



La “permacrisis” del Governo britannico*

di Giulia Caravale**

Permacrisis, secondo il dizionario Collins, è la parola del 2022. Crisi permanente, passaggio da un'emergenza all'altra, stato di precarietà ed incertezza: *permacrisis* è certo uno dei termini che meglio può descrivere il sistema di governo del Regno Unito di questi ultimi mesi. Il Paese che con la *Brexit* avrebbe dovuto, secondo lo slogan più famoso, “take back control” ha cambiato tre Premier e quattro Cancellieri dello Scacchiere in poco tempo e, dal punto di vista economico, sembra stentare più delle altre nazioni europee.

Le due crisi di governo vissute dal Regno Unito, la prima a luglio con le dimissioni di Boris Johnson, la seconda a **ottobre**, con le dimissioni di Liz Truss, sono state tra loro molto diverse, ma entrambe possono essere considerate sintomatiche di un sistema politico, e partitico, in evidente difficoltà.

Boris Johnson, divenuto leader conservatore nel luglio 2019, aveva avuto il merito, nel dicembre 2019, di far ottenere ai *Tories* una delle più eclatanti vittorie elettorali degli ultimi trent'anni e, subito dopo, di fare uscire il Paese dal pantano causato dal referendum *Brexit*. Il Premier, tuttavia, non è riuscito a capitalizzare i suoi successi, non è stato all'altezza del compito, è apparso privo di una chiara visione politica anche in relazione ai rapporti con l'Unione o al futuro del Nord Irlanda e, soprattutto, ha mostrato scarsa sensibilità per il rispetto delle regole e poca attenzione alla questione morale nel suo partito. Numerosi, infatti, sono stati gli scandali che hanno caratterizzato il suo mandato e che, alla fine, hanno portato alle sue dimissioni. Boris Johnson ha lasciato un partito conservatore diviso in molte correnti e in affanno in tutti i sondaggi politici, a fronte del principale partito di opposizione che invece appare essere risorto dalle proprie ceneri.

Nel tentativo di ripristinare il funzionamento della forma di governo secondo gli stilemi più tradizionali del modello Westminster, Johnson aveva cercato di rafforzare i poteri dell'Esecutivo ai danni di Parlamento e Corti, pure grazie all'incremento dei poteri normativi legati alla *Brexit* e alla gestione dell'emergenza pandemica. In modo particolare durante la

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Professore ordinario di diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma

premiership Johnson era stata limitata sia la funzione legislativa del Parlamento, con una contrazione del tempo dedicato al dibattito sui *bills*, sia la funzione di controllo dello stesso, grazie alla frequenza dei casi di esponenti dell'Esecutivo che si erano sottratti all'esame degli *Standing Committes*.

Diverso è il discorso relativo alla crisi del Governo guidato da Lizz Truss, che ha rappresentato un *unicum* nel panorama britannico per la brevità del mandato. La Truss, infatti, è stata eletta nuova leader del partito il **5 settembre**, è divenuta Premier il giorno successivo e si è dimessa il **25 ottobre**, dopo solo 44 giorni. Un record negativo nella durata di un Governo che è reso ancora più stridente dal fatto di essere iniziato proprio quando – con la scomparsa della regina Elisabetta II - si chiudeva, invece, il regno più longevo. La nomina della Truss a Primo ministro è stato l'ultimo impegno costituzionale della regina Elisabetta, due giorni prima della sua scomparsa e la formazione del nuovo Esecutivo e i primi passi della Premier sono stati senza dubbio oscurati dall'evento di portata epocale, dalla commozione generale, dal senso di perdita e di fine di un'epoca che ha accompagnato il periodo di lutto. Appare tuttavia condivisibile l'opinione di quanti hanno ritenuto che senza tale evento, che ha portato ad una sospensione anche delle attività parlamentari per una decina di giorni, il Governo Truss sarebbe durato ancora di meno.

Deve essere evidenziato che il sistema politico britannico ha vissuto una fase di stallo fin dall'inizio di luglio: le dimissioni di Boris Johnson da leader del partito avevano aperto la lunga corsa alla leadership del partito conservatore che si è conclusa solo ai primi di **settembre**. Il periodo di lutto seguito alla morte della regina e la successiva, tradizionale sospensione delle attività parlamentari in concomitanza con i congressi dei partiti, la crisi del Governo Truss e la formazione di quello Sunak sono tutti elementi che hanno contribuito a rallentare in questi mesi l'attività parlamentare e, di conseguenza, le forme di controllo e di scrutinio sul lavoro dell'Esecutivo.

Molte le ragioni alla base dell'inconsueta fragilità del Governo Truss ad iniziare dalla modalità di selezione del leader del partito conservatore. Le regole interne per l'elezione del leader prevedono, infatti, due fasi: una prima, in cui i candidati (che avevano potuto presentarsi se sostenuti da un minimo di 20 deputati) sono stati via via selezionati dai deputati, attraverso una serie di votazioni, fino a raggiungere i due più votati; una seconda, in cui gli iscritti al partito hanno scelto il nuovo leader nel ballottaggio. I deputati, dopo cinque elezioni, avevano selezionato Rishi Sunak e Liz Truss, con il primo risultato sempre il più votato in ogni turno. Alla quinta votazione, infatti, quella decisiva per l'individuazione dei due candidati, meno di un terzo dei deputati (113 su 355) aveva scelto la Truss, mentre gli iscritti al partito l'hanno preferita allo sfidante. E' stato proprio l'essere guidato da una Premier priva del sostegno della maggioranza dei suoi deputati, quindi, il primo elemento di debolezza intrinseca del Governo. Un problema non marginale in una forma di governo parlamentare caratterizzata, come noto, dallo stretto vincolo tra leader/Premier e gruppo di appartenenza. Il meccanismo di selezione del leader aveva creato in passato problemi anche al partito laburista quando Jeremy Corbyn era divenuto leader grazie al sostegno degli iscritti al partito, ma senza quello dei suoi deputati.

All'epoca il partito laburista era all'opposizione e non al potere, ma i due esempi sono serviti comunque a sollecitare una riflessione sull'opportunità di modificare le regole per l'elezione del leader di partito vista la rilevanza costituzionale del ruolo e la ricaduta sul funzionamento del sistema di governo. Se le regole interne ai partiti non permettono, infatti, di selezionare un leader adeguato si rischia un cortocircuito del sistema che può sfociare in una crisi politica o, addirittura, costituzionale¹.

Non è stato solo il problema relativo alla selezione del leader ad aver minato le fondamenta del Governo Truss. La Premier, infatti, ha deciso di comporre il suo Esecutivo in modo poco lungimirante, allontanando tutti coloro, o la maggior parte di coloro, che avevano sostenuto sia Johnson che Sunak, scegliendo di circondarsi di soli fedelissimi, tanto che 18 dei 23 Ministri del Consiglio di Gabinetto erano schierati con la Truss nella sua corsa alla leadership. A ciò si è aggiunta l'aggravante che la maggior parte dei Ministri e Sottosegretari (in totale 121) era alla prima esperienza di Governo, tanto che i commentatori politici avevano descritto l'Esecutivo come “the least experienced in modern history”. La scelta della Truss, da un canto, ha fatto mancare l'indispensabile dialettica interna al Governo che, con ogni probabilità, avrebbe potuto evitare gli errori o quanto meno mitigare la radicalità delle decisioni della Premier e del suo Cancelliere dello Scacchiere e, dall'altro, avrebbe potuto estendere la base parlamentare *tory* a proprio sostegno.

La maggior parte dei componenti dell'Esecutivo Truss proveniva dalla corrente di destra che rappresenta l'ala più intransigente del partito e che annovera – oltre alla Truss - esponenti come Jacob Rees-Mogg, Steve Baker e Suella Braverman, favorevoli alla riduzione delle tasse e ad una dura lotta all'immigrazione. Si deve ricordare in proposito che, dopo 12 anni al potere, i conservatori, secondo la stampa, sono divisi in 6 diverse correnti in conflitto tra loro. Oltre a quella della Truss si possono contare: 1) il gruppo a cui appartiene Sunak, che comprende Dominic Raab e Oliver Dowden; 2) i sostenitori di Boris Johnson che continuano a vedere in lui, nonostante gli insuccessi, il futuro del partito; 3) i cosiddetti “ribelli seriali”, che da anni criticano qualsiasi leader il partito abbia avuto; 4) i “red wallers”, i deputati che nelle elezioni del 2019 sono stati eletti nelle circoscrizioni tradizionalmente roccaforti dei laburisti e che sono potenzialmente più a rischio per il loro futuro politico, dato che, secondo i sondaggi, gli elettori dei loro collegi potrebbero orientarsi di nuovo a favore dei laburisti. Si tratta di deputati che potrebbero votare contro il Governo o, addirittura, passare nelle fila dei laburisti per garantirsi il seggio; 5) gli “One Nation Tories” come Robert Buckland, Chloe Smith e Damian Green che rappresentano l'ala moderata e centrista contraria alle scelte più radicali del Governo. Dalle fila di questi ultimi sono provenute le critiche più aspre nei confronti della Premier.

