



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Claudio Martinelli

La Brexit e la Costituzione britannica

**Come e perché il Regno Unito
è uscito dall'Unione Europea**



G. Giappichelli Editore – Torino



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Direttore:

Loredana Garlati

Comitato editoriale:

Maurizio Arcari

Chiara Buzzacchi

Paolo Casella

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Filippo Danovi

Monica Delsignore

Giovanni Guglielmetti

Costanza Honorati

Giovanni Iorio

Gioacchino La Rocca

Natascia Marchei

Alfredo Marra

Claudio Martinelli

Oliviero Mazza

Stefania Ninatti

Claudia Pecorella

Andrea Rossetti

Carlo Ruga Riva

Nicola Sartori

Franco Scarpelli

Antonello Tancredi

Giulio Vigevani

Claudio Martinelli

La Brexit e la Costituzione britannica

Come e perché il Regno Unito
è uscito dall'Unione Europea



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4580-1

ISBN/EAN 978-88-921-7811-3 (ebook - pdf)

Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

L'opera ha ottenuto la valutazione positiva di due revisori anonimi, secondo il procedimento previsto dal Regolamento della Collana, consultabile sul sito del Dipartimento di Giurisprudenza.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

A Susanna, stella polare della mia vita

INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	XIII
CAPITOLO I	
LE RELAZIONI STORICHE E POLITICHE TRA REGNO UNITO ED EUROPA CONTINENTALE	
1. Le due sponde della Manica	1
2. La dimensione storica e le sue declinazioni	5
3. L'unità europea nei discorsi di Winston Churchill	11
4. Le lunghe trattative e l'ingresso nelle Comunità Europee	15
5. Il Referendum Brexit del 1975	19
6. Le pluridecennali ambiguità della membership britannica	22
CAPITOLO II	
LE STRATEGIE POLITICHE DI DAVID CAMERON: DAL <i>COALITION AGREEMENT</i> ALL'ACCORDO CON TUSK	
1. La legislatura 2010-2015: le tematiche europee tra <i>Hung Parliament</i> e <i>Coalition Government</i>	27
1.1. La situazione alla vigilia delle elezioni	27
1.2. Nessuna <i>Overall Majority</i>	30
1.3. L'Accordo di Coalizione	31
1.4. Lo <i>European Union Act 2011</i>	35
1.5. I prodromi di un conflitto	36
2. Le elezioni europee del 2014 e il trionfo dello Ukip	39
2.1. Gli inglesi e il Parlamento Europeo	39
2.2. I caratteri peculiari dello Ukip	41
2.3. Le inquietudini dei Tory	42
2.4. L' <i>earthquake</i> elettorale	43
3. Le <i>General Elections</i> del 2015 e i due binari paralleli	45

	<i>pag.</i>
3.1. Il <i>Conservative Manifesto</i>	45
3.2. Il <i>background</i> elettorale	47
3.3. I risultati elettorali	48
3.4. L'avvio della legislatura	51
3.5. La presentazione del <i>EU Referendum Bill</i> e l'inizio delle trattative con l'Unione Europea	54
4. L'Accordo Cameron-Tusk	56
4.1. Il negoziato	56
4.2. I contenuti dell'intesa	60
4.3. Le implicazioni politiche	62

CAPITOLO III

IL REFERENDUM BREXIT NELLA *BRITISH CONSTITUTION*

1. La legge istitutiva del referendum	65
1.1. Il <i>Bill</i> proposto dal Governo	65
1.2. Il procedimento parlamentare	67
1.3. Gli emendamenti discussi	69
1.4. Il quesito referendario	71
1.5. Il significato politico della legge	73
2. La campagna referendaria	74
2.1. Il punto di vista di Cameron e la fissazione della data	74
2.2. Partiti e Comitati tra <i>Remain</i> e <i>Leave</i>	75
2.3. Una campagna pessima e drammatica	79
3. I risultati del Referendum Brexit	81
3.1. Una notte senza respiro	81
3.2. Tutti i numeri del voto	83
3.3. Le dimissioni di David Cameron	87
4. Riflessioni sul referendum nella Costituzione britannica	90
4.1. Sovranità parlamentare e volontà popolare: una <i>vexata quaestio</i>	90
4.2. Il referendum come strumento giuridico e politico ormai acquisito	93
4.3. Il dibattito sulla natura giuridica del Referendum Brexit	97
4.4. Il carattere asimmetrico del quesito	99
4.5. La valenza costituzionale del Referendum Brexit	105

CAPITOLO IV

LA PREMIERSHIP DI THERESA MAY: "BREXIT MEANS BREXIT"

1. Cronache da un Paese sconcertato	111
1.1. Prospettive incerte	111
1.2. Una petizione paradossale	112

	<i>pag.</i>
2. La sostituzione di David Cameron: leadership e premiership	115
2.1. Le regole del <i>Tory Contest</i>	115
2.2. La vittoria di Theresa May	119
3. La giurisprudenza delle Corti di Common law in tema di “Invoking Article 50”	120
3.1. Fratture, dubbi e interrogativi	120
3.2. L’ingresso in campo del Potere giudiziario	122
3.3. I ricorsi provenienti dall’Irlanda del Nord e la sentenza della High Court di Belfast	124
3.4. Il ricorso inglese e la sentenza della High Court di Londra	126
3.5. Le conseguenze politiche	130
4. La sentenza <i>Miller 1</i> della UKSC	132
4.1. I ricorsi alla Corte Suprema	132
4.2. La Devolution nella sentenza <i>Miller 1</i>	134
4.3. <i>Royal Prerogative</i> e diritti fondamentali	135
4.4. La necessità di un’ autorizzazione legislativa	138
4.5. Le <i>Dissenting Opinion</i>	138
5. La sentenza della Corte di Giustizia UE su “Revoking Art. 50”	140
5.1. Il caso	140
5.2. I contenuti della sentenza	142
5.3. La <i>Miller 1</i> riletta alla luce di questa sentenza	145
6. La legge sull’attivazione della procedura di recesso	146
6.1. Il quadro politico	146
6.2. Il testo della legge	148
6.3. Una riflessione sulla Costituzione	150
7. Lo scioglimento del Parlamento e le <i>General Elections</i> del 2017	151
7.1. La <i>snap election</i>	151
7.2. Riflessioni sulla prima applicazione del <i>Fixed-Term Parliaments Act 2011</i>	153
7.3. Il risultato elettorale: <i>Hung Parliament</i> e <i>Minority Government</i>	159
8. Lo <i>EU Withdrawal Act 2018</i>	162
8.1. Il significato sistemico del progetto di legge del Governo	162
8.2. La complessa battaglia parlamentare	164
8.3. Il punto sulla vicenda Brexit a due anni dal Referendum	165
8.4. La controversia giudiziaria sulla legge scozzese	167
9. L’Accordo con l’Unione Europea e la mancata ratifica del Parlamento	171
9.1. Il <i>Withdrawal Agreement 2018</i>	171
9.2. Il <i>Backstop</i> nord-irlandese	172
9.3. Le brucianti sconfitte parlamentari e le dimissioni del Primo Ministro	174

CAPITOLO V

LA BREXIT DI BORIS JOHNSON:
DALLA *PROROGATION* AL *TCA*

1. Il <i>Tory Contest</i>	179
1.1. Il quadro politico	179
1.2. La corsa per la leadership	181
2. La <i>Prorogation</i> e le sue ricadute costituzionali	182
2.1. Le strategie politiche del nuovo Primo Ministro	182
2.2. La prerogativa e il suo utilizzo strumentale	186
2.3. Il dibattito nella dottrina britannica	188
2.4. Le rapide contromosse del Parlamento: dallo <i>S.O. n. 24</i> al <i>Benn Act</i>	190
3. Gli interventi giurisdizionali	193
3.1. Le questioni giudiziarie	193
3.2. La sentenza <i>Cherry/Miller 2</i> della UKSC	195
3.3. Il carattere sistemico della pronuncia	199
4. La commedia degli equivoci	202
4.1. La ripresa del negoziato con l'Unione Europea e il <i>Withdrawal Agreement 2019</i>	202
4.2. I paradossi di una giornata parlamentare	204
4.3. Lo scioglimento del Parlamento	206
5. Finale di partita	208
5.1. I <i>Manifestos</i> per le <i>General Elections</i> del 2019	208
5.2. Gli esiti elettorali	210
5.3. La legge di ratifica del <i>Withdrawal Agreement</i> e il <i>Brexit Day</i>	211
6. Un patto di buon vicinato	213
6.1. Le implicazioni costituzionali delle difficoltà imposte dal Covid	213
6.2. La ripresa dei negoziati	219
6.3. Verso l'accordo	222
6.4. Il <i>UK-EU Trade and Cooperation Agreement</i>	224

CAPITOLO VI

LE CONSEGUENZE DELLA BREXIT
SUL FUTURO DEL REGNO UNITO

1. Teoria e prassi della <i>British Constitution</i> alla prova della Brexit	229
1.1. Sovranità e Costituzione	229
1.2. Le criticità politiche e giuridiche sulla strada di un irrealistico secondo referendum Brexit	235
1.3. Le evoluzioni della forma di governo	241

	<i>pag.</i>
1.4. Il <i>political turmoil</i> del 2022	248
1.5. Il cambio della Corona	253
1.6. I rapporti con l'Unione Europea, tra prospettive e incognite	255
2. I rischi per l'integrità del Regno Unito	260
2.1. La Devolution tra autonomia e secessionismi	260
2.2. L'abrogazione di <i>EVEL</i>	264
2.3. La Scozia verso <i>IndyRef.2</i>	268
2.4. L'Irlanda del Nord e l'orizzonte del <i>Border Poll</i>	276
3. Diritti e giurisdizione	279
3.1. Il ritorno della <i>political constitution</i> e le ricadute sul <i>judicial review</i>	279
3.2. La tutela dei diritti fondamentali e il superamento dello <i>Human Rights Act 1998</i>	284
3.3. Il <i>British Bill of Rights</i> tra Common law e CEDU	289
4. Per concludere: la Brexit come <i>constitutional moment</i>	293
 <i>Bibliografia</i>	 299

INTRODUZIONE

Il volume che il lettore ha tra le mani non è una cronaca della Brexit, né una minuziosa ricostruzione della vicenda in tutti i suoi aspetti normativi o giurisprudenziali. Si tratta, invece, di un libro sulla Costituzione britannica di fronte alla prova della Brexit. Una prova ardua, complessa e rischiosa, che per anni ha messo sotto stress le istituzioni, i partiti, i giudici e i corpi sociali, decretando un passaggio di portata storica con profonde implicazioni di carattere politico e giuridico, oltre a conseguenze socio-economiche e geo-strategiche ancora tutte da definire nelle loro reali dimensioni.

La Costituzione e la Brexit, dunque. Un binomio quanto mai affascinante per uno studioso di sistemi costituzionali comparati che si occupa assiduamente, ormai da diversi anni, delle dinamiche istituzionali del Regno Unito: la storia, le trasformazioni, i capisaldi, la modernità e gli anacronismi, il rapporto tra vita politica ed equilibri costituzionali, la forza della tradizione e lo spirito di innovazione. E tanto altro ancora, scavando nella miniera di spunti di interesse che è in grado di offrire questo ordinamento così peculiare ma centrale nella storia del costituzionalismo. Insomma, in due parole: la *British Constitution*.

Ebbene, in questo contesto, negli anni immediatamente successivi alla crisi finanziaria mondiale iniziata nel 2007-2008, comincia a farsi largo nel dibattito pubblico britannico un tema che dapprima sembra solo eventuale e accademico ma con il passare del tempo diventa sempre più attuale e concreto: la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Esiste un *dies a quo* che segni l'inizio di questa vicenda? Sì, esiste; ma non è quello che molti pensano, cioè la data del referendum (23 giugno 2016). Il vero momento scatenante, come spiego nel libro, risale alle elezioni per il Parlamento Europeo del 2014. Ricordo che quando furono resi noti i risultati, con il clamoroso exploit del partito *brexiteer* per eccellenza, lo Ukip di Nigel Farage, ebbi subito la sensazione che si stesse profilando qualcosa di clamoroso nella vita politica britannica, un *cleavage* che avrebbe dominato il campo per parecchio tempo. In quel momento, avevo appena pubblicato una monografia sulla storia della cultura giuridica e politica inglese, in cui mostravo le inscindibili e peculiari relazioni tra Rule of law, affermazione dei diritti individuali e collettivi, trasformazioni costituzionali e ruolo sempre più cruciale dei partiti politici e della figura del Primo Ministro. Concludevo quel volume con alcune considerazioni problematiche sulla *membership* del Re-

gno Unito nella UE, spiegando le molteplici ragioni di fondo di un'appartenenza controversa, già oggetto di un referendum nel 1975, mai completamente accettata da una nazione ancorata a stilemi diversi rispetto a quelli del Continente. Ora sullo spinoso tema si profilava una svolta, da seguire attentamente a prescindere dagli esiti finali.

I mesi successivi furono però egemonizzati dal referendum indipendentista scozzese, che ebbi la fortuna di seguire da Edimburgo. Le riflessioni si concentrarono dapprima sui rischi concreti di una disgregazione della Gran Bretagna, e poi, a seguito della vittoria del No, sulle implicazioni di quell'esperienza referendaria sul processo devolutivo. E tuttavia sapevo perfettamente che di lì a poco la Brexit sarebbe tornata la *issue* centrale per i miei studi successivi. La realtà apparve sotto gli occhi di tutti gli osservatori con le *General Elections* del 2015, quando il Partito conservatore inserì nel Manifesto elettorale la rinegoziazione dei contorni dell'appartenenza di UK all'Unione Europea e l'indizione di un referendum sulla nuova *membership*. Su questi profili iniziai a pubblicare alcuni lavori che davano conto di quanto stava accadendo e cercavano alcune chiavi interpretative per capire dove potesse portare la china ormai imboccata.

Come quasi tutti, anche io pensavo che la questione si sarebbe esaurita con la prevalenza del *Remain* al referendum. Ma le cose non andarono affatto così. La notte dello spoglio dei voti, tra giovedì 23 e venerdì 24 giugno 2016, mi accorsi un'ora circa dopo la mezzanotte che, contrariamente alle prime impressioni, qualcosa non stava andando nel verso pronosticato e auspicato da molti, io tra questi. Nonostante perfino dal fronte più spiccatamente *pro-Leave* partissero dichiarazioni che ammettevano la loro imminente sconfitta, dalla cintura industriale del nord dell'Inghilterra cominciavano ad arrivare risultati in controtendenza: un'area tradizionalmente laburista stava votando piuttosto massicciamente per il *Leave*. Da quel momento la valanga fu inarrestabile, finché alle prime luci dell'alba il Primo Ministro David Cameron ammise la sconfitta e coerentemente annunciò le sue dimissioni.

Quella mattina ebbi la netta impressione che, considerate le dimensioni sistemiche di quanto accaduto, il mio percorso scientifico e accademico avrebbe subito una svolta e da quel giorno sarebbe stato caratterizzato da un *fil-rouge*: la Brexit, in tutte le sue variegate sfaccettature.

Ero in partenza per New York, un viaggio programmato da tempo anche in virtù del pronostico *pro-Remain*, ma prima feci in tempo a organizzare con i miei collaboratori un workshop, da tenere a Milano-Bicocca al mio ritorno, come luogo per riflettere su quanto accaduto e sui mille interrogativi che quella scelta del popolo britannico aveva aperto, per il futuro del Regno Unito ma anche dell'Unione Europea. Fu un'occasione preziosa di confronto accademico, forse la prima tenuta in Italia dopo il referendum.

Da quel momento, e poi per molti anni, la Brexit non mi ha più abbandonato. Ne ho seguito passo passo, *day by day*, gli sviluppi, le accelerazioni, le frena-

te, le contraddizioni, le trattative, gli accordi, i tormenti dei partiti, le discussioni e i voti parlamentari, gli indirizzi dei Governi, la giurisprudenza delle Corti, le manifestazioni di piazza, le conclusioni e, soprattutto, le riflessioni della dottrina britannica, spesso non meno incerte e contraddittorie delle azioni messe in atto dai protagonisti della vita politica e istituzionale. Davvero un pozzo senza fondo di suggestioni, ipotesi, avvenimenti e colpi di scena, in un fuoco di fila durato anni che nemmeno un drammaturgo in gran forma avrebbe potuto immaginare negli stessi termini.

Per quanto mi riguarda il risultato consiste in decine di lavori di carattere scientifico¹ e anche in diversi contributi di stampo giornalistico² (articoli, interviste, partecipazioni a trasmissioni radiofoniche e televisive, registrazioni di podcast e video per il web)³, a riprova di un interesse per l'argomento che ha da

¹Tra cui, oltre a quelli citati nel volume e quindi presenti nella Bibliografia, mi permetto di segnalare i seguenti: *I presupposti del referendum e i cleavages costituzionali aperti dalla Brexit*, in *DPCE*, 3, 2016, pp. 803-818; *L'Isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 9-62; *Le ricadute del referendum Brexit sugli ordinamenti territoriali del Regno Unito*, in *RDPE*, 2, 2018, pp. 399-426; *La Brexit come vaso di Pandora della Costituzione britannica*, in *DPCE Online*, Editoriale del n. 3/2019, pp. XI-XIX; *Il ruolo costituzionale della Corte Suprema alla luce della giurisprudenza sulla Brexit*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2020, pp. 89-108; *La Brexit come «constitutional moment»*, in C. FASONE e C. MARTINELLI (a cura di), *Le conseguenze costituzionali della Brexit*, in *Federalismi.it*, Numero Speciale Fascicolo n. 10/2022, pp. 2-33.

²Nella mia attività professionale ho sempre attribuito un valore importante alla divulgazione scientifica, nella convinzione, peraltro poco condivisa in Italia ma patrimonio comune per chi frequenta la cultura britannica, che la conoscenza non debba essere una prerogativa esclusiva degli appartenenti al mondo accademico, interessati a scambiarla solo tra di loro con un linguaggio talvolta esoterico, spesso noioso e quasi sempre respingente. Al contrario, il dialogo con il pubblico mi è servito da stimolo per affinare la chiarezza espositiva, misurandomi con la ristrettezza dei tempi e degli spazi editoriali. Pertanto, ritengo anche questi lavori parte integrante della mia produzione scientifica, e il lettore del volume troverà, soprattutto nel Capitolo V, ulteriormente elaborati e sviluppati alcuni concetti generati proprio in sede giornalistica nell'immediatezza del rapporto con i fatti.

