



Incremento del potere esecutivo e fragilità del Premier: il paradosso del Governo Johnson*

di Giulia Caravale**

Il rapporto [*The Constitution in Review First Report from the United Kingdom Constitution Monitoring Group*](#), pubblicato il **7 settembre** dall'*United Kingdom Constitution Monitoring Group* - un gruppo indipendente che, ogni sei mesi, presenterà un resoconto sull'evoluzione costituzionale del Regno Unito - ha criticato il Governo Johnson e il suo approccio alle riforme. Il rapporto ha espresso viva preoccupazione per i cambiamenti che l'Esecutivo sta apportando alla Costituzione Britannica, sia attraverso l'introduzione di nuove riforme, sia tramite il consolidamento di prassi che sembrano tutte andare nella direzione del rafforzamento del potere esecutivo. Come abbiamo avuto modo di evidenziare nelle precedenti *Cronache costituzionali dall'estero*, gli obiettivi politici del Premier Johnson sembrano convergere verso il potenziamento del Governo, e soprattutto del ruolo di Primo Ministro, la riduzione degli spazi di intervento del Parlamento e delle Corti e l'imposizione di un nuovo centralismo per arginare il processo centrifugo attivato dalla *devolution*. Molte sono state le riforme discusse o annunciate in questi ultimi mesi, come il *Dissolution and Calling of Parliament bill*, il *Judicial Review and Courts Bill*, la riforma dello *Human Rights Act*, il *Subsidy Control bill*, il *Police, Crime Sentencing and Courts Bill*, l'*Elections Bill*, il *Nationality and Borders Bill*, l'*Online Safety Bill* che appaiono assolutamente in linea con questi obiettivi.

Sotto il profilo del rafforzamento dell'Esecutivo, emblematiche risultano, poi, le conclusioni dei rapporti, entrambi pubblicati il **24 novembre**, da due Comitati parlamentari dei Lords. Il *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, nel report [*Democracy Denied? The Urgent Need to Rebalance Power Between Parliament and the Executive*](#), ha criticato la “potentially serious threat to a cornerstone of our constitution — effective parliamentary scrutiny of legislation. Based upon Committee reports since its inception in 1992 and covering pre- and post-Brexit and the COVID-19 pandemic, we highlight a disturbing trend in the way in which bills are framed with the effect that they often limit or even avoid appropriate legislative scrutiny. We have concluded that it is now a matter of urgency that Parliament should take stock and consider

* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

how the balance of power can be re-set”. Il *Secondary Legislation Scrutiny Committee*, dal canto suo, nel rapporto [Government by Diktat: a Call to Return Power to Parliament](#), ha segnalato l’incremento dei poteri dell’Esecutivo a seguito della *Brexit* e della pandemia, auspicando un “re-set afresh” dell’equilibrio tra poteri. Nella sostanza si continua a denunciare che il controllo parlamentare su cui si fonda la forma di governo è stato fortemente compromesso dalla *Brexit* e dalla pandemia a causa della dilatazione del potere normativo dell’Esecutivo e dell’impossibilità pratica del Parlamento di riuscire ad esercitare adeguate forme di scrutinio.

Sotto il profilo, invece, dell’affermazione di un nuovo centralismo e della limitazione della *devolution* si segnala, in primo luogo, il *Subsidy Control bill* che è stato discusso dai Comuni e approvato il **13 dicembre** e che ora è all’esame dei Lords. Il *bill* disciplina una materia, quella degli aiuti di Stato, che era fortemente condizionata dalla normativa europea e, sulla scia dell’*Internal Market Act 2020*, attribuisce a Londra il potere di intervenire, allo scopo di garantire uniformità e di non alterare la libera concorrenza, in ambiti riservati ai Governi devoluti. Tale disegno di legge, ovviamente, è osteggiato dai Governi di Scozia e Galles che lo considerano un’ulteriore restrizione dei loro poteri. Il Governo britannico ha respinto le accuse e ritenuto che la legge conferirà maggior potere di controllo alle nazioni devolute rispetto al passato. Si ricorda che il Governo gallesse aveva presentato ricorso contro la legge del 2020, ma questo era stato respinto nell’aprile 2021, poiché era stato considerato prematuro. L’Esecutivo gallesse è ricorso in appello e la causa sarà discussa nei primi mesi del prossimo anno.

Un’interpretazione della *devolution* più restrittiva rispetto al passato è stata espressa in questi mesi anche dalla Corte suprema, la quale, il **13 ottobre**, ha dichiarato alcune disposizioni di due *bills* scozzesi - approvati, ma non ancora promulgati - al di fuori delle competenze dell’Assemblea. La sentenza, di cui parleremo in modo più approfondito in seguito, ha giudicato “incondizionata” la sovranità di Westminster, evidenziando così i limiti dei poteri delle Assemblee devolute. Infine, un ulteriore segnale della volontà di centralizzazione del potere può essere colto nell’istituzione, nel rimpasto governativo di **settembre**, di un nuovo Dicastero, il *Department for Levelling Up, Housing and Communities* guidato da Michael Gove, a cui è stata trasferita dal *Cabinet Office* la responsabilità dei rapporti intergovernativi nel Regno. L’obiettivo del *levelling up*, che è divenuto uno dei principali propositi del Governo conservatore e il cui slogan sembra aver ormai sostituito il *Get Brexit done!* degli anni passati, mira a ridurre le differenze tra le diverse zone del Paese. In un primo momento il programma si limitava solo alle parti economicamente meno sviluppate dell’Inghilterra, ora invece si estende anche a Scozia, Galles e Irlanda del Nord con la conseguenza di dilatare il controllo del Governo centrale sui territori devoluti.

Che il momento sia delicato e alta sia l’attenzione sul programma di riforme del Primo ministro appare evidente anche dal fatto che, proprio al fine di monitorare gli effetti e le conseguenze delle novità introdotte da quando Johnson è Premier, il **19 ottobre** il *Public Law Project* ha deciso di avviare un [UK constitutional reform tracker](#), in collaborazione con il *Bingham Centre for the Rule of Law*, il *Bonavero Institute of Human Rights*, il *Constitution Unit*, l’*Institute for Government*, e l’*UK Administrative Justice Institute*. Merita ricordare che uno degli impegni previsti

nel *manifesto* presentato dal partito conservatore alle elezioni del dicembre 2019 era stato l'istituzione di una *Commission on the Constitution, Democracy and Rights* che avrebbe avuto il compito di coordinare le diverse innovazioni costituzionali. Tuttavia, il Governo, complice forse anche l'emergenza pandemica, ha scelto di non istituirla e di procedere portando avanti separatamente le diverse modifiche.

Dal contesto ora delineato emerge tuttavia un paradosso. A fronte delle riforme e delle prassi che stanno conducendo verso un rafforzamento dell'Esecutivo, in questi mesi il Governo Johnson è apparso invece fragile, privo di una guida salda e non sempre all'altezza, anche morale, del compito chiamato a svolgere. Nel quadrimestre preso in esame molti sono stati, infatti, i momenti di difficoltà vissuti dall'Esecutivo, momenti che non hanno causato una crisi di governo solo grazie alla maggioranza solidissima su cui si fonda l'Esecutivo ai Comuni, ma che non hanno impedito di avviare una discussione sul futuro politico del Premier. Alcuni analisti hanno evidenziato come il Primo ministro, raggiunto l'obiettivo della *Brexit*, ha ormai esaurito il suo compito e dovrebbe dimettersi.