Per ricostruire la parabola del Governo Truss è necessario partire dal **23 settembre** quando il Cancelliere dello Scacchiere Kwasi Kwarteng ha presentato ai Comuni, il “mini-budget”, espressione delle teorie economiche della Premier battezzate dalla stampa, nel corso della campagna per l'elezione del leader, come *Trussonomics* ed illustrate già dieci anni fa nel volume *Britannia unchained: Global Lessons for Growth and Prosperity* scritto, tra gli altri, dalla Truss e da

¹ M. Foran, ‘Prime Ministers, Party Members, and the Efficient Secret’, U.K. Const. L. Blog (26th October 2022)

Kwarteng. Il progetto di Truss e Kwarteng prevedeva, tra l'altro, il taglio dell'aliquota fiscale più alta (quella del 45%) per i redditi superiori alle 150mila sterline, l'abolizione del tetto al bonus dei banchieri della *City* voluto dall'Unione europea durante la crisi del 2008, la cancellazione di alcune riforme da poco introdotte dal Governo Johnson, tra cui l'aumento dal 19 al 25% delle imposte societarie. La *Trusseconomics* appare ispirata alle teorie reaganiane del "trickle down", secondo le quali gli effetti della riduzione delle tasse ai più ricchi sarebbero giunti anche ai meno abbienti che avrebbero giovato dei maggiori investimenti e della creazione di posti di lavoro determinata dai maggiori investimenti di capitale. La copertura dell'azzardata manovra finanziaria sarebbe stata affidata solo all'aumento del debito pubblico, peraltro già incrementato dalla decisione della Premier dell'**8 settembre** di non aumentare per due anni le bollette dei cittadini.

La scelta della Premier e del Cancelliere era dettata dalla volontà di fare crescere il Paese ("growth, growth, growth!" ha più volte scandito la Truss nel corso della conferenza annuale del suo partito), ma, come noto, il taglio delle tasse alle fasce più abbienti e l'incremento del debito pubblico rischiano di provocare un aumento degli interessi. Peraltro il "mini budget" andava in controtendenza con le scelte delle banche centrali, compresa quella inglese e quella europea, di prevedere misure destinate a raffreddare l'economia aumentando i tassi di interesse per contrastare l'inflazione e far scendere i prezzi.

La presentazione del budget è avvenuta di venerdì, giorno in cui i Comuni avevano appena ripreso le sedute dopo la conclusione del periodo di lutto successivo alla scomparsa della sovrana e le avrebbero sospese di lì a poco per altre due settimane (dal **23 settembre** all'**11 ottobre**) per consentire ai deputati di partecipare alle conferenze dei partiti. In questo modo la Camera dei Comuni non ha avuto tempo di esaminare e di discutere il progetto presentato. Si tratta di una scelta che è apparsa in linea con la marginalizzazione del Parlamento che – come abbiamo detto – aveva caratterizzato la precedente amministrazione. Inascoltata è rimasta la richiesta dei leader dei partiti di opposizione di riunire comunque il Parlamento per discutere in modo approfondito la proposta di bilancio.

Alla riapertura dei mercati, lunedì **26 settembre**, si è verificata una tempesta che ha fatto perdere alla sterlina il 13% e ha avuto una forte ripercussione sui tassi di interesse e sul rendimento dei Gilts, i titoli di debito pubblico britannico, mai a questi livelli negli ultimi 35 anni. La Banca d'Inghilterra, che non era stata informata della manovra e che, fino a pochi giorni prima, aveva escluso qualsiasi forma di intervento, si è vista costretta, in via del tutto eccezionale, ad acquistare i titoli di Stato, per cercare di limitare i danni.

La forte reazione dei mercati e le critiche provenienti dalle opposizioni e dall'opinione pubblica hanno destabilizzato in maniera irreparabile il Governo e la credibilità della sua guida. Il comportamento di Kwasi Kwarteng è stato stigmatizzato sia perché il Cancelliere aveva allontanato dal suo incarico Tom Scholar, *Permanent Secretary to the Treasury* di provata esperienza, sia per aver aggirato la valutazione dell'*Office of Budget Responsibility* (OBR), organismo indipendente di regolamentazione che, a partire dal 2010, deve accompagnare il bilancio con una valutazione tecnica. Inusuale è stato poi il commento del FMI che ha criticato la manovra

prevedendo che questa avrebbe condotto ad un aumento del costo della vita e incrementato le diseguaglianze.

La Truss ha cercato di difendere la manovra, ma gradualmente ha dovuto cedere, anche perché molti deputati conservatori avevano minacciato di non votarla una volta che fosse approdata finalmente al vaglio dei Comuni. Il primo cedimento si è verificato il **3 ottobre** quando il Cancelliere dello Scacchiere ha annunciato il ritiro della misura che prevedeva l'eliminazione dell'aliquota del 45%. Con la conseguenza che la sterlina è tornata a crescere, a differenza della credibilità del Governo.

Le scelte di politica economica della Truss sono state contestate pure dalle nazioni devolute: i Ministri delle finanze di Scozia, Galles e Irlanda del Nord hanno lamentato di essere stati del tutto esclusi dalle scelte del Governo e hanno chiesto a Kwarteng di discuterne in merito. In una lettera congiunta del **1° ottobre** i tre Ministri hanno affermato che la proposta era “a huge gamble on public finances and the health of our economy”.

In questo clima di tensione e sperando di placare la ribellione interna al partito la Truss, in un estremo tentativo di salvarsi, il **14 ottobre** ha destituito il Ministro delle Finanze e ha nominato al suo posto Jeremy Hunt. Deputato dalla lunga esperienza governativa (in passato ha ricoperto il ruolo di Ministro degli esteri, Ministro della cultura, Ministro della sanità, non senza polemiche), Hunt non appartiene alla corrente partitica della Truss, anzi è un moderato, dell'area centrista “One Nation”. La nomina di Hunt è stata letta come un commissariamento della Premier: il nuovo Cancelliere, infatti, ha subito criticato la gestione precedente e ha annunciato cambiamenti radicali della manovra con aumenti fiscali e tagli alla spesa pubblica.

Il cambio al vertice del ministero non è stato sufficiente a salvare il Governo. Emblematica della tensione presente all'interno dei *Tories* è stata una delle poche sedute parlamentari in cui si è svolta una votazione, quella del **19 ottobre** sul *fracking*, un progetto controverso a cui si opponevano molti deputati conservatori, soprattutto quelli espressione dei collegi in cui la maggioranza dei cittadini è contraria alla fratturazione idraulica. La Truss si è opposta al dialogo con il proprio partito e ha minacciato i suoi deputati che il voto contrario sarebbe stato letto come un voto di sfiducia nei suoi confronti. Il provvedimento è stato votato con 326 a favore e 230 contrari, ma tale vicenda ha contribuito a segnare un punto di non ritorno. Lo stesso giorno, infatti, Suella Braverman si è dimessa da Ministro degli interni dopo aver ammesso di aver utilizzato la propria mail privata per inviare documenti ufficiali ad un collega. La Braverman ha approfittato della vicenda per assumersi la responsabilità del proprio errore, ma al contempo per evidenziare la differenza rispetto all'atteggiamento della Premier e per criticarla esprimendo le proprie preoccupazioni sulla conduzione dell'Esecutivo e sulla capacità di questo di portare a termine gli impegni contenuti nel *manifesto*. Le dichiarazioni della Braverman hanno dato il via alla definitiva ribellione da parte della maggioranza del partito che ha minacciato di modificare le regole interne che vietano la sfiducia nel primo anno di elezione del leader. Così, il **20 ottobre**, a seguito del colloquio con Graham Brady, *Chairman* del *1922 Committee*, la Premier ha rassegnato le proprie dimissioni concludendo il mandato più breve della storia britannica.

Tanti gli errori di Liz Truss e Kwasi Kwarteng, ad iniziare probabilmente dall'atteggiamento arrogante che li ha spinti a non coinvolgere gli altri colleghi di partito nelle scelte economiche, ad allontanare dall'amministrazione i consiglieri con maggiore esperienza, a farsi guidare dall'ideologia e non dai dati e dalle analisi prodotte dagli organismi indipendenti, ad evitare il confronto con il Parlamento.

Come vedremo in modo più dettagliato in seguito, la sfida alla leadership aperta dalle dimissioni della Truss ha avuto una durata più breve. Le regole interne al partito sono state modificate in modo da selezionare solo i candidati che avessero ottenuto il sostegno di almeno 100 deputati. Oltre a Rishi Sunak i due potenziali sfidanti erano Boris Johnson e Penny Mordaunt i quali però si sono ritirati dalla corsa e così Rishi Sunak, senza bisogno di ulteriori votazioni, il **24 ottobre** è divenuto il nuovo leader del partito. Egli è il quinto Premier conservatore dal 2016, il terzo di quest'anno, il primo Premier non bianco della storia e il più giovane dell'epoca moderna. La sua storia personale non è certo una favola di ascesa sociale, ma è senza dubbio un significativo emblema del multiculturalismo che caratterizza la società britannica. Rappresentativa della società multietnica e anche della parità di genere era stata pure la composizione del Governo Truss nel quale, per la prima volta nella storia, i titolari della premiership e dei tre ministeri principali - finanze, interni ed esteri - non erano "white men".