³Desidero dedicare una menzione specifica agli articoli pubblicati nelle diverse articolazioni online de "Il Sole 24 Ore": *Saga Brexit, cosa succede dopo la doppia batosta di Johnson*, *Il Sole 24 Ore Online*, 5 settembre 2019; *Brexit, ecco perché la prorogation è stata dichiarata illegittima*, *Il Sole 24 Ore Online*, 24 settembre 2019; *Brexit, come si è arrivati al nuovo stop e quali scenari si aprono*, *Il Sole 24 Ore Online*, 20 ottobre 2019; *Regno Unito al voto, come Johnson è riuscito a strappare il sì alle urne*, *Il Sole 24 Ore Online*, 30 ottobre 2019; *Al via la campagna elettorale nel Regno Unito: ecco come funzionano le elezioni inglesi*, *Il Sole 24 Ore Online*, 7 novembre 2019; *Non solo Brexit: su quali temi si giocano le elezioni i partiti inglesi*, *Il Sole 24 Ore 24Plus*, 26 novembre 2019; *«State opening» e discorso della Regina: le tappe della Brexit di Boris Johnson*, *Il Sole 24 Ore 24Plus*, 13 dicembre 2019; *Brexit: come siamo arrivati al divorzio Regno Unito-Ue e cosa succede ora*, *Il Sole 24 Ore 24Plus*, 1° febbraio 2020; *Rabb è solo il vice di Boris Johnson? Non proprio. Ecco perché*, *Il Sole 24 Ore 24Plus*, 14 aprile 2020; *Brexit, dove eravamo rimasti con i negoziati?*, *Il Sole 24 Ore 24Plus*, 25 aprile 2020; *Perché l'accordo su Brexit significa più burocrazia*, *Il Sole 24 Ore 24Plus*, 30 dicembre 2020.

subito travalicato i confini del mondo accademico e che ho cercato di soddisfare spiegando, ad un pubblico più vasto di quello cui solitamente si rivolge chi esercita la mia professione, le articolazioni costituzionali investite dalla vicenda, mai banali e spesso particolarmente difficili per chi non le frequenta abitualmente.

In tutti i numerosi lavori scientifici il mio spirito è sempre stato animato da un'infinita curiosità per ciò che stava accadendo sotto i nostri occhi, da una passione profonda per la questione e per il contesto istituzionale e culturale in cui si dipanava, e anche dal desiderio di portare un contributo al dibattito scientifico che prescindesse totalmente dalle mie convinzioni di fondo sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea, che restano quelle di un vecchio europeista, atlantista e occidentalista. In tutti questi anni mi ha sempre interessato capire le ragioni di fondo della scelta compiuta e le sue implicazioni costituzionali, il significato delle mosse e delle decisioni degli organi istituzionali, i nuovi binari del rapporto con le istituzioni europee. Dunque, anni di osservazioni, pensieri, riflessioni, considerazioni e opinioni, molto personali e in quanto tali ovviamente largamente discutibili, ma animate appunto da un afflato meramente scientifico.

Poi, come accade per tutte le cose della vita, anche la parabola della Brexit si è esaurita. Con il *Trade and Cooperation Agreement*, firmato alla vigilia di Natale del 2020, la vicenda ha trovato una conclusione, anche se ovviamente rimangono aperte questioni e inquietudini legate alle ricadute della Brexit per il futuro di entrambi i contraenti.

E allora, giunto al termine di questo lungo viaggio, tanto periglioso quanto esaltante, ho ritenuto opportuno imbarcarmi in un'ultima operazione editoriale. Questo libro è il frutto di anni di studi e riflessioni, convegni e pubblicazioni, ripetuti confronti con i colleghi e costanti osservazioni degli avvenimenti politici. Avendo a disposizione un cospicuo materiale scientifico già prodotto, ho provveduto a decostruirlo, sottoporlo a verifica empirica, correggerlo laddove necessario, ricostruirlo su altre basi e con un'altra architettura, arricchirlo di considerazioni e argomentazioni del tutto nuove, e infine aggiornarlo a tutto quanto accaduto fino al mese di dicembre del 2022. Insomma, un lavoro inedito di sistematizzazione definitiva di tutti i miei studi sulla Brexit, dal *dies a quo* indicato in precedenza fino alle soglie del 2023.

Alla luce di tutto ciò, credo si spieghi bene il significato dell'affermazione iniziale. In questo senso e in questi termini il libro è una riflessione sulla Costituzione britannica alle prese con le problematiche sollevate dalla Brexit. Un'occasione preziosa per monitorarne lo stato di salute, la proverbiale capacità di adattamento, la persistenza di quella flessibilità che costituisce la cifra essenziale del suo essere *uncodified*.

Il testo assume come canoni fondamentali su cui modellare la propria architettura due chiavi di lettura, valide per accompagnare tutto il percorso. La prima consiste nella convinzione che il diritto costituzionale del Regno Unito,

e a maggior ragione un fenomeno come la Brexit, non si spiegano e non si capiscono se non si procede nell'analisi intrecciando diritto e politica, ovvero, da una parte, principi, norme e consuetudini, e, dall'altra, idee, partiti, leader, strategie, convenienze e opportunismi; insomma, regole istituzionali e dinamiche politiche.

La seconda, quasi un'obbligata conseguenza logica della prima, pretende di focalizzare l'attenzione sulla figura chiave della moderna democrazia britannica: il Primo Ministro. La parabola della Brexit è in larga misura disegnata e scandita dalle decisioni, corrette o sbagliate, dei tre Premier conservatori che si sono succeduti a Downing Street nell'arco di questi anni: David Cameron, Theresa May, Boris Johnson. Naturalmente è una considerazione del tutto neutra, e cioè prescinde completamente da ogni giudizio di valore sugli indirizzi assunti dai tre leader. Intende solamente mostrare il ruolo decisivo di questa istituzione, nel bene e nel male; un ruolo che le è assicurato dalla sua peculiare posizione costituzionale e dalla linearità politica con cui viene abitualmente acquisita da chi detiene la leadership del partito di maggioranza ai Comuni.

Di conseguenza, la scansione dei capitoli è modellata su questi due parametri fondamentali e, anche alla luce di quanto detto finora, non può prescindere da una preliminare analisi storica dei rapporti tra l'Inghilterra, poi Regno Unito di Gran Bretagna, e le principali nazioni del Continente europeo, non foss'altro per sottolineare quel carattere di reciproca alterità che contribuisce a spiegare l'humus storico e culturale che ha fatto da sfondo alla decisione britannica di recedere dall'Unione Europea.

Definito il contesto storico, verranno indagate le cause che hanno portato all'indizione del referendum, prestando una particolare attenzione alle strategie elaborate dal Premier Cameron nel quadro politico e istituzionale in cui fu costretto a muoversi negli anni del *Coalition Government* e dopo il ritorno del *One Party Government*.

Il terzo capitolo sarà dedicato completamente al Referendum Brexit, ai suoi profili giuridici e alle sue implicazioni politiche. Si procederà ad una disamina della legge istitutiva, sul piano procedurale e normativo; ad una valutazione dei caratteri della campagna referendaria, molto poco *British*, anzi carica di distorsioni della realtà e perfino di eventi tragici; ad una anatomia numerica e politica di tutti i risultati del voto, quanto mai interessanti se scorporati e riletti in tutto il loro potenziale esplicativo delle opinioni della società britannica. Infine, verrà dedicato tutto lo spazio necessario ad una compiuta riflessione sul valore costituzionale del referendum e sul suo risultato finale, cercando di uscire dalle tradizionali contrapposizioni dottrinarie per tentare una lettura dinamica e realistica del ruolo assunto dalle deliberazioni popolari nell'odierna Costituzione britannica.

Il quarto capitolo prenderà in considerazione gli avvenimenti salienti della vicenda Brexit accaduti durante la premiership di Theresa May: dagli orienta-

menti del Governo alle questioni giudiziarie, dall'attivazione dell'articolo 50 del TUE con l'avvio dei difficili negoziati con l'Unione Europea allo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni; dal raggiungimento del primo accordo alla mancata ratifica parlamentare; dalle dimissioni del Primo Ministro alla sua sostituzione come guida del Partito conservatore. Insomma, una quantità infinita di materiale da descrivere e valutare, chiave di volta indispensabile per capire le profonde criticità della situazione aperta dal risultato referendario e gli sviluppi ulteriori della vicenda.

Sviluppi che verranno descritti e spiegati nel quinto capitolo, fino al compimento della parabola nel segno di Boris Johnson e del suo slogan «Get Brexit Done!». Uno slogan stentoreo come lo stile del suo fautore ma collocato in un contesto complicato da mille fattori. Comunque, cercheremo di capire come e perché si arriva a definire un trattato sul divorzio tra UK e UE, alla celebrazione del Brexit Day e poi alla stipulazione dell'accordo di buon vicinato tra due entità che non si amano ma che almeno devono rispettarsi.

Infine, il sesto e ultimo capitolo rifletterà sulle conseguenze della Brexit per il futuro del Regno Unito (e, di rimando, anche dell'Unione Europea senza più la *membership* britannica), naturalmente sul piano propriamente costituzionale e politico. Sovranità, forma di Stato, forma di governo, partiti politici, diritti fondamentali: saranno i parametri concettuali e normativi su cui concentreremo analisi e considerazioni, per capire se e in quale misura la Brexit ha già impattato sulla Costituzione britannica, innescando processi trasformativi e frenate restauratrici, e quali ricadute potrà ancora avere nel prossimo futuro.

Dunque, un libro tutt'altro che asettico e neutrale: ogni passaggio è descritto nei fatti e analizzato nelle implicazioni, ma soprattutto è interpretato e valutato nella sua dimensione giuridica e politica. Sulla base di quali canoni ermeneutici? I miei, ovviamente! Tutti i numerosi giudizi espressi nel testo sono esclusivamente il frutto delle convinzioni che ho maturato in questi anni di studi sul fenomeno, e naturalmente sono fondati su ragionamenti e argomentazioni che illustro attentamente e che, a mia volta, sottopongo alla valutazione del lettore e di tutta la comunità scientifica. Tutti coloro che avranno la pazienza di entrare nel testo troveranno espresse molte tesi e opinioni spesso in aperto contrasto con il *mainstream* della dottrina britannica, italiana o di altra scuola. A cominciare dalla tesi di fondo del volume: la Brexit non è stata causata dal capriccio di un Primo Ministro o da una casualità contingente; al contrario, è un avvenimento dotato di radici profonde, di motivazioni discutibili ma reali e persistenti nel corpo sociale, di specificità e peculiarità storiche e culturali che animano da sempre l'essenza della *Englishness*.

Naturalmente il mio augurio non è che il lettore condivida le mie opinioni ma soltanto che, trovandole chiaramente argomentate e non prive di senso, possa godere di una lettura stimolante e non banale. Un'avventura intellettuale nei meandri di una vicenda che passerà alla storia.

Uno speciale ringraziamento a mia moglie Susanna che ha letto e riletto il testo nelle diverse fasi della lavorazione e poi ha corretto le bozze con la consueta attenzione e dedizione. Naturalmente eventuali sviste ed errori sono interamente da attribuire alla mia responsabilità.

CAPITOLO I

LE RELAZIONI STORICHE E POLITICHE TRA REGNO UNITO ED EUROPA CONTINENTALE

Sommario: 1. Le due sponde della Manica. – 2. La dimensione storica e le sue declinazioni. – 3. L'unità europea nei discorsi di Winston Churchill. – 4. Le lunghe trattative e l'ingresso nelle Comunità Europee. – 5. Il Referendum Brexit del 1975. – 6. Le pluridecennali ambiguità della membership britannica.

1. *Le due sponde della Manica*

«Fog in the Channel, Continent cut off». Questo famoso aforisma sembrava una lontana manifestazione della supponenza inglese, retaggio di una mentalità un po' altezzosa ormai superata. Ebbene, era un'illusione. La vittoria del *Leave* nel referendum sulla permanenza o sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea ha reso evidente la persistenza di una volontà di distinzione rispetto al Continente che nella maggioranza degli inglesi ancora perdura e a cui non intendono rinunciare nemmeno di fronte a delicatissime opzioni politiche. Mentre per gli altri popoli britannici il discorso si presenta in modo molto diverso¹, per l'Inghilterra la dimensione insulare è ancora motivo d'orgoglio nazionale in quanto elemento costitutivo dell'identità popolare e, pertanto, fonte di ispirazione collettiva.

La celebre massima trova origine in un titolo apparso sul *Times* negli anni Trenta del secolo scorso ed era un piccolo gioiello letterario di quel mix tra ironia e *superiority complex* che solo gli inglesi sanno coltivare e che è indispensabile tenere nella dovuta considerazione quando si ricercano le ragioni delle loro scelte. Vestigia novecentesche di questo atteggiamento si trovano in diversi campi, anche della cultura pop: basti pensare allo sport del calcio e allo sdegnoso rifiuto a misurarsi con le altre nazioni in occasione dei Campionati del Mon-

¹Come testimonia la prevalenza del *Remain* in Scozia e Irlanda del Nord. Torneremo diffusamente più avanti su questi aspetti del risultato referendario e sulle conseguenze, concrete e potenziali, di questa asimmetria sul processo devolutivo e sull'integrità del Regno Unito.

do opposto per lungo tempo dai “maestri” inglesi, inventori di questo popolare gioco e unici depositari, a loro dire, dei suoi più reconditi segreti.

Se invece preferiamo consultare una voce più “accademica”, forte di una straordinaria autorevolezza come alto magistrato e uomo di grande cultura giuridica, possiamo ascoltare le parole di Lord Neuberger, Presidente della Corte Suprema, che analizzando freddamente i caratteri del proprio popolo, in un discorso tenuto a Cambridge nel 2014, riconosce che:

At least at some levels many English people see themselves as different from foreigners, and, by “foreigners” they primarily mean Europeans. The English do have a somewhat singular attitude to foreigners, and perhaps to mainland Europeans in particular. This is reflected in the current debates about the UK’s involvement in the European Union (“the EU”) and the Council of Europe (“the Council”). [...] Understanding the historical and cultural context is essential to a proper understanding of such debates – to explain what the issues are, and how and why they arise. Without that, there is little prospect of appreciating the real nature of the underlying issues. The historical context also serves usefully to remind us that things often look very different after the event, even to those in the thick of the argument. [...] There are, I think, a number of reasons why, when compared with people in other European countries, the British are peculiarly averse to, and particularly suspicious of, being told what they can and can’t do by pan-European bodies².

È da questa ancestrale e ribadita propensione alla distinzione degli inglesi che è necessario partire per capire fino in fondo le complesse motivazioni che hanno portato alla decisione di intraprendere il percorso della Brexit. Obliterare l’elemento fondamentale della dimensione storica e identitaria di questo popolo, ovvero un’insularità vissuta spesso, nel tempo e in parte tutt’oggi, come alterità rispetto all’Europa continentale, per soffermarsi esclusivamente su altre linee di frattura, ovviamente importanti ma contingenti come, per esempio, le scelte politiche, i problemi economici, l’avversione verso una massiccia immigrazione, comporta il rischio della rinuncia a penetrare nelle motivazioni più recondite, nelle incrostazioni più tenaci, nelle ragioni più risalenti, che hanno contribuito a determinare la scelta a favore dell’abbandono dell’Unione Europea.

Il nucleo centrale di questo libro riguarda il rapporto tra Brexit e Costituzione britannica, con l’obiettivo di riflettere sull’impatto esercitato dalla prima sulla seconda. Dunque, il punto di vista che viene assunto per osservare tutti i fenomeni che tratteremo è quello del diritto costituzionale interno, in un continuo confronto comparativo con gli ordinamenti di altri Stati o con altre famiglie giuridiche rispetto a quella di Common law. Tuttavia, è del tutto evidente che il tema della Brexit come *constitutional moment* potrebbe essere trattato e declinato

² LORD NEUBERGER, *The British and Europe*, Cambridge Freshfields Annual Law Lecture 2014.

anche assumendo il punto di osservazione dell'Unione Europea. Ovvero, verificare se e in quale misura la Brexit possa essere letta come un passaggio cruciale anche per il costituzionalismo euro-unitario, sia per gli effetti che ha già dispiegato, per esempio, sui termini e le condizioni del diritto di recesso, sia per le conseguenze che in futuro potrà produrre sullo sviluppo del processo di integrazione, ormai liberato da una presenza spesso considerata, a ragione o a torto, come eccessivamente ingombrante perché tesa a frenare ogni ulteriore avanzamento³.

