



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## DALLA SENTENZA MILLER ALLO SCIoglimento DELLA CAMERA DEI COMUNI\*

di Giulia Caravale<sup>1\*\*</sup>

**N**el Regno Unito il quadrimestre preso in esame è stato particolarmente denso di avvenimenti di rilevanza costituzionale. Senza dubbio la nostra analisi deve prendere le mosse dalla sentenza [\*R \(on the application of Miller and another\) \(Respondents\) v Secretary of State for Exiting the European Union \(Appellant\) REFERENCE by the Attorney General for Northern Ireland - In the matter of an application by Agnew and others for Judicial Review REFERENCE by the Court of Appeal \(Northern Ireland\) – In the matter of an application by Raymond McCord for Judicial Review\*](#) emanata il **24 gennaio** dalla Corte suprema a seguito del ricorso presentato dal Governo contro il giudizio della *High Court* di Londra (*Administrative Court*) espresso nel caso *R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union*<sup>2</sup>. Come noto, infatti, il 3 novembre 2016 la *High Court* aveva imposto l'intervento del Parlamento per l'attivazione della procedura di recesso dall'Unione europea. La Corte suprema ha confermato quanto deciso dalla *High Court*, respingendo l'interpretazione del Governo secondo cui l'attivazione della procedura fissata dall'articolo 50 del Trattato di Lisbona, rientrando nel potere estero, era da considerare rientrante nella prerogativa regia, di fatto esercitata dall'esecutivo. Secondo la

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Professore associato di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

<sup>1</sup> Sul punto si rinvia a G. Caravale, [Sovranità sovranità' parlamentare vs sovranità popolare: nel Regno Unito si discute "the Constitutional case of the century"](#), Nomos 3-2016.

<sup>2</sup> Sul punto si rinvia a G. Caravale, [Sovranità sovranità' parlamentare vs sovranità popolare: nel Regno Unito si discute "the Constitutional case of the century"](#), Nomos 3-2016.

Corte suprema, l'ingresso del Regno Unito nella Comunità europea, avvenuto a seguito dell'approvazione dell'*European Communities Act 1972*, ha comportato una modifica delle fonti del diritto interno e dell'assetto costituzionale del Paese, assetto che può essere alterato solo da una legge del Parlamento e non attraverso l'esercizio della prerogativa regia. Il giudizio della Corte non è stato unanime, dato che l'opinione di maggioranza, condivisa da otto giudici, è stata seguita da tre *dissenting opinions* dei giudici Reed, Carnwath e Hughes.

Mentre la sentenza di novembre non aveva visto il coinvolgimento delle amministrazioni devolute, la Corte suprema ha invece deciso di accogliere la richiesta dei governi scozzese e gallese di partecipare alle sue udienze. Contestualmente ha, poi, esaminato anche due casi relativi alla *Brexit* presentati dall'Irlanda del Nord (*Re McCord's Application* [2016] NIQB 85 e *Agnew and others*). Il primo nasceva da una causa, già respinta in Nord Irlanda, nella quale il ricorrente riteneva che in forza del *Northern Ireland Act 1998* ogni modifica all'assetto costituzionale del Nord Irlanda doveva essere approvato dai cittadini delle 6 Contee e quindi, non era possibile attivare l'articolo 50 senza il loro consenso. Il secondo caso si basava sulla richiesta, proveniente anche da alcuni deputati di Stormont, secondo la quale doveva essere considerato obbligatorio, invece, il voto dell'assemblea di Belfast in ossequio alla *legislative consent motion*, la prassi per cui le Assemblee devolute votano una mozione con la quale acconsentono a far approvare dal Parlamento di Westminster una legge che le riguardi.

La Corte suprema, questa volta con giudizio unanime, ha affermato che le amministrazioni devolute non hanno la possibilità di esprimersi sull'attivazione dell'articolo 50. Viene affermato così in primo luogo che la materia estera è riservata in via esclusiva a Londra; in secondo luogo che il Governo May non è obbligato a coinvolgere le Assemblee devolute nel processo di *Brexit* perché tale coinvolgimento non solo non era stato previsto dalla legge di indizione del referendum, ma non può essere nemmeno invocato in forza della convenzione della *legislative consent motion*, dato che questa, pur menzionata all'interno di un atto legislativo (in particolare lo *Scotland Act 2016* e il *Wales*

*Act 2017*), rimane una convenzione e, in quanto tale, non può essere oggetto di esame da parte delle Corti.