Il **25 ottobre** Rishi Sunak ha formato il suo nuovo Governo nel quale ha mantenuto alcuni esponenti delle precedenti amministrazioni, espressione delle diverse anime del partito conservatore. In particolare, per dare un segno di stabilità, Jeremy Hunt è stato confermato Cancelliere dello Scacchiere, James Cleverly come *foreign secretary* e Ben Wallace, sostenitore di Boris Johnson, come Ministro della difesa. Più controversa la scelta di richiamare agli interni Suella Braverman esponente della corrente di destra.

Nella composizione del nuovo Governo Sunak ha dunque voluto distinguersi dalle scelte fatte dalla precedente amministrazione e cercare di comprendere tutte le anime del partito, tanto che alcuni commentatori politici hanno definito la nuova compagine una coalizione tra le correnti dei *Tories*.

Molte sono le sfide che attendono il nuovo Esecutivo, ad iniziare da quella di risanare l'economia. Il Cancelliere Jeremy Hunt ha presentato il nuovo budget il **17 novembre**, con una manovra molto diversa da quella del suo predecessore che prevede pesanti tagli alla spesa pubblica, un aumento delle tasse e l'estensione dell'aliquota massima del 45%, quella che la Truss aveva cercato di abolire, a redditi più bassi. Rishi Sunak dovrà cercare di riunificare il partito conservatore facendogli riguadagnare la credibilità persa negli ultimi mesi; dovrà affrontare le proteste sociali e gli scioperi che hanno colpito il settore pubblico; dovrà trattare la questione morale e cercare di riaccendere nell'elettorato la fiducia nella politica, dopo i frequenti scandali di questi mesi; dovrà discutere la complessa questione del Protocollo del Nord Irlanda e dello stallo delle istituzioni nord irlandesi; dovrà migliorare i rapporti con le altre nazioni devolute. In proposito si ricorda che, mentre la Truss aveva ignorato gli omologhi di Scozia e Galles, il nuovo Premier mostra un atteggiamento diverso. Fin dal primo giorno di incarico si è messo in contatto con i *First Ministers* di Scozia e Galles e il **10 novembre** ha

partecipato – è la prima volta che un Premier britannico lo fa dal 2007 – alla 38° riunione del *British-Irish Council*, organismo nato con il *Belfast agreement* per “promote positive relationships among the people of the islands”, cogliendo anche l’occasione per incontri bilaterali con il Taoiseach Micheál Martin, e i *First Ministers* di Scozia e Galles. Insomma, le sfide che attendono il Premier per il 2023 sono numerose e non di scarso contenuto.

Le diverse crisi di governo che hanno caratterizzato la politica britannica e determinato la caduta degli Esecutivi May, Johnson e Truss in questi anni hanno dimostrato, e confermato, che il legame del leader/Premier con il partito di appartenenza è fondamentale per la sua sopravvivenza e che nella forma di governo parlamentare britannica, dove le crisi sono generalmente extra parlamentari e non coinvolgono dunque un voto di sfiducia da parte della Camera dei Comuni, è il sostegno del partito che determina la stabilità dell’Esecutivo e dà sostanza all’autorità del Premier. Si tratta di considerazioni che possono essere estese sia all’esperienza della legislatura 2017-19, caratterizzata da *hung parliament* e Governi di minoranza, sia a quella dell’attuale legislatura nella quale, invece, i *Tories* hanno una solidissima maggioranza ai Comuni. Questa maggioranza – a differenza del passato – non è più da sola sufficiente a garantire al sistema di governo quella solidità tipica del modello Westminster, dal momento in cui nessun leader sembra in grado di ricomporre le fratture interne al partito conservatore.

Infine un’ultima considerazione sulla *Brexit*. E’ certo che la *Brexit* sia da annoverare tra le principali cause di questa situazione di instabilità e di “permacrisis” nel Regno Unito. Una situazione che ha, senza dubbio, origini più remote ed è stata accentuata dalla pandemia e dalla guerra, ma che è stata anche aggravata dalle incertezze causate dall’uscita dall’Unione europea. Non è un caso che, a sei anni dal referendum, molti cittadini appaiano ora pentiti del voto espresso nel giugno 2016. Nel corso di questi anni le conseguenze di quel voto hanno via via mostrato tutte le potenzialità negative del *Leave*, mentre ancora molto sfumati risultano i numerosi benefici che erano stati promessi dai *Brexiters*.

ELEZIONI

BYELECTIONS

Il **1° dicembre** si sono tenute le elezioni suppletive nel collegio di City of Chester, dovute alle dimissioni del deputato laburista Christian Matheson, dopo che l’*Independent Expert Panel* (IEP) della Camera dei Comuni il **21 ottobre** aveva raccomandato la sua sospensione per 4 settimane dalle attività parlamentari per molestie sessuali. Le elezioni sono state vinte dalla laburista Samantha Dixon che ha ottenuto il 61,2% dei voti. Il candidato del partito conservatore ha raggiunto solo il 22,4% e quello del partito liberal democratico l’8,4%.

Si è trattato del primo test elettorale per il nuovo Premier ed il risultato ha confermato la crisi del partito di Governo che da mesi è registrata in tutti i sondaggi.

Il **15 dicembre** si sono tenute le elezioni suppletive nel collegio di Stretford and Urmston, reso vacante perché la laburista Kate Green il **9 novembre** è stata nominata vice sindaco della

city region Greater Manchester. Le elezioni sono state vinte dal candidato laburista Andrew Western che ha ottenuto il 69,9% dei voti, mentre il candidato conservatore il 15,9%.

RIDEFINIZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI

Le quattro *Boundary Commissions*, una per nazione, che stanno lavorando alla ridefinizione dei confini dei collegi elettorali hanno presentato i loro rapporti tra **ottobre** e **novembre** dando il via ad un periodo di consultazioni. I *reports* definitivi saranno pubblicati entro il 1° luglio 2023 ed entreranno immediatamente in vigore senza la necessità di approvazione da parte del Parlamento.

PARTITI

CONFERENZE ANNUALI DEI PARTITI

Nel corso della conferenza del *Labour Party* che si è tenuta a Liverpool dal **25** al **28 settembre**, il leader Starmer ha imposto al partito una svolta verso il centro, dopo anni in cui il precedente leader Jeremy Corbyn aveva condotto il partito su posizioni più estremiste e radicali. A poche settimane dalla scomparsa della regina Elisabetta, il partito ha voluto dare un'immagine di sé maggiormente filo monarchica e patriottica rispetto al passato.

Il discorso del leader è stato molto apprezzato sia dai delegati, sia dai cittadini ed il partito continua a volare nei sondaggi.

La base del partito ha votato a favore dell'introduzione di elementi proporzionali nel sistema elettorale. Starmer, tuttavia, in un'intervista, ha dichiarato che sotto la sua leadership la riforma non sarà una priorità e non sarà introdotta nel prossimo *manifesto*. In merito alla modifica del sistema elettorale si segnala che, secondo il [British Social Attitudes](#), la maggioranza del campione intervistato (51%), composto dagli elettori dei partiti di opposizione, si è espressa a favore di cambiamenti del sistema elettorale in grado di garantire una migliore rappresentatività dei partiti più piccoli.

Diverso il clima presente alla conferenza dei *Tories*, tenutasi a Birmingham dal **2** al **5 ottobre**, nella quale il partito è apparso confuso e diviso, i deputati hanno, in diverse occasioni, litigato tra loro e centinaia di persone hanno manifestato contro l'aumento del costo della vita e dell'energia. I commentatori politici unanimi l'hanno definita una delle conferenze più caotiche degli ultimi anni, mettendo in evidenza l'assenza di una guida carismatica e la diffusa sensazione che la Truss fosse considerata come un "lame duck". Il discorso della Premier è stato interrotto più volte ed è stato molto criticato.

A causa del lutto nazionale a seguito della scomparsa della regina, il partito liberal democratico ha, invece, annullato la conferenza che sarebbe dovuta iniziare il **17 settembre**.

ELEZIONI DEI LEADER DEL PARTITO CONSERVATORE

Come abbiamo visto nell'introduzione, nel corso del quadrimestre preso in esame in questa sede, si sono avvicinati due diversi leader nel partito di Governo. La vittoria di Liz Truss era stata annunciata il **5 settembre**; la nuova leader aveva ottenuto il 57% di voti sconfiggendo il

suo sfidante, l'ex Cancelliere dello Scacchiere Rishi Sunak, ma con una maggioranza meno ampia rispetto a quanto era stato previsto dai sondaggi.

