, che il 7 maggio riprenderanno i colloqui per ripristinare il governo nord irlandese. La notizia è stata confermata anche dalla *Northern Ireland Secretary* Karen Bradley e dal ministro degli esteri irlandese Simon Coveney.