



Dalla *Brexit* all'emergenza sanitaria. Il Regno Unito sperimenta la forma di governo parla-virtuale *

di Giulia Caravale**

Il quadrimestre preso in esame in questo lavoro è stato profondamente segnato dalla pandemia causata dalla diffusione del Covid - 19. Una situazione di emergenza senza precedenti che ha messo a dura prova anche l'ordinario funzionamento delle istituzioni e ha dato il via ad inedite dinamiche nel rapporto Governo – Parlamento.

L'anno si era aperto con la celebrazione del successo politico di “King Boris” il quale, forte della solida maggioranza ai Comuni conquistata alle elezioni dello scorso dicembre, era riuscito a raggiungere l'obiettivo del “get Brexit done”, ripetuto ossessivamente nel corso della campagna elettorale. Durante il mese di **gennaio**, infatti, il Governo aveva presentato e fatto approvare l'[European Union \(Withdrawal\) Act 2020](#), atto che è andato ad integrare e a modificare l'altra legge sulla *Brexit*, il *Withdrawal Act* del 2018, il cui *iter* era stato molto travagliato.

È proprio la comparazione tra i differenti *itinerari legis* dei due atti a dare il senso del profondo cambiamento dei rapporti di forza esistenti tra Parlamento e Governo, determinato dalle elezioni del dicembre 2019. Mentre, infatti, l'approvazione della legge del 2018 aveva richiesto quasi un anno, era stata frutto di diversi compromessi pure con la Camera dei Lords e aveva visto il Governo May sconfitto 16 volte, la legge del 2020 è stata, invece, approvata in pochissimi giorni, senza incontrare alcun ostacolo ai Comuni ed è stata oggetto solo di un timido tentativo dei Lords di introdurre poche modifiche, immediatamente bloccato dalla Camera elettiva.

Le differenze riguardano non solo la procedura parlamentare, ma anche la sostanza. La legge del 2018 aveva riconosciuto, in linea con la *ratio* della sentenza Miller del gennaio 2017, un ruolo di rilievo al Parlamento nel processo *Brexit* attraverso la previsione del *meaningful vote* dei Comuni, che di fatto ha impedito l'uscita dall'Unione, rinviandola di quasi un anno. La nuova legge ha invece abrogato il *meaningful vote* parlamentare e ha ridimensionato il ruolo del

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

Parlamento, limitandone la possibilità di influenzare le future fasi delle trattative durante il periodo di transizione che si concluderà a fine anno.

Una prima versione del *Withdrawal bill* era stata presentata ad ottobre, nella precedente legislatura in cui il Governo non aveva la maggioranza assoluta, e, come noto, non era stata approvata prima dello scioglimento anticipato. Il disegno di legge di ottobre aveva attribuito al Parlamento un ruolo di collaborazione e di controllo sull'Esecutivo in merito ai negoziati sui futuri rapporti durante il periodo di implementazione. La solida maggioranza su cui si fonda il nuovo Governo Johnson ha, invece, ridimensionato lo spazio riservato al Parlamento nel nuovo *Withdrawal Act* e, al contempo, ha vietato all'Esecutivo di chiedere un'estensione del periodo di transizione. Tale possibilità era stata fissata dall'art. 126 dell'accordo di recesso, il quale dispone che la richiesta possa essere avanzata nell'ambito del *joint committee* composto da rappresentanti britannici ed europei.

Infine, mentre la legge del 2018 aveva ricevuto l'approvazione della *legislative consent motion* da parte dell'Assemblea gallese, ma non di quella scozzese (quella nord irlandese all'epoca non era in attività), il *Withdrawal Act* del 2020 passerà alla storia anche perché, per la prima volta in questi 20 anni, il **21 gennaio**, tutte e tre le Assemblee devolute hanno bocciato la *legislative consent motion*; una votazione priva di conseguenze di natura giuridica, ma di grande valore simbolico e decisamente emblematica dei rapporti politici esistenti tra le nazioni del Regno.

Sui dettagli del testo di legge rinvio alle pagine successive. Qui aggiungo solo che in questi mesi stanno procedendo i negoziati tra Regno Unito e Unione Europea, negoziati resi complessi non solo dall'emergenza sanitaria, ma soprattutto dal fatto che ancora insanabili appaiono le differenze tra le posizioni dell'Unione europea e del Regno Unito, ad esempio in materia di concorrenza, diritti dei lavoratori, diritti sociali, pesca, ambiente, giustizia. Si tratta di temi su cui era stato, invece, raggiunto un accordo di massima tra le parti ad ottobre scorso, accordo che era confluito nella nuova dichiarazione politica. La ferma opposizione del Regno Unito all'ipotesi di richiedere l'estensione del periodo di implementazione evidenzia come lo spettro del *no deal* continui ad aleggiare e a caratterizzare i rapporti UK-UE.

La *Brexit* per anni aveva monopolizzato l'agenda politica britannica, finendo anche per stancare l'elettorato che, nel voto del 12 dicembre, aveva evidentemente chiesto di voltare pagina. Nessuno avrebbe potuto immaginare che il Paese si sarebbe trovato, invece, subito dopo la *Brexit*, ad affrontare un'emergenza senza precedenti. E se la gestione del lungo processo *Brexit*, come abbiamo più volte avuto modo di sostenere, ha condotto ad inedite modalità di sviluppo della forma di governo, l'emergenza sanitaria – da questo punto di vista – non sembra essere da meno.

In proposito bisogna ricordare che la schiacciante vittoria del 12 dicembre del partito conservatore, unita allo stile decisionista della *leadership* di Johnson, ha contribuito a riportare la forma di governo britannica nell'alveo del più consueto modello Westminster, dopo almeno un decennio di governi deboli e di dominio del Parlamento. Un ritorno alla tradizione del "governo del Primo Ministro" testimoniata anche dal fatto che, in questi primi mesi, Johnson, grazie ai consigli del suo più stretto consulente Dominic Cummings, sta mettendo in atto un

piano di centralizzazione del potere nelle sue mani, attraverso la riorganizzazione della *machinery of government*, e l'introduzione di alcune riforme dirette a rafforzare la funzione di coordinamento del Capo del Governo. Un progetto che si stava attuando gradualmente prima della pandemia e che si era manifestato nel rimpasto governativo del **13 febbraio**, caratterizzato dall'allontanamento di diversi ministri, tra cui il Cancelliere dello Scacchiere, reo di essersi opposto al progetto del Premier, e del ministro dell'Irlanda del Nord, nonostante lo storico successo ottenuto il mese precedente nel far ripartire le istituzioni nazionali dopo tre anni di crisi, perché considerato troppo autonomo rispetto al Premier e da quest'ultimo accusato di avergli nascosto alcuni dettagli dell'accordo.

L'esplosione della pandemia ha rallentato il piano di Johnson sia per l'esigenza di un coordinamento con gli altri ministri nella gestione della crisi, sia per la necessità di una maggiore collaborazione con le nazioni devolute, sia perché il Primo ministro stesso si è ammalato ed è stato costretto ad affidare temporaneamente la guida del Paese al ministro degli esteri Raab e al Consiglio di Gabinetto.

Bisogna peraltro osservare che la gestione della pandemia da parte del Governo Johnson è stata oggetto di molte critiche. Il Premier è stato accusato di aver sottovalutato, in un primo momento, la portata dell'emergenza: egli aveva teorizzato un approccio *soft* nei confronti della crisi sanitaria, aveva fatto sua la teoria dell'immunità di gregge e si era limitato a dare consigli di buon senso su alcune pratiche igieniche e di distanziamento sociale, senza voler introdurre alcuna limitazione. Una sottovalutazione che da un canto è testimoniata dal fatto che il Premier non ha partecipato a molte delle riunioni del Comitato per le emergenze nazionali (COBRA) incaricato di affrontare il problema; e, dall'altro appare ancora più grave alla luce del fatto che sin da **gennaio** erano emersi i potenziali effetti devastanti della pandemia per il servizio sanitario nazionale. Al **17 gennaio** risale, infatti, la pubblicazione del rapporto del team dell'*Imperial College's School of Public Health* guidato da Neil Ferguson, che si era espresso in modo preoccupante sulle reali dimensioni della epidemia e sulla facilità della trasmissione da uomo a uomo. Un allarme sottovalutato dal Premier, all'epoca concentrato soprattutto sulla *Brexit*, e trascurato anche a fine **febbraio** quando, con ancora pochi casi nel Regno Unito, il Governo era stato avvisato del fatto che 27 milioni di cittadini avrebbero potuto ammalarsi e che quindi era assolutamente necessario aumentare i posti in terapia intensiva. Solo dal **20 marzo** il Premier si è convinto a chiudere il Paese, in linea con quanto stava già avvenendo nella maggior parte delle nazioni europee, con inviti alla popolazione e poi, a partire dal **23 marzo**, con una serie di misure coercitive emanate ai sensi del [Public Health \(Control of Disease\) Act 1984](#), successivamente modificato dall'[Health Protection Act 2008](#), e del [Coronavirus Act 2020](#), la legge approvata in tempi molto rapidi che ha conferito poteri eccezionali sia al Governo nazionale, sia a quelli devoluti. La gestione dell'emergenza ha spinto l'Esecutivo a coordinarsi con gli omologhi di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, pure se sono rimaste alcune differenze nella gestione, con maggiori restrizioni nelle nazioni devolute rispetto all'Inghilterra. La definizione di linee guida comuni, il forte consenso delle Assemblee nazionali al *Coronavirus Act* costituiscono esempi importanti di collaborazione, dopo le divisioni causate dalla gestione della

Brexit, ma che tuttavia hanno messo in luce un problema di fondo della *devolution*, vale a dire l'assenza di adeguate sedi di collaborazione e coordinamento intergovernativo.

I ritardi nella gestione dell'emergenza, la confusione delle indicazioni spesso contraddittorie date alla popolazione, il frequente cambio di strategia, gli strumenti normativi utilizzati per limitare i diritti dei cittadini sono tutti temi che nei prossimi mesi saranno oggetto di approfondimento e di indagine sia da parte della dottrina, sia da parte di inchieste parlamentari, ma che lasceranno una traccia profonda sulla carriera politica del Premier. Su tali aspetti ci soffermeremo più avanti nelle sezioni dedicate.