Le dimissioni della Truss del **20 ottobre** hanno riaperto la corsa alla leadership. Graham Brady, il *Chairman* del *1922 Backbench Committee* ha comunicato un cambiamento nelle regole interne al partito conservatore tale da prevedere che per le candidature fossero necessarie almeno 100 sottoscrizioni dei deputati, in modo da limitarne il numero. Oltre a Sunak, dato subito per favorito, in un primo momento era sembrato che potessero essere due i potenziali sfidanti, Boris Johnson e Penny Mordaunt, leader della *House of Commons*. Il primo, secondo le indiscrezioni, avrebbe avuto il sostegno di più di 100 deputati, ma il **24 ottobre** ha preferito rinunciare, sia perché la sua figura avrebbe continuato a dividere il partito e il Paese, sia perché ancora oggetto di indagine da parte del *Privileges Committee* per l'accusa di *contempt* al Parlamento, sia perché – secondo i detrattori – avrebbe dovuto rinunciare alle ingenti entrate come oratore in conferenze già organizzate in giro per il mondo. La Mordaunt, invece, non è riuscita ad avere i numeri necessari a sostenere la propria candidatura.

Così, il **24 ottobre**, Rishi Sunak è stato proclamato leader del partito conservatore senza ricorrere ad elezioni. Il nuovo leader, in un discorso a porte chiuse, ha esortato i deputati del suo gruppo a “unite or die” e a ritrovarsi intorno ai valori che avevano portato, nel dicembre 2019, il partito ad una delle più eclatanti vittorie degli ultimi decenni.

IL RAPPORTO DELLA COMMISSION ON UK'S FUTURE

Il 5 **dicembre** la *Commission on UK's Future* del partito laburista, presieduta dall'ex Premier Gordon Brown, ha presentato il suo rapporto [*A New Britain: Renewing Our Democracy and Rebuilding Our Economy*](#) frutto di una riflessione durata due anni sul futuro costituzionale del Paese. Il rapporto non rappresenta il programma ufficiale del partito: esso prevede 40 raccomandazioni le quali saranno oggetto di un processo di consultazione che consentirà di definirle e approfondirle in vista delle elezioni del 2024.

Tali proposte sono state illustrate a Leeds dal leader del partito Starmer. Tra queste particolare eco ha ricevuto quella che prevede l'abolizione della Camera dei Lords e la sua sostituzione con una nuova Assemblea elettiva e rappresentativa della struttura territoriale del Regno.

Come noto, il tema del bicameralismo è oggetto di attenzione fin dal 1911 e la riforma della seconda Camera era stata introdotta nel *manifesto* del 1997 da Tony Blair. L'*House of Lords Act 1999* aveva ridotto a 92 i pari ereditari, ma non era stato seguito, come avrebbe voluto il partito laburista, da ulteriori riforme più radicali. L'ultimo tentativo di modifica della Camera alta risale al Governo di coalizione Cameron Clegg nel 2012. Da allora altre sono state le priorità della politica britannica che hanno portato a rinviare *sine die* qualsiasi cambiamento del bicameralismo.

In più di un secolo di proposte molti sono stati i modelli di seconda Camera pensati per il Regno Unito a cui si sono aggiunti progetti diretti invece a trasformare il sistema in un monocameralismo. L'interesse della nuova proposta si lega al fatto che essa appare strettamente correlata alle altre raccomandazioni relative, da un canto, all'assetto territoriale britannico, dall'altro, all'irrigidimento della materia costituzionale. Dal punto di vista del rapporto centro - periferia la Commissione ha previsto, tra l'altro, una maggior decentralizzazione dell'amministrazione con nuovi assetti in Inghilterra, il conferimento di ulteriori poteri alla Scozia, anche in ambito internazionale, al fine di stemperare le richieste indipendentiste, l'introduzione di sindaci direttamente eletti in Scozia, l'aumento dei poteri in materia giudiziaria

in Galles con l'impegno a prendere in considerazione le proposte dell'*Independent Commission on the Constitutional Future of Wales*. Più vaghi gli obiettivi per il Nord Irlanda, di cui si auspica la ripresa del funzionamento della *devolution*. Questo rinnovato assetto territoriale dovrebbe trovare espressione nella seconda Camera di nuova istituzione che prenderebbe il nome di *Assembly of the Nations and Regions*. Ancora non sono state chiarite le modalità di rappresentanza, né definito il sistema elettorale, ma l'idea di fondo della proposta è quella di rappresentare nella seconda Camera il peculiare assetto territoriale del Paese, conferendo ad esso un ulteriore elemento di stabilità e "permanenza".

Per quanto riguarda, invece, i nuovi poteri in materia costituzionale il progetto prevede di introdurre un "mechanism to ensure that the constitutional rules of the UK are always followed in future". Come noto, negli ultimi anni la flessibilità del sistema costituzionale britannico ed il rapporto tra convenzioni costituzionali e possibilità di intervento delle Corti è stato sotto i riflettori, a partire dalle due sentenze Miller. A ciò si è aggiunto il fatto che i tentativi di formalizzare in un testo legislativo le convenzioni costituzionali, penso ad esempio allo scioglimento anticipato, non hanno dato i risultati sperati, tanto che la legge *Fixed-term Parliament Act 2011* è stata abrogata nel 2022 con la reviviscenza della prerogativa. In questi ultimi anni, poi, le Corti hanno riconosciuto in alcune sentenze di *common law* il valore di *constitutional statutes* alle leggi in materia costituzionale affermando che esse non possono essere oggetto di abrogazione implicita.

In questo quadro di flessibilità costituzionale e di evoluzione del concetto tradizionale di sovranità del Parlamento si inserisce la proposta del Comitato presieduto da Gordon Brown di aggravare le procedure in caso di modifica di leggi in materia costituzionale, che sono definite *protected constitutional statutes*, attribuendo un potere di veto alla seconda Camera che sarebbe superabile dai Comuni tramite il ricorso ad una procedura aggravata. Inoltre, la nuova seconda Camera avrebbe l'obbligo di sottoporre tutti i *bills* in materia costituzionale alla Corte suprema che assumerebbe un ruolo 'advisory'.

Secondo il rapporto, la riforma potrebbe portare nel Regno Unito "many of the benefits of a written constitution while continuing to uphold the principle of the supremacy of Parliament, as there is still no law which Parliament cannot change". Alcuni esponenti della dottrina hanno messo in evidenza che la riforma non è particolarmente innovativa, dato che già ora la sovranità del Parlamento ha trovato espressione in leggi che hanno previsto forme di aggravamento, come il voto popolare previsto in Scozia e Galles per l'abolizione delle istituzioni. Ma è fuori di dubbio che nelle righe di queste proposte, ancora non pienamente definite, traspaiano temi – tra cui l'attribuzione alla seconda Camera del ruolo di *constitutional guardian* o la definizione di una nuova gerarchia delle fonti - che potrebbero presentare profili di radicale novità e di interesse costituzionalistico, fosse anche solo limitato alla formalizzazione di un processo già in corso. Resta da capire come sarà possibile rendere compatibili queste forme di "entrenchment" con il tradizionale principio della sovranità parlamentare e con regole costituzionali che rimangono prevalentemente convenzionali e che non sono dunque formalizzate in un testo scritto.

Nei prossimi mesi le proposte saranno oggetto di un processo di consultazione e saranno chiariti meglio i contenuti delle stesse. Da evidenziare, poi, che il rapporto prevede forme di coinvolgimento dei cittadini. Esso afferma, infatti, che: "we must put the people at the heart of constitutional change. We therefore recommend the Labour Party should consult widely on our plans and take in the thoughts and feelings of people in all four nations. One practical option would be a series of Citizens' Assemblies as part of a ground up conversation with the

people of Britain on the change they want to see”. E’ possibile affermare, allora, che l’esperienza delle *Citizens’s Assemblies* di questi anni, soprattutto a livello locale, sia stata reputata un esempio da seguire ed un modello da replicare che potrebbe condurre a ipotizzare nuove forme di democrazia partecipativa e di coinvolgimento dei cittadini.

Deve essere, infine, ricordato che la proposta di modifica della Camera alta non è stata accolta con particolare favore dai Pari laburisti, i quali hanno invitato il leader Starmer a concentrarsi su riforme più urgenti. Della medesima opinione è risultato, inoltre, Lindsay Hoyle, *Speaker* della *House of Commons*, il quale, rompendo la consueta imparzialità, in un’intervista alla BBC, si è detto contrario all’introduzione di due Camere elettive rimarcando il buon funzionamento della Camera dei Lords: “Thank goodness we have had the house next door to reform some of the bills”, ha affermato.

Ulteriori proposte contenute nel rapporto prevedono interventi in merito alla questione degli standards di comportamento nella politica, introducono il divieto di secondo lavoro per i deputati e l’istituzione di un Commissario anti corruzione.