Nell'economia di questo volume è importante affermare fin da subito che il Referendum Brexit non è stato un fulmine a ciel sereno. E nemmeno un banale incidente politico in cui sarebbe incorso il Primo Ministro David Cameron, causato da superficialità o insipienza. Qualsiasi lettura di questa vicenda interamente focalizzata sulla contingenza del momento non solo sarebbe riduttiva rispetto alla portata storica dell'evento ma finirebbe per far perdere di vista le ragioni profonde che invece sono presenti dietro questa decisione. Le radici del problema sono molto risalenti e affondano nelle ambiguità che da sempre caratterizzano la membership britannica all'interno delle istituzioni europee⁴. Anche

³ Queste tematiche sono approfondite in I. PERNICE, A.M. GUERRA MARTINS (eds), *Brexit and the Future of EU Politics. A Constitutional Law Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019; nonché in R. BELLAMY and D. CASTIGLIONE, *It's the Politics, Stupid! The EU after Brexit and Its Demoi-cratc Disconnect*, in R. BELLAMY and D. CASTIGLIONE, *From Maastricht to Brexit. Democracy, Constitutionalism and Citizenship in the EU*, Rowman & Littlefield International, London, 2019, pp. 435-457. Per un focus specifico sul tema della protezione dei diritti fondamentali cfr. B.T. MALLÉN, *El Brexit y su impacto en la Europa de los derechos: el desafío británico al derecho constitucional europeo*, in *Revista de Derecho político*, 100, 2017, pp. 1169-1208: «La experiencia del Brexit no debe provocar una crisis de fe en los valores europeos, sino un fortalecimiento del espíritu europeísta [...] de tal suerte que, más allá de incentivar a otros socios euroescépticos a embarcar a su ciudadanía en una operación similar de retirada de la UE, tiene que animar a todos los demás socios comunitarios a resaltar lo que ésta ha supuesto no solo para consolidar la paz y el imperio de la ley en el continente europeo, sino igualmente para apuntalar la transición democrática y consolidar el Estado social y democrático de Derecho en cada país. El ejemplo paradigmático de España nos exime de ulteriores reflexiones. de tal suerte que, más allá de incentivar a otros socios euroescépticos a embarcar a su ciudadanía en una operación similar de retirada de la UE, tiene que animar a todos los demás socios comunitarios a resaltar lo que ésta ha supuesto no solo para consolidar la paz y el imperio de la ley en el continente europeo, sino igualmente para apuntalar la transición democrática y consolidar el Estado social y democrático de Derecho en cada país. El ejemplo paradigmático de España nos exime de ulteriores reflexiones» (p. 1205). Invece, per una disamina particolarmente attenta all'intreccio tra profili istituzionali e conseguenze economico-finanziarie della Brexit cfr. F. CAPRIGLIONE, R. IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica. Le prospettive del processo di integrazione costituzionale in Europa*, Wolters Kluwer – UTET giuridica, Milano, 2017.

⁴ Un'opinione analoga viene espressa da A. TANCA, *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2018, pp. 341-360, secondo il quale il risultato del referendum del 2016 e le successive difficoltà evidenziate dal negoziato vanno intese come: «una conseguenza più di una relazione problematica tra Regno Unito ed Europa, risalente almeno all'epoca dell'adesione britannica alle Comunità europee, che di un recente mutamento di rotta di un'opinione pubblica tradizionalmente favorevole al processo di integrazione europea» (p. 342).

volendo tralasciare l'approfondimento del vivace dibattito sulla prevalenza degli elementi di distinzione oppure di omogeneità tra la cultura britannica e quella continentale, pur molto interessante e tornato di stretta attualità tra gli storici e gli intellettuali britannici proprio nei mesi antecedenti l'indizione del referendum⁵, ci si rende facilmente conto di come questa relazione sia stata sempre tormentata e problematica. Specchio, in prospettiva storica, di una alterità simboleggiata geograficamente dalle due sponde della Manica. Ma, appunto: sul piano culturale, quanto è larga la Manica? Si tratta di un canale tutto sommato piuttosto stretto, come suggerirebbe la geografia, oppure di un braccio di mare molto più ampio e significativo di quanto direbbero le sue dimensioni, plastica metafora di molteplici distinzioni che separano il Continente dalle Isole britanniche? Il quesito richiama un tema di profondo interesse per giuristi, politologi, storici, cultori di scienze umane in genere; anche perché dalla risposta dipende il tipo di approccio che si vuole dare al problema delle differenze culturali tra i due contesti, differenze talvolta particolarmente marcate e non riconducibili solo alla sfera del tempo passato. Ciò che si può affermare con discreta sicurezza è che il Regno Unito, ormai da diversi decenni, sta vivendo una fase di profonde trasformazioni in relazione alla forma di Stato, alla forma di governo e, in generale, ai suoi rapporti con il "resto del mondo", a cominciare dal continente più vicino: l'Europa, appunto. Negli ultimi anni questo periodo storico sembra arrivato ad un momento cruciale. Tensioni e punti di frattura sono emersi contemporaneamente e con chiarezza tra Regno Unito e Unione Europea, così come, internamente, nei rapporti tra il Regno, complessivamente inteso, e le *four nations* che lo compongono, suscitando inquietanti interrogativi perfino sulla sua futura integrità.

Come è noto, l'appartenenza del Regno Unito alle Comunità europee, e poi alla UE, risale ormai a più di quarant'anni fa. E tuttavia le sue relazioni con le istituzioni continentali sono sempre state tormentate e improntate ad una sostanziale diffidenza. La ragione più profonda di questa situazione irrisolta, che sta alla base di buona parte delle problematiche specifiche, è di ordine culturale e consiste nel fatto che gli inglesi non si sono mai sentiti, e probabilmente mai si sentiranno, come cittadini europei a tutti gli effetti, non potendo accettare la riconduzione e omologazione delle loro caratteristiche alla realtà continentale⁶.

⁵ Su cui cfr. D. ABULAFIA, *Britain: apart from or a part of Europe?*, in *History Today*, 11th May 2015; nonché AA.VV., *Fog in Channel, Historians Isolated. An open letter in response to the Historians for Britain campaign*, in *History Today*, 18th May 2015.

⁶ Sul tema si vedano le acute osservazioni contenute nel seguente Report del Senato francese: SEN. F. KELLER, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européenne sur la place du Royaume-Uni dans l'Union Européenne*, 16 avril 2015.

2. La dimensione storica e le sue declinazioni

Per capire i caratteri e le implicazioni della tradizione inglese senza perdersi in complesse e frammentarie vicende, è necessario circoscrivere il campo a pochi ma significativi elementi di indagine particolarmente significativi per la formazione di una coscienza politica e di una solida cultura popolare. Focalizzeremo pertanto l'attenzione su tre declinazioni della dimensione storica, grazie alle quali, e dentro le quali, l'identità nazionale si è formata e con il tempo ha preso consistenza, andando a costituire un patrimonio inestimabile di valori e principi: la dimensione giuridica, insulare e religiosa.

Naturalmente, sottolineare i numerosi aspetti della specificità britannica che hanno contribuito a determinare la scelta pro-Brexit non vuol dire affatto negare l'esistenza di profondi tratti comuni con le altre nazioni europee ma soltanto mettere in luce il modo di essere di un popolo, legato appunto alla dimensione insulare del territorio, alla cultura pragmatica e realista di cui è portatore, alle particolarità di una storia millenaria in cui si sono ripetutamente alternati momenti di armonia e occasioni di conflitto con le nazioni del Continente: Spagna, Francia e Germania, in particolare.

Sul piano giuridico si manifesta il tratto forse più rilevante della specificità inglese rispetto ai costumi continentali. Parlare drasticamente di ripudio e anti-tesi rispetto al diritto romano sarebbe fuorviante e nasconderebbe in modo improprio i rilevanti tratti comuni ai due ordinamenti, e tuttavia non si può sotto-cedere il fatto che la Common law abbia costituito un ordinamento originario e autoctono, alternativo al filone romanistico non solo perché fondato su istituti e modalità organizzative sui generis ma anche perché legato ad una cultura delle relazioni tra suddito e potere molto diversa rispetto a quella continentale⁷. Una tradizione specifica che risale addirittura alla *lex Angliae* pre-normanna, cioè agli albori della nazione, la cui autonomia e sostanziale alterità rispetto alla concezione romanistica del diritto sono stati fattori determinanti per la costruzione di un'identità matura e definitiva della nazione stessa⁸. Un ordinamento che per caratteristiche, continuità e capillarità viene vissuto dalla popolazione come coesistente alla vita civile e come baluardo a difesa delle libertà individuali. Di conseguenza, le istituzioni che lo rendono funzionale acquisiscono sempre mag-

⁷ Per un'analisi dei caratteri della cultura costituzionalistica inglese e delle differenze riscontrabili rispetto alle esperienze euro-continentali sia permesso di rinviare a C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, il Mulino, Bologna, 2014.

⁸ Per una compiuta ricostruzione della storia della Common law e dei principali *Common lawyers* che con il loro contributo di produzione di idee ed elaborazione giurisprudenziale hanno costruito e fortificato il diritto inglese cfr. A. TORRE (a cura di), *Common law. Protagonisti e Idee nella storia di un sistema giuridico (studi in memoria di Francesco de Franchis)*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015.

giore autorevolezza e radicamento. A cominciare dalle corti di Common law, luoghi in cui si esercita la Rule of law, ovvero il primato della norma sul capriccio del potere, l'uguaglianza di fronte alla legge praticata sulla base di antichi principi giuridici implementati dalla giurisprudenza⁹. I poteri pubblici, compreso il sovrano, creatore e garante di un'organizzazione giudiziaria unitaria sul territorio del regno, vengono percepiti come strumenti per la difesa dei diritti, come protezione delle sfere di libertà e rimedio giurisdizionale contro i comportamenti antiggiuridici. Lo Stato come arbitro della giustizia e non come contraltare della vita civile e sociale. Come ha scritto con felice sintesi Roger Scruton nel suo *Manifesto dei conservatori*:

Una giurisdizione acquisisce la sua validità o da un passato antichissimo o da un contratto fittizio tra persone che già *condividono* una terra. Prendiamo il caso degli inglesi. Una giurisdizione consolidata, definita dal territorio, ci ha incoraggiato a stabilire i nostri diritti e i nostri privilegi, e fino dai tempi dei sassoni ha sancito una responsabilità reciproca fra “noi” e il sovrano, che è il “nostro” sovrano. [...] La nascita della nazione inglese – come forma di appartenenza – non può essere in alcun modo considerata un prodotto dell'universalismo illuministico, della rivoluzione industriale o delle necessità amministrative di una burocrazia moderna. Non solo esisteva prima di tutte queste cose, ma le ha anche forgiate facendone i suoi potenti strumenti¹⁰.

I tratti dell'ordinamento giuridico si coniugano molto bene con la dimensione insulare, altra *issue* fondamentale per capire la solidità di quella tradizione. Abitare un'isola ha storicamente rivestito per gli inglesi una doppia valenza. Innanzitutto la lotta per il dominio sulla totalità del territorio, accompagnata da un'ancestrale convinzione circa la propria superiorità nei confronti delle altre popolazioni autoctone: elemento decisivo per l'addomesticamento del Galles, relativamente semplice, e per la molto più complicata diatriba plurisecolare con gli scozzesi, considerati dagli inglesi talvolta come una minaccia alla loro integrità e in altri momenti come un popolo bizzarro da ricondurre sui binari della ci-

⁹Per una riflessione su questo caposaldo fondamentale della cultura giuridica inglese e sulle sue evoluzioni nel corso del tempo si rinvia al testo ormai classico scritto poco prima di morire da Lord Bingham, ossia il più importante studioso contemporaneo della Rule of law: T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Penguin Books, London, 2011. Da ultimo, cfr. J. BEATSON, *The Rule of Law and the Separation of Powers*, Hart Publishing, London, 2021.

¹⁰R. SCRUTON, *Manifesto dei conservatori*, Cortina, Milano, 2007, pp. 20-21. Per una panoramica sulle linee guida della filosofia conservatrice di questo cruciale pensatore del nostro tempo cfr. anche R. SCRUTON, *La tradizione e il sacro*, Vita e Pensiero, Milano, 2015; nonché ID., *Breve storia di un conservatore al servizio della nazione e Come essere antisocialisti, non liberali e conservatori*, entrambi i saggi sono pubblicati in *Rivista di Politica*, 4, 2014, rispettivamente alle pp. 133-142 e pp. 145-151. Inoltre, sulla stessa rivista, si veda anche il saggio di S. PUPO, *Prendersi cura delle istituzioni. Il conservatorismo politico di Roger Scruton*, pp. 113-130.

viltà. Per non parlare dell'ancor più drammatica vicenda dei rapporti con l'Irlanda, geograficamente un'altra isola ma dagli inglesi ritenuta da sempre una sorta di *dépendance* della propria. Una volontà di dominio che inizia nel XII secolo ma i cui strascichi si protraggono, come è noto, fino ai giorni nostri. Furono tutte manifestazioni di una sorta di "colonialismo interno", un fattore molto importante per la formazione della coscienza nazionale.

Ma un'importanza forse ancor più decisiva ha avuto il secondo profilo della dimensione insulare, e cioè la convinzione, plasmata dalla storia, di essere ripetutamente chiamati a difendere l'integrità del territorio e della cultura dalle minacce esterne, provenienti in particolare dal Continente. Anche l'Inghilterra, come tutte le altre moderne nazioni europee, è il risultato di un impasto determinato da invasioni e conflitti. Esaurita l'età medievale, delineate le sue istituzioni e stabilizzati i suoi confini, questa nazione trova nella difesa contro le mire espansionistiche di molti sovrani europei una ragione di orgoglio e identità nazionale. Una difesa, è bene sottolinearlo, non solo affidata alla forza militare ma fortificata dall'orgoglio popolare di preservare l'Isola e le sue tradizioni di libertà dalla sopraffazione del potere assoluto.

Se non si accolgono questi concetti non si riesce a capire l'attaccamento, conservatore nel senso più alto del termine, verso la monarchia: non si tratta tanto di un *favor* nei confronti di un'opzione costituzionale riguardante l'organizzazione dei vertici dello Stato, quanto del riconoscimento di un ruolo decisivo nell'affermazione della continuità della nazione e di un sempiterno richiamo ai valori e ai simboli attorno ai quali è andata formandosi, soprattutto nei momenti più critici, come quello della lotta di Elisabetta I contro la Spagna¹¹. Un richiamo morale ai valori e al sacrificio per la loro conservazione che arriva, senza soluzione di continuità, fino al celebre discorso «lacrime e sangue» tenuto da Winston Churchill durante la Seconda guerra mondiale, che infatti sortì l'effetto di convincere il popolo della necessità di una strenua resistenza alla Germania di Hitler.

E un ragionamento analogo vale per la dimensione religiosa. Il *Supremacy Act* con cui Enrico VIII nel 1534 opera lo scisma dal Papato di Roma istituendo

¹¹ Come è noto, solo in un caso questo rapporto simbiotico tra il popolo inglese e il principio monarchico andò incontro ad una sospensione: ossia con l'affermazione della Repubblica e l'affacciarsi sul proscenio del *The Instrument of Government*, la Carta costituzionale entrata in vigore nel 1654, voluta da Oliver Cromwell nel quadro della Prima Rivoluzione inglese. Si tratta di un classico caso di eccezione che conferma la regola. Gli inglesi, infatti, si resero presto conto che una Costituzione che instaurava una sorta di repubblica autoritaria, segnando così una clamorosa cesura con i secoli precedenti, non garantiva in realtà alcuna delle libertà tradizionali del popolo. Così, una volta esaurita quella temperie rivoluzionaria, preferirono restaurare la monarchia e offrire agli Stuart una seconda possibilità con la *Restoration* del 1660: soluzione per nulla risolutiva dei conflitti del XVII secolo ma che comunque portò alla *Glorious Revolution* del 1688 e al *Bill of Rights* del 1689, con la definitiva instaurazione di una monarchia limitata e anti-assolutista.

la Chiesa d'Inghilterra è del tutto privo di sostanza teologica, a differenza degli altri protestantesimi che si stavano affermando in Europa continentale sull'onda della Riforma luterana, ed è invece estremamente carico di motivazioni politiche che, ancora una volta, attoniscono alla pretesa inglese di non subire condizionamenti di sorta da parte di poteri esterni alle istituzioni della nazione. La lettura della Storia ci mostra chiaramente come i connotati della rottura con la Chiesa di Roma fossero tutti eminentemente politici e investissero a pieno titolo il problema della sovranità. Il reale scopo del sovrano era circoscrivere il potere dei corpi sociali che erano in stretto collegamento con il Papato e spesso si mostravano refrattari a riconoscere come sola autorità politica quella del Re. In questo modo la nuova confessione assurge al ruolo, che tuttora detiene, di *Established Church*, ovvero di Chiesa costituzionale, vero e proprio status di istituzione fondante lo spirito nazionale e l'architettura dello Stato, molto di più e di diverso rispetto ad una qualunque Chiesa di Stato¹².

Dopo la Guerra delle Due Rose (1455-1485), in pieno XVI secolo il re d'Inghilterra è ormai consapevole di guidare una nazione che sotto la dinastia Tudor ha avviato da tempo un deciso processo di costruzione identitaria e dunque non accetta più di condividere la sovranità, di fatto e di diritto, con un'entità esterna, sia pur massimamente autorevole come il Papa. E non si commetta l'errore di ritenere che queste fossero pulsioni e strategie in capo alla persona del monarca, magari determinate dalle sue note impuntature caratteriali. Al contrario, il disagio verso le ingerenze di un potere temporale e spirituale d'oltremontana accomunava una parte cospicua della società inglese, dai variegati ceti nobiliari a quelli borghesi più influenti. Dunque, le ragioni della ribellione protestante in Inghilterra furono essenzialmente di ordine costituzionale e politico, insomma radicalmente immanenti. Pertanto si può concordare appieno con l'affermazione secondo cui:

L'*Act of Supremacy* di Enrico VIII del 1534 rappresentò la manifestazione eclatante di questa presa di posizione contro la Chiesa di Roma, l'espressione più significativa della volontà di affrancarsi da essa, col preciso intento di dar vita ad una Chiesa, nuova ed autonoma, che riconoscesse nel sovrano il suo "primo ed unico referente", "*supreme head in the earth of England*". A parte il ripudio del primato pontificio, la "nuova Chiesa" rispettava, però, almeno formalmente, gli altri dogmi cattolici. [...] la nuova Chiesa, che si andò a costituire, mantenne an-

¹² Come, per esempio, fu la Chiesa Cattolica per l'Italia dopo la firma dei Patti Lateranensi nel 1929. In questo caso, il comune interesse delle due entità attribuiva alla Chiesa Cattolica un riconoscimento culturale e politico ma, appunto, Chiesa e Stato restavano due soggetti distinti, pur intrecciati sotto molteplici aspetti. La Chiesa Anglicana, invece, è parte integrante della costruzione costituzionale e, dunque, è iscritta a pieno titolo nelle strutture dei poteri pubblici, alla stessa stregua di altri organi costituzionali. La differenza non è affatto di mera forma, ma anzi assume variegate valenze sostanziali che segnano una distinzione ontologica decisiva rispetto alle classiche confessioni di Stato.

cora saldamente ed indiscutibilmente alla sua base i principi teologici del cattolicesimo, per quanto, necessariamente, se ne differenziasse per altri aspetti, che da subito si dimostrarono essere simbolo di maturata e cosciente diversità rispetto alla Chiesa di Roma. [...] fu lo stesso Enrico VIII che impedì ai più “ferventi protestanti” di compiere cambiamenti radicali nella dottrina religiosa, redigendo un documento, nel 1539, *The Six Articles*, nel quale indicava i nuovi principi della Chiesa d’Inghilterra, molti dei quali in piena consonanza ed aderenza con quelli propri della Chiesa cattolica¹³.