Da questa sentenza si evince che il coinvolgimento delle amministrazioni devolute nel processo di *Brexit* può avvenire solo sul piano politico, per esempio attraverso il canale fornito dal *Joint Ministerial Committee (European Negotiations)* presieduto dal ministro per l'uscita dall'Unione europea, comitato che costituisce una sede di dibattito tra i Governi devoluti e quello di Londra in materia. Ma tale collocazione sul piano esclusivamente politico dei rapporti tra gli esecutivi devoluti e quello centrale crea alcuni problemi, stante il diverso orientamento politico delle singole amministrazioni. Una differenza che finisce per incidere negativamente sul peso che i Governi devoluti potranno esercitare nelle trattative.

In particolare appaiono complicate, per motivi diversi, le situazioni di Scozia e Nord Irlanda, nazioni che nel referendum di giugno 2016 avevano votato a maggioranza per il *Remain*. Per quanto riguarda il Nord Irlanda, infatti, a **gennaio** è caduto il Governo e a **marzo** si sono tenute le nuove elezioni per l'Assemblea di Stormont, elezioni che non sono però riuscite a risolvere la situazione di stallo e a dar vita ad un nuovo esecutivo. L'assenza di una stabilità di governo da un canto mina il delicato e precario equilibrio tra i due gruppi, nazionalisti e unionisti, e lo stesso processo di pace e dall'altro fa mancare l'indispensabile rappresentante delle ragioni nord irlandesi nel confronto con Londra.

La Scozia, dal canto suo, ha continuato a mantenere l'opposizione alla *Brexit*, votando il **7 febbraio** una mozione contraria all'avvio della procedura dell'articolo 50, e il **28 marzo** una ulteriore mozione per chiedere un nuovo referendum sull'indipendenza. Due mozioni simboliche, ma emblematiche delle forti tensioni con Londra. Ed emblematico delle divisioni presenti nel Regno è anche il voto che, sempre il **7 febbraio**, è stato espresso dalla Assemblea gallese la quale, al contrario della scozzese, si è espressa a favore della notifica.

Dopo la sentenza della Corte suprema l'unico ostacolo posto tra la May e la *Brexit* è stato quindi il voto parlamentare imposto dalla Corte. Un ostacolo facilmente superato dal

Governo May. Bisogna precisare che la Premier, già prima dell'intervento della Corte e per rispondere alle critiche che da mesi provenivano da coloro che l'accusavano di non avere un progetto chiaro sulla *Brexit*, il **17 gennaio**, in un discorso a Lancaster House aveva illustrato il progetto di "hard Brexit" che aveva in mente per i nuovi rapporti tra il Regno e l'Europa. Un progetto che esclude la partecipazione al mercato comune europeo e che è stato precisato, poi, in maniera più dettagliata nel [\*White paper The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union\*](#) presentato dal Governo il **2 febbraio**. Il *white paper* ha specificato, come vedremo, le 12 priorità che il Paese si porrà nel corso dei negoziati. La stampa britannica, soprattutto quella favorevole all'Europa, ha affermato che con il suo discorso e con la presentazione del *white paper* la May ha preso per la prima volta una posizione chiara sulla *Brexit* e chiarito in modo inequivocabile che il processo avviato con il referendum è ormai irreversibile.

Subito dopo la sentenza, il passo successivo del Governo nel percorso che porterà il Regno Unito fuori dell'Unione è stato quello di presentare in Parlamento l'*European Union (Notification of Withdrawal) Bill*, approvato il **16 marzo**, con il quale il legislativo ha autorizzato l'avvio della procedura di recesso dall'Unione. L'approvazione della legge, come vedremo meglio in seguito, ha visto la tiepida opposizione di alcuni laburisti ai Comuni e l'introduzione di due emendamenti da parte dei Lords, emendamenti che sono stati respinti dai Comuni.