PARLAMENTO

PRIVILEGES COMMITTEE

Il 21 aprile scorso la Camera dei Comuni aveva deciso di autorizzare l’avvio di un’inchiesta parlamentare condotta dal *Privileges Committee*, relativa all’accusa mossa nei confronti di Johnson di oltraggio al Parlamento per aver deliberatamente mentito ai Comuni in merito agli incontri organizzati nelle sedi istituzionali in violazione della normativa anti-Covid. L’inchiesta è andata avanti in questi mesi e se il Comitato dovesse giudicare Johnson colpevole e sospenderlo dalle attività parlamentari per più di 10 giorni, l’ex Premier potrebbe perdere, ai sensi del *Recall Act 2015*, il suo seggio di Uxbridge: sarebbe comunque ancora candidabile, ma dovrebbe sottoporsi ad una elezione suppletiva.

Il **26 settembre** il *Privileges Committee* ha presentato il rapporto [Matter referred on 21 April 2022: comments on joint opinion of Lord Pannick QC and Jason Pobjoy](#) a seguito della pubblicazione il **2 settembre** da parte del Governo dell’opinione di Lord Pannick e Jason Pobjoy che avevano criticato la gestione dell’inchiesta da parte del Comitato. Il Comitato ha respinto le osservazioni e ha affermato che l’opinione di Lord Pannick, pari indipendente, era condizionata da una errata interpretazione delle procedure parlamentari e dalla confusione tra il sistema di giustizia penale e le indagini parlamentari.

RETAINED EU LAW BILL

Il cambio di tre Premier in pochi mesi ha inciso sull’attività legislativa, rallentandola. Il Governo aveva annunciato nel *Queen’s Speech* di maggio scorso più di 30 *bills*, molti dei quali non sono stati ancora introdotti, altri sono bloccati da mesi, e pochi sono stati approvati.

Tra questi il *Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill 2022-23*, che Johnson aveva definito il *Brexit Freedoms Bill*, è stato presentato il **22 settembre**. Il *bill* riguarda la nuova categoria di atti introdotta dalla *Brexit*, vale a dire le *Retained Eu Laws* che sono tutti gli atti di derivazione europea recepiti dalla normativa interna al momento della *Brexit* e che possono essere modificati dai Ministri per adeguarli alla nuova realtà fuori dell’Europa. Fino ad adesso sono stati abrogati circa 200 atti, 180 modificati e 33 sostituiti da nuove regole.

Il nuovo disegno di legge in discussione in Parlamento prevede che le *Retained Eu Laws* saranno valide fino al 31 dicembre 2023, al meno che i Ministri non decidano di mantenerle in vigore. Il *bill* è stato molto criticato perché di fatto ha ridotto il controllo del Parlamento, ha aumentato le incertezze relative alla disciplina delle materie e la discrezionalità dei Ministri e potrebbe sollevare ulteriori problemi ai rapporti centro-periferia perché, per ora, c'è stata poca consultazione con i Governi devoluti.

NORTHERN IRELAND PROTOCOL BILL

Uno dei disegni di legge più problematici all'esame del Parlamento è, senza dubbio, il *Northern Ireland Protocol Bill*, introdotto dalla Truss come Ministro degli esteri a giugno ed approvato ai Comuni in modo rapido e senza opposizione. In questi mesi è stato esaminato dai Lords i quali lo hanno pesantemente criticato e hanno presentato 20 pagine di emendamenti, senza però concludere l'esame del testo entro l'anno.

Come noto, il disegno di legge è molto controverso dato che consentirà al Regno Unito di disapplicare unilateralmente alcuni aspetti del Protocollo sull'Irlanda del Nord in evidente violazione del diritto internazionale.

Il *bill* dispone che l'articolo 7A dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, attraverso cui nel Regno Unito sono applicati l'accordo di recesso ed il Protocollo, non riguardi le 'excluded provisions' del Protocollo. In questo modo il Regno Unito potrebbe introdurre deroghe unilaterali al Protocollo in settori quali i controlli sanitari, gli aiuti di Stato e anche nel riconoscimento del ruolo di arbitro alla Corte di Giustizia. Il *bill* attribuisce ai Ministri la facoltà di prevedere ulteriori deroghe in modo da estendere la categoria di "excluded provisions" alla maggior parte delle disposizioni previste dal Protocollo.

Per quanto riguarda il controllo delle merci, il *bill* ipotizza due diverse corsie per i beni che arrivano dalla Gran Bretagna al Nord Irlanda: una *green lane*, priva di controlli, nel caso in cui le merci siano destinate al mercato nord irlandese; una *red lane*, in cui rimarrebbero i controlli e le procedure doganali previsti dal Protocollo, per le merci destinate al mercato comune dell'Unione.

Per garantire l'omogeneità sul proprio territorio, il Regno Unito avrebbe la possibilità di derogare al disposto del Protocollo ed estendere all'Irlanda del Nord le stesse agevolazioni fiscali della Gran Bretagna, come le riduzioni dell'IVA o le regole in materia di aiuti di Stato. L'Unione teme che l'assenza di controllo potrebbe consentire al Regno Unito di abbassare gli standard sul lavoro, per ridurre i costi di produzione, generando pratiche di concorrenza sleale rispetto ai prodotti dell'Unione.

Il *bill* consente, poi, al Regno Unito di raggiungere un altro degli obiettivi da tempo perseguiti, quello di sottrarsi alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito alle controversie relative all'applicazione dell'accordo di recesso e del Protocollo. Il disegno di legge dispone, infatti, che i giudici nazionali possano sentirsi svincolati dalle pronunce della Corte di Strasburgo.

COMMON FRAMEWORKS SCRUTINY COMMITTEE

Il **1° novembre** il Governo ha pubblicato la propria risposta [Government Response to the House of Lords Common Frameworks Scrutiny Committee report: 'Common Frameworks: an unfulfilled opportunity?](#) al rapporto pubblicato il 15 luglio dal *Common Frameworks Scrutiny Committee* della Camera dei Lords.

Si ricorda che il Comitato è una delle novità introdotta dalla *Brexit*: esso ha il compito di esaminare i “common frameworks” che sono alla base delle relazioni intergovernative nel Regno Unito. Il Comitato era stato creato nel 2020 e avrebbe dovuto concludere la sua attività alla fine della sessione 2020-2021. Ma la sua funzione è stata, invece, prolungata.

Sono 32 i *common frameworks* definiti a partire dal 2017, tra cui l’agricoltura, la qualità dell’aria, i pesticidi, la sicurezza alimentare. Sei di questi riguardano esclusivamente le relazioni tra Regno Unito e Nord Irlanda. Il loro scopo è quello di facilitare la cooperazione all’interno del Paese e definire, almeno in linea teorica, le linee di lavoro comuni tra le quattro amministrazioni del Regno Unito nella disciplina delle materie “rimpatriate” da Bruxelles. Il rapporto del Comitato aveva valutato in modo estremamente positivo la possibilità di individuare strumenti di cooperazione tra le amministrazioni del Paese, ma aveva messo in luce i casi di mancanza di coordinamento e trasparenza come l’approvazione di due leggi di enorme impatto – l’*United Kingdom Internal Market Act 2020* e il *Subsidy Control Act 2022* - senza il consenso dei Parlamenti devoluti.

Il Governo ha deciso di accogliere la maggior parte delle osservazioni, respingendone solo tre.

HOUSE OF LORDS

Nonostante da anni si cerchi di limitare la crescita dei componenti della Camera dei Lords il **14 ottobre** è stata annunciata la lista dei 26 nuovi Pari nominati da Johnson come Premier uscente, di cui 13 conservatori, 8 laburisti, 1 del DUP e 4 non affiliati.

GOVERNO

QUESTIONE MORALE

La questione morale è sempre più seria all’interno della politica inglese. L’assenza di adeguati standards di comportamento ha portato al susseguirsi di scandali che hanno minato la stabilità del Governo Johnson fino a portarlo alle dimissioni. Il problema non è limitato ai soli *Tories* e riguarda, da un canto, le accuse di bullismo mosse nei confronti dei deputati da parte degli staff (tali accuse hanno riguardato in questi mesi, ad esempio, la laburista Christina Rees e il *Justice Secretary and Lord Chancellor Dominic Raab*); dall’altro, i conflitti di interesse con le attività extra parlamentari, spesso remunerate, dei deputati, per cui si avverte la necessità di regolamentare in modo più rigido il mondo delle lobbies.

Il **5 novembre** Daniel Greenberg il nuovo *Parliamentary Commissioner for standards* ha affermato che la reputazione dei politici britannici è al suo “low point”.

Il **2 dicembre** il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni, nel rapporto [Propriety of Governance in Light of Greensill](#), ha raccomandato l’introduzione per legge di un *ethics adviser* con il compito di valutare le violazioni del codice ministeriale.

Il nuovo Premier Sunak ha promesso, fin dal suo insediamento, di ripristinare la fiducia nella politica e di garantire standards elevati di comportamento. Mentre la Truss aveva considerato inutile nominare un nuovo *Independent Adviser on Ministers’ Interests*, Sunak, il **22 dicembre**, ha nominato per tale incarico Laurie Magnus e al contempo ha pubblicato un aggiornamento del [Ministerial Code](#).