I problemi per Johnson sono iniziati subito dopo la pausa estiva quando il Premier, venendo meno all'impegno assunto nel *manifesto* elettorale, ha annunciato che avrebbe aumentato le imposte al fine di finanziare il servizio sanitario nazionale messo a dura prova dall'emergenza Covid. La notizia ha suscitato molto clamore e proteste interne alla maggioranza, anche perché uno dei principali slogan scelti da Boris Johnson, e dimostratosi vincente, durante la campagna referendaria del 2016 per convincere i cittadini a votare per il *Leave* era stato proprio quello per cui i soldi risparmiati dal Paese, una volta fuori dall'Europa, sarebbero stati investiti nel servizio sanitario nazionale. Nonostante l'opposizione interna, la misura - che prevede un incremento della tassazione pari al 1,25% dello stipendio per tutti i lavoratori a partire dal mese di aprile 2022 - è stata approvata con 319 Sì e 248 No, con una sessantina di deputati conservatori contrari. L'opposizione interna non è riuscita a bloccare l'aumento, ma ha invece spinto il Premier a fare marcia indietro e a ritirare il già annunciato piano che avrebbe portato all'introduzione del passaporto vaccinale per accedere ai locali e partecipare ai grandi eventi a partire dal **1 ottobre**.

Le critiche all'operato del Premier sono proseguite anche nei mesi successivi: un ulteriore cambio di programma è stato quello annunciato il **1 ottobre** dal Governo che si è visto costretto, a differenza di quanto previsto, a concedere, fino a marzo, visti di emergenza a lavoratori stranieri per contenere la scarsità di benzina e di beni alimentari nel Regno determinata dalle nuove regole introdotte dalla *Brexit*.

Ma lo scandalo che ha messo maggiormente in difficoltà l'Esecutivo è stato quello legato alla gestione del caso di *sleaze* che ha coinvolto il deputato conservatore Owen Paterson, accusato di aver svolto attività di lobby per due società di cui era consulente, approfittando della propria posizione di deputato. Il termine "sleaze" nel linguaggio corrente britannico è usato per definire l'immoralità politica e i casi di corruzione e di scandali nella vita pubblica. Molti episodi di questo genere erano esplosi nel 1994 ed avevano suscitato una diffusa richiesta da parte dell'opinione pubblica britannica di colpire i responsabili e di definire "standards di

comportamento” per la vita dei ministri, dei parlamentari e dei funzionari pubblici. L’allora Premier Major aveva deciso di creare un comitato indipendente sotto la guida di Lord Nolan, che esaminasse la condotta dei politici e presentasse raccomandazioni per garantire *the highest standards* nella vita pubblica. Il primo rapporto del Comitato Nolan aveva evidenziato la necessità di imporre a parlamentari, ministri e funzionari pubblici codici di comportamento basati sui principi di altruismo, integrità, obiettività, responsabilità, trasparenza, onestà e carisma. Da allora il *Committee on Standards in Public Life* ha continuato a lavorare e a presentare rapporti, l’ultimo dei quali all’inizio di **novembre**, [Upholding Standards in Public Life Final report of the Standards Matter 2 review](#) che, dopo 25 anni dal *Nolan Report*, propone di aggiornare i principi in esso contenuti.

Oltre al *Committee on Standards in Public Life* nel 1995 era stato istituito un *Parliamentary Commissioner for Standards* dei Comuni e uno *Standards and Privileges Committee*, il quale, nel 2013 è divenuto il *Committee on Standards*.

L’indagine che ha portato alle dimissioni del deputato conservatore Owen Paterson era iniziata nel 2019 per la presunta violazione dell’*House of Commons Code of Conduct* ed era stata condotta da Kathryn Stone, *Parliamentary Commissioner for Standards*. Quest’ultima, il 16 luglio 2021, aveva ritenuto che “Mr Paterson’s breaches of the lobbying were so serious and so numerous that they risked damaging public trust in the House and its members. They create the impression that companies with money at their disposal can pay Members of Parliament to lobby for their benefit” e aveva presentato le proprie osservazioni sul caso all’*House of Commons Committee on Standards*. Il Comitato parlamentare il **26 ottobre** aveva presentato il proprio rapporto [Mr Owen Paterson](#) proponendo la sospensione del deputato da 30 sedute di lavori parlamentari. Il Comitato ha ritenuto che Paterson avesse “repeatedly failed to perceive his conflict of interest and used his privileged position as a Member of Parliament to secure benefits for two companies for whom he was a paid consultant”. Secondo le regole introdotte nel 2015 per il *recall* dei deputati, tale sospensione avrebbe consentito di attivare la procedura di *recall* e di indire nuove elezioni nel collegio.

Non è la prima volta che i deputati o i ministri sono accusati di comportamenti scorretti e di violazione del codice di condotta. Ciò che ha reso più grave questo episodio è stata la discutibile scelta del Premier di schierarsi dalla parte di Paterson, costringendo i deputati del suo partito a votare un emendamento introdotto da Andrea Leadsom che avrebbe portato alla creazione di un nuovo Comitato, presieduto dal conservatore John Whittingdale, con il compito di riesaminare il giudizio del *Committee on standards*. La votazione si è tenuta ai Comuni il **10 novembre** e, anche in questo caso, è stata approvata grazie alla forte maggioranza su cui può contare il partito, con 250 voti a favore e 232 contrari. Molti MPs conservatori hanno deciso di ribellarsi all’imposizione del Premier e Andrew Bowie si è dimesso dalla carica di vice *chairman* dei *Tories* in segno di protesta. La votazione è stata occasione di un acceso dibattito e di uno scontro in Parlamento, dove si sono sollevate grida di vergogna nei confronti dell’Esecutivo. Dopo la *bagarre* esplosa a Westminster, il Premier è stato costretto ad una nuova marcia indietro che ha portato Paterson a dimettersi ed ha aumentato i malumori tra i

conservatori per la maldestra gestione della vicenda. L'episodio ha avuto due conseguenze immediate: i laburisti, dopo anni, sono riusciti a superare i conservatori nei sondaggi e le elezioni suppletive del collegio lasciato libero da Paterson, dove negli ultimi 200 anni avevano pressoché sempre dominato i *Tories*, sono state vinte dalla candidata liberal democratica.

I problemi del Premier sono proseguiti anche nei mesi successivi, caratterizzati da polemiche sempre relative al comportamento suo e dei Ministri giudicato troppe volte al di sopra delle regole da loro stessi imposte. Così le presunte violazioni delle direttive del *lockdown* introdotte lo scorso anno per organizzare momenti di svago ed incontri negli uffici del Governo hanno portato alle dimissioni del segretario di Gabinetto Simon Cave, incaricato dal Premier di indagare sulla vicenda. A questo si è aggiunto lo scandalo della mancata dichiarazione da parte del Premier di una donazione al partito usata per ristrutturare il suo appartamento di *Downing street*.