Così il **29 marzo** la May ha recapitato al presidente del Consiglio dell'Unione europea Donald Tusk, attraverso l'ambasciatore Tim Barrow, la [lettera](#) con cui ha notificato la volontà del Regno di uscire dall'Unione, lettera che ha dato il via ai due anni di negoziati. Il **30 marzo**, poi, il *Secretary of State for Exiting the European Union* ha pubblicato il *white paper* [\*Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union\*](#) il quale specifica le modalità di presentazione del *Great Repeal Bill* da introdurre nella prossima sessione parlamentare.

Quando oramai la situazione sembrava stabilizzata, la May a sorpresa, il **18 aprile**, ha annunciato la decisione di chiedere lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni

per indire nuove elezioni per il prossimo 8 giugno. La May ha giustificato la decisione affermando che, per garantire maggiore stabilità al Paese e rendere più forte la posizione del Regno Unito in questa fase di negoziati sulla *Brexit*, aveva bisogno di un ampio sostegno del Parlamento di Westminster, che nella composizione attuale si era mostrato diviso sul tema. Secondo i sondaggi, infatti, i *Tories* sarebbero in testa di 20 punti percentuale rispetto ai laburisti e tale risultato si potrebbe tradurre in una maggioranza di 130 seggi. Se tale previsione dovesse avverarsi, la May potrebbe contare, dunque, su una solidità governativa per i prossimi 5 anni, anni cruciali per completare la separazione dall'Unione europea. Una vittoria in tal senso potrebbe garantire alla May anche il rafforzamento della sua *leadership* e una investitura diretta da parte dell'elettorato, che nel 2015 aveva votato il partito conservatore sotto la guida di David Cameron.

Si deve rilevare che la procedura di scioglimento anticipato dei Comuni è quella dettata dal *Fixed-term Parliaments Act 2011*, legge introdotta dal Governo di coalizione per sottrarre al Premier il potere di sciogliere in modo arbitrario la Camera dei Comuni, scegliendo il momento più favorevole al suo partito per indire nuove elezioni. La legge ha stabilito le due ipotesi in cui può essere richiesto lo scioglimento: un voto a maggioranza qualificata dei 2/3 della Camera dei Comuni, oppure l'impossibilità di formare un Governo entro 14 giorni dalla caduta del precedente dimessosi a seguito di un voto di sfiducia. La May ha scelto la prima ipotesi e la mozione è stata votata il **19 aprile** con 522 a favore e 13 contrari. Le opposizioni, ad eccezione dello SNP che si è astenuto, si sono espresse a favore, temendo anche che un loro voto contrario potesse essere interpretato come timore di andare alle urne.

Infine possiamo affermare che la breve legislatura 2015-2017, conclusa con lo scioglimento anticipato dei Comuni, è stata senza dubbio dominata dal tema della *Brexit* e dalle sue conseguenze. Una legislatura che aveva preso il via dopo cinque anni di Governo di coalizione conservatore – liberal democratico e che è stata caratterizzata anche da una insolita composizione dell'Assemblea, dato che – riuscendo a conquistare 56 seggi – lo *Scottish National Party* era riuscito a diventare il terzo partito del Paese. Una legislatura

segnata dalla presenza di due Premier: David Cameron, la cui carriera politica si è conclusa con il referendum del giugno 2016, e Theresa May che si è assunta il compito di traghettare il Regno fuori dall'Europa. Una legislatura interrotta forse troppo presto e che ha segnato uno spartiacque nella vita politica e costituzionale del Regno Unito.

## ELEZIONI

### BYELECTIONS

Il **23 febbraio** si sono tenute le elezioni suppletive nei collegi di Copeland e di Stoke-on-Trent Central. Il primo collegio, roccaforte laburista da più di 80 anni, ha visto la vittoria della candidata del partito conservatore, mentre il secondo del candidato laburista.

## PARTITI

### UKIP

Il **27 marzo** Douglas Carswell, unico deputato eletto nel maggio 2015 nelle fila dell'Ukip, ha lasciato il gruppo. Appare evidente la natura di “single-issue party” dell'Ukip il quale, avendo raggiunto con il risultato del referendum sulla *Brexit* il suo principale obiettivo, stenta a trovarne di nuovi e risulta in crisi di identità.