Ecco, per tracciare un parallelismo storico è lecito sostenere che ricondurre le motivazioni della Brexit esclusivamente a occasioni casuali o contingenti sarebbe come voler spiegare la fondazione della Chiesa Anglicana riducendola a pruriginose faccende di famiglia o a contrasti con Roma in tema di matrimoni e divorzi: troppo facile, inutilmente banale, decisamente fuorviante.

Con questo spirito l’anglicanesimo comincia ad entrare nella forma mentis degli inglesi come irrinunciabile completamento delle loro specificità e parte integrante della cultura, da difendere contro minacce e insidie al pari del territorio e delle altre istituzioni. Un’acquisizione che si rivelerà di capitale importanza nel secolo successivo, durante il lungo braccio di ferro ingaggiato dal Parlamento anglicano contro la dinastia Stuart.

Così l’identità della nazione assumeva contorni sempre più marcati e delineati. La dimensione insulare, il fattore religioso, la sottolineatura delle proprie specificità in campo giuridico e nella *governance* dello Stato, erano stati gli elementi determinanti nella costruzione della coscienza di un popolo unito e di una nazione orgogliosa della propria indipendenza. Sotto Elisabetta I la dinastia Tudor non solo opererà per ribadire e rinsaldare questi caratteri, ma ne aggiungerà uno che risulterà determinante per la successiva storia inglese: il protagonismo sullo scacchiere internazionale della corsa al colonialismo perseguito attraverso il dominio dei mari. E ancora una volta il momento decisivo è una guerra contro una potenza europea. La Spagna, forte della sua *Invencible Armada*, sferra un attacco veemente all’integrità del regno di Elisabetta ma la vittoria inglese si rivelerà tanto esiziale per la Spagna, quanto gloriosa per l’Inghilterra. Quest’ultima acquisisce una supremazia planetaria nei mari che conserverà per circa trecento anni e le consentirà, a più riprese, di costruire un impero esteso ai quattro angoli del pianeta. In questo modo, grazie ancora una volta ai rapporti conflittuali con le nazioni europee, la monarchia inglese aggiunge la dimensione imperiale agli altri fattori di costruzione della nazione.

Un’identità ormai talmente marcata da consentirle di affrontare le terribili sfide che l’attendono nel XVII secolo, prima fra tutte appunto il conflitto tra il

¹³ Così L. ALTAMURA, *Aggiornamenti sulle origini e sullo status costituzionale della Chiesa d’Inghilterra*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura e con prefazione di), *La Costituzione Britannica*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 758-759.

Parlamento e la dinastia scozzese degli Stuart, tradizionalmente alleati della Francia proprio in funzione anti-inglese. Nel 1603 Elisabetta muore senza lasciare eredi. Si conclude così la parabola della dinastia Tudor e sul trono d'Inghilterra sale il re di Scozia. Si forma così l'Unione personale tra i regni d'Inghilterra e Scozia: Giacomo VI di Scozia diventa anche Giacomo I d'Inghilterra. Gli Stuart si mettono subito in urto con la tradizione giuridica inglese mostrando pulsioni assolutistiche sulla falsariga del modello francese. Tutto ciò determina l'apertura di un lunghissimo braccio di ferro tra la Corona e i custodi della tradizione giuridica e costituzionalistica inglese, uniti nell'alleanza tra il Parlamento e i *Common lawyers*. E saranno proprio due grandi giuristi come Edward Coke e John Selden a recuperare in questo contesto il ruolo storico della Magna Carta, ponendo l'autorità morale di quel documento alla base delle richieste che nel 1628 portano alla *Petition of Right* con cui, ancora una volta nella storia inglese, si procede ad un'ulteriore limitazione dei poteri del sovrano.

Ma contrariamente alle aspettative i conflitti non terminarono e anzi ebbero una recrudescenza con la Prima Rivoluzione (1642-1658): decapitazione di re Carlo I Stuart e successiva proclamazione del Protettorato guidato da Oliver Cromwell. Il potere di quest'ultimo si trasformò in una sorta di "dittatura repubblicana", una condizione che contrastava apertamente con la tradizione politica e giuridica della nazione. Alla morte di Cromwell il Parlamento preferì restaurare la monarchia con la speranza di avviare un rapporto diverso con gli Stuart. Speranza che risulterà vana poiché la dinastia non solo accentuerà i tratti assolutistici ma si farà portatrice di istanze cattoliche contrastanti con il profilo anglicano della nazione e del Parlamento.

I contrasti si fanno insanabili durante il regno di Giacomo II, e nel 1688 la situazione precipita. Tutte le correnti politiche rappresentate in Parlamento, di ispirazione whig o tory, non possono accettare di vedere vanificati gli sforzi compiuti durante quasi un intero secolo per arginare la sostanziale europeizzazione dell'Isola perseguita dagli Stuart: trasformazione in senso assolutistico dello Stato, ritorno ad un cattolicesimo ormai estraneo ai sentimenti della nazione, sudditanza verso la nemica Francia di Luigi XIV. Così, tra il 1688 e il 1689, si compie la Seconda Rivoluzione inglese o *Glorious Revolution*: il Parlamento costringe Giacomo all'esilio, lo sostituisce con Guglielmo d'Orange (marito di Maria, una delle figlie di Giacomo) e impone al nuovo sovrano il *Bill of Rights 1689*, un documento giuridico di fondamentale importanza per la storia costituzionale britannica perché, da una parte, riafferma le antiche libertà della tradizione medievale, compreso l'*habeas corpus*, cioè il diritto dell'individuo accusato di un crimine ad essere giudicato da un giudice imparziale e non da un fiduciario del re e, dall'altra, sancisce con forza importanti prerogative a favore del Parlamento, come, per esempio, la libertà di espressione negli atti parlamentari (art. 9).

Insomma, un atto costituzionale fondamentale per il futuro del regno che pone fine a contrasti secolari, riafferma la forza e la specificità della storia giuri-

dica inglese rispetto a quella del Continente, ribadisce e aggiorna il patrimonio di libertà e diritti in capo ai cittadini e ai loro rappresentanti, nonché i limiti al potere e alle funzioni del sovrano.

Ed è in questo sviluppo storico e culturale, caratterizzato da evidenti elementi di alterità con le dinamiche continentali, che si collocano i capisaldi della costituzione britannica che, per radici risalenti, precocità istituzionale, contributi concettuali (si pensi, per esempio, a Edward Coke, John Locke, David Hume, Adam Smith, William Blackstone, Edmund Burke, Jeremy Bentham, J.S. Mill, A.V. Dicey, F.W. Maitland, e tanti altri prima e dopo di costoro), rappresenta certamente un *unicum* nel panorama europeo, con il perdurante rifiuto di trasformarsi in una Carta scritta per conservare il suo composito stratificarsi di documenti risalenti ma attuali, di convenzioni antiche ma pienamente operative, di leggi del Parlamento “ordinarie” nella forma ma “costituzionali” nella sostanza. Ebbene, questa peculiare struttura costituzionale, fondata sul binomio tra conservazione ed evoluzione, non ha impedito all’Inghilterra di rappresentare in diverse fasi storiche un faro e un esempio per pensatori ed élite politiche del Continente che avevano assunto come essenziale il primato della libertà degli individui e dei popoli¹⁴.

3. *L’unità europea nei discorsi di Winston Churchill*

Naturalmente il richiamo alle specificità di questa nazione non contraddice affatto la propensione di questo popolo all’apertura verso l’esterno, agli scambi commerciali o culturali, alla sua capacità di inclusione nei costumi e nelle istituzioni di chi proviene da fuori. Anzi, non si può non ricordare come l’Impero britannico fosse fondato in larga misura sui commerci e come oggi Londra sia forse la città più cosmopolita del mondo. La sottolineatura della specificità inglese è però utile a capire, in generale, le ragioni profonde della Brexit e, in particolare, il significato di una linea politica su cui torneremo diffusamente nel prossimo capitolo: il rifiuto opposto dal Primo Ministro Cameron alle istituzioni europee di compiere altri passi verso la trasformazione dell’Unione Europea in una piena entità politica sul modello dello Stato federale, e nemmeno verso una “ever closer union”¹⁵.

¹⁴Per una disamina storica e comparata della *British Constitution*, con una particolare attenzione alla tradizionale concezione inglese della natura del diritto e all’affermazione, prima per via giurisprudenziale e poi anche parlamentare, dei diritti fondamentali nell’ordinamento giuridico, sia consentito di rinviare nuovamente a MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, cit.

¹⁵Sul tema cfr. V. MILLER, “Ever Closer Union” in the EU Treaties and Court of Justice case law, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07230, 15 June 2015.

In realtà gli inglesi hanno sempre concepito l'Europa come un grande mercato comune con un potenziale enorme sul piano economico, dai cui risultati in termini di benessere diffuso e interazioni reciproche sarebbero certamente conseguiti anche sensibili vantaggi politici a favore di tutti, a cominciare dall'allontanamento di qualunque prospettiva bellica tra Stati che si erano combattuti per secoli e spesso con esiti devastanti. Un punto di vista che costruisce una prospettiva in cui la politica è solo una risultante e il cui compito fondamentale è quello di preservare le condizioni che favoriscono il dispiegarsi del potenziale economico. Per troppo tempo l'Europa continentale ha coltivato l'illusione che il Regno Unito potesse mai accettare di entrare in un'ipotetica entità politico-giuridica definibile come una sorta di "Stati Uniti d'Europa", che, di fatto e di diritto, segnerebbe la fine della piena sovranità degli Stati nazionali, per lo meno nei termini in cui l'abbiamo conosciuta finora, determinati da tutte le variegate evoluzioni imposte dalla Storia.

Insomma, non vi è dubbio che nei rapporti tra l'Isola e il Continente siano allo stesso modo riscontrabili, sul piano storico, elementi di continuità e discontinuità, fratture e ricomposizioni, scambi e chiusure. Un alternarsi incessante che rende impossibile negare l'esistenza di divergenze e convergenze. La più importante delle quali, quella che segna in modo definitivo il comune valore prioritario della difesa della libertà e della democrazia da un nemico mortale, si manifestò durante la funesta occasione della Seconda guerra mondiale. Il determinante contributo britannico alla difesa dell'Europa liberal-democratica contro le minacce naziste e fasciste è tema noto a chiunque. Tuttavia è importante ribadire come la comune lotta contro l'abisso di sopraffazione in cui i regimi dittatoriali tedesco e italiano volevano far precipitare l'Europa completò quel processo di avvicinamento già iniziato all'epoca della Grande Guerra. Un allineamento testimoniato nel modo più alto e nobile da un importante discorso tenuto da Winston Churchill alla conferenza annuale del Partito conservatore del 1948, in cui il vecchio leader, il Primo Ministro della vittoria¹⁶, indicava «nell'Impero britannico, nell'*English speaking world* e in una *United Europe* i tre "great circle among the free nations and democracies" verso i quali il Regno Unito, abbandonando i tradizionali atteggiamenti isolazionisti, avrebbe dovuto tendere in un'epoca che fosse finalmente di pace e di ricostruzione»¹⁷.

Churchill non era nuovo a prese di posizione di questo tenore. Già nel 1942 aveva inviato una nota ai membri del suo *Cabinet* in cui ventilava la futura necessità di un più stretto rapporto tra le nazioni e gli Stati europei: «Hard as it is

¹⁶Sul più importante statista del Novecento la bibliografia è ovviamente sterminata. Per una ricostruzione dei tratti fondamentali della sua vita politica e, in particolare, delle sue due premiership, cfr. C. FUSARO, *Winston Leonard Spencer Churchill (1940-1945, 1951-55). Il predestinato che vinse la guerra e un Nobel*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 839-865.

¹⁷Così A. TORRE, *Regno Unito*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 155.

to say now, I trust that the European family may act unitedly as one under a Council of Europe. I look forward to a United States of Europe in which the barriers between the nations will be greatly minimized and unrestricted travel will be possible»¹⁸. Per non parlare del celeberrimo discorso che ebbe a pronunciare il 19 settembre del 1946, dunque non più da Primo Ministro, all'Università di Zurigo, in cui individuava nel superamento delle divisioni interne alla famiglia europea la migliore garanzia per scongiurare il ripetersi di tragedie epocali come quelle verificatesi nella prima metà del XX secolo e, conseguentemente, lanciava con forza una proposta volta alla costruzione, in tempi auspicabilmente rapidi, di una struttura politica che chiamava "Stati Uniti d'Europa", il cui primo passo avrebbe dovuto essere l'istituzione di un Consiglio d'Europa: «Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America and I trust Soviet Russia – for then indeed all would be well – must be the friends and sponsors of the new Europe and must champion its right to live and shine. Therefore I say to you: let Europe arise!».

Ed effettivamente una volta tornato a Downing Street Churchill si dimostrò coerente con questa impostazione. Marcando una evidente discontinuità rispetto al Governo laburista di Clement Attlee, che nel 1949 aveva sì contribuito alla creazione del Consiglio d'Europa ma poi si era mostrato sfavorevole a qualunque cessione di sovranità nazionale in nome della salvaguardia dell'efficace perseguimento di un indirizzo politico fortemente proteso ad affermare l'interventismo dello Stato nei processi economici (come dimostra il rifiuto ad entrare nella Ceca nel 1950), il Gabinetto Churchill nel 1951 «went a step further in the direction of transferring power to a supernational European body»¹⁹, sottoscrivendo la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e l'istituzione della Corte Edu²⁰.

Tuttavia è importante chiarire che tutte queste forme di partecipazione britannica alla costruzione di nuove istituzioni europee scontavano un limite, o forse sarebbe meglio dire un'ambiguità, che era già presente nelle pieghe del discorso di Zurigo e che accompagnerà per lungo tempo tutto il sistema politico del Regno Unito. Questo limite era costituito dal fatto che lo stesso Churchill quando sosteneva la necessità di un processo di integrazione politica tra gli Stati europei pensava in primo luogo ad un partenariato tra Francia e Germania, due nazioni storicamente rivali e percorse da tentazioni imperialistiche che passavano attraverso prospettive di dominio dell'una sull'altra, capace di scongiurare lo

¹⁸ Citazione tratta da D. MACSHANE, *Brexit. How Britain will leave Europe*, Tauris & Co., London, 2016, p. 28.

¹⁹ *Ivi*, p. 33.

²⁰ Per una ricostruzione delle vicende politiche che precedettero la firma della Cedu da parte del Regno Unito e per una sintesi dei tentativi di incorporare la Convenzione nel diritto inglese prima dello *Human Rights Act 1998* cfr. G.F. FERRARI, *La Convenzione europea e la sua "incorporation" nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 1999, pp. 125-131.

scoppio di altri conflitti bellici nel cuore dell'Europa. In questo schema il Regno Unito avrebbe dovuto svolgere una funzione di promozione e affiancamento ma non essere parte integrante di questo processo, per lo meno non in termini strettamente politici. Insomma, una federazione degli Stati europei, fondata innanzitutto sull'integrazione tra le istituzioni tedesche e francesi, favorita da una Gran Bretagna vicina ma laterale, soggetto politico autonomo su uno scacchiere internazionale già dominato dalle due superpotenze del dopoguerra. In occasione del discorso di Zurigo molti uomini politici europei, forse colti di sorpresa da quelle parole effettivamente inconsuete e cariche di aspettative, si lasciarono prendere dall'entusiasmo e caddero nell'equivoco di ritenere che il grande statista inglese desiderasse un ruolo attivo del Regno Unito all'interno di questa auspicata costruzione. Lo testimoniano le parole del belga Paul-Henry Spaak, uno dei maggiori protagonisti del processo di integrazione europea, che nelle sue memorie ebbe a scrivere:

At the time, he appeared to include Great Britain in Europe, but in fact this was not the case. The united Europe which Churchill advocated was a continental Europe, of which France and Germany were to be the joint leaders; Great Britain, the Commonwealth, the United States and, if possible, the USSR, were to befriend and support it. Churchill wanted Britain to promote the creation of a united Europe, but he did not want Britain to be part of it²¹.

Ed effettivamente, come nota Denis MacShane: «Spaak was right. In November 1946, Churchill invited de Gaulle to “take Germany by the hand and [...] rally her to the West and to European civilization”»²².

In definitiva, un Regno Unito «always stand side by side with Europe», come ebbe a dire Churchill nel 1951, appena rientrato a Downing Street, durante un colloquio con Adenauer, suscitando il disappunto dell'interlocutore che invece auspicava un coinvolgimento britannico diretto e pieno²³. Ed è interessante rilevare come queste convinzioni di Churchill non fossero il frutto di un'elaborazione concettuale maturata durante la Seconda guerra mondiale. Infatti, già nel 1930, in un articolo per un quotidiano ebbe a scrivere: «The conception of a United States of Europe is right. Every step taken to that end which appeases the obsolete hatreds and vanished oppressions, which makes easier the traffic and reciprocal services of Europe, which encourages nations to lay aside their precautionary panoply, is good in itself». Ma, aggiunge Vernon Bogdanor, «then, in words that prefigured his post-war approach, he wrote “but we have our own dream and our task; we are with Europe, but not of it. We are linked

²¹ Citazione tratta da MACSHANE, *Brexit. How Britain will leave Europe*, cit., p. 29.

²² *Ibidem*.