In questa sede dobbiamo ricordare che il **25 marzo**, lo stesso giorno in cui il *Coronavirus Act* ha ricevuto l'assenso reale, la Camera dei Comuni ha approvato una mozione con la quale ha deciso di anticipare la sospensione delle attività per le vacanze pasquali al fine di limitare la diffusione della malattia e di prevedere un ritorno in aula solo il **21 aprile**. Anche la Camera dei Lords ha sospeso le proprie sedute.

La sospensione delle attività parlamentari durante l'emergenza ha un significato soprattutto simbolico, dato che il Parlamento inglese, a parte il caso della peste nera del 1349, non ha mai chiuso né per le emergenze sanitarie, né per le guerre. Molti allora sono stati i timori e le perplessità espresse nei confronti della difficoltà del Parlamento di esercitare il proprio fondamentale ruolo di controllo sulle attività dell'Esecutivo e, al contempo, dell'ampia delega di poteri attribuita al Governo per la gestione dell'emergenza, delega in molti casi priva di controllo parlamentare. Timori accentuati da un canto dal rischio che l'emergenza incidesse pure sull'ordinario funzionamento delle Corti, le quali non avrebbero potuto garantire il pieno controllo sugli *statutory instruments* ministeriali, dall'altro dal fatto che – come abbiamo detto prima – Boris Johnson aveva già impresso, nei mesi precedenti, uno stile autoritario alla sua *premiership*. L'emergenza sanitaria apriva dunque all'ipotesi di un indebolimento, a vantaggio dell'Esecutivo, del Parlamento e delle Corti, anche quest'ultime peraltro – come vedremo – oggetto di un piano di riforma.

Si deve, invece, rilevare che Westminster, al pari delle Assemblee devolute che però sono “native digitali”, è invece riuscito a dimostrare una grande capacità di adeguarsi alle novità. All'esplosione della crisi sanitaria molti commentatori politici avevano evidenziato come l'arretratezza tecnologica e le procedure parlamentari così ancorate nella tradizione potessero rivelarsi un ostacolo insormontabile che avrebbe impedito all'Assemblea di funzionare durante la crisi. Invece, grazie all'importante contributo offerto dallo *Speaker* Hoyle, dal *Procedure Committee* e da tutti i parlamentari di maggioranza e opposizione, la *House of Commons*, in tempi sorprendentemente rapidi, è riuscita ad adeguare le proprie procedure alla nuova realtà condizionata dall'emergenza sanitaria e ad approvare il **21** e il **22 aprile** alcune modifiche temporanee ai propri regolamenti per garantire lo svolgimento dei lavori in forma “ibrida”, in presenza e da remoto, e le votazioni da remoto. Analoghe modifiche sono state introdotte anche nella Camera dei Lords.

Le nuove regole, tra l'altro, conferiscono allo *Speaker* poteri molto ampi, sia per regolare il dibattito, sia per considerare approvata una mozione se presentata con il sostegno dei capo

gruppo dei tre partiti principali, i conservatori, i laburisti e lo *Scottish National Parliament*. Una novità che finisce per escludere dal processo decisionale non solo i partiti minori, ma pure i *backbenchers* che non sempre votano secondo le indicazioni ricevute dai loro partiti. Come è stato affermato “These enhanced powers for frontbenchers are not good precedents for retention once the current emergency is over”.

La capacità di Westminster di adeguarsi in modo rapido alla situazione della crisi, pur con i suoi limiti, appare ancora più eccezionale se si tiene conto dell'arretratezza tecnologica che, come dicevamo, caratterizza le procedure di Westminster. Si deve ricordare, infatti, che da decenni si dibatte la proposta di introdurre modalità di votazioni elettroniche in aula, modalità mai adottate anche per la peculiarità della struttura dell'Assemblea, dove i deputati non hanno a disposizione un banco, dove i seggi sono inferiori al numero di deputati presenti in aula e dove le votazioni avvengono soprattutto attraverso la tradizionale procedura delle *divisions*, procedura che certo non favorisce il mantenimento della distanza di sicurezza tra i deputati. Un attaccamento alla tradizione che si giustifica anche con il fatto che questa procedura di voto consente ai *Whips* dei partiti di controllare il comportamento dei deputati.

Deve essere, quindi, sottolineato come la Camera abbia saputo rispondere in modo pragmatico alla crisi con l'obiettivo di mostrare che il ruolo del Parlamento nel controllo dell'azione dell'Esecutivo non deve mai venir meno, soprattutto nelle situazioni di emergenza. Un compito fondamentale che è stato ugualmente riconosciuto dal *Leader of the House* Jacob Rees-Mogg il quale, alla ripresa delle attività parlamentari, ha evidenziato come l'Assemblea dovesse in ogni modo continuare a svolgere “its vital democratic functions of conducting scrutiny, authorising spending and making laws”.

Se l'emergenza ha ribadito la centralità della funzione parlamentare di controllo, la malattia del Premier ha evidenziato, invece, i pericoli di una eccessiva personalizzazione del potere, i rischi di un vuoto politico, in assenza di una sorta di “designated survivor” che possa sostituire il Primo Ministro durante un impedimento temporaneo o permanente, con il rischio di una crisi del sistema. Il ministro degli esteri Dominic Raab, *First Secretary of State*, che ha avuto il compito di presiedere le sedute del Consiglio di Gabinetto e di gestire l'ordinaria amministrazione durante l'assenza di Johnson, è stato un facente funzioni depotenziato, dato che non aveva il potere di assumere da solo decisioni senza il Consiglio di Gabinetto, né di nominare o revocare altri ministri, né di parlare con la Regina. Appare evidente che se l'impedimento di Johnson si fosse protratto a lungo o se, addirittura, il Premier fosse venuto a mancare, sarebbe stato compito del Consiglio di Gabinetto – nel primo caso - valutare se mantenere la soluzione temporanea di Raab, mentre - nella seconda, più drammatica, ipotesi - invitare la Corona a nominare un successore *ad interim*, in attesa di una nuova elezione del leader all'interno del partito conservatore.

In conclusione possiamo affermare che, in questi mesi che hanno sconvolto il mondo, la reazione delle Assemblee – quella di Westminster e quelle devolute - e la loro capacità di attivare meccanismi di lavoro da remoto per continuare a svolgere il proprio essenziale ruolo costituzionale ha un effetto simbolico importante. Questo appare particolarmente rilevante

soprattutto per la Camera dei Comuni dove la solidissima maggioranza conservatrice presente avrebbe anche potuto considerare fuori di ogni dubbio il sostegno del Parlamento all'azione del Governo. La scelta dei Comuni risulta dunque coerente con quanto affermato nella sentenza *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)* dello scorso settembre. Come noto la Corte suprema aveva ribadito che i due pilastri su cui si fonda la Costituzione britannica sono il principio della sovranità del parlamento e quello della “Parliamentary accountability, described by Lord Carnwath in his judgment in the first Miller case as no less fundamental to our constitution than Parliamentary sovereignty As Lord Bingham of Cornhill said in the case of *Bobb v Manning* [2006] UKPC 22, para 13, “the conduct of government by a Prime Minister and Cabinet collectively responsible and accountable to Parliament lies at the heart of Westminster democracy”. Ministers are accountable to Parliament through such mechanisms as their duty to answer Parliamentary questions and to appear before Parliamentary committees, and through Parliamentary scrutiny of the delegated legislation which ministers make. By these means, the policies of the executive are subjected to consideration by the representatives of the electorate, the executive is required to report, explain and defend its actions, and citizens are protected from the arbitrary exercise of executive power”.

Il Parlamento britannico dunque svolge un ruolo essenziale come “guardian of the democracy”, ruolo che non può venire meno neanche di fronte alla pandemia e neanche di fronte all'espansione dei poteri del Primo ministro e dell'Esecutivo.

ELEZIONI

RINVIO DELLE ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Il **13 marzo** il Governo ha annunciato che le elezioni previste per il mese di maggio in 118 *Councils* inglesi, per l'Assemblea di Londra e per 7 sindaci saranno rinviate alla primavera del 2021, dopo che una proposta in tal senso era stata avanza dall'*Electoral Commission* al fine di ridurre la diffusione del virus. Il rinvio delle elezioni è stato disposto dal *Coronavirus Act 2020*, approvato il **25 marzo**.

PARTITI

ELEZIONE DEL LEADER LABURISTA E FORMAZIONE DEL GOVERNO OMBRA

In questi mesi si è svolta la lunga procedura di elezione del leader del partito laburista, dovuta alle dimissioni di Jeremy Corbyn, a seguito della pesante sconfitta elettorale di dicembre. Dopo la presentazione delle candidature a partire dal **7 gennaio**, le votazioni si sono tenute dal **21 febbraio** al **2 aprile** con l'applicazione del sistema elettorale del voto singolo trasferibile.

Il **4 aprile** è stata annunciata la vittoria di Keir Starmer, data da molti per scontata, il quale ha sconfitto le candidate Rebecca Long-Bailey e Lisa Nandy. Il nuovo leader, avvocato e

parlamentare dal 2015, aveva ricoperto il ruolo di ministro ombra per la *Brexit* nel precedente *shadow cabinet* di Jeremy Corbyn. Starmer, infatti, è sempre stato uno dei più accesi sostenitori, all'interno del partito laburista, della permanenza nell'Unione. La *special conference* prevista per annunciare e festeggiare il nuovo leader era stata già annullata il **13 marzo** per l'acuirsi della crisi sanitaria.

Keir Starmer ha formato il suo Governo ombra, che è composto da 15 uomini e 17 donne: entrambe le sfidanti di Starmer sono entrate a farne parte, Rebecca Long-Bailey come *shadow education secretary* e Lisa Nandy come *shadow foreign secretary*. Tra le nuove nomine, si deve evidenziare il ritorno di Ed Miliband, che era stato leader del partito dal 2010 al 2015 e che ha assunto la carica di *shadow business secretary*. Miliband era stato, peraltro, *energy secretary* nel Governo di Gordon Brown.

I commentatori politici hanno cercato di cogliere, nelle scelte del nuovo leader relative alla composizione dell'Esecutivo ombra, alcuni segnali del carattere che egli vorrà imprimere alla propria *leadership* ed hanno evidenziato ed apprezzato lo sforzo di Starmer di mantenere un equilibrio anche territoriale. Egli, infatti, ha nominato politici provenienti da diverse circoscrizioni – peraltro sia favorevoli che contrarie alla *Brexit* -, e non solo principalmente da Londra, come invece aveva fatto Corbyn.