## PARLAMENTO

### EUROPEAN UNION (NOTIFICATION OF WITHDRAWAL) ACT

A seguito della sentenza Miller, come abbiamo detto, il **26 gennaio** il Governo ha presentato in Parlamento l'*European Union (Notification of Withdrawal) Bill*.

Durante l'esame del testo da parte della Camera dei Comuni vi sono stati alcuni tentativi, respinti dalla maggioranza, da parte di deputati laburisti di presentare emendamenti all'asciutto testo introdotto dal Governo. Il leader laburista Jeremy Corbyn ha imposto ai deputati del suo gruppo di votare a favore del *bill*, suscitando la “ribellione” di 53 deputati laburisti e le dimissioni di alcuni ministri ombra.

L'8 febbraio la Camera dei Comuni ha approvato il testo con un'ampia maggioranza (494 voti a favore e 122 contrari). Una maggioranza che ha sorpreso i commentatori politici soprattutto per il fatto che molti deputati si erano schierati a favore del *Remain*.

Il testo è poi passato all'esame dei Lords i quali hanno imposto due sconfitte al Governo: il 1 marzo, infatti, con 358 voti a favore e 256 contrari i Lords hanno introdotto un emendamento per tutelare i diritti dei cittadini europei residenti nel Regno; l'8 marzo, invece, con 366 voti a favore e 268 contrari, hanno introdotto un emendamento che conferiva al Parlamento il potere di veto sul futuro accordo sulla *Brexit* a conclusione dei negoziati. Tali emendamenti, tuttavia, sono stati cancellati dai Comuni quando il testo è stato sottoposto nuovamente al loro scrutinio e i Lords hanno rispettato la volontà della Camera elettiva approvando il testo dell'[European Union \(Notification of Withdrawal\) Act](#) così come voluto dal Governo. Il disegno di legge ha ricevuto l'assenso reale il 16 marzo.

Il voto ai Lords ha determinato comunque l'allontanamento di Lord Heseltine dal suo incarico di *government adviser on regional growth* dato che era stato uno dei 13 Lords conservatori che si erano opposti al *bill*.

Critiche alle modalità di approvazione del disegno di legge sono state espresse dal *Constitution Committee* dei Lords nel rapporto [European Union \(Notification of Withdrawal\) Bill: Report of House of Lords Constitution Committee](#) pubblicato il 23 febbraio. Il rapporto si è soffermato soprattutto sulla rapidità con cui la May ha voluto far esaminare il testo dal Parlamento al fine di rispettare la scadenza da lei stessa fissata per la presentazione della notifica. Una scadenza che, nelle parole del comitato: "has no constitutional significance" e che poteva essere accettata solo a motivo della brevità del testo. Tuttavia il comitato ha concluso che: "We note, however, that fasttracking a Bill of such constitutional significance is an exceptional procedure. This occurrence ought not to be used as a precedent in relation to future measures of constitutional significance, such as the 'Great Repeal Bill' and other Brexit-related legislation".

---

## RIFORMA DELLA HOUSE OF LORDS

A seguito del voto della Camera di Lords del 5 dicembre scorso, con il quale la Camera aveva approvato la mozione "that this House believes that its size should be reduced, and methods should be explored by which this could be achieved" il 27 gennaio il Lord Speaker ha istituito un Comitato per esaminare la questione della riduzione del numero dei componenti della Camera alta. Il Comitato - presieduto da Lord Burns, già *civil servant* e composto da altri 5 membri (due conservatori, due laburisti e un liberal democratico) - ha aperto una consultazione pubblica sul tema che si è conclusa il 20 febbraio. Tra i pareri pervenuti si ricorda quello dell'*Electoral Reform Society* che si è detta "disappointed" del fatto

che l'indagine non fosse stata rivolta ad una riforma più ampia e completa della Camera dei Lords.

---

## ELEZIONE DI UN LORD EREDITARIO

Il **27 marzo** Lord Colgrain è stato eletto Pari ereditario. Lord Colgrain ha vinto su 27 candidati i quali hanno dovuto presentare una breve biografia e una nota sintetica contenente le motivazioni della loro candidatura. L'elettorato passivo è stato esteso a tutti coloro in possesso di titoli ereditari, il cui elenco è tenuto aggiornato in Parlamento. L'elettorato attivo, invece, spettava a tutta la Camera dato che il posto vacante riguardava uno dei 15 pari ereditari che erano stati eletti dall'intera Assemblea nel 1999.