²³ *Ivi*, p. 31.

but not compromised”»²⁴. La posizione di Churchill non aveva alcun carattere personalistico. Anzi, era talmente radicata e resistente in buona parte del sistema politico e dell’opinione pubblica d’oltremania da consentire di concludere su questo punto che: «that ambiguity as to whether Britain is part of Europe or exists apart from Europe continues to inform Britain’s European debate today»²⁵.

Un rapporto di “alterità” che non deve mai essere dimenticato quando si ragiona delle relazioni storiche e politiche tra Stati sulle due sponde della Manica. Negarlo o obliterarlo sarebbe non solo puerile sul piano dell’analisi culturale ma finirebbe per allontanare la comprensione dei fenomeni politici che si sono concretamente manifestati: voti popolari, decisioni governative, dibattiti tra le élite intellettuali²⁶.

Da questo punto di vista la Brexit costituisce un terreno paradigmatico: una vicenda talmente sfaccettata da chiamare in causa una molteplicità di fattori, tutti da tenere nel dovuto conto per spiegarne premesse, fondamenti, sviluppi e conseguenze.

4. Le lunghe trattative e l’ingresso nelle Comunità Europee

Le mosse dei governi britannici negli anni e nei decenni successivi si inseriscono a pieno titolo in questo solco concettuale²⁷. Il Regno Unito non aderisce al Trattato di Roma del 1957, intravedendo il rischio di un’integrazione politica da cui intende rifuggire, ma, temendo di essere tagliato fuori dai processi di interdipendenza economica fondata sulla liberalizzazione degli scambi, da una parte stipula accordi commerciali bilaterali con i Paesi che lo hanno sottoscritto e, dall’altra, nel 1959 promuove la costruzione di un’area di libero scambio, European Free Trade Association (EFTA), con diversi Stati europei che non erano entrati nel Mercato Comune, come Svizzera, Austria, Danimarca, Portogallo, Norvegia e Svezia.

²⁴ Citazioni tratte da V. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, I.B. Tauris, London, 2019, p. 3.

²⁵ MACSHANE, *Brexit. How Britain will leave Europe*, cit., p. 31.

²⁶ Come afferma in termini crudi ma realistici S. BARCZEWSKI, *Brexit, World War II Memory*, in B. WASSENBERG & N. SUZUKI (eds), *Origins and Consequences of European Crisis: global Views on Brexit*, Peter Lang, Brussels, 2020, pp. 23-43: «from 1939 to 1945, the entire European continent become an “Other” full of hostile enemies and unreliable allies. Not surprisingly given this prevalent cultural attitude, Brexiteering politicians continually invoked the war during the run-up to the 2016 referendum, they referred frequently to the “Battle for Britain” and blasted music from *The Great escape* from their buses as they campaigned for Leave» (p. 26).

²⁷ Per una completa ricostruzione dei rapporti tra Regno Unito ed Europa nel secondo dopoguerra cfr. D. GOWLAND, A. TURNER and A. WRIGHT, *Britain and European Integration since 1945. On the Sidelines*, Routledge, London and New York, 2010.

Tuttavia, i governi conservatori che si succederanno tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta si rendono conto che questo indirizzo politico, non avendo raggiunto i risultati economici sperati ed essendosi così dimostrato insufficiente a garantire un futuro alla Gran Bretagna in un mercato dei beni e dei servizi destinato a diventare sempre più integrato a livello planetario, deve essere rivisto anche a costo di rinunciare a qualcosa in termini di piena sovranità politica²⁸. Per cui, forse *obtorto collo* ma facendo di necessità virtù²⁹, il Premier Harold Macmillan nel 1961 si decide ad aprire un negoziato per l'ingresso nelle Comunità europee³⁰.

Qui, però, il Regno Unito si scontrerà a lungo con la contrarietà del Presidente francese Charles de Gaulle che, rispolverando un antico antagonismo tra i due Paesi e vedendo nella Gran Bretagna un pericoloso concorrente sui mercati mondiali nonché un potenziale cavallo di Troia a disposizione degli Stati Uniti nel cuore dell'Europa³¹, per anni ritarderà questo percorso di avvicinamento (tentato a metà degli anni Sessanta anche dal Premier laburista Wilson, dopo avere sopito le estese ritrosie presenti nel suo partito e nel suo elettorato), talvolta anche con l'apposizione di un formale veto giuridico al proseguimento delle trattative³².

Solo con l'uscita di scena del vecchio generale e il mutamento di indirizzo del suo successore Pompidou, i negoziati possono riprendere e giungere ad una conclusione positiva, fortemente perseguita dal nuovo Primo Ministro tory Edward Heath, europeista convinto³³. Così, nel gennaio del 1972 il Governo di

²⁸ Per una ricostruzione delle ragioni economiche e geopolitiche che convinsero i governi britannici a porre la candidatura del Regno Unito all'ingresso nelle Comunità Europee cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 66-74.

²⁹ A questo proposito risulta pienamente calzante l'espressione con cui Vernon Bogdanor intitola il primo capitolo del libro appena citato, e cioè *Britain and Europe: The Poisoned Chalice*. Cfr. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., pp. 1-50.

³⁰ Cfr. B. PERISIC, *Britain and Europe: A History of Difficult Relations*, Institute for Cultural Diplomacy, Berlin, 2010, pp. 3-4.

³¹ È importante ricordare come in quegli anni il Presidente de Gaulle portasse avanti una politica estera contraria ad una maggiore integrazione politica nell'ambito delle Comunità europee e molto concorrenziale, per non dire conflittuale, con gli Stati Uniti. Questi indirizzi furono alla base, da una parte, della "crisi della sedia vuota", cioè l'abbandono da parte della Francia, dal luglio del 1965 al gennaio del 1966, delle riunioni delle istituzioni comunitarie in polemica con le proposte di stampo federalista caldegiate da Paesi come Italia, Germania e Olanda, e dall'altra, del ritiro della Francia dal comando integrato della NATO nel marzo del 1966.

³² Il più celebre fu reso manifesto in una conferenza stampa tenuta da de Gaulle il 14 gennaio 1963. La parte più significativa di quelle dichiarazioni è riportata da CALAMO SPECCHIA, *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, cit., p. 67.

³³ Per una ricostruzione dei lineamenti fondamentali della biografia politica di Edward Heath cfr. J.O. FROSINI, *Edward Richard George Heath (1970-1974). Il Primo Ministro che portò il Regno Unito in Europa*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 961-982.

Londra firma il Trattato con le istituzioni europee e in ottobre il Parlamento di Westminster approva lo *European Communities Act*, lo *statute* con cui il Regno Unito adatta il proprio ordinamento all'adesione alle tre Comunità europee (Cee, Ceca, Euratom), che trova avvio a far data dal 1° gennaio 1973 (giorno in cui entreranno anche Irlanda e Danimarca, portando così a nove i membri delle Comunità europee)³⁴.

È opportuno sottolineare che anche dal punto di vista strettamente giuridico questo ingresso rappresenta un momento di portata storica, capace di incidere profondamente su alcuni capisaldi della costituzione britannica fino a quel momento sostanzialmente indiscussi.

Parole decisive, in questo senso, sono state spese da Vernon Bogdanor. Secondo l'autorevole accademico «Europe then, posed a challenge to the sovereignty of parliament. But that challenge was not clearly perceived either by ministers, by MPs, by lawyers or by legal academics until well after Britain had en-joined the European Community in 1973»; e inoltre fa notare che senza lo *European Communities Act 1972* e senza l'ingresso nelle Comunità Europee

it is possible that the process might not even have begun and perhaps the sovereignty of Parliament would not have been abridged. There can be no doubt, therefore, that membership of the European Community fundamentally altered the British constitution. Indeed, by means of the European Communities Act, Britain took a quantum leap from Dicey's "historical" constitution to a legal constitution³⁵.

Dunque, lo *European Communities Act 1972* comportò inevitabilmente la messa in questione della centralità dell'antico principio della sovranità del Parlamento di Westminster, che con questa legge subiva una non leggera scalfittura, nonché dell'autoreferenzialità del sistema giuridico di Common law, con la cultura del precedente giurisprudenziale custodita nei secoli esclusivamente dalle sue corti di giustizia³⁶.

³⁴ Per comprendere fino in fondo il significato costituzionale della Brexit è indispensabile procedere dalle origini della questione, cioè da come l'ingresso nelle allora Comunità Europee nel 1973 abbia avuto un impatto sull'ordinamento costituzionale del Regno Unito, su alcune delle sue coordinate più consolidate e soprattutto sui rapporti tra i *constitutional bodies*. Una convinzione che anima anche l'impostazione del recente volume di J.O. FROSINI, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020.

³⁵ Ampie considerazioni sul tema si trovano in tutto il secondo capitolo *Europe and the Sovereignty of Parliament* del suo volume: BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit. I brani citati si trovano rispettivamente a p. 51 e a p. 86.

³⁶ Nella scienza giuridica britannica sono molteplici gli autori che hanno enfatizzato il ruolo cruciale di questa legge, indicandola come un vero e proprio punto di svolta nel diritto costituzionale. Tra gli altri, si veda quanto osservato da N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law,*

Il testo normativo, rimasto pienamente in vigore fino al completamento della procedura della Brexit, contiene infatti una serie di norme, in particolare le *Section 2* (1) e (4) che limitano, condizionano e orientano il potere legislativo del Parlamento e incidono sugli orientamenti giurisprudenziali dei giudici britannici.

La prima stabilisce il dovere per il Regno Unito di implementare direttamente tutti i diritti sanciti dai Trattati e dalle altre fonti comunitarie, senza necessità che vi siano altri atti del Parlamento per dare forza legale a quelle previsioni affinché i diritti possano essere fatti valere di fronte ad un giudice.

La seconda dispone che il diritto britannico debba essere interpretato e applicato tenendo conto della sua subordinazione a quello comunitario, ovvero che tutte le fonti del diritto interno cedano il passo a quelle europee che abbiano la caratteristica di essere immediatamente applicabili. Pertanto, in caso di contrasto tra contenuti normativi di fonti interne e comunitarie prevarranno queste ultime.

Inoltre la *Section 3* della stessa legge prevede che le questioni interpretative che coinvolgono l'applicazione delle norme comunitarie siano sollevate dalle Corti del Regno Unito alla Corte di Giustizia europea e risolte in accordo con la giurisprudenza di quest'ultima.

Ebbene, se ricordiamo quanto questi principi contenuti nel diritto comunitario siano stati faticosamente recepiti negli ordinamenti nazionali dei paesi di Civil law, spesso dopo anni di evoluzioni giurisprudenziali e dibattiti accademici, possiamo capire quanto per l'ordinamento di Common law e per la *British Constitution* questa adesione alle Comunità europee abbia costituito una cesura culturale con il passato che ben difficilmente poteva essere accettata serenamente da tutti i settori della società britannica, alcuni dei quali erano già piuttosto preoccupati per le ricadute che, nel breve e nel medio periodo, avrebbero potuto verificarsi dal punto di vista economico, sul piano della concorrenza internazionale e del mantenimento dei livelli di occupazione.

State, and Nation in the European Commonwealth, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 79, che sul punto ebbe ad affermare: «Was there a revolution in Britain in 1972? Was the constitution then overthrown, not by violence but by stealth, when the Heath Government procured the enactment by a narrow majority of the European Community Act 1972?». Inoltre, cfr. W. WADE, *Sovereignty – Revolution or Evolution?*, in *Law Quarterly Review*, 112, 4, 1996, pp. 568-575. Più in generale, sul rapporto tra diritto comunitario e diritto britannico cfr. A. HOPPENHEIMER (ed.), *The Relationship between European Community Law and National Law. The Cases, Grotius/* Cambridge University Press, Cambridge, 1994; nonché D. ROSSA PHELAN, *Revolt or Revolution: The Constitutional Boundaries of the European Community*, Round Hall/Sweet & Maxwell, Dublin, 1997.

5. Il Referendum Brexit del 1975

Così fu subito chiaro che l'approvazione parlamentare della legge non sarebbe riuscita a chiudere la discussione in atto nella società inglese sull'opportunità o meno di questa appartenenza. Una divisione che rifletteva i conflitti presenti anche nel mondo politico e che tagliavano trasversalmente entrambi i maggiori partiti³⁷.

In quel momento i dissidi più forti si registravano all'interno del Partito laburista che, tornato alla guida del Governo a seguito delle due *General Elections* del 1974 (febbraio e ottobre), si trovò lacerato tra una corrente filo-europeista, capeggiata dal Premier James Harold Wilson³⁸, e una fortemente contraria, composta soprattutto da esponenti della *left-wing* del partito. L'unica strada percorribile per tenere unite tutte queste variegate componenti era quella referendaria. Come previsto nel Manifesto elettorale di ottobre, dopo una rinegoziazione delle condizioni dell'appartenenza del Regno Unito alla CEE, la nuova membership britannica avrebbe dovuto essere sottoposta al giudizio popolare, reso possibile da una legge *ad hoc*.

Così il Gabinetto Wilson, tra la fine del 1974 e la primavera del 1975, strapò alla Cee notevoli vantaggi per la Gran Bretagna su importanti aree delle politiche comunitarie, come l'agricoltura, il contributo britannico al bilancio, le politiche economiche, monetarie, industriali, e fiscali³⁹. Già all'epoca il "mantra" dei negoziatori britannici, guidati dal Ministro degli esteri e futuro Primo Ministro James Callaghan, era la salvaguardia delle eccezioni in essere e la creazione di nuove (i celebri *opt-out*, che anche nei decenni successivi costituiranno sempre il più importante obiettivo di indirizzo politico dei governi di Sua Maestà nelle relazioni comunitarie), nonché il geloso mantenimento di amplissimi spazi di sovranità nazionale su tutte le scelte più delicate.

Le trattative si conclusero al Consiglio Europeo di Dublino del 10 e 11 marzo 1975. I risultati per il Governo britannico furono piuttosto lusinghieri ma soprattutto, in vista della campagna referendaria, si rivelarono politicamente spendibili e propagandisticamente persuasivi di fronte ad un elettorato fino a quel momento dubbioso e disorientato:

³⁷ Per una attenta ricostruzione di tutto il background politico e giuridico dell'esperienza referendaria del 1975 cfr. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., pp. 90-101.

³⁸ Sulla cui figura cfr. F. ROSA, *James Harold Wilson. Lord Wilson of Rievaulx (1964-1970, 1974-1976)*. *Wilson il pragmatico*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 941-959.

³⁹ Per una minuziosa ricostruzione del negoziato tra Regno Unito e Comunità europea cfr. V. MILLER, *The 1974-1975 UK Renegotiation of ECC Membership and Referendum*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 7253, 13 July 2015.

Ultimately Callaghan claimed that the majority of renegotiation objectives from the February 1974 manifesto had been achieved, although the fact that the budget issue came to a head again not long after under Margaret Thatcher tells a different story. Labour's narrative about a successful renegotiation proved highly persuasive in the referendum campaign⁴⁰.

Il 9 aprile 1975 i Comuni, al termine di un dibattito durato tre giorni, approvarono a larga maggioranza i risultati della rinegoziazione e il mantenimento della presenza nella Cee. Nel frattempo, il 26 marzo, il Governo aveva avviato l'iter legislativo del *Referendum Bill*, che otterrà il *Royal Assent* il successivo 8 maggio. La legge, che pur essendo stata scritta *ad hoc* per questa consultazione costituirà per lungo tempo, fino all'approvazione del *Political Parties, Election and Referendum Act 2000*, il contenitore delle regole generali valide in caso di chiamata del corpo elettorale ad un pronunciamento referendario, stabiliva la sottoposizione agli elettori del seguente quesito: «Do you think the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?».

La campagna pro "Yes" venne ufficialmente supportata dal Governo Wilson, ma non dalla totalità dei ministri poiché i sette appartenenti alla corrente più a sinistra del Partito laburista, capitanati dal ministro dell'industria Tony Benn, si schierarono per il "No", come la minoranza dei *backbenchers* tory: una consonanza, magari sia pure per opposti motivi, molto significativa e che si riporrà più volte anche in futuro, compresa la vicenda Brexit degli anni Duemila.

Invece, sullo stesso lato del Primo Ministro si posizionarono la maggioranza dei Conservatori, compresa la nuova leader Margaret Thatcher (appena eletta, nel mese di febbraio), i liberali e i socialdemocratici.

Per la prima volta il Parlamento aveva deliberato di rinviare «a una sede extraparlamentare una decisione che Westminster non avrebbe potuto prendere senza mettere a nudo profonde divisioni politiche, irriducibili contrasti d'opinione, e finanche la rottura della disciplina di partito tra i ranghi sia della maggioranza sia dell'opposizione entrambe divise su fronti europeisti e antieuropeisti»⁴¹. Una profonda innovazione rispetto ai caratteri consueti della costituzione britannica che nei decenni successivi si ripeterà più volte e a vario livello (*UK-wide, regional e local*)⁴², fino appunto al caso del Referendum Brexit del 2016. Ed è opportuno, a questo proposito, evidenziare una *constitutional issue* particolarmente pregnante che accomuna i due referendum sull'Europa, e su cui torneremo molto diffusamente nel prossimo capitolo.

⁴⁰ Così A. GLENCROSS, *Looking Back to Look Forward: 40 Years of Referendum Debate in Britain*, in *Political Insight*, 6, 1, April 2015, pp. 26-27.

⁴¹ Torre, *Regno Unito*, cit., p. 159.

⁴² Per una collocazione del Referendum Brexit nella precedente prassi referendaria cfr. F. ROSA, *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2016, pp. 819-830.

Come ha scritto efficacemente Alessandro Torre:

Chi osservi con spirito logico questa coppia di *referendum* [...] ben difficilmente – a meno di non assumersi la responsabilità di perpetuare una *fallacy* dello stesso genere di quelle che Bentham aveva demistificato guardando criticamente l'anacronistico mondo delle istituzioni inglesi di fine Settecento – potrà considerarli come autenticamente *advisory*, ovvero alla stregua di mere indicazioni di percorso sulla strada di un Parlamento titolare di una sovranità asserita come totale e priva di antagonisti⁴³.