La stampa, anche quella più conservatrice, sta mettendo in luce, poi, come il nuovo Primo Ministro ombra laburista, durante i periodici appuntamenti del *Prime Minister's Question Time* si stia mostrando molto preparato, sicuro di sé e assolutamente determinato ad evidenziare le mancanze del Premier nella gestione della pandemia.

RINVIO DELLE ELEZIONI DEL LEADER LIBERAL DEMOCRATICO

Le elezioni per il leader del partito liberal democratico, previste per luglio e dovute alle dimissioni di Jo Swinson, dopo l'insuccesso elettorale del dicembre scorso, sono state rinviate di anno a causa dell'emergenza sanitaria.

PARLAMENTO

L'EUROPEAN UNION WITHDRAWAL ACT 2020

Come abbiamo detto nell'introduzione, l'*European Union (Withdrawal) Act 2020* ha ricevuto il *royal assent* il **23 gennaio**. La legge ha ripreso, con alcune modifiche, il testo che era stato presentato dal Governo nella legislatura precedente e che Johnson avrebbe voluto far approvare in pochi giorni per consentire la *Brexit* entro il 31 ottobre. Il nuovo *bill* era invece stato presentato ai Comuni il 19 dicembre in un contesto radicalmente rinnovato della nuova legislatura. Il *bill* è stato approvato, senza modifiche, dalla *House of Commons* il **9 gennaio** e poi sottoposto all'esame dei Lords. Questi ultimi hanno introdotto cinque emendamenti, che sono stati tutti respinti dai Comuni. Come abbiamo visto nell'introduzione, per la prima volta nella storia della *devolution* tutte e tre le Assemblee nazionali hanno bocciato la *legislative consent motion* il **21 gennaio**, opponendosi alla volontà di Westminster.

L'atto integra e modifica l'altra legge sulla *Brexit*, il *Withdrawal Act* del 2018, il cui *iter* era stato molto travagliato e lungo. Mentre la legge del 2018 abrogava l'*European Communities Act 1972* a partire dall'*exit day* (la cui data è stata rinviata tre volte), l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, invece, alla *clause 1*, afferma che, pur se abrogata, la legge del 1972 continuerà ad avere effetti anche nel periodo di transizione, pur se dovrà essere interpretata

tenendo conto del fatto che il Regno Unito non è più uno Stato membro. E' compito dell'*European Scrutiny Select Committee* dei Comuni, nella fase di implementazione, valutare se la normativa europea riguarda temi "of vital national interest" per il Paese. In caso affermativo il Parlamento deve esaminarla pure se non ha modo di impedirne l'entrata in vigore, non potendo partecipare alla formazione delle decisioni europee.

La legge del 2020 ha introdotto novità anche per le "retained EU laws", la nuova categoria di atti legislativi nazionali prevista dalla legge del 2018 in cui sarà convertita tutta la normativa europea direttamente applicabile. Mentre la legge del 2018 prevedeva che al momento dell'*exit day* la normativa europea sarebbe stata cristallizzata nelle "retained EU laws", l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, invece, ha rinviato l'entrata in vigore delle "retained EU laws" alla fine del periodo di transizione.

Come abbiamo detto, l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* ha ridimensionato il ruolo del Parlamento a vantaggio di un rafforzamento dell'Esecutivo, in controtendenza con quanto avvenuto nell'ultimo decennio. La legge, infatti, ha ridotto le forme di controllo parlamentare sulle ampie deleghe di potere che consentono al Governo di modificare le "retained EU laws" per adeguarle alla nuova realtà britannica *post Brexit*. In proposito si deve ricordare che l'*House of Lords, Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, il **9 gennaio** ha pubblicato il rapporto [*European Union \(Withdrawal Agreement\) Bill: interim report*](#) invitando il Governo a prevedere forme di controllo adeguate.

Inoltre, mentre la legge del 2018 aveva stabilito che la giurisdizione della Corte europea non avrebbe avuto più effetto nel Regno, e che le passate sentenze sarebbero andate a costituire la categoria delle "retained EU case law", vincolanti per le Corti inferiori e non per quelle superiori, secondo le regole giurisprudenziali vigenti nel *common law*, la nuova legge, alla *clause 26*, ha previsto un'ampia delega ai ministri i quali, entro il 2020, potranno stabilire in che modo anche le Corti inferiori potranno discostarsi dai consolidati precedenti stabiliti dalla sentenze della Corte europea. Peraltro, come vedremo meglio in seguito, durante questi primi mesi di trattative con l'Europa, il tema della giustizia è apparso tra i nodi più difficili da sciogliere.

Merita rilevare inoltre che la legge, alla *clause 32*, ha abrogato la *section 13* dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* la quale prevedeva il *meaningful vote* dei Comuni, il voto dei Comuni sull'accordo di recesso, responsabile in questi anni del rinvio della *Brexit*. La nuova legge, poi, alla *clause 33*, afferma anche che l'accordo di recesso non sarà sottoposto alle procedure ordinarie previste per la ratifica dei trattati internazionali dal *Constitutional Reform and Government Act 2010*.

Per quanto riguarda, poi, la possibilità di chiedere, entro il 30 giugno 2020, un'estensione del periodo di transizione per un massimo di due anni secondo quanto previsto dall'accordo di recesso, Johnson – come abbiamo detto - ha voluto introdurre una ulteriore modifica al testo di ottobre, vietando al Governo tale possibilità e accentuando in questo modo il rischio di un *no deal*.

Infine, la legge ha stabilito che l'accordo di recesso avrà un carattere sovraordinato rispetto alle altre leggi, attuali o future, compreso l'*EU (Withdrawal) Act 2018*. Una disposizione che si giustifica con il fatto che il Regno Unito si è impegnato a garantire all'Europa il rispetto di quanto previsto dall'accordo di recesso. La legge ha ribadito che il Parlamento di Londra rimane sovrano nonostante quanto disposto dallo stesso atto, un'affermazione che assume un carattere sostanzialmente politico, come emerge dall'uso dell'espressione 'it is recognised' scelta dal legislatore, alla quale può essere attribuito lo stesso significato che la Corte suprema, nella sentenza Miller, ha riconosciuto alla *legislative consent convention* contenuta nella legge scozzese del

2016: un significato, cioè, meramente politico e privo di effetti legali. L'atto afferma quindi che la *parliamentary sovereignty* non viene limitata anche se il Parlamento riconosce una rilevanza superiore alle disposizioni dell'accordo di recesso. Si deve perciò concludere che quest'ultimo mantiene il carattere di superiorità goduto fino ad ora dal diritto europeo e, di conseguenza, in futuro le Corti dovranno disapplicare tutte le leggi britanniche ad esso contrarie.

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: LA *CLIMATE ASSEMBLY UK*

Come abbiamo già osservato nelle precedenti "Cronache", nel Regno Unito si stanno diffondendo, soprattutto nelle realtà devolute e in quelle locali, iniziative dal carattere innovativo che prevedono un coinvolgimento diretto dei cittadini e la sperimentazione di forme di democrazia partecipativa.

Tra queste si deve ricordare la [Climate Assembly UK](#), istituita su proposta di sei *Select committees* parlamentari con l'obiettivo di discutere, con l'aiuto di esperti, il tema del cambiamento climatico e della riduzione dei gas serra entro il 2050 e di sottoporre alcune proposte al Governo. La *Climate Assembly UK* è composta da 110 cittadini selezionati tra i 1800 che avevano aderito alla proposta inviata ad un campione rappresentativo di 30.000 persone.

I lavori dell'Assemblea – che si è riunita per la prima volta il **24 gennaio** a Birmingham – sono articolati in dibattiti che si svolgono durante sei fine settimana su diversi temi da trattare. A partire da **marzo**, le riunioni dell'Assemblea si sono svolte da remoto per l'emergenza sanitaria.

HOUSE OF LORDS

Tra le prassi previste nel Regno Unito c'è quella di nominare Lord a vita gli ex *Speaker* della Camera dei Comuni. La stampa il **21 gennaio** ha dato la notizia che il *leader* uscente del partito laburista Jeremy Corbyn avrebbe proposto come nuovo membro della Camera alta, tra gli altri, John Bercow, dato che il Governo non sembra intenzionato a rispettare la prassi in polemica per il modo in cui Bercow ha gestito il dibattito parlamentare sulla *Brexit*.

La notizia che il Governo stia pensando di trasferire la Camera dei Lords in un edificio nel nord dell'Inghilterra è stata accolta con stupore ed è stata aspramente criticata dalla maggioranza dei Pari che ha giudicato la proposta irricevibile. Si ricorda che, da anni, dottrina e mondo politico sono impegnati nella discussione della riforma della Camera dei Lords con una particolare attenzione rivolta al tema della riduzione del numero dei suoi membri e dell'introduzione di una componente elettiva. Ma il cambiamento di sede non era stato mai considerato uno degli aspetti problematici della seconda Camera del Regno Unito.

La Camera dei Lords, in linea con i Comuni, il **25 marzo** ha sospeso le sedute e deciso alcuni [cambiamenti](#) per la ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa. Alla Camera dei Lords l'età media dei componenti è abbastanza elevata (70 anni) e Lord Fowler, il *Lord Speaker* di 82 anni, dal **19 marzo** ha iniziato a lavorare da casa. Peraltro, dato che solo 4 dei suoi possibili 23 sostituti hanno meno di 70 anni, il **23 marzo** è stato deciso che, fino a **luglio**, le sedute potranno essere presiedute anche da altri Pari. Inoltre, sono state rinviate all'**8 settembre** le elezioni dei Pari ereditari.

Le nuove modalità di riunione sono state annunciate dal *Lord Speaker* in una [lettera](#) pubblicata il **7 aprile**. Con una [lettera](#) del **9 aprile** ai Pari è stato, poi, evidenziato che "At this

difficult time we as Parliamentarians need to play our part and show leadership to the country. And as the coronavirus situation remains critical we want to do all we can to keep colleagues safe as well as protecting the staff who will have to be present”. Pertanto è stato annunciato che le attività parlamentari si sarebbero svolte soprattutto da remoto, sia per quanto riguarda i lavori dei comitati, sia per i dibattiti e le interrogazioni. Il **16 aprile** il *Lords Procedure Committee* ha pubblicato una [guida](#) per illustrare meglio le nuove modalità.

Dal **27 marzo** il *Secondary Legislation Security Committee* dei Lords ha aperto una nuova [pagina](#) per elencare tutti gli *statutory instruments* emanati dal Governo in seguito alla pandemia e sottoposti a controllo parlamentare.