---

## WESTMINSTER VS TRUMP

Più di 200 deputati hanno sottoscritto una *Early Day Motion*, introdotta il **31 gennaio** ai Comuni, diretta ad opporsi ad una visita di Trump al Parlamento (il testo della mozione è stato il seguente: “That this House deplores recent actions taken by US President Donald J Trump, including his Executive Order on Immigration and Refugees, and notably his comments on torture and women; notes the historical significance and honour that comes with an invitation to address both Houses of Parliament in Westminster Hall or elsewhere in the Palace of Westminster; and calls on the Speaker, Lord Speaker, Black Rod and Serjeant at Arms to withhold permission from the Government for an address to be made in Westminster Hall, or elsewhere in the Palace of Westminster, by President Trump”).

Da segnalare l'inconsueta presa di posizione dello *Speaker* dei Comuni il quale, il **6 febbraio** si è opposto alla visita del Presidente degli Stati Uniti in Parlamento e ha affermato: “I must say to the honourable gentleman, to all who signed his early day motion and to others with strong views about this matter on either side of the argument, that before the imposition of the migrant ban I would myself have been strongly opposed to an address by President Trump in Westminster Hall. After the imposition of the migrant ban by President Trump I am even more strongly opposed to an address by President Trump in Westminster Hall”.

Inoltre il **20 febbraio** la Camera dei Comuni ha discusso la *parliamentary petition* che ha raccolto più di 1 milione e 800mila firme diretta ad evitare l'invito al presidente Trump nel Regno Unito per una visita di Stato. Il Governo ha comunque difeso l'invito al presidente USA affermando che “HM Government believes the President of the United States should be extended the full courtesy of a State Visit. We look forward to welcoming President Trump once dates and arrangements are finalised”.

---

## PRIVATE MEMBERS' BILLS



Nel mese di **gennaio** il Governo ha respinto diverse proposte provenienti dall'*House of Commons Procedure Committee* tra cui quella di permettere al *Backbench Business Committee* di selezionare quattro disegni di legge in ogni sessione per consentirne un esame prioritario. L'esecutivo ha invece accolto la proposta di ribattezzare i "private members' bills" come "backbench bills".

## SCIoglimento

Come abbiamo detto nell'introduzione il **19 aprile** la Camera dei Comuni, con 522 voti a favore e 13 contrari, ha votato la mozione "That there shall be an early parliamentary general election". Lo scioglimento ha avuto luogo il 3 maggio.

La fine della legislatura interrompe, tra le altre, le attività dei diversi Comitati parlamentari che stavano lavorando sulle conseguenze della *Brexit*, arrecando – secondo molti commentatori politici – un danno al necessario processo di scrutinio sulla questione.

## GOVERNO

## BREXIT

Come ricordato nell'introduzione la Premier May il **17 gennaio** ha illustrato gli obiettivi che il Governo perseguirà nel negoziato con l'Unione europea, obiettivi confluiti nel [white paper](#) pubblicato il **2 febbraio**. Il piano dell'esecutivo delinea una "hard Brexit" che non si ispira a nessuno dei modelli attualmente adottati dall'Unione europea, ad esempio nei rapporti con la Svizzera, con la Norvegia o la Turchia, e che non prevede forme di parziale appartenenza all'Unione come la partecipazione al mercato comune. I 12 principi che guideranno il Governo sono i seguenti: "1. Providing certainty and clarity; 2. Taking control of our own laws; 3. Strengthening the Union; 4. Protecting our strong historic ties with Ireland and maintaining the Common Travel Area; 5. Controlling immigration; 6 The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union; 6. Securing rights for EU nationals in the UK and UK nationals in the EU; 7. Protecting workers' rights; 8. Ensuring free trade with European markets; 9. Securing new trade agreements with other countries; 10. Ensuring the United Kingdom remains the best place for science and innovation; 11. Cooperating in the fight against crime and terrorism; and 12. Delivering a smooth, orderly exit from the EU".