L'epilogo si è avuto il **14 dicembre**, giorno che ha segnato la più grande rivolta dei deputati conservatori da quando Johnson è Premier, contro la proposta di introdurre il c.d. *Covid pass* per cercare di contrastare la pandemia. Il voto sul [*Health Protection \(Coronavirus, Restrictions\) \(Entry to Venues and events\) \(England\) Regulations 2021*](#), regolamento emanato ai sensi della sezione 45R del *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, ha registrato l'opposizione di 99 deputati conservatori, tanto che la misura è passata con 369 voti a favore e 126 contrari solo grazie al sostegno del partito laburista, favorevole al provvedimento. Questa approvazione ha spinto il **18 dicembre** Lord Frost, negoziatore per la *Brexit* e Ministro per la *Brexit*, a dimettersi dal Governo in polemica con il Premier e con le sue scelte politiche, anche di fronte ad uno stallo dei negoziati per la modifica del Protocollo sull'Irlanda del Nord.

Alla fine dell'anno molti analisti si interrogano sul punto di arrivo della parabola del Premier, mentre alcuni parlamentari conservatori avrebbero già inviato la richiesta di dimissioni del Premier a Sir Graham Brady, *chairman* del *1922 Committee*.

I primi mesi del 2022 saranno perciò cruciali per comprendere il destino politico di Boris Johnson.

ELEZIONI

BYELECTIONS

Il **2 dicembre** si sono tenute le elezioni suppletive nel collegio di *Old Bexley and Sidcup* dovute alla scomparsa, il **7 ottobre**, del deputato conservatore James Brokenshire. Si trattava di un seggio considerato sicuro per i Conservatori ed, infatti, il candidato *tory* Louie French è stato eletto, sconfiggendo il laburista Daniel Francis. Tuttavia, rispetto alle politiche del 2019, la percentuale di voti a favore del partito è diminuita del 13,06%. Un risultato condizionato senza dubbio dagli scandali degli ultimi mesi e dalla controversa leadership del Premier, fattori comunque che in questa occasione non sembrano essere stati tali da minare la tenuta elettorale del partito.

La volatilità dell'elettorato britannico, il peso degli scandali e il cambio rapido degli equilibri politici sono apparsi, invece, più evidenti il **16 dicembre** in occasione delle elezioni suppletive del collegio di *North Shropshire*, dovute alle dimissioni del deputato conservatore Owen Paterson, dopo le accuse di corruzione. Anche in questo caso si trattava di un seggio sicuro, in cui i *Tories* hanno sempre vinto fin dalla sua istituzione nel 1834, con la sola eccezione del 1904. Paterson, nel 2019, aveva ottenuto il 62,7% dei consensi. In questa occasione, invece, la candidata liberal democratica Helen Morgan ha vinto con il 47,14% dei voti sul candidato conservatore che si è fermato al 31,59%. Il candidato laburista ha ottenuto solo il 9,68%.

Gli analisti politici hanno evidenziato come l'unico modo per evitare alle prossime elezioni una nuova vittoria dei Conservatori potrebbe essere un accordo di desistenza in alcuni seggi tra i Laburisti e i Liberal democratici.

BOUNDARY REVIEW

E' attualmente in corso un processo di ridefinizione dei collegi elettorali ad opera delle quattro *Electoral Comissions* nazionali, processo reso necessario per i cambiamenti della popolazione e per le nuove regole introdotte nel 2020 in merito all'omogeneità dei collegi. Tale processo porterà ad un aumento delle circoscrizioni inglesi a discapito di quelle scozzesi (che saranno due in meno) e gallesi (che saranno otto in meno). Nessuna modifica, in termini di numero, è prevista per le circoscrizioni nord irlandesi.

L'*Electoral Commission* per l'Inghilterra aveva presentato le proprie proposte già a giugno. In questi mesi sono state pubblicate le proposte delle altre: a **settembre** quelle della Commissione per il Galles e ad **ottobre** quelle per la Scozia e il Nord Irlanda. Le proposte sono state poi oggetto di una fase di consultazione pubblica.

La procedura di revisione dei collegi elettorali dovrà essere pronta per il prossimo appuntamento elettorale previsto per il maggio 2024. Secondo le nuove regole introdotte nel 2020 il Parlamento non sarà chiamato ad approvare la configurazione delle nuove *constituencies*.

PARTITI

CONFERENZE DI PARTITO

Tra **settembre** e **ottobre** si è tenuto il consueto appuntamento con le conferenze di partito, che quest'anno si sono svolte in presenza. I Laburisti, riuniti a Brighton dal **25** al **29 settembre**, hanno approvato la riforma proposta da Starmer sulle elezioni del leader, proposta che era stata contestata dalla vice Rayner. La nuova modalità attribuisce un peso maggiore ai deputati nella scelta del leader prevedendo per ogni candidato il sostegno non più del 10%, ma del 20% dei deputati. Starmer avrebbe voluto far approvare un sistema di elezione simile a quello in vigore fino al 2014, che prevedeva l'attribuzione dell'elettorato attivo per 1/3 ai deputati, 1/3 ai *local members* e 1/3 ai sindacati. Poiché tale progetto non avrebbe ottenuto il sostegno della conferenza, Starmer ha preferito appoggiare l'altro che è stato sostenuto dal 53,7% dei voti.

La conferenza ha anche deciso di dare il via ad un'inchiesta per indagare sulle accuse di razzismo interne al partito. Keir Starmer, nel suo lungo discorso, ha attaccato il Premier evidenziando gli errori di questo, ma ha anche preso le distanze dal suo predecessore Corbyn e dalla sua politica, giudicata priva di concretezza. In relazione alla Scozia il leader ha sottolineato la necessità di mantenere integro il Regno Unito.

Il partito conservatore si è riunito, invece, a Manchester dal **3 al 6 ottobre**. Il tema principale e il mantra ripetuto costantemente è stato quello del “levelling up”. Si tratta infatti di uno dei principali obiettivi del Governo conservatore che mira a ridurre le differenze tra le diverse zone del Paese. Un obiettivo che, secondo i detrattori, appare in linea con la volontà del Premier di ridurre la *devolution* e aumentare il controllo del centro sulla periferia. Boris Johnson ha difeso la scelta di aumentare le tasse per sostenere l’incremento delle spese del servizio sanitario nazionale dovute alla gestione della pandemia.

RESHUFFLE DEL GOVERNO OMBRA

Il **29 novembre** il leader laburista Starmer ha operato un rimpasto nel suo Governo ombra nominando, tra gli altri Yvette Cooper *shadow home secretary* e David Lammy *shadow foreign secretary*. Questi cambiamenti sono dovuti anche alle modifiche interne al Governo Johnson. Si ricorda che Starmer aveva già introdotto alcune novità nella struttura del suo Esecutivo ombra a maggio scorso dopo i deludenti risultati delle elezioni amministrative.

PARLAMENTO

DISSOLUTION AND CALLING OF PARLIAMENT BILL

Il [Dissolution and Calling of Parliament Bill](#) 2021 presentato il 12 maggio è stato approvato ai Comuni il **13 settembre** e poi è passato all’esame dei Lords. Il disegno di legge abroga il *Fixed-term Parliaments Act* 2011 e ripristina la prerogativa regia dello scioglimento anticipato, esclude l’intervento delle Corti in materia e fa partire il conto dei cinque anni della durata ordinaria della legislatura dalla prima riunione dell’Assemblea.