FIXED-TERM PARLIAMENTS ACT

Uno degli obiettivi del Governo Johnson – annunciato sia nel *manifesto* del partito conservatore sia nel *Queen’s Speech* del 19 dicembre scorso - è quello di abrogare il *Fixed-term Parliaments Act* 2011.

Come noto, nella legislatura 2017-2019, il Premier aveva per tre volte tentato di far approvare dai Comuni, con la maggioranza prevista dalla legge, la mozione per l’autoscioglimento e, alla fine, il Parlamento aveva approvato l’*Early Parliamentary General Election Act 2019* che – senza seguire le procedure del *Fixed-Term Parliament Act 2011*- aveva indetto le elezioni per il 12 dicembre. Il *Fixed-Term Parliament Act 2011* era stato approvato per blindare l’alleanza di governo tra conservatori e liberal democratici e nella legislatura 2017-2019 si era rivelato un ostacolo al sostanziale potere di scioglimento del Premier divenendo così uno strumento che ha contribuito a rafforzare il Parlamento.

Al di là dei progetti governativi, si ricorda che la legge del 2011 prevede, alla *section 7*, che “An amendment or repeal made by this Act has the same extent as the enactment or relevant part of the enactment to which the amendment or repeal relates.

(4)The Prime Minister must make arrangements—

(a)for a committee to carry out a review of the operation of this Act and, if appropriate in consequence of its findings, to make recommendations for the repeal or amendment of this Act, and

(b)for the publication of the committee’s findings and recommendations (if any).

(5)A majority of the members of the committee are to be members of the House of Commons.

(6)Arrangements under subsection (4)(a) are to be made no earlier than 1 June 2020 and no later than 30 November 2020”.

Si tratta di una disposizione, introdotta all’epoca grazie al contributo fornito dalla Camera dei Lords, e che – nell’ottica del *post-legislative scrutiny* – prevede dunque l’istituzione di un Comitato parlamentare tra il 1 giugno e il 30 novembre 2020 per esaminare il testo e il suo funzionamento concreto.

E’ auspicabile, allora, che l’istituzione di tale Comitato possa portare il Parlamento a svolgere un ampio dibattito, il più possibile trasversale, sul tema, alla luce peraltro del fatto che anche il partito laburista aveva previsto l’abrogazione della legge nel suo *manifesto*.

TERRORIST OFFENDERS (RESTRICTION OF EARLY RELEASE) ACT 2020

Il **26 febbraio** il [Terrorist Offenders \(Restriction of Early Release\) Act 2020](#) ha ricevuto l’assenso reale. La legge, presentata l’**11 febbraio** ai Comuni, è stata oggetto della procedura

emergenziale. Obiettivo della legge è quello di abrogare la possibilità di scarcerazione automatica dei condannati per i reati di terrorismo che hanno scontato solo la metà della pena e di introdurre l'obbligo del parere preventivo del *Parole Board* che deve autorizzarla, solo dopo che il condannato ha scontato i 2/3 della pena.

L'approvazione della legge si deve ai recenti attacchi a Londra, quello di Streatham, a sud della città, del **3 febbraio**, e quello del 29 novembre scorso vicino al *London Bridge*, entrambi compiuti da persone che erano state appena rilasciate.

La legge è stata approvata in tempi molto rapidi pure al fine di evitare la scarcerazione – prevista a fine **febbraio** - di Mohammed Zahir Khan, terrorista condannato a 4 anni e mezzo di carcere. Khan ha fatto ricorso reputando la legge discriminatoria nei confronti dei musulmani

Anche Lord Carlile of Berriew, già *Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, ha evidenziato che tale legge potrebbe essere lesiva dei diritti umani. La sentenza è prevista per il mese di maggio.

SIMPLIFICATION OF THE IMMIGRATION RULES

Il **13 gennaio** la *Law Commission* ha pubblicato un interessante rapporto sulla [Simplification of the Immigration Rules](#) nel quale ha giudicato la normativa vigente nel Regno Unito in materia di immigrazione estremamente complicata, confusa e di difficile interpretazione da parte dei giudici. A tal fine ha indicato alcune raccomandazioni dirette non già a riformare la materia, ma a rendere le regole “simpler and more accessible to the user”.

SELECT COMMITTEES

Il **29 gennaio**, all'interno della Camera dei Comuni, sono stati eletti i presidenti dei *Select Committees*, secondo le nuove procedure introdotte a partire dal 2010. L'elezione riguarda solo alcuni Comitati e la distribuzione delle presidenze dipende dalla consistenza numerica di ogni partito.

RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

Come noto, nel 2011 è stata introdotta una legge che ha previsto la riduzione del numero dei deputati da 650 a 600. La riforma non è stata però ancora applicata per il mancato accordo sulla ridefinizione dei collegi elettorali.

Il **25 marzo** Chloe Smith, *Cabinet Office minister*, ha affermato che l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea aumenterà la mole di lavoro del Parlamento e che quindi viene meno l'esigenza di ridurre il numero dei deputati. Nonostante ciò, il Governo si è impegnato a rivedere le dimensioni dei collegi in modo da renderli più uniformi.

La decisione ha suscitato il plauso dall'*Electoral Reform Society* che aveva espresso preoccupazione per il fatto che la riduzione del numero dei deputati avrebbe potuto alterare il principio di responsabilità politica e avrebbe potuto minare anche l'efficacia del controllo parlamentare sull'Esecutivo.

CORONAVIRUS ACT

Come abbiamo detto nell'introduzione, il **19 marzo** il Governo britannico ha presentato ai Comuni il [Coronavirus Act 2020](#), il quale è stato approvato in un solo giorno, il **23 marzo**, ed

è stato poi sottoposto all'esame della Camera dei Lords tra il **24** e il **25 marzo**. Il *bill* è stato oggetto della procedura di emergenza riservata alla *fast-track legislation*¹.

La legge, molto lunga e complessa, ha definito le diverse misure volte a combattere la diffusione dell'epidemia, misure che appaiono in linea con quanto sta avvenendo in molti dei Paesi colpiti dall'emergenza sanitaria. La legge, innanzi tutto, ha rafforzato i poteri del Governo nel contrastare il diffondersi dell'epidemia attraverso il conferimento di ampie deleghe, che non sempre sono oggetto di controllo parlamentare, e che possono anche abrogare o sospendere le leggi. In particolare gli ambiti di intervento, legislativi e – soprattutto – regolamentari, riguardano lo svolgimento dei processi, la chiusura di locali, negozi e attività economiche non essenziali, l'obbligo di quarantena per i contagiati, il divieto di assembramenti, la chiusura delle scuole su tutto il territorio nazionale. Inoltre, alcune disposizioni hanno avuto ad oggetto la garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali, consentendo, ad esempio, di richiamare in servizio il personale sanitario in quiescenza o i giovani prossimi alla laurea in medicina, di aumentare il numero dei volontari o di semplificare alcune procedure in vigore nella Sanità. La legge interviene anche a sostegno economico delle famiglie e delle imprese e dispone il rinvio di un anno delle elezioni locali.

La legge ha previsto, all'art. 89, una *sunset clause* che ha stabilito in due anni la durata delle disposizioni e ha assegnato ai Ministri la facoltà di valutare se mantenere la validità di alcune disposizioni per altri sei mesi. Inoltre, grazie all'accordo raggiunto con le opposizioni, la legge ha disposto, all'art. 98, una "Six-month parliamentary review", che garantisce il controllo del Parlamento sulle misure adottate, dando la possibilità a Westminster di revisionare l'atto ogni sei mesi. L'atto impone, poi, al Governo di pubblicare ogni due mesi un rapporto sull'andamento delle misure adottate e sulla valutazione della sussistenza delle condizioni emergenziali, rapporto che deve essere presentato al Parlamento o comunque reso pubblico nel caso in cui il Parlamento non si possa riunire. Si prevede, infine, che la Camera dei Comuni e quella dei Lords dovranno riesaminare e discutere le misure adottate dopo un anno dall'entrata in vigore della legge (o comunque entro 14 giorni dalla ripresa dei lavori parlamentari nel caso in cui per quella data le attività fossero sospese), sempre nell'ipotesi in cui tali disposizioni saranno ancora vigenti.

Si deve evidenziare che la legge è stata approvata senza la sospensione da parte dell'Esecutivo della Convenzione europea, possibilità prevista dallo *Human Rights Act*.

LA CAMERA DEI COMUNI ALLA PROVA DEL CORONAVIRUS

Dopo aver approvato il *Coronavirus Act 2020* che ha conferito ampie deleghe all'Esecutivo nella gestione dell'emergenza, e dopo che lo *Speaker* il **23 marzo** aveva annunciato che il *quorum* per la validità delle votazioni attraverso le *divisions* poteva essere inferiore al 40 previsto dai regolamenti, come abbiamo detto nell'introduzione, la Camera dei Comuni il **25 marzo** ha approvato una [mozione](#), presentata dal *Leader of the House of Commons* Jacob Rees-Mogg, per sospendere le attività parlamentari fino al **21 aprile**, estendendo il periodo di tre settimane di chiusura già previsto per le vacanze di Pasqua.

Lo *Speaker* Hoyle si è molto impegnato per riuscire a conciliare la sicurezza sanitaria con la necessità del Parlamento di svolgere tutte le sue essenziali funzioni, anche per offrire al Paese un modello da seguire ed una guida per i cittadini.

¹ Sul testo della legge sia consentito il rinvio a G. Caravale, *Il Coronavirus Act 2020. Le misure adottate dal Regno Unito per affrontare l'emergenza Covid-19*, pubblicato nel presente numero di questa rivista

Così Hoyle - sollecitato, fin dall'**11 marzo**, da una [lettera](#) di Karen Bradley presidente del *Commons Procedure Committee* alla quale ha [risposto](#) il **13 marzo** - ha cercato di trovare possibili forme alternative di riunione e votazione. A tal fine, il **16 marzo** il *Clerk* della *House of Commons* ha indirizzato al *Commons Procedure Committee* un [memorandum](#) sulle possibili modifiche delle procedure parlamentari durante l'emergenza Covid-19, mentre, il **23 marzo**, Karen Bradley ha [scritto](#) al *Chief Whip* del Governo per illustrare alcune proposte volte a garantire che le sedute delle Commissioni parlamentari si svolgano da remoto.