## CORTI

Il **22 marzo**, di fronte all'*House of Lords Constitution Committee*, il *Lord Chief Justice* Lord Thomas ha espresso una dura [critica](#) nei confronti di Liz Truss *Lord Chancellor and Justice Secretary*, per non aver svolto in modo appropriato il suo ruolo costituzionale, previsto anche dal *Constitutional Reform Act 2005* di garante dell'indipendenza della magistratura. A giudizio di Lord Thomas il comportamento del Lord Cancelliere era da considerare 'completely and utterly wrong' perché non aveva difeso in modo adeguato la magistratura dagli attacchi della stampa a seguito della sentenza Miller.

## AUTONOMIE

### SCOZIA

Il **7 febbraio** il Parlamento scozzese ha votato, in modo simbolico, con 90 voti a favore e 34 contrari una mozione con cui si è opposta all'attivazione della procedura prevista dall'articolo 50 da parte del governo. Anche se – come abbiamo detto - la sentenza della Corte suprema non ha riconosciuto alle amministrazioni devolute nessun ruolo nell'attivazione del processo, il voto dell'Assemblea secondo il *Brexit minister* scozzese Michael Russell "is more than symbolic. It is a key test of whether Scotland's voice is being listened to, and whether our wishes can be accommodated within the UK process".

La Premier May, comunque, il **3 marzo**, durante la conferenza dei conservatori scozzesi a Glasgow ha evidenziato il suo impegno per mantenere salda la "precious Union" del Regno.

In tutta risposta il **13 marzo**, in un discorso presso *Bute House*, la residenza del *first minister* scozzese, la Sturgeon ha annunciato di voler chiedere un secondo referendum sull'indipendenza da tenere tra la fine del 2018 e i primi mesi del 2019, prima della scadenza dei due anni di trattative sulla *Brexit*. La *first minister* ha affermato "If Scotland can be ignored on an issue as important as the EU and the single market then it is clear that our voice can be ignored at any time and on any issue". Così, il **28 marzo**, il Parlamento di Holyrood ha votato, con 69 voti a favore e 59 contrari, una mozione con cui ha chiesto a Westminster l'autorizzazione a tenere un nuovo referendum<sup>3</sup>. La mozione ha avuto

<sup>3</sup> Il testo della mozione è il seguente: "That the Parliament acknowledges the sovereign right of the Scottish people to determine the form of government best suited to their needs and therefore mandates the Scottish Government to take forward discussions with the UK Government on the details of an order under section 30 of the Scotland Act 1998 to ensure that the Scottish Parliament can legislate for a referendum to be held that will give the people of Scotland a choice over the future direction and governance of their country at a time, and with a question and franchise, determined by the Scottish Parliament, which would most appropriately be between the autumn of 2018, when there is clarity over the outcome of the Brexit negotiations, and around the point at which the UK leaves the EU in spring 2019; believes that this gives people in Scotland

l'appoggio anche dei deputati dei Verdi. In questa occasione la Sturgeon ha affermato: “The people of Scotland should have the right to choose between Brexit—possibly a very hard Brexit—or becoming an independent country that is able to chart our own course and create a true partnership of equals across these islands. If we accept—as I hope we all do—that Scotland has the right to decide our own future, the question becomes one of timing. When is it best to make that choice? We all agree that now is not the time. In my view, the time to choose is when the terms of Brexit are clear and can be judged against the challenges and opportunities of becoming an independent country”.

Il Governo May non appare in alcun modo propenso a concedere un secondo referendum dato che la Premier ritiene che “now is not the time” per discutere la questione.

Si ricorda in proposito che il Parlamento scozzese non ha l'autorità di indire in modo autonomo da Westminster un referendum, ancorché *advisory*, anche se la dottrina non ha espresso unanimità di giudizio in materia in occasione della consultazione del 2014. In ogni caso bisogna sottolineare che il Governo scozzese non ha proposto di indire autonomamente un referendum, ma di seguire la procedura del “c.d. Section 30 order” vale a dire di ottenere da Londra l'autorizzazione temporanea all'indizione del referendum.