Anche alla Camera dei Lords non mancano le difficoltà. L'8 dicembre Michelle Mone, imprenditrice e Pari *tory* è stata accusata di aver ricevuto denaro in cambio di attività lobbistica per le aziende sanitarie all'inizio della pandemia.

Il 16 dicembre, poi, il *Conduct Committee* della Camera dei Lords ha pubblicato due rapporti nei quali ha ravvisato la violazione del codice di comportamento di due Pari per aver svolto attività lobbistiche illecite: il Comitato ha chiesto per la [Baroness Goudie](#) una sospensione di sei mesi dalle attività parlamentari e per l'[Earl of Shrewsbury](#) una sospensione di 9 mesi.

BREXIT

Come dicevamo nell'introduzione, sono sempre più gli studi che evidenziano gli effetti negativi della *Brexit* per l'economia. L'Obr (*Office for Budget Responsibility*), nel rapporto [Economic and fiscal outlook](#) del 16 novembre ha ammesso che la *Brexit* ha effetti negativi sul commercio e ha stimato che la crescita del Paese sarà inferiore a quella del resto d'Europa.

Il 30 novembre Huw Pill, capo economista della *Bank of England* ha dichiarato che la *Brexit* ha rallentato l'economia dato che molti settori hanno sofferto l'assenza di lavoratori provenienti dall'Unione europea determinata dalle rigide regole migratorie.

Nello studio pubblicato il 1 dicembre dal *Centre for Economic Performance* della *London School of Economics*, dal titolo [Non-tariff barriers and consumer prices: evidence from Brexit](#), si afferma che, nell'ultimo anno, la *Brexit* ha determinato un incremento delle spese alimentari dei cittadini del 6% contribuendo ad aumentare l'inflazione.

CORONA

MORTE DELLA REGINA ELISABETTA E ASCESA AL TRONO DI RE CARLO III

L'8 settembre la regina Elisabetta II, che da poco aveva celebrato i 70 anni di regno, è venuta a mancare nel Castello di Balmoral in Scozia a 96 anni. Immediata la "demise of the Crown" vale a dire la successione al trono con il figlio Carlo nel segno della continuità.

Il 9 settembre, in un commosso discorso alla nazione, il re ha promesso di servire il Paese per il resto della sua vita con lo stesso impegno della madre "with loyalty, respect and love". Egli ha aggiunto che: "Queen Elizabeth's was a life well-lived, a promise with destiny kept, and she is mourned most deeply in her passing. That promise of lifelong service I renew to you all today." Il sovrano si è mostrato consapevole delle sfide che lo attendono e di come la monarchia debba adeguarsi ai cambiamenti sociali, culturali e religiosi. In particolare, nella sua veste di capo della Chiesa anglicana, egli si è voluto presentare come difensore di tutte le fedi e culture.

Il 10 settembre si è riunito l'*Accession Council* presieduto da Penny Mordaunt, *Lord President of the Council*, per la proclamazione ufficiale del nuovo sovrano e l'indicazione del nome, Carlo III. Il Consiglio non ha il compito di nominare il nuovo re, che automaticamente accede al trono, ma solo di proclamarlo. La [proclamation](#) della scomparsa della sovrana e dell'ascesa al trono di Carlo III è stata fatta da parte del *Garter King of Arms*, David White a St James's Palace. Nei giorni successivi la *proclamation* è stata letta in diversi luoghi del Paese.

Il protocollo prevede che il sovrano partecipi alla sua prima riunione del *Privy Council* nella quale promette fedeltà alla Costituzione della nazione e chiede di essere sostenuto nel portare avanti i propri compiti.

Il **12 settembre** il re si è recato a Westminster Hall dove ha ricevuto il messaggio di condoglianze dello *Speaker* della Camera dei Comuni e del *Lord Speaker*. Egli si è rivolto alle Camere riunite definendo il Parlamento il “living and breathing instrument of our democracy” e promettendo di difendere le “precious traditions, freedoms and responsibilities of our unique history and our system of parliamentary government”, seguendo le orme della madre.

Subito dopo il nuovo sovrano si è recato al Parlamento di Edimburgo dove i deputati scozzesi hanno “considerato” e non “dibattuto” una *motion of condolence* a cui ha risposto il sovrano. La differenza tra le due procedure, quella di Westminster e quella di Holyrood, si deve al fatto che il re è parte integrante del Parlamento di Westminster (*King in Parliament*), ma non dei Parlamenti devoluti. Egli ha poi giurato secondo quanto previsto dall'*Act of Union* del 1707 di rispettare la Chiesa presbiteriana scozzese.

Il re ha poi proseguito il tour tra le nazioni devolute e il **13 settembre** si è recato in Irlanda del Nord dove le istituzioni non hanno ancora ripreso a funzionare. Nonostante ciò, i deputati dell'Assemblea hanno potuto porgere le loro condoglianze al sovrano presso l'Hillsborough Castle. Infine, il **16 settembre**, Carlo III si è recato presso il *Senedd* gallese dove ha tenuto un discorso bilingue, in gallese e in inglese.

Il rigido protocollo legato alla successione al trono appare denso di significato sul ruolo costituzionale della monarchia, sul *King in Parliament*, sul suo essere simbolo di unità nazionale nel rispetto della peculiare struttura territoriale del regno. Carlo III, nei suoi primi gesti da sovrano, ha voluto riconoscere le individualità territoriali delle nazioni devolute, delle loro tradizioni e delle loro identità, ha mostrato deferenza per i Parlamenti devoluti, sempre nel ricordo della dedizione e dell'amore della madre per la *family of nations*. Un'attenzione che ha messo ancora più in risalto, invece, l'atteggiamento sia di Boris Johnson che, durante la sua premiership aveva voluto intraprendere politiche accentratrici, sia di Liz Truss che, nel suo breve mandato, ha ignorato sostanzialmente i governi devoluti. E' anche attraverso questi gesti che si esprime il *soft power* del sovrano inglese, capo di uno stato plurinazionale, multiculturale, multireligioso e multietnico, chiamato a proteggere e a difendere tutte le componenti.

Il sovrano ha poi comunicato che il figlio William e la moglie Catherine sarebbero divenuti i nuovi *Prince and Princess of Wales*, come nuovi eredi al trono, decisione che ha sollevato alcune polemiche tanto che ha ricevuto diverse sottoscrizioni una petizione per ritirare il titolo che “undermines Wales's status as a nation and a country”.

Le spoglie della regina sono state esposte alla cattedrale di St Giles di Edimburgo e poi trasferite a Londra, dove i funerali si sono svolti in forma solenne nell'Abbazia di Westminster il **19 settembre**, dopo 11 giorni di lutto. La cerimonia funebre si è conclusa levando dal feretro i simboli del comando, corona, scettro e globo che saranno consegnati al nuovo sovrano nella cerimonia di incoronazione che si terrà il prossimo maggio.

La commozione e il rispetto per quello che ha rappresentato la regina, il senso di solidarietà e di comunità percepiti nel Paese nel periodo di lutto sono stati accompagnati da una riflessione sul ruolo della monarchia, sui cambiamenti intercorsi negli ultimi 70 anni, sulle novità che re Carlo potrà apportare per modernizzare l'istituzione, sul ruolo della Corona britannica per i Paesi del Commonwealth e sull'integrità stessa di questa organizzazione. La scomparsa della sovrana ha sollecitato, in Paesi come il Canada, il dibattito sull'opportunità di continuare a riconoscere la monarchia britannica come Capo dello Stato, mentre il Primo ministro di Antigua e Barbuda ha annunciato che vorrà tenere un referendum, entro i prossimi tre anni, per chiedere ai cittadini se vorranno divenire una repubblica. E anche la Jamaica potrebbe seguirne l'esempio.

COUNSELLORS

Secondo il *Regency Act 1937* e le successive modifiche se il monarca è all'estero o non è in grado di assolvere i propri compiti le sue funzioni sono svolte dai *Counsellors of State* che devono agire in coppia. Durante il regno di Elisabetta questa sostituzione è accaduta un centinaio di volte. La legge prevede che i *Counsellors of State* siano oltre al consorte del sovrano anche i primi 4 in ordine di successione, se maggiorenni e se risiedono nel Regno Unito. I *Counsellors of State* del nuovo sovrano sono dunque la moglie, il figlio William, il figlio Harry, il fratello Andrea e la nipote Beatrice. Dato che Andrea e Harry sono “non-working member” della famiglia reale, l'elenco è, di fatto, molto più ridotto.