Il **27 marzo**, lo *Speaker* ha indirizzato una [lettera](#) ai deputati con cui ha autorizzato i *Select Committees* a continuare, fino al **30 luglio**, le loro attività da remoto in modo da garantire lo svolgimento della loro funzione di controllo sull'Esecutivo. Nella lettera lo *Speaker* ha illustrato anche le procedure e gli strumenti tecnologici che erano allo studio per consentire la prosecuzione dei lavori dell'Assemblea. Egli ha ammesso che la Camera dei Comuni, le cui procedure di voto sono ancora molto legate alla tradizione, si è trovata tecnologicamente impreparata a gestire tale emergenza e si è ripromesso di dar vita, una volta terminata la crisi, ad uno *Speaker's Working Group* con l'obiettivo di "analyse the lessons we can learn and establish what solutions are needed (technologically, procedurally and logistically) to make us more robust in the future".

Nel mese di **marzo** l'*Education Committee* e il *Joint Committee on Human Rights* hanno avviato alcune inchieste per esaminare le attività dell'Esecutivo di fronte all'emergenza Covid-19, e le *human rights implications* delle misure governative. Merita evidenziare inoltre che i *Select Committees* dei Comuni hanno continuato a svolgere le loro attività da remoto, anche durante la sospensione delle sedute parlamentari. Un esperimento giudicato in modo positivo per gli indubbi risvolti pratici, tanto che si è discusso altresì della possibilità di continuare ad utilizzare questa modalità perfino a conclusione dell'emergenza.

Come abbiamo visto nell'introduzione, la consapevolezza mostrata da Hoyle in merito all'inadeguatezza tecnologica della Camera dei Comuni si è tradotta in uno stimolo importante che ha permesso ai *Commons*, in tempi sorprendentemente rapidi, di adeguare le proprie procedure basate su usi radicati nella tradizione, alla nuova realtà condizionata dall'emergenza sanitaria. Un successo che si deve anche al sostegno alle modifiche sperimentali mostrato sia dal Governo che dall'opposizione. In proposito si ricorda che il **31 marzo** più di 100 deputati laburisti, liberal democratici e dello SNP hanno firmato una lettera indirizzata al *Clerk of the House of Commons* a cui hanno chiesto la creazione di un "digital parliament", evidenziando come, in circostanze eccezionali, il Parlamento dovesse lavorare "exceptionally".

Lo *Speaker* Hoyle, il **1 aprile**, è tornato sul tema della necessità di far continuare i lavori dei Comuni garantendo la sua attività virtuale nel caso in cui, alla ripresa dei lavori, la crisi del Coronavirus fosse stata ancora così grave. Egli ha dunque scritto una [lettera](#) al *Leader of the House*, Jacob Rees-Mogg, attraverso cui, da un canto, far presente al Governo la necessità di consentire alla Camera dei Comuni di lavorare in sicurezza e, dall'altro, chiedere quale fossero i piani relativi ad eventuali estensioni della sospensione delle attività parlamentari. Hoyle ha anche invitato l'Esecutivo ad organizzare un incontro tra il Governo e i presidenti dei *Select Committees* in modo da consentire, durante la sospensione delle attività parlamentari ordinarie, di proseguire l'opera di controllo svolta dai Comuni sul Governo, soprattutto in relazione all'andamento della crisi e alla sua gestione. Attraverso un'altra [lettera](#) lo *Speaker* ha, poi, chiesto al *Clerk of the House*, John Benger, aggiornamenti sulle modalità di connessione da remoto per i lavori parlamentari.

Nel frattempo il **1 aprile** si è riunito il *Commons Procedure Committee* che il **6 aprile** ha scritto una [lettera](#) allo *Speaker* nella quale ha espresso alcuni dubbi sulle modalità di votazione, lettera a cui lo *Speaker* ha [risposto](#) il **14 aprile**.

La *House of Commons Commission* - organismo presieduto dallo *Speaker* e a cui partecipano il *Leader of the House*, lo *Shadow Leader of the House* e un deputato del terzo partito ai Comuni, lo SNP, e ha il compito di supervisionare l'attività e i servizi della Camera -, si è riunito virtualmente il **6** e il **16 aprile** per organizzare le attività parlamentari da remoto. Nella seduta del **16 aprile** la *Commission* ha [deciso](#) di dar vita ad una *Hybrid House of Commons*, consentendo ai deputati di partecipare ai lavori, sia da remoto sia in aula in alcune ipotesi (*Urgent Questions*, *Oral Statements* e *Oral Questions*).

Il **21 aprile** il *Procedure Committee* dei Comuni ha poi pubblicato il suo rapporto [Procedure under coronavirus restrictions: proposals for remote participation](#) relativo alle proposte avanzate dalla *House of Commons Service* e sostenute dalla *House of Commons Commission*. Il Comitato ha auspicato che tali riforme siano assolutamente temporanee e non durino più di 6 settimane e che qualsiasi eventuale estensione venga approvata dalla Camera.

Il **21 aprile** e il **22 aprile** la Camera dei Comuni ha approvato le mozioni relative alle modifiche temporanee (per ora valide fino al 12 maggio) per i lavori della Camera, introducendo una forma ibrida per i dibattiti, le votazioni e l'attività di controllo, che consente ad un massimo di 50 deputati di essere presenti in aula, nel rispetto delle regole di distanziamento sociale, e ad altri 120 di collegarsi da remoto attraverso alcuni schermi introdotti nell'Assemblea. La Camera dei Comuni inoltre ha approvato modifiche temporanee alle modalità di voto che prevedono le *divisions* da remoto, sulla base di una proposta avanzata dal *Chamber Business Team of the House of Commons Service*.

Le novità procedurali hanno spinto il *Procedure Committee* il **30 aprile** ad avviare un'[inchiesta](#) sui cambiamenti temporanei introdotti alle procedure parlamentari.

Il Regno Unito ha perfino saputo trasformare il proprio Parlamento in un modello da seguire: in proposito appare interessante segnalare che il *Procedure and House Affairs Committee* della Camera dei Comuni canadese, il **30 aprile**, ha organizzato una [riunione](#) da remoto con Matthew Hamlyn, *strategic director of the chamber business team* dei Comuni, insieme a membri dell'Assemblea gallese e scozzese.

GOVERNO

BREXIT

Come noto, dopo più di tre anni dal referendum sulla *Brexit*, il Regno Unito, il **31 gennaio**, è uscito dall'Unione europea. Dal **1 febbraio** ha preso il via il periodo di implementazione che durerà fino alla fine del 2020.

I negoziati di questi mesi sono proseguiti tra le difficoltà legate alla pandemia e le difficoltà legate alle evidenti divergenze tra le posizioni del Regno Unito e dell'Europa.

Il **3 febbraio** Michel Barnier, capo negoziatore per l'Europa, ha proposto una tabella di marcia che prevede la conclusione dei negoziati tra il Regno e l'Unione per il 15-16 ottobre, data in cui è fissata la riunione del Consiglio europeo, in modo da consentire l'entrata in vigore dei nuovi accordi dal 1 gennaio 2021. I negoziati riguardano 11 differenti ambiti, tra cui il commercio di merci, di servizi e investimenti, la concorrenza, l'energia e la cooperazione nucleare, la pesca, i trasporti, la sicurezza sociale, la cooperazione giudiziaria in materia penale.

Sempre il **3 febbraio** il Premier ha pubblicato una [dichiarazione](#) sui futuri rapporti tra Regno Unito ed Europa.

Le differenti posizioni delle parti sono apparse evidenti quando il **27 febbraio** il Governo britannico ha pubblicato [The Future Relationship with the EU The UK's Approach to Negotiations](#) nel quale ha illustrato le sue posizioni e le direttive per il negoziato. Obiettivo del Regno Unito è quello di negoziare un accordo su modello di quello canadese e di stipulare accordi separati nei diversi settori, mentre l'Europa preferirebbe un unico accordo.

Il Regno Unito ha ancora una volta ribadito la sua intenzione di non voler chiedere ulteriori rinvii. Come abbiamo detto, l'accordo di recesso raggiunto ad ottobre prevede la possibilità di chiedere, entro giugno, una proroga del periodo di transizione, ma il *Withdrawal Act 2020* ha vietato ai ministri la possibilità di porre tale richiesta. Dal canto loro sia Michel Barnier sia Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, hanno invece evidenziato come il periodo di implementazione appaia del tutto insufficiente per completare i negoziati.

Il **28 febbraio**, poi, il Governo britannico e la Commissione europea hanno pubblicato [Terms of Reference on the Uk-Eu future relationship negotiations](#) che prevede 5 *round* di negoziati, a partire dal **2 marzo**.

I negoziati sono, dunque, iniziati ufficialmente il **2 marzo**, con un incontro a Bruxelles e sono stati poi rallentati perché sia Michel Barnier sia David Frost si sono ammalati. Nonostante ciò e nonostante le pressioni provenienti sia dal Governo scozzese che dall'Europa, il Governo britannico ha ribadito più volte e con grande fermezza che non chiederà una proroga del periodo di implementazione.

La Commissione europea il **18 marzo** ha pubblicato un [Draft text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom](#) nel quale ha riportato quanto deciso dal Consiglio dell'Unione europea del **25 febbraio** e previsto già nella dichiarazione politica dell'ottobre scorso.

I negoziati sono ripresi il **30 marzo**, con una videoconferenza tra Michael Gove e Maros Sefcovic, Vice-Presidente della Commissione Europea, e sono proseguiti nel mese di **aprile**.

A conclusione dei tre cicli di incontri previsti, le differenze tra le parti risultano ancora profonde, in particolare in materia di pesca, concorrenza, diritti dei lavoratori e sicurezza, cooperazione giudiziaria in materia penale. Per la concorrenza, il Regno Unito non sembra voler dar seguito a quanto previsto dalla dichiarazione politica nel mese di ottobre in relazione al *level playing field* e non vuole aderire alle regole comuni relative ai diritti dei lavoratori, alla sicurezza, all'ambiente e alla qualità dei prodotti, regole che, invece, per l'Europa, sono garanzia di concorrenza leale. Le divergenze riguardano, inoltre, il ruolo delle Corti europee, che dovrebbero rimanere competenti almeno in alcuni conflitti.

Il Governo di Londra sta, peraltro, conducendo una battaglia non solo per arginare la giustizia europea, ma anche per ridimensionare il potere di *judicial review* di quella nazionale.