---

## GALLES

Il Parlamento di Westminster ha approvato il **31 gennaio** il [Wales Act 2017](#). La legge – che ha ottenuto anche il voto favorevole alla *legislative consent motion* da parte dell'assemblea di Cardiff il **17 gennaio** - ha avuto un *iter* molto articolato dato che, nell'ottobre del 2015, il Governo conservatore aveva presentato un *Draft Wales Bill*, il quale però era stato profondamente criticato tra gli altri dal *Welsh Affairs Committee* dei Comuni, dal *Constitutional and Legislative Affairs Committee* dell'assemblea di Cardiff e dal Governo gallese, il quale nel marzo 2016 aveva pubblicato anche un suo progetto alternativo di *draft bill*. Le numerose critiche avevano spinto il Governo britannico a ritirare il progetto e a presentarne uno nuovo.

Molte le novità introdotte con questa legge: innanzi tutto essa ha introdotto anche per il Galles un modello di poteri residui analogo a quello previsto per la Scozia. In secondo luogo, sempre seguendo il modello scozzese, ha stabilito la “permanenza” delle istituzioni gallesi e l'esistenza della *legislative consent convention*. Anche nel caso del Galles

---

a choice at a time when there is both the most information and most opportunity to act; further believes that 16 and 17-year-olds and EU citizens, who were excluded from the EU referendum, should be entitled to vote, and considers that this referendum is necessary given the Prime Minister's decision to negotiate a hard exit from the EU, including leaving the single market, which conflicts with assurances given by the UK Government and prominent Leave campaigners, and which takes no account of the overwhelming Remain vote in Scotland”.

tale disposizione deve essere intesa come il riconoscimento dell'esistenza di una convenzione e non come la formalizzazione della convenzione stessa.

Inoltre sono stati attribuiti al Galles sia l'autorità di deliberare in materia elettorale, sia nuovi poteri e iniziative in campo economico, sia – cosa particolarmente significativa – la possibilità di decidere in merito all'imposta sul reddito attraverso una legge del Parlamento di Cardiff, senza ricorrere ad un preventivo voto referendario come era stato previsto dal *Wales Act* 2014.

Infine, la legge ha anche riconosciuto l'esistenza di un “diritto gallese”, composto dalle leggi approvate dall'Assemblea di Cardiff e che contribuisce a completare il diritto di Inghilterra e Galles, senza tuttavia accogliere la richiesta di quanti volevano l'introduzione di una “Welsh jurisdiction” separata da quella inglese.

Molte le critiche al testo che erano state avanzate nel corso dell'esame parlamentare, in particolare in relazione da un canto alla ripartizione delle competenze giudicata non soddisfacente, dall'altro al fatto che il Galles continua a rimanere un passo indietro rispetto alla Scozia dato che la legge non è riuscita a colmare l'asimmetria presente tra le nazioni del Regno.

---

## IRLANDA DEL NORD

Il **10 gennaio** Martin McGuinness si è dimesso da vice Primo ministro nord irlandese per protestare contro il rifiuto della *First Minister* Foster di sospendersi temporaneamente dall'incarico a seguito di una inchiesta sulla malgestione del programma di incentivi all'energia rinnovabile da parte del Governo, di cui lei era responsabile. Stante le regole del *power sharing* vigenti in Nord Irlanda le sue dimissioni hanno portato alla caduta del Governo. Nell'impossibilità di trovare un accordo, dato che il Sinn Féin non ha nominato nessun nuovo vice Primo ministro nei sette giorni di tempo previsti dalla legge, nuove elezioni sono state indette per il **2 marzo**.

Il **23 gennaio** Michelle O'Neill ha sostituito Martin McGuinness come *leader* parlamentare del Sinn Féin. Già Ministro della salute la Tyrone è la prima donna a rivestire il ruolo di leader parlamentare del partito cattolico nord irlandese. La Tyrone ha affermato che “no-one can replace Martin”, ma che avrebbe proseguito il lavoro da questo iniziato. Martin McGuinness, ex-comandante dell'Ira e uno dei protagonisti del processo di pace e degli accordi del 1998 e del 2006 è venuto, poi, a mancare il **21 marzo**.

Diversi sono i temi che continuano a dividere le due comunità, dalla gestione dell'eredità dei *Troubles* (ed in proposito si ricorda che il **29 gennaio** il *Northern Ireland secretary* James Brokenshire ha dichiarato al *Sunday Telegraph* che l'inchiesta sul periodo dei *Troubles* non stava funzionando) a quello della *Brexit*. Su quest'ultimo punto, infatti, sono molte le differenze esistenti tra i due principali partiti dato che il DUP è a favore dell'uscita

dall'Unione, mentre il Sinn Féin è contrario. A seguito della caduta del Governo nord irlandese, Gerry Adams, presidente dello Sinn Féin, ha affermato che la *Brexit* rischia di mettere in pericolo gli accordi di pace del 1998 e ha dichiarato che l'uscita dall'Unione è un "atto ostile" della May.