Molto interessante il dibattito politico e dottrinario sollevato dalla riforma (di cui si dà conto in modo più approfondito in G. Caravale, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, pubblicato in questo numero della Rivista) relativo sia alla possibilità di ripristinare una prerogativa regia precedentemente abrogata, sia all’opportunità di vietare per legge l’intervento delle Corti in materia di scioglimento anticipato.

Si ricorda che il *Select Committee on the Constitution* dei Lords ha pubblicato il rapporto [Dissolution and Calling of Parliament Bill](#) il **19 novembre**. Al rapporto ha fatto seguito il **13 dicembre** la risposta dell’Esecutivo [Government Response to the Lords’ Constitution Committee Report – Dissolution and Calling of Parliament Bill \(Sixth Report of Session 2021-22\)](#).

ELECTIONS BILL

Un ulteriore *bill* governativo che in questi mesi ha suscitato dibattito ed interesse è l’*Elections Bill* presentato nel mese di luglio. Si tratta di un disegno di legge destinato a introdurre alcune novità nella legislazione elettorale di contorno del Paese e di “protect our electoral system for the future, with new measures to make it even more transparent, tackle intimidation and prevent foreign interference”.

Il *bill*, che ha iniziato la seconda lettura il **7 settembre**, introduce – tra l’altro - l’obbligo di presentarsi al seggio muniti di un documento di identità, una riforma che ha sollevato clamore e proteste sulla scia delle polemiche che stanno investendo alcuni Stati negli USA. Anche nel Regno Unito, infatti, una riforma in tal senso è considerata dai detrattori come un tentativo dell’Esecutivo di introdurre misure che potrebbero dissuadere dal recarsi alle urne soprattutto

i cittadini delle fasce più deboli della popolazione, limitando di fatto il loro diritto di voto. In modo particolare Cat Smith, *shadow minister for democracy* del partito laburista, ha affermato che: “The Conservative government’s elections bill is a brazen attack on our democracy and the freedom of people to organise politically”. Anche la *Electoral Reform Society* ha criticato questo aspetto della riforma proprio perché nel Regno Unito, al pari di quanto avviene negli USA, solo le fasce più agiate della popolazione possiedono un passaporto o una patente.

Il disegno di legge mira poi a ripristinare il voto dei cittadini britannici che risiedono all'estero con l'abrogazione della perdita del diritto di voto attualmente fissata dopo 15 anni di residenza fuori dal Paese. Si tratta di una riforma ispirata al principio che è stato definito nel *manifesto* conservatore come il “votes for life”.

Controversa è anche la disposizione che prevede la ridefinizione delle competenze dell'*Electoral Commission*, l'organismo che svolge un ruolo essenziale nel controllo delle elezioni e delle spese in campagna elettorale. L'indipendenza di tale Commissione è garantita dal fatto che è stata istituita da una legge, è sottoposta al controllo parlamentare da parte dello *Speaker's Committee on the Electoral Commission*, dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni e dai Parlamenti devoluti. La proposta invece prevede l'introduzione di uno ‘strategy and policy statement’ del Governo che fisserà le priorità strategiche e politiche relative alle elezioni o ai referendum a cui la Commissione dovrà adeguarsi. Una novità che, secondo il partito laburista, finirà per minare l'indipendenza della Commissione e aprirà la strada ad un pericoloso conflitto di interessi. La riforma proposta non tiene conto delle raccomandazioni avanzate sul punto dal rapporto *Regulating Election Finance: report* pubblicato a luglio dal *Committee on Standards in Public Life*.

Il disegno di legge, inoltre, prevede nuove sanzioni per il reato di intimidazione di un candidato o di coloro che svolgono campagna elettorale, nuove regole in materia di voto per posta e per procura, di ineleggibilità e di finanziamenti delle campagne elettorali. Il *bill* interviene anche a regolamentare meglio le c.d. “notional expenditure” le spese sostenute da un partito in campagna elettorale per fare pubblicità priva di qualsiasi indicazione di voto nei confronti di un particolare candidato. La normativa attuale, risalente al *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, prevede limiti di spesa in campagna elettorale diversi per candidati e partiti. Questa distinzione continuerà ad essere presente, ma la normativa deve essere adeguata alla differente realtà in cui si svolgono ora le campagne elettorali e quindi allo sviluppo della tecnologia e dei social media, sviluppo che ha contribuito a sfumare sempre di più la divisione tra campagna locale e nazionale.

Un emendamento governativo introdotto durante l'esame ai Comuni ha poi modificato il sistema elettorale *Supplementary Vote*, fino ad ora usato per eleggere i sindaci e i *Police and Crime Commissioners* sia in Inghilterra che in Galles, con il *First Past the Post*, un sistema che risulta preferito dagli elettori.

Il disegno di legge riguarda anche Scozia e Galles e quindi prevede il consenso dei Parlamenti devoluti. Questi ultimi, tuttavia, hanno affermato che lo negheranno se non saranno introdotte modifiche.

DRAFT ONLINE SAFETY BILL

Un altro disegno di legge in esame in questi mesi in Parlamento è il *draft Online Safety Bill* il quale, presentato a maggio, è stato sottoposto ad una procedura particolare, vale a dire l'esame di un Comitato bicamerale costituito ad hoc, il *Joint Committee on the draft Online Safety Bill*. Il

disegno di legge presentato in *draft* è una prima attuazione dell'*Online Harms white paper* pubblicato ad aprile 2019.

Pur rappresentando un primo passo verso una regolamentazione del settore, molti commentatori hanno osservato che il *bill* non sembra fornire una risposta adeguata al grave problema della disinformazione, dell'influenza e del condizionamento della rete sul corretto funzionamento del sistema democratico, soprattutto in occasione delle elezioni. Si tratta di questioni che erano state già evidenziate, con estrema chiarezza e lucidità, dall'*House of Lords Democracy and Digital Technologies Committee* nel rapporto pubblicato nel 2020.

Il **14 dicembre** il *Joint Committee on the draft Online Safety Bill* ha presentato il suo rapporto [Draft Online Safety Bill](#) che contiene ben 127 raccomandazioni. Nel rapporto il Comitato ha rimarcato come “Self-regulation of online services has failed” e ha evidenziato la necessità di reimpostare il *bill* rendendolo più comprensibile. Prioritaria è infatti l'esigenza di intervenire a regolamentare il settore con regole più rigide per gli operatori anche attraverso l'introduzione di nuovi reati legati alle violazioni che possono essere compiute sulla rete.

SUBSIDY CONTROL BILL

Il *Subsidy Control Bill* presentato il 30 giugno in Parlamento è stato in questi mesi oggetto di esame da parte dei Comuni dove è stato approvato il **13 dicembre** e inviato all'esame dei Lords. Si tratta di una riforma necessaria a regolamentare un settore, quello degli aiuti di Stato, che era fortemente condizionato dalla normativa europea. Il *bill* attribuisce a Londra il potere di intervenire, allo scopo di garantire uniformità e non alterare la libera concorrenza, in ambiti finora riservati ai Governi devoluti.