RIMPARSTO DI GOVERNO E CAMBIAMENTI NELLA "MACHINERY OF GOVERNMENT"

Come anticipato nell'introduzione, tra i progetti di Johnson, rallentati dalla crisi sanitaria, c'è quello di introdurre diverse modifiche alla struttura dell'Esecutivo, al fine di rafforzare la centralità del Premier e la sua funzione di coordinamento. Un progetto coltivato, in modo particolare, dal più stretto consulente di Johnson, Dominic Cummings, e che va ad incidere sul funzionamento della "machinery of government" grazie alla fusione di alcuni ministeri e alla riduzione del numero dei ministri presenti nel Consiglio di Gabinetto.

Il progetto di riforma di Johnson e Cummings si estende anche al *civil service*, ad esempio attraverso l'abolizione del ruolo dei *permanent secretaries* presenti nei dicasteri e l'istituzione di un efficiente "office of the prime minister" che faciliti il controllo da parte del Primo Ministro su tutte le diverse articolazioni dell'amministrazione.

La volontà del Premier di centralizzare il potere emerge, peraltro, anche dalla sua decisione di scegliere in prima persona il *chairman of the intelligence and security committee* e il *chairman of the liaison committee* che fino ad ora erano stati eletti dal Parlamento.

La strategia del Primo ministro è apparsa evidente in occasione del drastico rimpasto di governo operato il **13 febbraio** da Boris Johnson e che ha portato alla sostituzione di 17 ministri i quali erano parte del Governo fin dal mese di luglio. Tra questi, il Cancelliere dello Scacchiere Sajid Javid è stato sostituito da Rishi Sunak; il ministro per l'Irlanda del Nord Julian Smith, che da poco aveva contribuito a risolvere la lunga crisi politica della nazione, da Brandon Kenneth Lewis; la ministra per l'ambiente Theresa Villiers da George Eustice; il procuratore generale Geoffrey Cox da Suella Braverman.

Dopo le elezioni del dicembre scorso, il Premier non aveva apportato sostanziali cambiamenti alla compagine governativa, preferendo aspettare l'attuazione della *Brexit*. L'obiettivo del rimpasto, come dicevamo, è stato quello di rafforzare la guida di Johnson e la sua *leadership* e di centralizzare il controllo della macchina esecutiva, come è stato fatto in passato sia dalla Thatcher sia da Blair. Quanto andiamo dicendo appare confermato dal fatto che tutti i ministri che sono stati allontanati avevano avuto, in questi mesi, contrasti con il Premier. La stampa ha accolto con particolare sorpresa l'allontanamento del Cancelliere dello Scacchiere, che sarebbe stato punito a causa della sua opposizione al progetto di accentramento del potere nelle mani del Premier e alla decisione di quest'ultimo di introdurre nel ministero un gruppo di consulenti di fiducia di Johnson al posto di quelli che affiancavano il Cancelliere.

Molti ministri sono stati separati dai loro tradizionali consulenti per evitare che questi entrassero in rivalità con il *Prime minister's office*. All'interno dell'Esecutivo sono rimasti solo coloro che hanno dimostrato lealtà nei confronti del Primo Ministro e che hanno accolto la nuova lettura "assolutistica" dei poteri di questo. Con la conseguenza che, durante la malattia di Johnson, il Governo è sembrato vacillare perché privo di una guida.

LO SCANDALO WINDRUSH

Nell'aprile 2018 la ministra degli interni britannica Amber Rudd si era dimessa a causa della questione Windrush. La questione era sorta da un'inchiesta giornalistica, la quale aveva dimostrato che la politica perseguita negli ultimi anni dai Governi conservatori contro l'immigrazione clandestina 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.

L'inchiesta giornalistica ha portato all'istituzione di un'inchiesta indipendente sulle politiche di espulsione degli immigrati irregolari condotta da Wendy Williams le cui conclusioni [*Windrush Lessons Learned Review*](#) sono state pubblicate il **19 marzo**. Il rapporto ha stigmatizzato il comportamento del ministero degli interni e la legislazione emanata tra gli anni '60 e gli anni

‘80. La ministra degli interni Priti Patel ha posto di fronte alla Camera dei Comuni le scuse del Governo e dei suoi predecessori.

Si ricorda tuttavia che, l’**11 febbraio**, un mese prima della pubblicazione del rapporto, diversi detenuti di nazionalità giamaicana, ma cresciuti nel Regno Unito, condannati a pene superiori ad un anno per reati penali, erano stati riportati in Giamaica. Il volo di alcuni di questi era stato, tuttavia, bloccato da una decisione di un giudice della Corte d’appello del **10 febbraio**, motivata dal fatto che alcuni detenuti non avevano avuto la possibilità di parlare con i propri avvocati per colpa del malfunzionamento della rete telefonica. Le opposizioni hanno accusato il Governo di non aver imparato nulla dallo scandalo Windrush.

EMERGENZA CORONAVIRUS

Il Governo del Regno Unito ha emanato tra il **28 gennaio** e il **30 aprile** *67 statutory instruments* per la gestione della pandemia. Sul punto si segnala l’interessante lavoro di raccolta degli atti svolto in proposito sul sito della [Hansard society](#).

Il potere normativo dell’Esecutivo in materia di emergenza sanitaria è stato esercitato ai sensi del [Public Health \(Control of Disease\) Act 1984](#), successivamente modificato dall’[Health Protection Act 2008](#) - leggi che attribuiscono al Governo il potere di emanare regolamenti a tutela della salute pubblica nel caso di diffusione delle malattie, intervenendo con provvedimenti che, tra l’altro, vanno ad incidere sulla limitazione temporanea di alcuni diritti - e del [Coronavirus Act 2020](#), di cui abbiamo parlato nelle pagine precedenti.

Le misure introdotte attribuiscono un’ampia delega di poteri non solo ai Ministri del Governo nazionale, ma anche a quelli dei Governi devoluti. Diversi dunque i regolamenti emanati per [Inghilterra](#), [Scozia](#), [Galles](#) e [Irlanda del Nord](#) in uno sforzo di coordinamento tra le nazioni che ha però evidenziato le differenze di gestione della crisi sanitaria da parte dei quattro Esecutivi.

Il Governo non ha, invece, fatto ricorso ai poteri conferitigli dal [Civil Contingencies Act 2004](#) il quale attribuisce ai Ministri poteri eccezionali in caso di “catastrophic emergency”, il grado più elevato delle emergenze, quelle di livello 3.

Come abbiamo detto nell’introduzione, l’approccio dell’Esecutivo è stato in un primo momento molto cauto: il **2 marzo** Boris Johnson ha presieduto una riunione sull’emergenza sanitaria a cui hanno partecipato anche i leader politici delle nazioni devolute e che ha condotto alla pubblicazione, il giorno seguente, del [Coronavirus: action plan](#). Linee guida comuni, in collaborazione con le nazioni devolute, un esempio di collaborazione importante, dopo le divisioni causate dalla gestione della *Brexit*, ma che non ha comunque evitato differenze nella gestione delle quattro aree territoriali.

Le misure più restrittive sono entrate invece in vigore il **26 marzo** in Inghilterra, Galles e Scozia ed il **28 marzo** in Irlanda del Nord attraverso *statutory instruments* che non sono stati sottoposti a controllo parlamentare a motivo della loro urgenza. I regolamenti prevedono una durata di applicazione massima di sei mesi e un loro riesame ogni 21 giorni.

CONTROLLO SULLA LEGISLAZIONE DELEGATA

L’ampiezza dei poteri delegati al Governo per la gestione dell’emergenza ha spinto la dottrina a discutere sulle fonti del diritto utilizzate per limitare i diritti di libertà (Si segnala in proposito soprattutto il dibattito che si è svolto presso il [Bingham Centre of the Rule of Law](#)) ed in

particolare sull'annoso problema del controllo che il Parlamento riesce ad esercitare sulla legislazione delegata, tema da sempre al centro dell'interesse della dottrina.

Si ricorda anche che il **20 aprile** il *Bingham Centre for the Rule of Law* ha pubblicato il rapporto [Brexit, Delegated Powers and Delegated Legislation: a Rule of Law Analysis of Parliamentary Scrutiny](#) il quale si è soffermato a esaminare le diverse modalità di controllo sui regolamenti governativi esercitate dai Comitati parlamentari, tra cui il *Joint Committee on Statutory Instruments*, comitato bicamerale che si occupa degli aspetti tecnico formali e il *Secondary Legislation Scrutiny Committee* dei Comuni che esamina quegli *statutory instruments* che, per la loro rilevanza politica o giuridica, dovrebbero essere oggetto di esame da parte dell'Aula. I due Comitati parlamentari lavorano in modo complementare e offrono un contributo importante al controllo sull'azione del Governo e sul rispetto della *rule of law*.

CORONA

L'**8 gennaio** il principe Harry e sua moglie Megan Markle hanno annunciato la loro decisione di voler rinunciare allo status di membri "senior" della famiglia reale, di voler divenire economicamente indipendenti e di voler vivere tra il Regno Unito e il Nord America. La decisione ha colto di sorpresa e ha portato il **19 gennaio** ad un [accordo](#) con la Regina e la famiglia reale per cui la coppia, a partire dal **1 aprile**, non avrebbe più usato i propri titoli reali, si sarebbe impegnata a restituire quanto pagato dai contribuenti per rinnovare la residenza di Londra. La coppia non è più tra i membri attivi della famiglia reale, pur mantenendo il patronato di molte associazioni di beneficenza. I titoli reali sono comunque rimasti, anche se non saranno usati.

CORTI

PROGETTI DI RIFORMA

Uno degli obiettivi del Governo Johnson, annunciato nel *manifesto* elettorale, è quello della riforma del sistema giudiziario. In particolare il Premier intende cercare di limitare il potere di *judicial review* delle Corti, vale a dire la possibilità da parte di queste di annullare gli atti regolamentari dei Ministri, potere che, negli ultimi anni, ha spesso portato a frizioni tra il Governo e le Corti.

Si ricorda inoltre che, dopo le due sentenze Miller, molte erano state le critiche mosse all'ingerenza del giudiziario nella vita politica del Paese.

Emblematica appare allora la scelta di nominare come nuova *attorney general* Suella Braverman, entrata nel Governo con il rimpasto del **13 febbraio**. La Braverman, convinta sostenitrice della *Brexit*, ha dichiarato che l'uscita dall'Unione consentirà al Governo di riprendere il controllo non solo perché fuori dall'Unione Europea, ma anche perché si limiterà l'interferenza delle Corti nazionali.