Pertanto il **14 novembre** il sovrano ha inviato un messaggio al Parlamento chiedendo di approvare una legge per nominare a vita *Counsellors of State* anche la sorella, la principessa Anna, e il fratello minore, il principe Edoardo. Il giorno successivo Lord Nicholas True, *Leader of the House of Lords* ha presentato il disegno di legge alla Camera dei Lords. Il testo è stato sostenuto da tutti i Pari, anche se nel dibattito è emersa la necessità di una futura riforma più radicale. Il *bill* è stato poi presentato il **24 novembre** ai Comuni e ha ricevuto l'assenso reale il **6 dicembre**. Il [Counsellors of State Act 2022](#) non prevede di rimuovere Andrea e Harry dall'incarico: ai Lords era stato presentato un emendamento in tal senso e anche i Comuni hanno discusso in merito alla questione. Come è stato evidenziato la legge esprime il segnale che sia “the royal family as whole, rather than just the monarch, which serves the monarchy as an institution at the centre of the UK's constitutional arrangements and at the heart of public life”.

CORTE SUPREMA

REFERENCE BY THE LORD ADVOCATE OF DEVOLUTION ISSUES UNDER PARAGRAPH 34 OF SCHEDULE 6 TO THE SCOTLAND ACT 1998

La Corte suprema, dopo aver ascoltato le parti in due giorni di udienza, l'**11** e il **12 ottobre**, ha stabilito all'unanimità, nel caso [Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998](#) del **23 novembre**, che il Parlamento scozzese non ha il potere di indire il referendum sull'indipendenza dal Regno Unito senza l'autorizzazione di Westminster. La *Section 29(2)(b)* e il primo paragrafo dello *Schedule 5* dello *Scotland Act 1998*, infatti, riservano in via esclusiva al Parlamento di Londra la materia relativa a “the Union of the Kingdoms of Scotland and England” e al “Parliament of the United Kingdom”.

Il giudizio di *reference* si deve alla richiesta sottoposta alla Corte da Dorothy Bain, *Lord Advocate for Scotland*, ai sensi del paragrafo 34, *Schedule 6* dello *Scotland Act 1998*, nella quale aveva domandato: “Does the provision of the proposed Scottish Independence Referendum Bill that provides that the question to be asked in a referendum would be ‘Should Scotland be an independent country?’ relate to reserved matters? In particular, does it relate to: (i) the Union of the Kingdoms of Scotland and England (para.1(b) of Schedule 5); and/or (ii) the Parliament of the United Kingdom (para.1(c) of Schedule 5?” (“the Question”).

La Corte ha quindi respinto la tesi del Governo scozzese secondo la quale il Parlamento di Holyrood avrebbe potuto indire autonomamente un referendum anche nelle materie riservate a Londra stante la natura *advisory* del referendum nel Regno Unito. Un'eventuale vittoria del Sì all'indipendenza, infatti, secondo questa interpretazione, non avrebbe avuto immediate conseguenze giuridiche dato che il referendum avrebbe avuto il mero valore di una

consultazione pubblica atta a testare l'opinione del popolo scozzese sul tema "Should Scotland be an independent country?"

Dal canto suo il Governo britannico, difeso da Sir James Eadie, aveva respinto in modo deciso tale lettura: a parere dell'Esecutivo, infatti, anche se il risultato referendario non sarebbe stato direttamente applicabile, la consultazione non avrebbe potuto mai essere considerata un sondaggio, dato che avrebbe avuto immediate conseguenze politiche.

Lord Reed, Presidente della Corte, ha evidenziato nella sentenza che le conseguenze politiche del referendum, ancorché *advisory*, sono di estrema rilevanza e devono essere tenute in conto dalla Corte. Egli ha anche respinto la tesi scozzese per cui il referendum per l'indipendenza era legittimato dal fatto di essere espressione del diritto all'autodeterminazione dei popoli.

IN THE MATTER OF AN APPLICATION BY CLIFFORD PEEPLES FOR JUDICIAL REVIEW (APPELLANT) (NORTHERN IRELAND)

Un gruppo trasversale di politici unionisti aveva presentato ricorso contro il Protocollo dell'Irlanda del Nord sostenendo che esso violasse sia gli *Acts of Union* sia il *Good Friday Agreement* del 1998 perché, di fatto, autorizzava un trasferimento di sovranità a Bruxelles e una abrogazione implicita non prevista nel *common law* per i *constitutional statutes*. Nel giugno 2021 l'Alta Corte nord irlandese aveva respinto tale tesi e si era pronunciata sulla legittimità del Protocollo. Dopo la sentenza i partiti unionisti erano ricorsi in appello ritenendo, tra l'altro, che il Protocollo fosse incompatibile, da un canto, con l'articolo VI dell'*Act of Union* del 1801, il quale dispone l'uguaglianza dei cittadini del Nord Irlanda e della Gran Bretagna, e, dall'altro, con la *section 1(1)* del *Northern Ireland Act 1998*, il quale prevede il voto referendario per ogni modifica relativa allo *status* costituzionale del Nord Irlanda. In particolare essi lamentavano la violazione dell'art. VI perché i cittadini del Nord Irlanda sono sottoposti ad un regime diverso rispetto a quelli del resto del Regno, continuando ad essere soggetti alle regole dell'Unione europea. Mentre la violazione dell'articolo 1 era dovuta, a loro parere, al fatto che il confine tra la Gran Bretagna e l'Irlanda del Nord fissato dal Protocollo aveva comportato una modifica del *constitutional status* del Nord Irlanda, su cui avrebbero dovuto esprimersi i cittadini.

Anche tali tesi erano state respinte nel marzo di quest'anno dalla Corte d'Appello la quale aveva confermato la legittimità del Protocollo. Con un'interpretazione per alcuni versi differente da quanto fatto in primo grado, la Corte aveva dichiarato che l'articolo VI dell'*Act of Union* deve ora essere letto alla luce dell'*European Union (Withdrawal) Acts 2018* successivamente modificato nel 2020, in base al quale devono essere reinterpretate tutte le leggi. La Corte aveva evidenziato che tale normativa è il risultato di un esame attento e scrupoloso ed esprime in modo chiaro la volontà di Westminster relativa alle potenziali antinomie tra le fonti, senza lasciare spazio a dubbi.

Pur ammettendo che la legge del 1998 è stata approvata in un contesto diverso in cui Regno Unito e Irlanda erano Stati membri dell'Unione europea, la Corte aveva respinto sia la tesi secondo cui il Protocollo aveva alterato il *constitutional status* dell'Irlanda del Nord, sia l'altra per la quale il protocollo era contrario alla Convenzione europea dei diritti umani perché la normativa dell'Unione europea si applica al Nord Irlanda senza che prevedere una partecipazione dei cittadini nord irlandesi alle istituzioni europee. La Corte d'Appello aveva sostenuto che la questione presentava aspetti giuridici di estremo rilievo su cui era auspicabile la pronuncia della Corte suprema.

La decisione della Corte è stata oggetto di appello alla Corte suprema. Il leader del *Traditional Unionist Voice* (TUV) Jim Allister, insieme alla Baronessa Hoey e a Ben Habib, hanno posto alla Corte i tre seguenti quesiti: “Did the Court of Appeal err in law by concluding that (a) Article 6 of the Acts of Union did not prevent the UK Government from effecting the Withdrawal Agreement and (b) that the European Union Withdrawal Act 2018 lawfully modifies Article 6? Did the Court of Appeal err in law by failing to conclude that the modification of Article 6 constitutes a change in the constitutional status of Northern Ireland, in conflict with the Northern Ireland Act 1998? Did the Court of Appeal err in law by concluding that the Protocol lawfully disapplied section 42 of the Northern Ireland Act 1998?”.

La Corte ha iniziato ad esaminare il caso il **30 novembre**.

REFERENCE BY THE ATTORNEY GENERAL FOR NORTHERN IRELAND - ABORTION SERVICES (SAFE ACCESS ZONES) (NORTHERN IRELAND) BILL

Nel mese di marzo la *Northern Ireland Assembly* aveva approvato l'*Abortion Services (Safe Access Zones) Bill* che, tra l'altro, propone di creare “safe access zones” per vietare le proteste antiabortiste al di fuori dei presidi sanitari che praticano l'interruzione di gravidanza. L'*Attorney General* per l'Irlanda del Nord ha deciso di sottoporre il *bill* alla Corte suprema prima della promulgazione della legge per chiedere se tale disposizione fosse compatibile con l'*European Convention on Human Rights* e con la libertà di espressione e di riunione da essa garantiti agli articoli 9, 10 e 11 della Convenzione.

La Corte suprema si è occupata del caso il 19 e il 20 luglio e la [sentenza](#) è stata emanata il **7 dicembre**. La Corte all'unanimità ha ritenuto l'articolo 5(2)(a) del disegno di legge compatibile con i diritti tutelati dalla Convenzione e il *bill* rientrante nell'ambito delle competenze dell'Assemblea. La Corte ha stabilito che le limitazioni al diritto di manifestare degli anti abortisti, introdotte dalla *clause* 5(2)(a), sono proporzionate e giustificate dalla necessità di tutelare e garantire il diritto all'aborto, nel rispetto della *privacy* e della dignità personale delle donne.