Il nuovo *bill*, sulla scia dell'*Internal Market Act 2020*, rafforza il ruolo del Governo centrale a discapito di quelli di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. In proposito si ricorda che l'articolo 52 dell'*Internal Market Act* aveva riservato al Regno Unito la gestione dei sussidi. La nuova normativa prevede che gli aiuti di Stato dovranno essere compatibili con una serie di “principi di controllo delle sovvenzioni” (elencati nell'Allegato 1 del disegno di legge) e che dovranno tenere conto degli effetti che potrebbero avere anche nel resto del Paese. In altre parole gli aiuti concessi alla produzione in una nazione non dovrebbero mai recare detrimento, in termini di concorrenza, all'analogia produzione che proviene da altre zone del Paese. Ne consegue che i ministri del Governo del Regno Unito potranno opporsi agli aiuti concessi in una nazione e deferire la questione ad un tribunale appositamente costituito.

Il nuovo regime attribuirà quindi all'Esecutivo un incremento di potere di controllo sulle sovvenzioni attribuite dai Governi devoluti introducendo di fatto un vincolo anche al potere legislativo dei Parlamenti di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Come abbiamo detto nell'introduzione il *bill* è considerato una minaccia per la *devolution*, al pari dell'*Internal Market Act 2020*, che tra l'altro ha attribuito al Governo britannico un ampio potere di spesa nelle materie di competenza delle nazioni.

JUDICIAL REVIEW AND COURTS BILL

Il *Judicial Review and Courts Bill*, presentato ai Comuni a luglio, ha iniziato la seconda lettura il **26 ottobre**. Il disegno di legge, a differenza delle aspettative e dei timori, non prevede una riforma radicale della materia e attribuisce alle Corti il potere di emanare, in determinati casi, *suspended quashing orders* e *prospective only remedies*. Il disegno di legge, poi, interviene per abrogare il principio introdotto nella sentenza *R (Cart) v The Upper Tribunal [2011] UKSC 28* la quale

aveva impedito al giudice dell'*Upper Tribunal* di esaminare un ricorso del tribunale di primo grado.

I *quashing orders* sono uno strumento previsto nel *common law* e riconosciuto anche nella sec. 29 del *Senior Courts Act 1981* (un tempo erano noti come *orders of certiorari*). Si tratta di ordini attraverso cui le Corti annullano un atto regolamentare di un ministro o di una pubblica autorità ritenuti illegittimi. Con la nuova legge i giudici – a loro discrezione – potranno, invece, emanare ordini che non annullano immediatamente l'atto regolamentare, dando tempo al Governo di intervenire, o che limitano gli effetti retroattivi dell'annullamento.

POLICE, CRIME, SENTENCING AND COURTS BILL

Il *Police, Crime, Sentencing and Court bill* approvato dai Comuni a luglio è stato, in questi mesi, esaminato dai Lords. La rapidità di esame del *bill* alla *House of Commons* aveva suscitato numerose polemiche per la mancanza di adeguato scrutinio da parte della Camera bassa di un disegno di legge che appare di estrema rilevanza per l'ampiezza e l'eterogeneità dei temi che va a disciplinare. Inoltre il Governo, il **5 ottobre**, ha deciso di inserire, direttamente ai Lords, alcuni emendamenti, tra cui l'introduzione di nuovi reati legati alle manifestazioni politiche, sollevando immediate proteste da parte delle opposizioni.

RETAINED EU LAWS

L'*European Union (Withdrawal) Act 2018* aveva creato una nuova categoria di fonti, le *Retained EU laws* che comprende tutta la normativa di derivazione europea trasformata in normativa interna a seguito dell'uscita dall'Unione. Una categoria che manteneva uno *status* differente rispetto alle altre leggi a motivo della peculiare derivazione. Tali norme possono essere modificate direttamente dagli atti regolamentari dei Ministri per consentire l'adeguamento alla realtà fuori dell'Europa. Il Governo, tramite Lord Frost, il **16 settembre** ha comunicato di voler introdurre ulteriori modifiche alle *Retained Eu Laws* per consentire una più facile abrogazione o modifica di questi atti. L'annuncio ha suscitato preoccupazione perché potrebbe condurre ad un ulteriore incremento del potere normativo dell'Esecutivo, privo di adeguato controllo parlamentare.

COVID AND THE CRIMINAL LAW REPORT

Il *Justice Committee* della Camera dei Comuni ha presentato in Parlamento il **24 settembre** il rapporto [Covid-19 and the criminal law](#). Si tratta di un interessante rapporto sull'impatto della pandemia per il sistema di giustizia penale. Il Comitato ha auspicato che, in futuro, il Parlamento svolga un ruolo più rilevante nella definizione dei nuovi reati legati alla violazione delle normative emergenziali e che il Ministero della Giustizia vigili maggiormente sulle nuove fattispecie di reato introdotte. Ha inoltre sollecitato il Governo a procedere con l'istituzione di una *UK Health Security Agency* che affronti l'esame dell'efficacia dei nuovi reati previsti dalle misure introdotte per contrastare la pandemia per la concreta protezione della salute pubblica.

CITIZEN'S ASSEMBLY ON DEMOCRACY

Le esperienze di democrazia partecipativa sono sempre più diffuse nel Regno Unito e si realizzano anche attraverso le Assemblee dei cittadini. Per sei fine settimana dal **18 settembre** al **12 dicembre**, nell'ambito del progetto *Democracy in the UK after Brexit* organizzato dal *Constitution Unit*, si è riunita la [Citizens' Assembly on Democracy in the UK](#) composta da 74 cittadini

selezionati in modo da essere un campione rappresentativo del Paese per genere, età, classe sociale, residenza, etnia, convinzioni politiche e religiose.

Obiettivo dell'Assemblea è stato quello di riflettere sul modello di democrazia del Regno Unito e sul ruolo che, secondo i cittadini, devono rivestire Governo, Parlamento, Corti.

OMICIDIO DI DAVID AMESS

Particolare sgomento ha sollevato l'omicidio del deputato David Amess avvenuto il **15 ottobre**, mentre incontrava i suoi elettori nel collegio. Il responsabile, un giovane britannico di origini somale, già noto all'anti terrorismo, è stato arrestato.

Il grave episodio ha colpito profondamente e ha sollecitato una riflessione sul ruolo del parlamentare, sul rapporto con gli elettori, sulle fragilità della democrazia, sull'odio diffuso in rete.

PARLAMENTO E PANDEMIA

Nel mese di **settembre** le attività parlamentari sono riprese principalmente in presenza, con alcune eccezioni consentite esclusivamente per i deputati più fragili.

Alla Camera dei Lords le votazioni si svolgono ora tramite un'applicazione che può essere usata comunque solo all'interno del palazzo e non più da remoto, con la conseguenza di aver ridotto il numero dei partecipanti al voto. La maggior parte delle riunioni dei Comitati parlamentari però continua a svolgersi a distanza o in modalità ibrida.