In un [articolo](#) pubblicato a **gennaio** su "Conservative home" la Braverman aveva affermato che: "Restoring sovereignty to parliament after Brexit is one of the greatest prizes that awaits us. But not just from the EU. As we start this new chapter of our democratic story, our parliament must retrieve power ceded to another place – the courts ... The political

has been captured by the legal. Decisions of an executive, legislative and democratic nature have been assumed by our courts. Prorogation and the triggering of article 50 were merely the latest examples of a chronic and steady encroachment by the judges”.

Ulteriori riforme potrebbero, poi, riguardare l'abrogazione dello *Human Rights Act 1998* e le regole per la nomina dei giudici.

CORTE SUPREMA

Il **13 gennaio** Lord Reed of Allermuir e il *Lord Justice Hamblen* hanno giurato rispettivamente come Presidente e come nuovo componente della Corte suprema.

Anche la Corte suprema il **17 marzo** ha introdotto modifiche all'organizzazione dei propri lavori adattandoli alla situazione di emergenza e ha dato la possibilità di lavorare da remoto e di depositare le cause per posta.

AUTONOMIE

Come abbiamo visto nell'introduzione, l'emergenza sanitaria ha rappresentato un banco di prova per il funzionamento della *devolution* e ha messo in evidenza da un canto l'apprezzabile sforzo di coordinamento tra le nazioni e il loro coinvolgimento da parte del Governo centrale, dall'altro la scarsa incisività degli organismi di raccordo tra gli Esecutivi e i Parlamenti presenti sul territorio nazionale. Lo sforzo di coordinamento non ha evitato, tuttavia, differenze nelle modalità attraverso cui è stata affrontata la crisi sanitaria, in particolare in relazione alle regole di distanziamento sociale, alla chiusura dei parchi pubblici, alle giustificazioni per l'uscita da casa. I Governi devoluti hanno dunque rivendicato una autonomia di gestione che le ha contrapposte al progetto centralizzatore del Premier.

INGHILTERRA

La gestione dell'Inghilterra è avvenuta soprattutto a livello centrale senza prevedere deleghe particolari alle autorità locali. Il sindaco di Londra Sadiq Khan è stato coinvolto come responsabile della *Metropolitan Police* e del sistema di trasporti della città, entrambi settori fortemente condizionati all'emergenza e, a partire dal **16 marzo** Khan ha anche partecipato alle riunioni del COBRA. Tuttavia il *Coronavirus Act 2020* non ha attribuito né a lui né ai *metro mayors* o ai *combined authority mayors* poteri straordinari o aggiuntivi.

La *Greater Manchester Combined Authority* ha istituito un *Covid-19 Emergency Committee*, presieduto da Andy Burnham, sindaco della *Greater Manchester*.

SCOZIA

Per tutte le nazioni del Regno la crisi sanitaria ha rappresentato uno spartiacque, per cui è possibile dividere la presente ricostruzione, in un prima e un dopo la diffusione della pandemia.

Per quanto riguarda la Scozia, il “prima” è senza dubbio caratterizzato dall'opposizione della nazione alla *Brexit*, concretizzatasi sia nella bocciatura, il **21 gennaio**, della *legislative consent motion* al *Withdrawal Act 2020*, sia nella volontà del Governo scozzese di perseguire nell'obiettivo di tenere un nuovo referendum sull'indipendenza. Due temi strettamente legati dato che l'uscita dall'Europa ha accentuato i sentimenti indipendentisti della Scozia.

Si deve ricordare che il Ministro per la *Brexit* Stephen Barclay ha inviato una lettera ai Governi devoluti affermando che l'uscita dall'Unione Europea rappresentava una circostanza così eccezionale e particolare da giustificare la scelta di Westminster di procedere pure senza il consenso delle singole nazioni.

Gli Esecutivi scozzese e gallese, riunitisi a Cardiff il **20 gennaio** in occasione del *Joint Ministerial Committee (EU Negotiations)*, hanno espresso in modo chiaro la volontà di continuare a mantenere relazioni strette con l'Europa. La riunione del *Joint Committee* deve essere ricordata anche perché, dopo anni, ha visto la partecipazione dell'Esecutivo nord irlandese, rappresentato dalla *First Minister* Arlene Foster e dalla sua vice Michelle O'Neill, le quali hanno entrambe ribadito la necessità di evitare confini fisici nell'isola.

I Governi devoluti, comunque, non stanno partecipando alle trattative con l'Unione durante questa fase di implementazione.

Il **29 gennaio** il Parlamento scozzese ha inoltre approvato, con 63 voti a favore, 54 contrari e 1 astenuto, una [mozione](#) per riconoscere la Scozia in Europa e per continuare ad esporre la bandiera europea a Holyrood.

Lo stesso giorno, poi, l'Assemblea ha approvato una [mozione](#) (con 64 voti a favore e 54 contrari) nella quale ha ribadito il diritto degli scozzesi di determinare la forma di governo a loro più adatta e di indire un referendum. Si ricorda, tuttavia che, il **14 gennaio** Johnson aveva scritto una [lettera](#) alla *First Minister* Sturgeon nella quale aveva respinto tale richiesta in modo deciso.

Tuttavia, il **18 marzo**, l'acuirsi della crisi sanitaria, ha convinto il Governo scozzese a rinviare di un anno il proprio progetto referendario. Il *Constitution Secretary* Mike Russell ha annunciato che l'Esecutivo deve impegnarsi nella gestione della pandemia e ha inviato una lettera al ministro Michael Gove nella quale ha evidenziato che: "Because of the crisis, the Scottish government has paused work on preparing for an independence referendum this year".

Negli scorsi mesi il Parlamento scozzese aveva discusso e approvato il [Referendums \(Scotland\) Act 2020](#) e la legge ha ricevuto l'assenso reale il **29 gennaio**. L'atto introduce, per la prima volta, una disciplina legislativa dei referendum in Scozia, stabilendo anche le regole da seguire in campagna referendaria.

Il **1 aprile** ha, poi, ricevuto l'assenso reale [The Scottish Elections \(Franchise and Representation\) Act 2020](#) una legge che estende l'elettorato attivo per le elezioni locali scozzesi sia agli stranieri che vivono sul territorio sia ai detenuti condannati a pene inferiori ad un anno. Quest'ultima previsione differenzia la Scozia dal resto del Regno. Come noto, il tema del voto ai detenuti è stato oggetto di un lungo braccio di ferro tra il Governo britannico e la Corte europea dei diritti umani a partire dalla sentenza *Hirst*.

Il **14 febbraio** Jackson Carlaw è stato eletto leader dello *Scottish Conservative Party* al posto di Ruth Davidson, che si era dimessa lo scorso agosto.

Per quanto riguarda la gestione della pandemia, come abbiamo visto i Governi devoluti hanno lavorato in collaborazione con quello centrale sia partecipando alla stesura dell'*action plan* di inizio **marzo**, sia attraverso i contatti tra gli esperti nazionali e locali, sia collaborando alla definizione del *Coronavirus Act 2020*, approvato anche con il *legislative consent* di tutte e tre le assemblee nazionali il **24 marzo**. Il Governo scozzese il **15 marzo**, a differenza di quello nazionale, aveva pure [consigliato](#) di evitare eventi con più di 500 persone.

Dal **23 marzo** la Scozia ha introdotto misure restrittive in linea con quanto stava accadendo a livello nazionale. I regolamenti dal Governo scozzese sono stati emanati ai sensi del *Public Health etc. (Scotland) Act 2008*, del nuovo *Coronavirus Act 2020* e del [Coronavirus \(Scotland\) Act 2020](#), legge che il Parlamento di Holyrood ha deciso di approvare, molto rapidamente, e che ha ricevuto il *royal assent* il **6 aprile**. L'atto ha consentito alla Scozia di introdurre maggiori tutele sia per la gestione dei lavori delle Corti sia per gli inquilini in difficoltà con i pagamenti. Anche il *Coronavirus Act* scozzese, come legislazione di emergenza, prevede una "data di scadenza" al 30 settembre 2020, un periodo di applicazione più breve rispetto alla legge approvata da Westminster, disponendo, inoltre che "The Scottish Ministers may by regulations— (a) amend subsection (1) so as to replace "30 September 2020" with "31 March 2021" (b) further amend subsection (1) so as to replace "31 March 2021" with "30 September 2021".

Il Governo ha poi istituito una 'Resilience Room' – con l'acronimo SGoRR - su modello del COBRA.

Simile a quanto previsto a livello nazionale la previsione contenuta ne [The Health Protection \(Coronavirus\) \(Restrictions\) \(Scotland\) Regulations 2020](#) emanato il **26 marzo** per cui le misure restrittive introdotte sarebbero state temporanee ed oggetto già di una prima valutazione trascorsi 21 giorni.

Anche i lavori del Parlamento scozzese sono svolti da remoto. Il **20 aprile** Holyrood ha adottato un sistema ibrido che unisce i deputati in presenza ad altri connessi da remoto e ha ridotto il numero delle sedute settimanali. Il **21 aprile** ha dato vita ad un COVID-19 *Committee*.

In una [lettera](#) ai deputati del **30 aprile** il *Presiding Officer* ha illustrato ai deputati i cambiamenti in atto nei lavori parlamentari.

GALLES

Per quanto accaduto nella fase pre pandemia in Galles deve essere segnalata l'entrata in vigore, il **15 gennaio**, del [Senedd and Election \(Wales\) Act 2020](#). La legge ha, innanzi tutto, modificato il nome dell'Assemblea gallese in *Senedd Cymru / Welsh Parliament*. La modifica entrerà in vigore a partire dal 6 maggio. La possibilità del cambio di denominazione era stata prevista dalla *section 9* del *Wales Act 2017* che aveva conferito all'Assemblea tale potere, mentre la scelta di cambiare il nome si deve alla necessità di riflettere meglio l'evoluzione costituzionale conosciuta dal Parlamento gallese dal 1998 ad oggi.

La decisione del cambio di denominazione è stata assunta anche attraverso una consultazione pubblica che ha avuto lo scopo di far comprendere meglio ai cittadini il ruolo del Parlamento gallese e i nuovi poteri da questo esercitati. Il disegno di legge originario prevedeva solo il termine gallese 'Senedd' per indicare il Parlamento, ma poi il *First minister* aveva presentato un emendamento per introdurre, invece, il nome bilingue. Si è trattata di una decisione molto discussa e controversa e dettata dal fatto che il solo nome gallese non sarebbe stato comprensibile a tutti.