Come molti commentatori avevano previsto, il risultato delle elezioni del **2 marzo** non ha risolto la situazione. I dati relativi al numero dei seggi non sono paragonabili a quelle dell'anno precedente perché in queste ultime votazioni è stato applicato per la prima volta il disposto dell'*Assembly Members (Reduction of Numbers) Act 2016* che ha ridotto i componenti dell'Assemblea da 108 a 90. Questi i risultati: il DUP ha ottenuto 28 seggi (ne aveva 38, ma su 108) il Sinn Féin 27 seggi (ne aveva 28 su 108); l'PSDLP 12 seggi (ne aveva lo stesso numero nel 2016), l'UUP 10 (ne aveva 16), l'APNI 8 (aveva lo stesso numero nel 2016). In termini percentuali il DUP è passato dal 35% a poco più del 31%, mentre il Sinn Féin dal 25 al 30%. Un altro dato rilevante riguarda l'affluenza alle urne che è stata molto alta rispetto alla media del Nord Irlanda (il 64,8%, rispetto al 54,9% delle elezioni del 2016).

Raggiunta la data ultima prevista per la formazione dell'esecutivo, il **18 aprile** *Secretary of State* James Brokenshire ha annunciato che i partiti nord irlandesi non erano riusciti a trovare un accordo per la formazione di un nuovo Governo e che le alternative che si prospettavano erano tre: nuove elezioni, una proroga delle trattative o la *direct rule* di Londra.

A seguito, poi, della decisione di sciogliere anticipatamente i Comuni, lo stesso James Brokenshire, il **21 aprile**, ha presentato in Parlamento il [\*Northern Ireland \(Ministerial Appointments and Regional Rates\) Bill\*](#) che, approvato in pochi giorni, ha permesso di protrarre le discussioni per la formazione del nuovo esecutivo fino al **29 giugno**.

## INGHILTERRA

Nell'autunno 2015 la Camera dei Comuni aveva approvato una riforma dei suoi regolamenti che ha conferito ai deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi (o in quelle inglesi e gallesi) il potere di veto sui disegni di legge relativi alla sola Inghilterra o all'Inghilterra e al Galles (*English Votes for English Laws*.) Dopo un anno dalla sua introduzione, nel novembre scorso, un rapporto del *Constitution Committee* della *House of Lords* e uno del *House of Commons Procedure Committee* avevano invitato il Governo ad introdurre alcune modifiche<sup>4</sup>.

Il Governo nel mese di **marzo** ha pubblicato le sue considerazioni sul funzionamento della nuova procedura *English Votes for English Laws* nel documento [\*Technical Review of the\*](#)

<sup>4</sup> Sul punto si rinvia a G. Caravale, [Sovranità sovranità' parlamentare vs sovranità popolare: nel Regno Unito si discute "the Constitutional case of the century"](#), Nomos 3-2016.

*Standing Orders Related to English Votes for English Laws and the Procedures they Introduced*, nel quale ha affermato di non voler apportare ‘any substantive changes’ alle procedure.

Si rileva, comunque, che i disegni di legge oggetto della nuova procedura sono stati pochi dato che, tra novembre 2015 e gennaio 2017, il nuovo meccanismo è stato applicato a 15 disegni di legge e 50 *statutory instruments*.

Il prossimo **5 maggio** si terranno le elezioni per diversi ‘metro-mayors’ delle nuove *combined authorities* secondo il disposto del *Cities and Local Government Devolution Act* 2016. A seguito di un ricorso, le elezioni del sindaco per l’area di Sheffield sono state annullate, mentre, nel novembre 2016, sono saltati i “devolution deals” relativi al Norfolk/Suffolk e al Greater Lincolnshire. Le elezioni si terranno a Greater Manchester, Liverpool, Tees Valley, Cambridgeshire, West Midlands and West of England.