AUTONOMIE

INGHILTERRA

Il **31 ottobre**, il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni ha pubblicato il suo rapporto [Governing England](#), nel quale ha evidenziato come vi siano diverse riforme da introdurre per il Governo territoriale inglese che rimane ancora fortemente centralizzato.

SCOZIA

Il **22 settembre** il *Constitution, Europe, External Affairs and Culture Committee* del Parlamento scozzese ha pubblicato il rapporto [The Impact of Brexit on Devolution](#) nel quale ha espresso perplessità sul funzionamento della *devolution* al di fuori dell'Unione europea e ha auspicato di far discutere il tema all'*interparliamentary forum* di Cardiff del **28 ottobre**.

Il **6 ottobre** il Comitato ha avviato un'inchiesta sul funzionamento della *devolution* dopo l'uscita dall'Unione europea nella quale esaminare anche il modo in cui la *devolution* potrebbe evolvere.

Dal **28 al 30 ottobre** si è riunito un *Citizens' Panel* composto da 22 persone allo scopo di riflettere in merito alle modalità in cui il Parlamento scozzese potrà collaborare con le comunità al fine di rappresentare e garantire una maggior attenzione e un più attento ascolto alle necessità e ai bisogni di queste.

Il **1° dicembre** Ian Blackford, capogruppo dello SNP a Westminster, si è dimesso dopo cinque anni di incarico. La decisione di Blackford si deve sia ad alcune critiche mosse nei suoi confronti, sia alla volontà del partito di operare un ricambio generazionale. Il nuovo capogruppo è il trentaquattrenne Stephen Flynn che è stato eletto con 26 voti, sconfiggendo Alison Thewliss che ne ha ottenuti 17. Le dimissioni di Blackford hanno portato anche ad alcuni cambiamenti nell'organizzazione interna al gruppo parlamentare.

A seguito del giudizio di *reference* della Corte suprema in cui è stato ritenuto che il Parlamento di Edimburgo non ha il potere di indire in modo autonomo un referendum per l'indipendenza, il **17 dicembre** lo *Scottish National Party* ha annunciato che nel marzo 2023 terrà una "special conference" per decidere "the way forward to secure independence".

Il **22 dicembre** il Parlamento scozzese ha approvato il controverso *Gender Recognition Reform (Scotland) Bill* che modifica il modo in cui sarà possibile cambiare genere sui documenti di identità. La nuova normativa prevede che, a partire dai 16 anni di età, sarà sufficiente un'autocertificazione senza bisogno di un certificato medico.

L'approvazione del testo ha sollevato diverse polemiche all'interno dello *Scottish National Party* e ha portato alla più ampia ribellione interna al partito di questi 15 anni al potere. 9 deputati, infatti, hanno votato contro le indicazioni del Governo, ma il disegno di legge è stato approvato con 86 voti a favore e 39 contrari, grazie al sostegno degli *Scottish Greens*, dei laburisti e degli *Scottish Liberal Democrats*.

Il Governo britannico ha un mese di tempo per decidere se sottoporre il testo alla Corte suprema, prima che riceva l'assenso reale. Due le strade previste dallo *Scotland Act 1998*: quella indicata dalla *section 33*, nell'ipotesi in cui la legge sia ritenuta *ultra vires*, o quella disciplinata dalla *section 35* - e definita in gergo "nuclear option" - che consente al Governo britannico di presentare a Westminster un *negative statutory instrument* che vieta al *Presiding Officer* del Parlamento di Holyrood di sottoporre il disegno di legge al sovrano per l'assenso reale. La *section 35*, che non è stata mai applicata in questi anni, può essere usata nel caso in cui lo *Scottish Secretary* del Governo britannico ritenga che il disegno di legge approvato in Scozia possa essere incompatibile con gli impegni internazionali o la difesa del Paese oppure possa avere conseguenze negative sulle materie riservate a Londra, pur rientrando nelle materie devolute. Il Governo scozzese, a sua volta, potrebbe presentare un nuovo disegno di legge in materia, con alcune modifiche o ricorrere in via giudiziaria contro l'*order* del Governo britannico.

Il Governo scozzese, tramite un portavoce, ha affermato che: "The bill as passed is within legislative competence, and was backed by an overwhelming majority, with support from all parties. Any attempt by the UK government to undermine the democratic will of the Scottish parliament will be vigorously contested by the Scottish government."

NORD IRLANDA

La complessa questione del Nord Irlanda ha caratterizzato il quadrimestre preso in considerazione in questa sede segnato dal perdurare dell'opposizione del partito DUP alla formazione di un nuovo Esecutivo. Come noto, la situazione di stallo è iniziata con le dimissioni, nel mese di febbraio, del *First Minister* Paul Givan per protestare contro il Protocollo dell'Irlanda del Nord ed è proseguita anche dopo le elezioni del 5 maggio scorso, le quali hanno registrato un risultato storico dato che, per la prima volta, il Sinn Féin è divenuto il primo partito con 27 seggi, mentre il DUP ne ha ottenuti 25.

Secondo il disposto del *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petition of Concern) Act 2022* approvato a febbraio di quest'anno l'Assemblea aveva fino a 24 settimane di tempo per formare un Esecutivo e, dunque, lo avrebbe dovuto fare entro il **28 ottobre**. Il **4 ottobre** il nuovo Ministro per l'Irlanda del Nord Chris Heaton-Harris ha dichiarato che avrebbe indetto le elezioni se non si fosse formato un nuovo esecutivo entro tale data.

Durante la conferenza del DUP l'**8 ottobre** il leader Jeffrey Donaldson ha confermato che, senza una modifica del Protocollo, il partito non avrebbe partecipato alla formazione dell'Esecutivo. Il leader ha dichiarato che: "If decisive action is taken on the protocol that restores our place fully within the United Kingdom, this party will take its place once again in a fully-functioning executive".

I deputati dell'Assemblea di Stormont si sono riuniti il **27 ottobre** per cercare di eleggere lo *Speaker* e per formare un nuovo Governo in extremis. Entrambi i tentativi sono falliti. Così, superata la *deadline*, il Ministro per l'Irlanda del Nord ha, in un primo momento, dichiarato che avrebbe indetto le elezioni, senza fissare una data; il **4 novembre** ha poi precisato che non ci sarebbero state elezioni prima di Natale; il **9 novembre** ha, infine, deciso di estendere la *deadline* per la formazione di un nuovo Esecutivo all'**8 dicembre** con la possibilità di ulteriori proroghe, in modo da riuscire a tenere le elezioni entro il 13 aprile 2023. E' stato allora approvato il *Northern Ireland (Executive Formation etc) Act 2022* che ha ricevuto il *royal assent* il **6 dicembre** e ha prorogato la data di formazione dell'Esecutivo

In questi mesi di mancato funzionamento delle istituzioni si sta verificando quando già accaduto dopo la crisi del 2017, vale a dire che la gestione quotidiana delle attività governative è portata avanti dai funzionari pubblici senza una guida politica. Durante la precedente sospensione delle istituzioni la Corte d'Appello, nella celebre sentenza *Buick* del 2018, aveva affermato che "the devolved constitutional arrangements elsewhere in the UK do not permit civil servants to act without being accountable to Ministers". I *civil servants* non potevano dunque sostituirsi ai Ministri nelle scelte politiche dell'amministrazione. Il *Northern Ireland (Executive Formation and Exercise of Functions) Act 2018* era allora intervenuto per stabilire che, in assenza di Governo, i funzionari dei dipartimenti del Nord Irlanda potevano svolgere le funzioni del Dipartimento se queste fossero state dettate dal "public interest to exercise the function during that period". Il nuovo *Northern Ireland (Executive Formation etc) Act 2022* ha permesso ancora una volta ai *civil servants* di intervenire affermando che: "The absence of Northern Ireland Ministers does not prevent a senior officer of a Northern Ireland department from exercising a function of the department during the period mentioned in subsection (2) if the officer is satisfied that it is in the public interest to exercise the function during that period".

In Irlanda del Nord la situazione politico sociale sta cambiando come dimostra l'ultimo censimento il quale ha rilevato, per la prima volta dal 1921, l'aumento del numero dei cattolici

(45,7%) rispetto ai protestanti (43,5%). Dal censimento è emerso pure l'incremento del numero dei cittadini del Nord Irlanda che ha chiesto di avere anche il passaporto irlandese, possibilità prevista dall'accordo del Venerdì santo, ma che ha assunto un significato diverso dopo la *Brexit*, dato che consente ai cittadini del Nord Irlanda di essere ancora cittadini europei.

Il Parlamento di Westminster ha approvato l'*Identity and language (Northern Ireland) Act*, che ha ricevuto l'assenso reale il **16 dicembre**. La legge riconosce alla lingua irlandese uno status ufficiale, ne consente l'uso all'interno dei tribunali nord irlandesi e prevede la nomina di *Irish and Ulster Scots/Ulster British commissioners*. Il DUP si è opposto al progetto.