Al termine di questa lunga vicenda politica e istituzionale, il 5 giugno 1975 il corpo elettorale si espresse favorevolmente al quesito, con una maggioranza del 67,5% dei voti e un'affluenza alle urne pari al 64,03%. L'indomani il *Guardian* ebbe modo di definire il voto pro-Europa come «full-hearted, wholehearted and cheerful hearted».

La realtà, però, era molto meno univoca di come potesse sembrare all'indomani di quel referendum⁴⁴, e infatti «molti osservatori ritennero che l'ampia vittoria del Sì non fosse dovuta a un imprevisto europeismo dell'elettorato, ma piuttosto alla profonda impopolarità dei portavoce della campagna anti-europeista, in primo luogo Tony Benn»⁴⁵.

In verità, la società britannica era già allora profondamente divisa tra cittadini propensi a guardare con favore ad ulteriori passi verso l'integrazione con gli altri Paesi europei e chi viveva con forte disagio questa prospettiva, e continuerà ad essere percorsa anche negli anni successivi da una estesa diffidenza verso l'Europa e le sue istituzioni⁴⁶.

⁴³ A. TORRE, *Referendum e sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 2014, p. 1632.

⁴⁴ Come risulterà chiaro nei decenni a venire. Secondo D.R. WINGFIELD, *The Brexit case: Does the Constitution have a Place for Democracy*, in *University of Queensland Law Journal*, 35, 2, 2016, pp. 343-348, «The United Kingdom's membership in the European Union – and the European Economic Community before that – has been controversial from the start. For almost half a century the public have been debating whether the benefits of the economic and political integration required by this project are worth the loss of the UK's political autonomy. Since each person weighs the relative importance of the costs and benefits of the UK's membership in the European community in different ways, the debate has ranged across the normal divides of society and party politics. Consequently, it has not been possible to bring the debate to a close by the usual way in which contentious political issues are resolved: an election of a new Parliament» (p. 343).

⁴⁵ Così, dopo avere ripercorso i passaggi politici e giuridici salienti di questa vicenda, J.O. FROSINI e G. TAGIURI, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità economica europea*, in A. TORRE-J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 167-168.

⁴⁶ Secondo K.O. MORGAN, *Il XX secolo*, in K.O. MORGAN (a cura di), *Storia dell'Inghilterra. Da Cesare ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2007, p. 497: «L'atteggiamento britannico verso il Mercato Comune è stato, anche dopo il 1975, di risentita ostilità; le indagini demoscopiche hanno

6. Le pluridecennali ambiguità della membership britannica

Divisioni che si riverberavano anche all'interno dei due partiti protagonisti⁴⁷. I Conservatori, dapprima motori dell'ingresso nel Mercato comune grazie alla perseveranza politica del Premier Heath, fin dagli albori dell'era Thatcher iniziarono a dare voce alle frange più euroscettiche. Nominata Primo Ministro dopo la vittoria conservatrice nelle elezioni della primavera del 1979, Margaret Thatcher cominciò presto a farsi conoscere dai suoi partner europei con atti e dichiarazioni che mettevano in luce la sua determinazione⁴⁸. Ne fu un esempio il Consiglio europeo di Dublino del novembre 1979, rimasto celebre per la stentorea affermazione della Lady di Ferro che lamentava il disavanzo tra ciò che la Gran Bretagna versava nelle casse comuni europee e ciò che da queste poi riceveva: «I want my money back!».

Questo episodio avrebbe poi avuto conseguenze politiche di rilievo, visto che gettò le basi di un indirizzo da cui scaturirono tutti i successivi privilegi britannici in tema di bilancio comunitario. È, però, doveroso sottolineare come queste posizioni fossero perfettamente coerenti con la visione della collaborazione europea sempre espressa dal Primo Ministro, ed efficacemente sintetizzata in un famoso discorso che tenne al *College of Europe* il 20 settembre 1988 e passato alla storia come il *Bruges speech*: «willing and active cooperation between independent sovereign states is the best way to build a successful European Community».

Peraltro, molti anni dopo, proprio il profondo euroscetticismo coltivato dalla Thatcher fu tra le cause della sua sostituzione alla leadership del partito, fortemente voluta soprattutto dall'ala filoeuropeista dei Conservatori. La successiva premiership di John Major⁴⁹ costituì un punto di equilibrio tra le diverse anime

registrato una radicata opposizione all'appartenenza alla CEE. Un'organizzazione consistente in larga misura di grandi istituzioni burocratiche anonime, con scarsa partecipazione democratica, situate lontano, a Bruxelles e a Strasburgo, non era certo fatta per attirare le simpatie di una nazione dal forte spirito di indipendenza com'è quella britannica».

⁴⁷ Un punto di vista particolare e significativo per ricostruire i rapporti tra Regno Unito e Unione Europea in questi decenni è offerto da E. KERRY, *European Union: Prime Ministers' Speeches and Party Manifestos since 1970*, in *House of Lords Library Note*, n. 2016/015, 15 March 2016.

⁴⁸ Per un ritratto di questa grande personalità politica del XX secolo cfr. G. CERRINA FERONI, *Margaret Hilda Thatcher. Baroness Thatcher of Kesteven (1979-1990). Ascesa e caduta dell'ultimo premier "imperiale" britannico*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 995-1037.

⁴⁹ Sulla politica della premiership Major relativamente alle questioni europee cfr. CALAMO SPECCHIA, *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, cit., pp. 88-89. Per una traccia sulla politica complessiva di questo Primo Ministro cfr. L. GORI, *John Major (1990-1997). "Back to basics" dopo l'era Thatcher*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1039-1056.

del partito e portò la Gran Bretagna ad aderire al Trattato di Maastricht, entrando così nell'Unione Europea e nel Mercato Unico, ma conservando il British Pound in luogo dell'Euro⁵⁰.

Dal canto loro i Laburisti coltivavano da sempre, come abbiamo visto, sentimenti antieuropeisti, vissuti come parte integrante di quelli anticapitalisti, soprattutto nelle correnti più a sinistra che, conclusasi l'esperienza dei Governi Wilson e Callaghan, per tutti gli anni Ottanta continuarono a dominare il partito, nonostante le sonore sconfitte elettorali inferte loro dai Conservatori. Ma la poderosa ascesa dell'astro di Tony Blair, nel partito dal 1994 e al governo dal 1997, rappresentò un momento di rottura ideologica rispetto alla storia del Labour e di spiccata propensione all'innovazione della politica britannica nel suo complesso. Da diversi punti di vista, ma in particolare sul versante costituzionale. Tra gli esempi più significativi che si possono ricordare, troviamo l'avvio del processo devolutivo, l'approvazione dello *Human Rights Act 1998* e del *Constitutional Reform Act 2005* con l'istituzione della Corte Suprema del Regno Unito⁵¹.

Dunque, una stagione molto feconda sul piano costituzionale che però non ha avuto il coraggio storico di chiudere definitivamente la cesura con il Continente attraverso l'indizione di un pronunciamento referendario sull'ingresso nella moneta unica: un mancato *constitutional moment* che avrebbe messo gli europeisti britannici al riparo dai rigurgiti sovranisti che sarebbero riemersi poderosamente nel decennio successivo. Un errore storico i cui risultati non si sono fatti attendere. L'inclinazione verso una ricomposizione, anche giuridica e costituzionale, si è bruscamente interrotta e ha lasciato la scena ad un *trend* di segno opposto. Complice la crisi finanziaria del 2008-09, e al corollario che spesso i momenti di crisi portano con sé, e cioè indurre i popoli a cercare un colpevole facile da additare a bersaglio di tutte le recriminazioni, settori del mondo politico da sempre antieuropeisti hanno avuto buon gioco a cavalcare e alimentare l'onda di questa inversione di tendenza⁵².

Inizialmente sembrava che anche il rapporto con l'Europa dovesse subire una svolta, in prospettiva, proprio sul piano della sovranità monetaria: «Tony Blair arrivò al potere con un programma finalizzato non solo alle riforme costituzionali ma anche, da convinto internazionalista, all'apertura di nuovi spazi di

⁵⁰ Per una ricostruzione di tutte le perplessità britanniche nei confronti del Trattato di Maastricht cfr. M. DUNNE, *Divided politics in the United Kingdom: the Scottish referendum, the rise of Ukip and British relations with the European Union*, in *Percorsi Costituzionali*, 3, 2014, pp. 796-799.

⁵¹ Sui tratti fondamentali della biografia politica del leader del *New Labour* cfr. F. CLEMENTI, *Anthony Charles Lynton Blair (1997-2007). L'innovatore*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1057-1111.

⁵² Per una trattazione sul tema cfr. V.J. SEIDLER, *Making sense of Brexit. Democracy, Europe and uncertain futures*, Policy Press, Bristol, 2018.

cooperazione con l'Europa, non esclusa l'adesione alla moneta unica»⁵³. Nell'ottica del New Labour e del suo leader la prospettiva europea doveva essere inquadrata, anche da parte del Regno Unito, come quella di un attore fondamentale nel processo di globalizzazione, destinato ad accelerare ulteriormente negli anni a venire e che quindi richiedeva un rafforzamento dell'Europa sullo scacchiere della competizione planetaria. Da qui scaturiva la necessità di: «labour market flexibility and economic reform in order to ensure the competitiveness of the European economy in an era of globalisation»⁵⁴.

Tuttavia, al di là di una facciata più *friendly* rispetto ai predecessori e al favore verso l'approvazione della Carta Sociale, il bilancio finale ci dice sostanzialmente che anche il *New Labour* non ha saputo invertire il trend storico che da sempre caratterizza i rapporti dell'Isola con il Continente: troppo vicini per ignorarsi, troppo distanti per omologarsi. Le aperture sul versante politico si rivelarono più apparenti che reali, una facciata propagandistica molto utile in campagna elettorale per attrarre il voto dell'elettorato più aperto e per marcare una necessaria differenza rispetto al Partito conservatore. Nel concreto, però, anche i nuovi inquilini di Downing Street non si sono dimostrati in grado di imporre una cesura netta rispetto alla classica idea economicistica che rende l'euroscetticismo inglese compatibile con la presenza del Regno Unito nelle istituzioni europee⁵⁵. La storia degli anni successivi ci ha mostrato come questa mancata accelerazione sia stata determinante per cambiare il verso della tendenza. Per ragioni che vedremo, da un certo momento in poi la sensazione che, nonostante tutto, dalla collaborazione con gli Stati dell'Europa continentale la Gran Bretagna avesse da trarre una notevole convenienza economica, è entrata in crisi e presso amplissimi strati della società britannica si è fatta strada l'idea opposta, e cioè che proprio l'Unione Europea, con la sua lontananza concettuale, le sue rigidità burocratiche, i suoi deficit democratici, fosse la principale responsabile delle difficoltà in cui quei ceti sociali si dibattevano. Una vulgata abborracciata, probabilmente; una mera narrazione alimentata da forze politiche portatrici di una visione grettamente sovranista, forse. Sta di fatto che questi meccanismi si sono innescati e, facendo leva su una storia complessa come quella che abbiamo tratteggiato, hanno finito per prevalere e portare alla Brexit.

In sintesi, dunque, possiamo affermare che l'ingresso nelle Comunità europee e il referendum del 1975 furono seguiti da decenni in cui, pur con variegata

⁵³ CALAMO SPECCHIA, *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, cit., p. 89.

⁵⁴ Così S. FELLA, *Robin Cook, Tony Blair and New Labour's Competing Vision of Europe*, in *Political Quarterly*, 77, 3, 2006, p. 389.

⁵⁵ Per una disamina delle ragioni profonde, anche di carattere geopolitico, che si trovano alla base del tradizionale euroscetticismo inglese cfr. C. GIFFORD, *The Making of Eurosceptic Britain: Identity and Economy in a Post-Imperial State*, Ashgate, Aldershot, 2008.

sfumature tra i vari Primi Ministri e i loro diversi indirizzi politici, la Gran Bretagna praticò sempre politiche di freno ai processi di integrazione, volte alla contrattazione di *opt-out* a proprio favore. Un atteggiamento che l'Europa ha spesso pagato come prezzo per assicurarsi il positivo contributo britannico in termini di finanziamento delle istituzioni comunitarie, ma anche di cultura del mercato e della libera concorrenza, e che tuttavia non poteva essere protratto all'infinito⁵⁶.

Le crescenti ostilità verso Bruxelles che negli ultimi anni sono costantemente cresciute, soprattutto nel ventre profondo dell'Inghilterra e del Galles, non hanno fatto che accentuare queste ambiguità della posizione britannica: un nodo che prima o poi andava tagliato, in un senso o nell'altro, nell'interesse del Regno Unito ma anche dell'Unione Europea⁵⁷.

Ed è interessante notare come per lungo tempo gli organi di stampa continentali abbiano tenuto un atteggiamento favorevole alla celebrazione di un referendum che chiarisse in modo definitivo l'orientamento della Gran Bretagna rispetto all'Unione Europea.

Tra i tanti esempi che si possono proporre sul tema troviamo Timothy Garton Ash, che sul quotidiano italiano *La Repubblica*, campione dell'*intelligentia* liberal del nostro Paese, nel 2012 affermava: «questo tipo di consultazione è diventato parte integrante dell'evolversi della costituzione britannica. A quarant'anni di distanza dall'ultima consultazione diretta sul tema europeo, il referendum del 1975, è giusto dare ai britannici una nuova occasione perché l'Unione Europea di oggi ha portata ben diversa rispetto al cosiddetto mercato comune di allora»⁵⁸.

Oppure, su un altro versante culturale, un acuto commentatore come l'ambasciatore Sergio Romano nel 2013 scriveva sul *Corriere della Sera* che molti cittadini inglesi «vogliono che il loro Paese esca dall'Ue e chiedono un referendum. Se servirà a togliere di mezzo le ambiguità che pesano sulla politica europea della Gran Bretagna, il referendum conviene anche a noi»⁵⁹.

⁵⁶ I canoni storici dell'approccio britannico ai Trattati europei, dall'ingresso nella Cee fino a Lisbona, si possono riscontrare con precisione in V. MILLER, *Treaty negotiations: when has the Government published its position?*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7823, 19 January 2017.

⁵⁷ Per una dettagliata ricostruzione delle tormentate relazioni politiche e giuridiche tra Regno Unito e istituzioni europee per tutto l'arco del Secondo dopoguerra fino al Referendum Brexit cfr. C. LORD, *Fragmentation, Segmentation and Centre Formation. Some Thoughts on the UK and European Integration from 1950 to Brexit*, ARENA Centre for European Studies, Oslo, Working Paper n. 3/2017.

⁵⁸ Cfr. T. GARTON ASH, *La Gran Bretagna al referendum sull'Europa*, in *La Repubblica*, 23 dicembre 2012, p. 29.

⁵⁹ Cfr. S. ROMANO, *La Gran Bretagna in Europa deve uscire dall'ambiguità*, in *Il Corriere della Sera*, 7 gennaio 2013, p. 27.

Curiosamente, quando questa prospettiva ha cessato di essere meramente teorica per assumere la concretezza di una volontà politica e di una procedura giuridica, nel continente l'approccio è radicalmente mutato, trasformandosi, come vedremo, in aperta critica nei confronti del Primo Ministro Cameron, reo, secondo queste letture, di avere precipitato la Nazione nel caos solo per un calcolo politico cinico e miope.

Nel prossimo capitolo cercheremo proprio di capire quali fossero le strategie di Cameron, nelle condizioni politiche date e di fronte ad un popolo che stava progressivamente cambiando umore e atteggiamento nei confronti delle istituzioni europee.

CAPITOLO II

LE STRATEGIE POLITICHE DI DAVID CAMERON: DAL *COALITION AGREEMENT* ALL'ACCORDO CON TUSK

Sommario: 1. La legislatura 2010-2015: le tematiche europee tra *Hung Parliament* e *Coalition Government*. – 1.1. La situazione alla vigilia delle elezioni. – 1.2. Nessuna *Overall Majority*. – 1.3. L'Accordo di Coalizione. – 1.4. Lo *European Union Act 2011*. – 1.5. I prodromi di un conflitto. – 2. Le elezioni europee del 2014 e il trionfo dello Ukip. – 2.1. Gli inglesi e il Parlamento Europeo. – 2.2. I caratteri peculiari dello Ukip. – 2.3. Le inquietudini dei Tory. – 2.4. L'*earthquake* elettorale. – 3. Le *General Elections* del 2015 e i due binari paralleli. – 3.1. Il *Conservative Manifesto*. – 3.2. Il *background* elettorale. – 3.3. I risultati elettorali. – 3.4. L'avvio della legislatura. – 3.5. La presentazione del *EU Referendum Bill* e l'inizio delle trattative con l'Unione Europea. – 4. L'Accordo Cameron-Tusk. – 4.1. Il negoziato. – 4.2. I contenuti dell'intesa. – 4.3. Le implicazioni politiche.

1. *La legislatura 2010-2015: le tematiche europee tra Hung Parliament e Coalition Government*

1.1. *La situazione alla vigilia delle elezioni*

Come osservato in precedenza, la Brexit non è stata un fulmine a ciel sereno. Al contrario, si è trattato dell'esito di un lungo processo che si è avvalso di solide radici storiche, talune anche molto risalenti nel tempo, che abbiamo cercato di tratteggiare e sintetizzare nel primo capitolo.

Adesso, per capire il fenomeno e tutto ciò che gli sta attorno, dobbiamo concentrare l'attenzione sugli eventi politici che a partire almeno dal 2010 hanno preparato le condizioni concrete perché questo processo si innescasse e andasse fino in fondo. Senza queste conoscenze la Brexit continuerebbe a sembrarci un momento inesplicabile dell'evoluzione costituzionale britannica, senza capo né coda. Un rischio in cui sono incorsi troppi improvvisati commentatori durante questi anni, con il pessimo risultato di allontanare le spiegazioni a tutto vantaggio dell'affermazione di pregiudizi ideologici.