COVID REPORT

Il **12 ottobre** è stato pubblicato il rapporto [*Coronavirus: Lessons learned to date*](#), frutto del lavoro congiunto del *Health and Social Care Committee* e del *Science and Technology Committee*, composti da deputati di tutti i partiti presenti in Parlamento. I Presidenti delle Commissioni sono i conservatori Jeremy Hunt, ex ministro della Salute, e Greg Clark per la Scienza

Il lungo rapporto ha criticato soprattutto la gestione delle prime fasi della pandemia da parte del Governo Johnson, che è stata giudicata il peggior disastro della storia della sanità del Paese, dato che molte vite avrebbero potuto essere salvate se ci fosse stato un intervento più tempestivo da parte dell'Esecutivo. Il rapporto ha valutato, infatti, in modo negativo soprattutto la strategia del Governo, all'inizio del 2020, di non intervenire con misure di chiusura per cercare di raggiungere l'immunità di gregge. Mentre un plauso è stato rivolto all'efficace campagna vaccinale intrapresa dalla fine del 2020.

In considerazione del c.d. "four nations approach" alla pandemia il rapporto si è concentrato soprattutto su quanto avvenuto in Inghilterra. Non sarà l'unica inchiesta sulla gestione della pandemia, dato che il Premier, nei mesi scorsi, aveva accolto la richiesta delle opposizioni e promesso l'avvio di un'inchiesta pubblica che prenderà il via a partire dalla primavera del 2022.

HOUSE OF LORDS

Tra le misure introdotte nel marzo 2020 per contrastare la pandemia c'era stata la sospensione delle elezioni suppletive per i pari ereditari alla Camera dei Lords. La sospensione era stata prorogata diverse volte fino alla primavera del 2021, quando si era deciso di introdurre il voto elettronico per facilitare le operazioni di voto. Cinque i posti che erano nel frattempo divenuti vacanti, dovuti alle dimissioni o alla scomparsa di alcuni Lords, le cui elezioni si sono tenute tra giugno e luglio.

A seguito poi della scomparsa del laburista Lord Simon si sono tenute nuove elezioni suppletive il **9** e il **10 novembre**, sempre tramite il voto elettronico. Lord Simon era uno dei 15 Lords eletti dall'intera Assemblea, con il voto singolo trasferibile. Il suo successore, l'ottantatreenne Lord Hacking, era uno dei Pari che avevano perso il seggio con la riforma del 1999.

In questi anni sono stati diversi i disegni di legge non governativi presentati per abrogare le *by-elections* dei Lords ereditari, ma nessuno di questi è stato approvato.

L'**8 dicembre** alla Camera dei Lords si è tenuto un interessante dibattito sul tema [*Who runs the House?*](#). Come noto la Camera dei Lords è "self-regulating", tanto che, ad esempio il *Lord Speaker* presiede i lavori della Camera senza, però, governare l'andamento delle sedute. Egli non ha poteri di controllo sulle procedure parlamentari analoghi a quelle del suo omologo ai Comuni, non esercita alcuna autorità nei riguardi dei suoi colleghi e, infine, non ha il potere di selezionare gli emendamenti presentati ai disegni di legge. Dal dibattito è emersa una limitata conoscenza delle procedure e del funzionamento della Camera da parte dei suoi componenti.

UK-EU PARLIAMENTARY PARTNERSHIP ASSEMBLY

Con la mozione votata dalla Camera dei Comuni il **6 dicembre** e dalla Camera dei Lords l'**8 dicembre**, il Parlamento di Westminster ha approvato la composizione della rappresentanza di Londra all'*UK-EU Parliamentary Partnership Assembly* (PPA) organo previsto dall'articolo 11 del *Trade and Cooperation Agreement* che si riunirà due volte l'anno. Dell'organo faranno parte 35 rappresentanti di Westminster (21 dei Comuni e 14 dei Lords) e 35 del Parlamento Europeo. Molti deputati avevano richiesto che la delegazione britannica fosse composta non solo tenendo conto della distribuzione dei partiti in Parlamento, ma anche della provenienza territoriale, in modo da rappresentare le quattro nazioni. Tuttavia il Governo ha precisato che saranno i partiti a scegliere chi farà parte della delegazione senza vincoli di provenienza geografica.

La delegazione del Parlamento europeo si è riunita per la prima volta il **9 dicembre**, ed è stata presieduta da Nathalie Loiseau.

GOVERNO

RESHUFFLE

Il **16 settembre** il Premier ha operato un rimpasto nel suo Esecutivo nel quale, tra l'altro, ha nominato come *foreign secretary* Liz Truss al posto di Dominic Raab. Si tratta della prima donna a ricoprire questo incarico. Raab non è stato escluso dal Governo dato che è divenuto il nuovo Ministro di giustizia e vice Premier. Secondo i *rumors* riportati dalla stampa Raab si sarebbe opposto a tale cambiamento, ma l'ex Ministro degli esteri era stato criticato per il modo in cui si era svolto il ritiro dall'Afghanistan e per essere rimasto in vacanza in Grecia durante i giorni della presa di Kabul.

Michael Gove è stato nominato alla guida del nuovo *Department for Levelling Up, Housing and Communities* (DLUHC) il quale condividerà con il *Cabinet Office* la responsabilità dell'attuazione delle riforme in materia costituzionale.

La nuova squadra, secondo il Premier, dovrebbe consentire di ripartire dopo la pandemia, ravvivare e rilanciare il Governo la cui popolarità sembra ridotta.

REVISIONE DELLO *HUMAN RIGHTS ACT 1998*

Fin dal *manifesto* elettorale del 2010 il partito conservatore ha proposto la revisione dello *Human Rights Act 1998*. Si tratta di un obiettivo condiviso dal Premier Johnson che nel dicembre dello scorso anno aveva dato il via ad un *Independent Human Rights Act Review* presieduto da Sir Peter Gross.

L'*Independent Human Rights Act Review* ha pubblicato il suo lungo [rapporto](#) il **16 dicembre**. Contestualmente Dominic Raab, Ministro della giustizia, ha avviato una fase di consultazione che si concluderà ai primi di marzo su [Human Rights Act Reform: A Modern Bill Of Rights A consultation to reform the Human Rights Act 1998](#).

Nei prossimi mesi sarà possibile delineare meglio i contorni della riforma. Per ora i punti su cui sembra volersi concentrare l'attenzione del Governo sembrano essere: il rafforzamento del ruolo del Parlamento, del suo potere legislativo e del *Joint Parliamentary Committee on Human Rights*; la prosecuzione del dialogo tra le Corti britanniche e la Corte di Strasburgo; il potenziamento del ruolo della Corte suprema del Regno Unito e in generale delle Corti nazionali a cui consentire di intervenire nelle cause relative ai diritti umani seguendo la tradizione di *common law* del Paese e delle altre nazioni appartenenti alla stessa famiglia giuridica; l'individuazione dei diritti considerati particolarmente radicati nella tradizione e nella cultura del *common law* inglese, come il *freedom of speech* o il *trial by jury* e il loro inserimento in un *British Bill of Rights* che, pur mantenendo l'elenco dei diritti presenti nella convenzione dei diritti dell'uomo, ne rafforzi alcuni.

Merita precisare che la riforma non è considerata necessaria da tutti. Lo stesso rapporto dell'*Independent Human Rights Act Review* ha evidenziato come non sia indispensabile introdurre una modifica e la *Law Society* ha invitato il Governo a prevedere una riforma solo se spinta da ragioni sostanziali e non politiche. La presidente Stephanie Boyce ha voluto evidenziare che la modifica non appare indispensabile dato che: "The powers government purports to introduce for the most part already exist. British judges deliver British justice based on British laws".