La legge era stata approvata il 27 novembre dalla maggioranza qualificata dell'Assemblea, maggioranza richiesta dal *Wales Act 2017* nell'ipotesi in cui le leggi del Parlamento devoluto vadano ad abrogare alcune leggi emanate da Westminster. La maggioranza richiesta era dunque di 40 voti e quella ottenuta è stata di 41.

I deputati prendono il nome di *Members of the Senedd* (MS) o di *Aelodau o'r Senedd* (AS).

La legge, infine, ha esteso l'elettorato attivo per le elezioni locali gallesi a coloro che hanno compiuto sedici anni, in linea con quanto già avviene in Scozia.

Come abbiamo visto, nonostante la maggioranza dei cittadini abbia votato a favore del *Leave* al referendum *Brexit* e il Galles avesse trovato un accordo con il Governo May e dato il sostegno al *Withdrawal Act 2018*, il **23 gennaio**, invece, anche l'Assemblea gallese ha rifiutato il consenso al *EU (Withdrawal Agreement) Bill*, legge che - secondo il *First Minister* Mark Drakeford comporta "unilateral rewriting by UK Ministers of the devolution settlement".

Si deve poi evidenziare come, da anni, il Galles sostenga la necessità di avere un sistema di Corti distinto da quello inglesi. Nonostante il tema sia stato discusso a lungo, per adesso Westminster ha escluso la possibilità di tale introduzione anche se il *Wales Act 2017* aveva riconsociuto la specificità di un diritto gallese. In proposito si ricorda che il **22 gennaio** a Westminster si è tenuto un [dibattito](#) sul rapporto pubblicato dalla *Commission on Justice in Wales* lo scorso ottobre, rapporto che aveva proposto di conferire al Galles maggiori poteri in materia di amministrazione della giustizia. Il rapporto è stato oggetto di [dibattito](#) il **4 febbraio** da parte dell'Assemblea gallese.

Il *Constitutional and Legislative Affairs Committee* del Parlamento di Cardiff, il **29 gennaio**, ha modificato il proprio nome in *Legislation, Justice and Constitution Committee* al fine di evidenziare la volontà di estendere la propria competenza all'ambito della giustizia.

In tema, poi, di emergenza sanitaria, anche in Galles, il **24 marzo**, l'Assemblea ha approvato, senza voto formale, la *legislative consent motion* per il *Coronavirus Act 2020*. Una approvazione che si è svolta con la presenza di soli 15 deputati, dato che la Presidente dell'Assemblea Elin Jones è risultata positiva al Coronavirus. Per ovviare all'assenza del *Presiding Officer*, l'Assemblea ha anche creato il ruolo di *temporary Presiding Officer and Acting Chair* e ha eletto David Melding alla carica.

Lo stesso giorno il *Business Committee*, nel rapporto [Amending Standing Orders: Assembly Business and Emergency Procedures](#), ha raccomandato l'introduzione di "temporary provisions to facilitate continuation of Assembly business during the Covid-19 outbreak".

L'Assemblea gallese il **1 aprile** ha iniziato a svolgere i suoi lavori da remoto, secondo le modalità che erano state [decise](#) la settimana precedente, divenendo così la prima Assemblea virtuale del Regno e fungendo da apripista per le altre.

Il *First Minister* Mark Drakeford ha, inoltre, istituito un *Coronavirus Committee* nel quale lavora insieme al capogruppo conservatore e a quello del *Plaid Cymru*, Adam Price.

L'**8 aprile**, poi, i deputati galesi hanno sperimentato, per la prima volta, la possibilità di votare da [remoto](#) esprimendosi sul *Local Government and Elections (Wales) Bill*. Il disegno di legge è stato approvato, dopo un dibattito da remoto, con 30 voti a favore e 25 contrari.

Per le modifiche ulteriori apportate alle procedure del *Senedd* si rinvia al documento [Coronavirus: Senedd procedure](#).

IRLANDA DEL NORD

Per quanto riguarda, infine, il caso nord irlandese, l'anno si è aperto finalmente, dopo tre anni di sospensione delle istituzioni e nove mesi di negoziati, con la pubblicazione, il **9 gennaio**, ad opera del ministro per l'Irlanda del nord e del vice premier irlandese, dell'accordo [New Decade, New Approach](#) che è stato approvato dai partiti nord irlandesi per il ripristino delle

istituzioni nazionali. Londra e Dublino avevano indicato ai partiti il **13 gennaio** come data ultima per l'approvazione della bozza di accordo.

Il precedente Governo nord irlandese era caduto, nel gennaio 2017, a seguito delle dimissioni dell'allora vice Primo Ministro Martin McGuinness in polemica con la *First Minister* Foster, che era stata coinvolta in uno scandalo sugli incentivi per le energie rinnovabili e aveva rifiutato di dimettersi. Da allora non era stato più possibile trovare un accordo e le tensioni tra le due comunità erano aumentate, in un clima reso ancora più complesso dalle difficoltà di trovare una soluzione al problema del confine interno all'isola, post *Brexit*.

L'accordo – che è stato definito dal Ministro per l'Irlanda del Nord Smith “fair and balanced” - si è fondato sulla discussione tra tutte le parti e ha tenuto conto delle differenti richieste e delle cause che avevano portato alla crisi. Esso prevede, tra l'altro: un codice di comportamento per i ministri e per i funzionari pubblici che permetta di evitare conflitti di interesse; la nomina, da parte del *First minister* e dal suo vice, di 3 ulteriori *Commissioners for Ministerial Standards* in aggiunta all'attuale *Commissioner for Standards* dell'Assemblea; l'istituzione di un forum, come sede di incontro tra i leaders dei partiti, con funzioni non esecutive; nuove regole sui tempi necessari per la formazione del Governo e sulle funzioni di un Esecutivo sfiduciato; la costituzione di un *Executive Sub-Committee on Brexit*. L'accordo ha riguardato anche gli investimenti economici e il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi pubblici, compreso il servizio sanitario.

Altro tema oggetto dell'accordo è stata la *petition of concern*, una procedura prevista dall'Assemblea di Stormont con l'obiettivo di tutelare le minoranze. La procedura prevede che se 30 deputati presentano tale *petition* su un disegno di legge in discussione, il *bill* deve essere approvato dalla maggioranza qualificata del 60% dei voti dell'Assemblea, maggioranza che deve comprendere il 40% dei voti a favore all'interno delle due comunità. In questi anni tale procedura è stata utilizzata come veto tra i nazionalisti e gli unionisti. L'accordo ha quindi ridimensionato tale strumento, limitandone l'uso a circostanze eccezionali e vietandolo durante la legislatura in corso.

Ulteriori questioni scottanti e altamente divisive in questi anni sono state quelle legate all'identità culturale delle due comunità. In particolare il *Sinn Féin* da tempo si batte per una legge che riconosca la lingua irlandese, ma il progetto è sempre stato osteggiato dagli unionisti. L'accordo ha previsto l'introduzione di un *Office of Identity and Cultural Expression and Commissioners for the Irish Language* allo scopo di promuovere e favorire la diversità culturale e l'inclusione anche degli *Ulster Scots*, che saranno riconosciuti come una minoranza. Inoltre il Governo britannico si è impegnato a celebrare il centenario del Nord Irlanda, nel 2021, con “a spirit of mutual respect, inclusiveness and reconciliation”. E' stato trovato anche un compromesso in merito alle regole sull'esposizione delle bandiere britanniche e irlandesi.

L'**11 gennaio** si è formato il nuovo Governo nord irlandese, guidato da Arlene Foster, leader del DUP, come *First minister* e da Michelle O'Neill, del *Sinn Féin* come vice *First Minister*. Ministra della giustizia è Naomi Long, la leader dell'*Alliance Party*. Vista la delicatezza della materia, che è stata devoluta solo nel 2010, il Ministro della giustizia in Nord Irlanda viene selezionato attraverso il *cross community support*, il voto dell'Assemblea che deve avvenire con la maggioranza dei voti sia dei nazionalisti che degli unionisti. Nel nuovo Esecutivo sono entrati a far parte tutti e cinque i principali partiti presenti in Nord Irlanda, oltre al DUP e al *Sinn Féin* anche il SDLP, l'*Alliance* e gli *Ulster Unionists*.

Anche l'Assemblea di Stormont ha ripreso le proprie sedute l'**11 gennaio** per la formazione dell'Esecutivo e l'elezione del *Presiding Officer* Alex Maskey, del Sinn Féin. Una delle prime votazioni dell'Assemblea è stata quella attraverso cui, il **20 gennaio**, ha negato il *legislative consent* all'*European Union (Withdrawal Agreement) Bill*.

In materia di *Brexit* il nodo del Nord Irlanda non appare del tutto risolto. L'Unione Europea vorrebbe infatti aprire un ufficio stabile a Belfast, proposta vista con favore dai quattro partiti favorevoli al *Remain*, *Alliance*, *Green Party*, SDLP e *Sinn Féin*, i quali, all'inizio di **aprile** hanno scritto a Boris Johnson giudicando necessario tale ufficio, indispensabile per la cooperazione tra il Governo britannico, quello nord irlandese e l'Unione europea, in relazione al complesso sistema di controllo delle merci. Tuttavia, il **27 aprile** Michael Gove ha risposto per conto del Premier respingendo tale proposta.

Pure il Nord Irlanda sta gestendo la crisi sanitaria in corso attraverso un rafforzamento dei poteri regolamentari dell'Esecutivo ai sensi del *Northern Ireland, the Public Health Act (Northern Ireland) 1967* e del [*The Health Protection \(Coronavirus, Restrictions\) \(Northern Ireland\) Regulations 2020*](#).

In questa situazione di crisi, tuttavia, anche se le differenze nella gestione della pandemia tra Irlanda e Regno Unito hanno avuto effetti sul Nord Irlanda dato che il contenimento dei contagi è stato maggiore nella Repubblica irlandese rispetto a quanto avvenuto nel Regno, il Governo di Belfast sta dimostrando di aver le capacità di lavorare bene insieme, nonostante le differenze ideologiche. Un atteggiamento di collaborazione che infonde speranza nella possibilità delle due leader di dare un futuro politico più stabile alla nazione dopo anni di crisi.