Ebbene, in omaggio ad un'impostazione opposta dobbiamo partire dalla constatazione che il Regno Unito si avvicinava alle *General Elections* del 2010 in condizioni non certo smaglianti. Dal punto di vista economico si facevano ancora sentire gli effetti della crisi finanziaria che, innescata negli Stati Uniti dal crack dei mutui *subprime* nel 2007 e deflagrata con il caso Lehman Brothers, aveva poi investito praticamente tutti i sistemi delle economie integrate del mondo occidentale e in Gran Bretagna aveva provocato notevoli difficoltà per diverse importanti banche inglesi e scozzesi, tanto che per talune il dissesto si sarebbe rivelato come irrimediabile¹. Il Tesoro fece fronte alla situazione con massicce iniezioni di liquidità a favore del sistema creditizio: una politica destinata a dare i suoi frutti a medio termine ma che nel breve periodo non poteva certo neutralizzare tutti gli effetti perniciosi della crisi in atto, comprese le sue drammatiche ricadute sulla vita quotidiana di molte persone².

A questi fattori di crisi si aggiungono gli elementi di criticità da tempo già presenti nelle dinamiche socio-economiche interne alla realtà britannica, inglese in particolare, soprattutto riscontrabili nelle marcate disuguaglianze tra ceti sociali e tra territori³.

Ovviamente ampi settori della società britannica si sentirono danneggiati da quanto accaduto e, come spesso si verifica in questi casi, andarono subito alla

¹Per una ricostruzione di quegli avvenimenti e per una loro dettagliata spiegazione cfr. J.B. FOSTER & F. MAGDOFF, *The great financial crisis: causes and consequences*, Monthly Review Press, New York, 2009.

²Riflessioni sulle cause della crisi e sugli strumenti messi in campo per farvi fronte cfr. G. MURADOGLU, *The Banking and Financial Crisis in the UK: What is Real and What is Behavioural?*, in *Qualitative Research in Financial Markets*, 2, 1, 2010, pp. 6-15.

³Per una lucida trattazione da questo punto di vista si veda, nella vasta letteratura sul tema, G. TAYLOR, *Understanding Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*, Hemerald Publishing Limited, Bingley, 2017, pp. 29-34. Secondo questa ricostruzione: «The financialization of the British economy has resulted in a pattern of uneven development between London and the South East and the former industrial heartlands, alongside increasing levels of inequality, insecurity and marginalization and an increasingly visible polarization of wealth and incomes. This has contributed towards a long-term or "organic" crisis of legitimacy within the British state, and a series of hegemonic projects have developed to overcome this crisis of legitimacy. The ways in which these projects have unfolded has contributed to the accretion of Euroscepticism at various levels of the social structure and determined the balance of forces that supported Brexit in the 2016 referendum. In the referendum, the British people defied the leadership and advice of political and economic elites and voted to leave the EU. In this context, it is possible to understand Brexit as a "conjunctural" episode in an ongoing "organic" crisis of "hegemony" that can be traced back to the mid-1960s» (pp. 29-30). Naturalmente si tratta di una lettura opinabile, come lo sono tutte le visioni dei fenomeni sociali ed economici. Ma è comunque interessante perché contribuisce a tracciare connessioni plausibili tra fattori diversi che concorreranno alla decisione popolare di uscire dall'Unione Europea. Una decisione che non può trovare una spiegazione univoca, fondata sulla manifestazione di un unico fattore, e men che meno, come detto, su banalizzazioni che riducono tutto ad una manipolazione della volontà del Corpo elettorale resa possibile da un generalizzato tasso di ignoranza delle questioni in gioco.

ricerca di un colpevole. Il più semplice da additare come tale fu un'entità esterna alle strutture istituzionali britanniche, e cioè appunto l'Unione Europea, con le sue burocrazie pletoriche, regole vessatorie, procedure incomprensibili⁴. Una retorica largamente priva di fondamento ma molto efficace da cavalcare per le variegate élite storicamente refrattarie all'integrazione europea⁵.

Dal punto di vista politico la situazione non si presentava molto più favorevole. Il Governo laburista era guidato da Gordon Brown⁶, che dal 2007 aveva sostituito Tony Blair come leader del *New Labour*, cioè l'uomo che negli anni precedenti aveva posto i maggiori freni ad un pronunciamento popolare rispetto alla moneta unica e al processo di integrazione europea.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, le politiche laburiste sembravano quanto mai confuse e contraddittorie sul tema della *membership*. Così, mentre l'opinione pubblica filo-UE rinfacciava al partito di governo di avere sprecato la storica occasione di imprimere alla società e al mondo politico una decisa svolta in senso europeista, avendo lasciato spirare il *magic moment* costruito con la campagna elettorale del 1997 e avendo tradito in questo modo il mandato elettorale, dall'altra parte l'euroscetticismo britannico

tornò a crescere e non mancò di manifestarsi con l'avvicendamento nel 2007 di Gordon Brown a Blair: la tensione crebbe quando, a seguito della firma del trattato di Lisbona nel 2007 in assenza di un referendum consultivo, l'opposizione conservatrice evidenziò l'ambiguità del governo laburista che aveva bypassato il popolo britannico, non avendo quest'ultimo potuto pronunciarsi in merito. Tutto ciò determinò un'ampia disillusione dell'opinione pubblica britannica verso le politiche europee del governo Brown, su cui pesava anche l'appoggio dato all'invasione statunitense dell'Iraq che a partire dal 2003 incrinò i rapporti tra

⁴Per una forte sottolineatura del ruolo giocato dalla crisi finanziaria come principale causa scatenante del percorso che porterà alla Brexit cfr. IKEMOTO, *Brexit as a result of European Struggles over the UK's Financial Sectors*, cit., pp. 45-63. La questione viene declinata in questi termini: «The tension across the channel was caused by dissimilar approaches. While the Eurozone tried to address its crisis with further integration (including more regulations on the financial sector), the UK did not convert to the euro and the British economy continued to rely heavily on the City of London. The Cameron government faced additional challenges to maintain the UK's influence over economic policymaking among EU members and defend the City of London from the EU's regulations. Since the outbreak of the Eurozone crisis in 2007, both sides clashed over numerous issues, including the Fiscal Compact Treaty, the banking union, financial transaction taxes and, above all, proposed caps on bankers' bonuses» (p. 46).

⁵Per una disamina dell'atteggiamento eurofobico di una parte delle élite politiche britanniche cfr. M. LEONARD, *The British problem and what it means for Europe*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, London, March 2015.

⁶Sul suo profilo politico e sui rapporti con l'alleato-rivale Tony Blair cfr. N. LUPO, *Gordon Brown (2007-2010). "Finalmente" premier, ma nel momento sbagliato*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1113-1126.

Regno Unito, Francia e Germania con inevitabili ripercussioni sui rapporti con l'UE, e questo accelerò il tramonto dell'astro laburista⁷.

Dunque, in questo quadro a tinte piuttosto fosche, gli elettori si recano alle urne nel maggio del 2010. Il risultato avrà caratteristiche del tutto peculiari per le consuetudini del Regno Unito, riflettendo plasticamente le incertezze e le confusioni della classe politica.

1.2. Nessuna Overall Majority

E infatti tanto tuonò che piovve: analisti politici e *bookmakers* avevano previsto da mesi che il risultato più probabile delle elezioni generali del 2010 per il Parlamento di Westminster sarebbe stato l'*Hung Parliament*. Si trattava solo di verificare quale partito avrebbe ottenuto la maggioranza relativa, con quanti seggi di vantaggio sugli altri e con quanto *gap* rispetto alla faticosa soglia di 326 MPs. Ciononostante, la sera del 6 maggio, di fronte alla conferma di quella previsione, lo sconcerto per la situazione eccezionale era palese, sia tra gli addetti ai lavori che presso l'opinione pubblica. Dall'imbarazzo, però, le forze politiche uscirono rapidamente e con notevole risolutezza. Nel giro di pochi giorni i vertici dei Conservatori (307 seggi, con il 36,1% dei voti) e dei Liberal-Democratici (57 seggi e il 23%) raggiunsero un accordo su cui costruire una coalizione parlamentare in appoggio ad un governo guidato ovviamente dal leader tory David Cameron, affiancato in qualità di vice (Deputy Prime Minister) da Nick Clegg, capo dei LibDem. Un Esecutivo di coalizione, dunque; una condizione non sconosciuta alla politica britannica, ma da tempo confinata nei libri di storia⁸.

Non era una soluzione scontata. Intanto perché in campagna elettorale (una campagna sempre molto *fair* ma nervosa e incerta, come non si vedeva da lungo tempo in Gran Bretagna) erano emerse profonde differenze di impostazione politica tra i due partiti su molteplici e delicati problemi, ma anche perché sul piano costituzionale sarebbero state percorribili anche altre strade. Da questo punto di vista, ragionando in astratto, Cameron avrebbe potuto imboccare la via del governo di minoranza, un'opportunità concessa al Premier inglese dall'assenza di un espresso voto di investitura iniziale da parte della Camera dei Comuni⁹. Si sarebbe trattato di un'ipotesi anch'essa certamente remota ma già più volte pra-

⁷ Così CALAMO SPECCHIA, *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, cit., p. 90.

⁸ Come messo bene in luce da L. MAER, *Hung parliaments*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 04951, 10 June 2010, pp. 12-15.

⁹ Per una dettagliata analisi comparatistica sulle regole costituzionali che favoriscono la formazione di governi di minoranza nei sistemi democratici cfr. T. BERGMAN, *Formation rules and minority governments*, in *European Journal of Political Research*, n. 23, 1993, pp. 55-66.

ticata¹⁰, che difficilmente avrebbe potuto reggere a lungo ma che avrebbe forse consentito ai Conservatori di porre in essere alcune drastiche misure d'emergenza economica, tese ad arginare l'emorragia delle casse dello Stato che nell'ultimo anno aveva provocato un deficit pubblico molto preoccupante, per presentarsi poi alle inevitabili elezioni come il partito che aveva salvato la nazione dal collasso. Oppure avrebbe potuto tentare di racimolare i diciannove voti mancanti cercando un accordo con alcune delle forze minori e "localistiche" presenti in Parlamento. Più difficile, invece, immaginare una soluzione alla tedesca, una *Great Coalition* con i Laburisti, pesantemente sconfitti nelle urne (258 seggi e il 29% dei voti, con un calo di 91 seggi e del 6,2% dei voti) e fortemente divisi al proprio interno, due condizioni che un eventuale accordo con Cameron avrebbe probabilmente aggravato.

La decisione del leader tory di muoversi nella direzione del governo di coalizione invece che in quella di un governo di minoranza, partendo da una condizione politica molto difficile, doveva necessariamente produrre un *Coalition Agreement* molto articolato, equilibrato, che tenesse nel dovuto conto le esigenze, spesso confliggenti, di ambedue i partner di governo.

1.3. L'Accordo di Coalizione

I termini dell'Accordo¹¹, stipulato dai due partiti dopo una faticosa anche se tutto sommato celere trattativa, prevedeva una notevole quantità di interventi su molteplici settori: dall'economia ai diritti civili, dall'immigrazione allo Stato Sociale, dall'ordine pubblico alle politiche ambientali, dalla giustizia all'istruzione, dalla previsione di un referendum per incrementare la Devolution in Galles alla volontà di ampliare i poteri e le competenze degli Enti territoriali e delle comunità in cui si articola la società¹².

Ma oltre che nel merito doveva essere attentamente ponderato anche nel metodo. Una puntuale cura dei dettagli metodologici permeava in generale tutto il tenore dell'Accordo ma, in particolare, assumeva la necessaria centralità nelle parti del programma in evidente contrasto con alcuni punti della campagna elettorale dei LibDem, come nel caso del piano di incremento dell'energia nucleare, avversato da questi ultimi ma fortemente voluto dai Conservatori. In questi casi si prevedeva che i Liberal-Democrats avrebbero potuto mantenere la loro con-

¹⁰ Cfr. L. MAER, *Hung parliaments*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 04951, 17 March 2010, pp. 4-12.

¹¹ Cfr. HM GOVERNMENT, *The Coalition: our program for government – Freedom Fairness Responsibility*, Cabinet Office, London, 2010.

¹² Sul Governo di coalizione e sulle prospettive politiche di una legislatura molto peculiare rispetto alla storia del sistema politico britannico cfr. G. BALDINI e J. HOPKIN (a cura di), *La Gran Bretagna di Cameron*, il Mulino, Bologna, 2011.

trarietà e manifestarla in sede parlamentare dapprima con un discorso di un loro rappresentante e poi con un voto di astensione di tutto il Gruppo¹³. Tali modalità avrebbero consentito al partito minoritario della coalizione di non rimangiarsi le promesse fatte ai propri elettori e al partito maggioritario di portare avanti il programma assumendo su di sé la responsabilità del perseguimento di questi obiettivi¹⁴. Questa flessibilità nei rapporti interni alla coalizione, che disegnava un indirizzo politico di governo “a geometria variabile”, presentava notevoli motivi di interesse pure sul piano comparatistico, anche se non si può negare il fatto che fosse fortemente favorita dalle peculiarità dei regolamenti della Camera dei Comuni, mentre soluzioni analoghe sarebbero difficilmente praticabili in altre assemblee legislative.

Sul piano strettamente costituzionale il capitolo più rilevante del *Coalition Agreement* era quello costituito dal paragrafo 24, intitolato significativamente “*Political Reform*”. Veniva elencata una lunga serie di riforme fondate sulla dichiarata convinzione del nuovo Governo che il sistema politico britannico fosse entrato in una profonda crisi (“our political system is broken”), e non solo per i risultati elettorali che avevano prodotto la situazione di Hung Parliament¹⁵.

I punti toccati da questa parte del progetto erano circa una trentina ma alcuni assumevano una rilevanza fondamentale per il futuro della forma di governo britannica, tanto da essere espressamente menzionati e ribaditi anche nel *Queen’s Speech* tenuto il 25 maggio, ed erano chiaramente il frutto delle specifiche richieste dei Liberal-Democratici in materia istituzionale.

La prima riforma prevedeva la trasformazione di Westminster in un Parlamento a durata fissa, mentre tradizionalmente era sempre stato un Parlamento a durata massima, con il conseguente corollario di cancellare l’antica consuetudine consistente nel potere del Primo Ministro di interrompere anzitempo la legislatura quando lo ritenesse politicamente più opportuno.

Poi veniva concordato di approvare una legge istitutiva di un referendum sul sistema elettorale che ponesse agli elettori l’alternativa secca tra mantenere il

¹³ Per un’analisi dettagliata di questi aspetti procedurali e, più in generale, dei profili di maggior interesse costituzionalistico contenuti nell’Accordo di Coalizione cfr. C. FUSARO, *L’Accordo conservativo-libdem alla base del governo Cameron. Spunti d’interesse costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2010, pp. 639-644; inoltre, se si vuole, C. MARTINELLI, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2010, pp. 645-658.

¹⁴ In sede di bilancio, non si può certo affermare che le peculiarità programmatiche e metodologiche abbiano nuociuto all’efficacia dell’azione di governo. Anzi, quella legislatura ha lasciato una profonda impronta sia sul piano della politica economica, con il definitivo assorbimento della crisi finanziaria e uno sviluppo del GDP a tassi molto più alti di tanti Stati continentali (a cominciare dal nostro), sia in tema di diritti civili, basti pensare alla legge sul *Same-sex Marriage* del 2013, fortemente voluta da Cameron anche a costo di spaccare i propri Gruppi parlamentari.

¹⁵ Si vedano, per esempio, gli scandali dei rimborsi gonfiati e ingiustificati che avevano visto coinvolti molti parlamentari della precedente legislatura, nonché importanti componenti del Gabinetto.

tradizionale First-Past-The-Post o passare ad un Alternative Vote System, ritenuto dai LibDem più confacente alle loro aspirazioni¹⁶.

Inoltre, si annuncia la costituzione di un comitato con il compito di studiare e portare avanti proposte per la trasformazione, totale o parziale, della House of Lords in assemblea elettiva. Infine, si prevede l'istituzione di una forma di *recall*, con l'attribuzione ad una quota di elettori di una *constituency* di chiamare le elezioni suppletive nel caso in cui il parlamentare in carica abbia tenuto un comportamento "serious wrongdoing".

A parte forse l'ultimo punto, generalmente condiviso da tutte le forze politiche, non vi è dubbio che i primi costituissero il prezzo, sul piano costituzionale, che i Conservatori erano chiamati a pagare per la stipulazione dell'Accordo di Coalizione. Un prezzo piuttosto salato che, però, consentì loro di far sentire la propria mano sulle tematiche europee, ovvero quelle potenzialmente più delicate visto che il *junior partner* della coalizione era il partito più filo-europeista del panorama britannico. La preoccupazione di Cameron era comprensibile se si tiene conto del fatto che non poteva permettersi di scontentare troppo le frange più ostili alla Ue, che pesavano non poco negli equilibri interni al suo partito e nei *backbenchers* del gruppo parlamentare.

Come ricordato, questi tory così fortemente euro-contrari, pur minoritari, in quegli anni stavano ritrovando un rinnovato vigore, innalzando la bandiera dell'avversione al Trattato di Lisbona, sulla cui ratifica avevano chiesto, sebbene senza successo, la celebrazione di un referendum¹⁷ e rappresentavano in questo modo un argine all'erosione di consensi a favore dello Ukip, cioè di un partito nato anni prima da una costola dei Conservatori proprio sul tema dell'antieuropeismo¹⁸.

¹⁶Torneremo più compiutamente in seguito su entrambi questi punti programmatici e sulle modalità della loro attuazione poiché presentano elementi di interesse diretto anche rispetto alla vicenda Brexit.

¹⁷Una *issue* fatta propria dall'intero partito in vista delle elezioni del 2010, sia perché aveva una forte connotazione anti-laburista da spendere utilmente in campagna elettorale, sia perché aveva la forza di ricompattare il partito su una piattaforma contraria ad evoluzioni in senso federale dell'integrazione europea, ma non frontalmente contrapposta all'Unione Europea in quanto tale, come dimostrano le parole contenute nel Conservative Manifesto 2010: «We believe Britain's interests are best served by membership of a European Union that is an association of its Member States. We will never allow Britain to slide into a federal Europe. Labour's ratification of the Lisbon Treaty without the consent of the British people has been a betrayal of this country's democratic traditions. In government, we will put in place a number of measures to make sure this shameful episode can never happen again». Secondo G. CARVALE, "With them" o "of them": il dilemma di David Cameron, in *Federalismi.it*, 23, 9 dicembre 2015, p. 5, «Il dibattito sul mancato referendum per Lisbona può aiutare a comprendere la decisione assunta dal governo di coalizione nel 2011 di introdurre l'*European Union Act* che ha reso obbligatorio sottoporre a referendum qualsiasi modifica dei Trattati europei e qualsiasi riconoscimento di ulteriori poteri all'Unione».