BREXIT

Mentre le trattative per la modifica del Protocollo dell'Irlanda del Nord, di cui parleremo in seguito, sono proseguite in questi mesi senza pervenire ad un accordo, il Governo il **16 dicembre** ha pubblicato i dettagli del *free trade deal* con l'Australia e il **22 dicembre** ha [annunciato](#) di aver raggiunto con l'Unione europea l'accordo annuale sulla pesca per il 2022.

CORTI

LA CORTE SUPREMA INTERVIENE SU DUE *BILLS* APPROVATI DAL PARLAMENTO SCOZZESE

Il **13 ottobre** la Corte suprema con il caso [United Nations Convention on the Rights of the Child \(Incorporation\) \(Scotland\) Bill Reference](#) è intervenuta su due disegni di legge che erano stati approvati nel mese di marzo dal Parlamento scozzese, l'*United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill* e l'*European Charter of Local Self-Government (Incorporation) (Scotland) Bill* e ha dichiarato alcune disposizioni al di fuori delle competenze dell'Assemblea. In modo particolare le sezioni 19 (2) (a)(ii), 20(10)(a)(ii), 21(5)(b)(ii) dell'*UNCRC Bill*, perché contrarie alla *section 28(7)* dello *Scotland Act*. La *section 6* dell'*UNCRC Bill*, perché al di fuori delle

competenze dell'Assemblea di Edimburgo. La Corte ha, poi, giudicato gli articoli 4(1A) e 5(1) dell'*European Charter of Local Self-Government (Incorporation) (Scotland) Bill* contrari alla *section 28 (7)* dello *Scotland Act*.

La principale violazione individuata è stata, dunque, quella dell'articolo 28 (7) dello *Scotland Act 1998* il quale ribadisce il principio della sovranità di Westminster: esso afferma, infatti, che l'istituzione di un Parlamento in Scozia, dotato di competenza legislativa primaria, non circoscrive in alcun modo “the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland”. Dunque le leggi del Parlamento scozzese non possono limitare il potere di Westminster di legiferare per la Scozia.

Il giudizio rappresenta uno dei casi più importanti di intervento della Corte suprema in materia di *devolution* perché, tra l'altro, torna sul tema della differenza tra la sovranità del Parlamento di Westminster e quella di Holyrood. Come abbiamo detto nell'introduzione, la Corte sembra fornire un giudizio più restrittivo rispetto al rispetto alla giurisprudenza precedente in merito all'interpretazione delle leggi per la *devolution* e al riconoscimento di quello che la Corte ha definito come un ‘unqualified power’, un potere incondizionato, del Parlamento di Westminster di emanare leggi per la Scozia.

In questi anni la giurisprudenza della Corte suprema ha aiutato a comprendere e definire i caratteri della *devolution* e spesso ha riconosciuto la rilevanza della “sovranità politica” delle Assemblee. In questa sentenza, invece, la Corte ha fornito una interpretazione riduttiva dei poteri di queste specificando che anche se il Parlamento scozzese, in determinate circostanze, ha il potere di abrogare le leggi di Westminster negli ambiti di propria competenza, non ha comunque il potere di autorizzare le Corti a dichiarare che le “unrepealed Acts of Parliament have ceased to be law.” I *bills* contestati, infatti, conferivano alle Corti scozzesi tali poteri, senza l'autorizzazione di Westminster. La Corte ha precisato che: “the Scottish Parliament cannot make the effect of Acts of Parliament conditional on decisions taken by other institutions, since to do so is to restrict Parliament’s power to make laws for Scotland”.

Il ricorso nei confronti dei due *bills*, approvati da Holyrood, ma non ancora promulgati, è stato presentato dagli *UK Law Officers* ai sensi dell'articolo 33 dello *Scotland Act 1998*. Entrambi i *bills* incorporavano nel diritto scozzese trattati internazionali ratificati dal Regno Unito (rispettivamente nel 1991 e nel 1998), ma non incorporati o solo parzialmente incorporati nel diritto britannico. I *bills* invece prevedevano una loro incorporazione relativamente ai settori e agli ambiti di competenza della Scozia.

RE NAPIER

Come segno di protesta contro il Protocollo dell'Irlanda del Nord il partito Dup ha deciso di boicottare gli incontri del *North-South Ministerial Council* il cui obbligo deriva dal *Northern Ireland Act 1998*.

La questione è stata affrontata dall'Alta Corte di Belfast la quale è intervenuta una prima volta l'**11 ottobre** con la sentenza [Re Napier](#) [2021] NIQB 86 nella quale ha giudicato illegittimo il comportamento degli esponenti del Dup che “frustrates, is contrary to, and is in breach of the legal duties and responsibilities contained within Part V of the Northern Ireland Act 1998 and, specifically, sections 52A and 52B”.

Nonostante l'intervento della Corte però i ministri del Dup hanno continuato a non partecipare agli incontri. Così il **20 dicembre** la *High Court* è intervenuta con un nuovo [giudizio](#) nel quale ha ribadito l'illegittimità del rifiuto.

Tuttavia bisogna evidenziare che la Corte non si è spinta oltre e ha respinto la richiesta di imporre la partecipazione alle riunioni, attraverso un “mandatory order” indirizzato al *First Minister*, ritenendo che un intervento di tal guisa avrebbe coinvolto le Corti in questioni di natura meramente politica.

AUTONOMIE

SCOZIA

Il tema dell'indipendenza scozzese continua ad essere presente nel dibattito politico della nazione anche se, al momento, la sua attuazione concreta è stata rinviata a quando terminerà l'emergenza sanitaria. L'Esecutivo - che nell'estate ha stretto un accordo di governo con gli *Scottish Greens*, altro partito favorevole all'indipendenza - vorrebbe comunque tenere un referendum entro il 2023. Resta da vedere quale sarà lo strumento normativo che potrà essere utilizzato per ottenere il diritto a tenere un referendum, in considerazione dell'opposizione del Governo Johnson alla richiesta.

In occasione dell'inaugurazione della sessione del Parlamento scozzese il **2 ottobre** la Regina ha voluto esprimere il suo affetto e il forte legame con la Scozia. Elisabetta ha lodato il Parlamento di Holyrood riunitosi di nuovo in presenza in modo sicuro e ha evidenziato come l'organo sia stato determinante per la risposta della Nazione alla pandemia.

Un'interessante ed originale ricerca pubblicata il **15 dicembre** da Kevin Orr della *University of St. Andrews* e Sabina Siebert dell'*University of Glasgow* dal titolo [The Scottish Parliament: how the Parliament building shapes the workings of the institution](#) ha voluto esaminare come, nei primi 20 anni di funzionamento delle istituzioni devolute, l'edificio del Parlamento scozzese abbia avuto un ruolo e abbia condizionato il lavoro parlamentare. Partendo dall'interrogativo “how do people shape the parliamentary spaces, how parliamentary spaces affect the practices, modes of working and people's interactions?” l'indagine ha condotto a riflettere sugli spazi in cui si svolge il lavoro dell'Assemblea, sulla loro capacità di favorire la collaborazione, di tutelare la sicurezza dei lavoratori, le tradizioni e le prassi del Parlamento, anche alla luce della pandemia e della necessità di lavoro da remoto. L'indagine ha preso in esame ulteriori tematiche come l'inclusività del personale, lo sviluppo tecnologico e l'impatto ambientale di Holyrood.

GALLES

Il **16 novembre** il Governo gallesse ha istituito l'[Independent Constitutional Commission on the Constitutional Future of Wales](#) una Commissione che avrà il compito di esaminare le future relazioni del Galles con il Regno Unito. La Commissione pubblicherà un primo rapporto alla fine del 2022 e quello definitivo alla fine del 2023. La Commissione è presieduta da Rowan Williams, già Arcivescovo di Canterbury, e dalla professoressa Laura McAllister, della *Cardiff University*. La Commissione esaminerà le riforme costituzionali tenendo conto di due scenari profondamente differenti: quello del Galles come nazione parte del Regno Unito e quello di un Regno Unito in cui Scozia e/o Nord Irlanda divenissero indipendenti. Uno scenario quest'ultimo in cui diventerebbe necessario discutere anche dell'indipendenza del Galles.

Il **1 dicembre** il partito laburista gallesse e il Plaid Cymru hanno raggiunto un [Cooperation agreement](#) in relazione a 46 aree in cui i due partiti lavoreranno in collaborazione. I due partiti, che in passato hanno governato insieme, questa volta non hanno dato vita ad una coalizione.

La supervisione sarà attribuita ad un *Joint Oversight Board* presieduto dal *First Minister* in consultazione con il Leader del Plaid Cymru Adam Price, il quale ultimo ha definito la nuova posizione del suo partito come di ‘co-opposition’.

L'accordo di cooperazione rappresenta una formula interessante anche dal punto di vista dei modelli di governo e comporta inevitabili conseguenze sul piano pratico. In proposito il Presidente dell'Assemblea (il *Senedd's Llywydd*) ha giudicato legittima la partecipazione dei membri designati dal Plaid Cymru e ha ritenuto possibile che il leader del Plaid Cymru possa continuare a confrontarsi con il *First Minister* nel *question time*. Il Presidente ha assicurato che, poiché si tratta di un accordo del tutto inedito, le eventuali problematiche saranno affrontate ogni qual volta si presenteranno.

Tra i punti dell'accordo si prevede di dar vita ad uno “strong Welsh Parliament” e di rafforzare la *devolution* dopo la *Brexit*. Inoltre i due partiti hanno concordato sul progetto di aumentare il numero dei deputati del *Senedd* dagli attuali 60 a 80-100, in considerazione dell'incremento delle competenze dell'Assemblea devolute e, forse, anche della futura riduzione del numero dei deputati gallesi eletti nelle circoscrizioni di Westminster. Proprio per valutare le possibili riforme dell'Assemblea il **6 ottobre** era stato istituito anche uno [*Special Purpose Committee on Senedd Reform*](#) che entro il 31 maggio 2022 dovrà presentare le proprie conclusioni.

NORD IRLANDA

Ancora molte le questioni irrisolte in relazione al Protocollo per l'Irlanda del Nord. Il Regno Unito, a **settembre**, ha deciso di sospendere i controlli previsti dal Protocollo estendendo a tempo indeterminato il *grace period* che sarebbe dovuto scadere a **ottobre** e che era stato già prorogato in passato. La misura riguarda l'importazione dei prodotti freschi di origine animale che dalla Gran Bretagna arrivano in Irlanda del Nord.

In questi mesi i negoziati sono andati avanti senza però giungere ad una soluzione definitiva. Il **9 settembre**, il leader del Dup Donaldson ha affermato che la situazione di stallo in cui versa la questione del Protocollo potrebbe comportare conseguenze per la stabilità dell'Esecutivo nord irlandese dato che, per protesta, il Dup potrebbe decidere di ritirarsi dal Governo. Merita ricordare che sono soprattutto i due principali partiti unionisti, il Dup e l'*Ulster Unionist Party* (UUP) ad opporsi al Protocollo. Il Protocollo è stato stilato dal Premier nell'ottobre 2019 nell'ambito del nuovo accordo di recesso con l'Unione europea. Tuttavia Johnson e Lord Frost, responsabile delle trattative e ora Ministro per la *Brexit*, una volta realizzata la *Brexit*, si erano immediatamente opposti a quanto deciso e avevano criticato il contenuto del Protocollo. Lord Frost, in questi mesi ha minacciato più volte di sospendere unilateralmente alcune parti dell'accordo, invocando l'articolo 16 e ha criticato il Protocollo per i problemi che sta arrecando al Paese. Secondo quanto riferito da Dominic Cummings, ex consigliere del Premier e ora suo grande accusatore, Johnson aveva firmato l'accordo per il Nord Irlanda solo per chidere la *Brexit*, arrivare ad elezioni e sconfiggere i laburisti, ma con la volontà di stralciarlo al più presto.

Il dialogo tra Frost e il vice presidente della Commissione europea Maroš Šefčovič è proseguito in questi mesi e ha tenuto conto della proposta avanzata a luglio dal Governo britannico per una nuova ridefinizione del Protocollo. L'Europa, pur dimostrando disponibilità a trovare una soluzione, ha ribadito di voler rispettare quanto già affermato nel Protocollo e non procedere ad una sua revisione radicale. In particolare l'Europa ha chiesto al Regno Unito di garantire trasparenza su tutta la catena commerciale e logistica delle merci e ha insistito

perché la Corte di Giustizia Europea rivesta un ruolo nelle dispute commerciali che possono sorgere in merito all'applicazione del Protocollo.

Il **12 ottobre** Frost, in un discorso tenuto a Lisbona, ha ribadito le proposte avanzate a luglio e la necessità di preparare un nuovo testo. Maroš Šefčovič dal canto suo è sembrato disponibile ad alcune modifiche, ma non a rinunciare alla giurisdizione della Corte europea.

Nel mese di **dicembre**, poi, Lord Frost e Maroš Šefčovič si sono incontrati due volte: in queste occasioni il Regno Unito ha mostrato alcune aperture nei confronti del riconoscimento di un ruolo per la Corte europea di giustizia. Il **17 dicembre**, tuttavia, Lord Frost ha [espresso](#) il suo disappunto per il mancato raggiungimento di un accordo entro Natale. Egli ha affermato che: “There has been some progress, but not as much, and not as quickly as we had hoped. Although we have worked with the proposals put forward by the Commission in mid-October, they do not solve the problems, and even in some aspects take us back from the current unsatisfactory status quo”. Lord Frost ha poi concluso auspicando al più presto di pervenire ad una soluzione e rinnovando, ancora una volta, la minaccia di invocare l'articolo 16: “It is disappointing that it has not been possible to reach either a comprehensive or worthwhile interim agreement this year. A solution needs to be found urgently early next year. For as long as there is no agreed solution, we remain ready to use the Article 16 safeguard mechanism if that is the only way to protect the prosperity and stability of Northern Ireland and its people”.

Come abbiamo detto, però, il giorno successivo, **18 dicembre**, Lord Frost si è dimesso per contrasti con la linea del Governo, tra cui le nuove misure introdotte contro il Covid. Le dimissioni sono state considerate un segno di debolezza dell'Esecutivo Johnson, ma anche una opportunità per riavviare i negoziati con l'Unione. Frost è stato sostituito da Liz Truss.