¹⁸Su cui torneremo più diffusamente nel prossimo paragrafo in virtù del clamoroso risultato ottenuto alle elezioni europee del 2014 che, come vedremo, pesò non poco nelle dinamiche iniziali della vicenda Brexit.

Vale la pena di rileggere le parole più salienti contenute nel paragrafo n. 13 del *Coalition Agreement* perché rappresentano un capolavoro di equilibrismo volto sia a tenere uniti due partiti portatori di un'impostazione completamente diversa sul tema, sia a non scontentare nessuna delle varieguate componenti del Partito conservatore, tutte presenti fin dai tempi della Thatcher:

The Government believes that Britain should play a leading role in an enlarged European Union, but that no further powers should be transferred to Brussels without a referendum. [...] We will ensure that there is no further transfer of sovereignty or powers over the course of the next Parliament. [...] We will amend the 1972 European Communities Act so that any proposed future treaty that transferred areas of power, or competences, would be subject to a referendum on that treaty – a “referendum lock”. [...] We will examine the case for a United Kingdom Sovereignty Bill to make it clear that ultimate authority remains with Parliament. [...] We will strongly defend the UK's national interests in the forthcoming EU budget negotiations and agree that the EU budget should only focus on those areas where the EU can add value. [...] We will approach forthcoming legislation in the area of criminal justice on a case-by-case basis, with a view to maximising our country's security, protecting Britain's civil liberties and preserving the integrity of our criminal justice system. Britain will not participate in the establishment of any European Public Prosecutor¹⁹.

Non stupisca la relativa brevità dello spazio riservato alle questioni europee rispetto a quelle costituzionali. La ragione non consiste nel fatto che all'epoca fosse un argomento meno sentito. Al contrario, il motivo deve essere appunto ricercato nella sua delicatezza per gli equilibri complessivi della nascente coalizione, dell'azione del futuro governo e della vita interna del partito di maggioranza relativa.

In questo quadro piuttosto complesso, i Conservatori, come si evince dalla lettura dei brani riportati, riescono ad imporre un programma intriso di diffidenza verso le istituzioni dell'Unione e in particolare nei confronti di qualunque passo ulteriore nella direzione di un'integrazione politica attraverso cessioni concordate di quote di sovranità nazionale²⁰. Compare per la prima volta il riferimento ad un pronunciamento popolare sui temi europei e viene annunciato un progetto di legge di modifica dello *European Communities Act 1972* per rendere automatica la sottoposizione a referendum di qualunque modifica dei trattati europei.

¹⁹ Cfr. HM GOVERNMENT, *The Coalition: our program for government – Freedom Fairness Responsibility*, cit., p. 19.

²⁰ Attente analisi e acute riflessioni tendenti a sfatare il mito della sovranità britannica infranta dall'adesione alle istituzioni europee sono proposte da R. NIBLETT, *Britain, the EU and the Sovereignty Myth*, Chatham House – The Royal Institute of International Affairs, Research Paper, London, May 2016.

1.4. Lo European Union Act 2011

E, infatti, nel corso della legislatura vedrà la luce lo *European Union Act 2011*, che prevedeva proprio l'istituzione di questa procedura. Come spiega Peter Leyland: «In particular, the Act introduces a complicated series of “locks” by providing for parliamentary approval and a referendum to be held throughout the United Kingdom on new EU treaties, proposed EU treaty changes or where the European Council has adopted an Article 48 (6) decision which would transfer significant power from the UK to the EU»²¹.

Tuttavia, dall'analisi giuridica del suo contenuto²², che pure rispecchiava in larga misura l'indirizzo contenuto nel programma di governo, si riscontra chiaramente la presenza di due visioni opposte dell'Europa incarnate dai due partiti della coalizione²³. Come ebbe a scrivere Jo Murkens per mettere in luce il tono compromissorio di quella legge:

The European Union Act (EUA) 2011 builds on a political guarantee in the coalition agreement that there will be no transfers of sovereign powers until the next election (in 2015). That undertaking was intended to pacify the Europhobic wing of the Conservative party that had demanded but failed to get a national referendum on the hated Lisbon Treaty. As a result, the EUA contains all sorts of compromises: it delivers a referendum requirement, but not on the Lisbon Treaty; it affirms that the source of the validity of EU law is a domestic statute, but without mentioning the sovereignty of Parliament; it introduces constitutional safeguards, but without entrenching them against repeal by a future Parliament. Unfortunately, the EUA does not reflect the politics of compromise in a consensus democracy: it reflects dissent between the governing parties and within the Conservative party and, in most respects, is a compromised and failed statute²⁴.

Naturalmente tutti i caratteri peculiari di questa legge del 2011 ci appaiono oggi superati alla luce degli avvenimenti dei dieci anni successivi²⁵. La concla-

²¹ P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2012, pp. 56-57.

²² Sul punto costituisce una valida guida P. CRAIG, *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, in *Common Market Law Review*, 48, 2011, pp. 1881-1910.

²³ Per una lettura critica della legge cfr. M. GORDON-M. DOUGAN, *The United Kingdom's European Union Act 2011: “who won the bloody war anyway”*, in *European Law Review*, 37, 1, 2012, pp. 3-30.

²⁴ Così J. MURKENS, *The European Union Act 2011: A Failed Statute*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 3, 2013, p. 1.

²⁵ Una lettura in controtendenza, centrata sugli effetti paradossali di quella legge, è proposta da B. WELLINGS and E. VINES, *Populism and Sovereignty: the EU Act and the In-Out Referendum, 2010-2015*, in *Parliamentary Affairs*, 69, 2016, pp. 309-326, secondo i quali (p. 309) «the “referendum lock” enshrined in the European Union Act (2011) and the pledge to hold a referendum on Britain's membership of the European Union have eroded the principle of parliamentary sover-

mazione della Brexit ha spazzato via tutti gli equilibrismi di quel testo normativo e tutte le ambiguità di quella stagione. E tuttavia non vi è dubbio che i prodromi della vicenda Brexit siano da ricercare proprio nel contesto così particolare del *Coalition Government* e dei suoi frutti giuridici, di cui lo *European Union Act 2011* era parte integrante. E un discorso analogo vale per la decisione presa dal Governo britannico di esercitare un rilevante diritto di *opt-out* sancito a favore del Regno Unito dall'art. 10 del Protocollo n. 26: il 24 luglio 2013 notifica al Consiglio Europeo che a partire dal 1° dicembre 2014 il Regno Unito sarebbe uscito da tutte le misure comuni in tema di polizia e politica criminale²⁶.

1.5. I prodromi di un conflitto

E infatti durante quella legislatura i Conservatori non si limitarono a giocare la partita europea sul tavolo dei rapporti dialettici interni alla coalizione di governo²⁷. Trovandosi comunque condizionati e imbrigliati al suo interno, decisero di tenere alta l'attenzione sulla questione europea lavorando anche sul mero terreno politico²⁸.

Ne fu un esempio importante il discorso pronunciato da Cameron il 23 gennaio del 2013²⁹ con cui annunciava che, in caso di ottenimento della maggioran-

eighty that they sought to defend. Analysis of the Act and debates about an In-Out referendum during the Coalition government's period of office from 2010 to 2015 reveals an unintended consequence: recent debates and policies concerning the European Union have enshrined a populist nationalism opposed to European integration as part of contemporary British political culture».

²⁶ Sul punto cfr. V. MILLER, *The UK block opt-out in police and judicial cooperation in criminal matters: recent developments*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 6930, 10 November 2014.

²⁷ In questo ambito deve essere letto il lancio da parte del Governo nel luglio del 2012 di una commissione di studio con il compito di operare una «Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union», ovvero una ricognizione su che cosa fa l'Unione Europea e su come le sue azioni impattano sul Regno Unito.

²⁸ Non si commetta l'errore di pensare che il dibattito sulla rivisitazione della *membership* britannica nella UE si svolgesse interamente all'interno dello stretto agone politico. In realtà, in quegli anni vennero prodotti diversi studi scientifici che avevano proprio l'obiettivo di avviare una riflessione sul tema. Tra gli altri, cfr. B. BINLEY and L. ROTHERHAM, *Hard Bargains or Weak Compromises? Reforming Britain's Relationship with the EU*, Civitas: Institute for the Study of Civil Society, London, March 2015.

²⁹ Il discorso venne tenuto da David Cameron a Londra, presso il quartier generale di Bloomberg in UK. Il testo completo è reperibile in www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg. Per una sintesi del discorso e per una panoramica sulle reazioni politiche che suscitò cfr. M. PURVIS, *Debate on 31 January: Prime Minister's Speech on Europe*, in *House of Lords Library Notes*, n. 2013/002, 24 January 2013. Acute riflessioni sui contenuti e la portata politica del discorso sono proposte da IKEMOTO, *Brexit as a result of European Struggles over the UK's Financial Sectors*, cit., che, tra l'altro, fa osservare come: «the Prime Minister never mentioned the word "immigration" in his speech. Instead, his main concern was the response to the Eurozone crisis by countries us-

za assoluta alle successive elezioni generali del 2015, il suo partito avrebbe rinegoziato la *membership* britannica e poi avrebbe indetto un referendum con l'alternativa secca tra rimanere o lasciare l'Unione Europea. Era la prima volta che al massimo livello della politica e delle istituzioni veniva non solo genericamente ventilata ma addirittura concretamente prospettata questa eventualità, ovvero proprio quel doppio binario che determinerà le sorti della Brexit. Il Primo Ministro spiegò che:

A vote today between the status quo and leaving would be an entirely false choice. With courage and conviction I believe we can achieve a new settlement in which Britain can be comfortable and all our countries can thrive. And when the referendum comes let me say now that if we can negotiate such an arrangement, I will campaign for it with all my heart and soul. Because I believe something very deeply. That Britain's national interest is best served in a flexible, adaptable and open European Union and that such a European Union is best with Britain in it³⁰.

Sono parole importanti da ricordare, per almeno due motivi. Prima di tutto perché dimostrano come l'idea della rinegoziazione da sottoporre poi al voto popolare fosse piuttosto risalente e come il Partito conservatore fosse stato costretto a rinviarne l'implementazione solo a causa dell'assenza di un terreno politico praticabile durante il governo di coalizione. Inoltre, rendono omaggio ad una coerenza di fondo, a prescindere da qualunque giudizio si voglia tracciare con il senno di poi, che ha animato per tutti quegli anni l'indirizzo politico di David Cameron.

Poi, nel maggio dello stesso 2013, il Partito Conservatore pubblica un documento in cui sostiene la necessità di celebrare un referendum entro la fine del 2017. E pochi giorni dopo si registra la presentazione in Parlamento, probabilmente caldeggiata per ragioni di tattica politica dallo stesso Cameron, di un *private members' bill* da parte del deputato tory James Wharton, volto all'istituzione di un referendum sulla *membership* entro la stessa data, il cui quesito

ing the single currency after they embarked on far-reaching integration regarding macroeconomic policies and banking regulations, thereby driving a fundamental wedge between the Eurozone members and those outside. Assuming that the UK would never adopt the single currency – hence his insistence on Britain's opt-out from the objective of “ever closer union” – Cameron called for a fair solution for both sides and respect for the integrity of the single market. Therefore, although the issue of immigration dominated the referendum campaign, it was not instrumental in Cameron's decision to organize a referendum» (pp. 46-47). Come si vede, si tratta di una annotazione molto importante per porre nella reale e reciproca misura due fattori certamente cruciali nella vicenda Brexit: crisi finanziaria e flussi migratori.

³⁰ Sul *Bloomberg Speech* e, in generale, sul tema dei rapporti UK-EU dopo le *General Elections* del 2010, cfr. O. HAWKINS, V. MILLER, R. KELLY, *European Union (Referendum) Bill. Bill 11 2013-14*, in *House of Commons Library Research Paper*, n. 13/41, 28 June 2013.

avrebbe dovuto essere «Do you think that the United Kingdom should be a member of the European Union?»³¹.

Il progetto ottiene un primo voto favorevole ai Comuni ma viene poi bloccato dai Lord. Nel successivo *Queen's Speech* della primavera 2014 Cameron ribadisce il supporto del Governo ad un *bill* che riproponesse lo stesso testo e, fidando su quanto consentono le norme materialmente costituzionali introdotte con i *Parliament Acts* del 1911 e del 1949, prospetta anche la possibilità di arrivare al *Royal Assent* con il solo voto favorevole dei Comuni, scavalcando così il veto dei Lord³². In realtà, si trattava di una mera strategia politica per tenere alta l'attenzione sul tema: il Primo Ministro sapeva meglio di chiunque altro che gli equilibri di governo si sarebbero spezzati e ovviamente non aveva alcuna intenzione di aprire un contenzioso con gli alleati un anno prima delle elezioni. Pertanto, la prevedibile contrarietà dei Lord, nel contesto parlamentare in quel momento esistente, sortirà l'effetto di rinviare tutto alla successiva battaglia elettorale. E non vi è dubbio che anche da questo punto di vista la legislatura 2010-2015 riveste motivi di grande interesse per ciò che accadrà dopo. Infatti, il ruolo della House of Lords qui comincia a profilarsi come la sede della coscienza europeista della nazione, o per lo meno, considerando i poteri inevitabilmente limitati di un'assemblea priva di legittimazione democratica, di luogo di riflessione critica rispetto agli indirizzi della Camera dei Comuni. Lo si vide in occasione di questo *bill*, ma prima ancora quando i Lord tentarono invano di inserire una *sunset clause* nello *EUA 2011*, una norma che ne avrebbe limitato nel tempo la portata. Comunque, avremo modo di tornare più volte sul ruolo giocato dalla House of Lords nella vicenda Brexit perché questa funzione di (relativo) contrasto si riproporrà sovente all'attenzione degli osservatori.

Insomma, già durante la legislatura precedente a quella in cui effettivamente si terrà il referendum sulla Brexit, il partito del Primo Ministro aveva iniziato a mettere al centro della propria azione politica il tema dell'Europa. E tuttavia, i Conservatori erano perfettamente consapevoli del limitato raggio d'azione che le condizioni politiche imponevano loro. Ma tutto ciò che potevano fare per tenere desta l'attenzione sul punto critico dei rapporti con l'Europa lo fecero, confidando sul fatto che nella legislatura successiva avrebbero raccolto i frutti di que-

³¹ Per una descrizione dettagliata dei contenuti di questo progetto di legge cfr. O. GAY, *European Union (Referendum) Bill 2013-14 – progress of the Bill*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 06711, 5 March 2014.

³² Si trattava di un altro *private members' bill*, presentato dal deputato Robert Neill il 2 luglio 2014. Il progetto ebbe il suo *Second reading* il 17 ottobre 2014, ma poi non superò una *money resolution* e il suo iter si concluse anzitempo, come era facilmente prevedibile in quel contesto politico. Sul punto cfr. R. KELLY, *European Union (Referendum) Bill and the Parliament Acts*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 6912, 18 June 2014; nonché E. POTTON, O. GAY, V. MILLER, R. KELLY, *European Union (Referendum) Bill. Bill 15 2014-15*, in *House of Commons Library Research Paper*, n. 14/55, 15 October 2014.

sto lavoro preparatorio. E tuttavia ad un certo punto gli avvenimenti cominciarono a prendere una piega imprevista che finì per spaventare il partito e per aprire le prime crepe al suo interno³³.

2. Le elezioni europee del 2014 e il trionfo dello Ukip

2.1. Gli inglesi e il Parlamento Europeo

La causa scatenante di questa svolta consistette nel notevole successo conseguito dallo United Kingdom Independence Party (Ukip) alle elezioni per il Parlamento Europeo del 2014, giunto al termine di una campagna elettorale condotta da questo partito sul filo di una accesa e radicale contrarietà al proseguimento della *membership* britannica³⁴. Si tratta di un passaggio cruciale nelle complesse dinamiche della vicenda Brexit e pertanto conviene esaminarlo con una certa attenzione.

Per i giorni tra il 22 e il 25 maggio 2014 sono in programma in tutti gli Stati-membri dell'Unione le elezioni per il Parlamento Europeo. Nel Regno Unito si tengono giovedì 22 maggio. Ma prima di vedere come ci arrivano i partiti politici e quali risultati ottengono è opportuno capire come il popolo britannico, e segnatamente gli inglesi, guardano alle elezioni europee. Bisogna sottolineare che fin dal 1979, cioè da quando il Parlamento Europeo viene eletto a suffragio universale diretto, questo tipo di elezione rappresenta una consultazione *sui generis* nel panorama elettorale britannico, e per diversi motivi facilmente comprensibili se comparati con le ragioni che stanno alla base dell'importanza delle elezioni per eccellenza agli occhi degli inglesi: quelle per la House of Commons. Westminster è vissuto dal popolo britannico come il Parlamento per antonomasia, il luogo fisico della rappresentanza politica, l'istituzione tradizionalmente sentita come l'essenza della democrazia, la cui vicinanza è garantita dal ruolo decisivo svolto dalle *constituency*, entro i cui confini si gioca la partita maggioritaria, dalla cui sommatoria scaturirà la prevalenza di un partito e di un leader.

Ebbene, se per gli inglesi questo è l'ideal-tipo di un'assemblea parlamentare, non vi è dubbio che il Parlamento europeo presenti caratteristiche completa-

³³ Secondo Bogdanor, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., p. 13: «More recently, the European issue has transformed electoral behaviour and has revealed a profound cultural divide in British politics which has both polarized the two major political parties and divided them internally».

³⁴ Tutti i dettagli relativi ai presupposti politici e ai risultati finali delle elezioni europee del 2014 sono reperibili in O. HAWKINS, V. MILLER, *European Parliament Elections 2014*, in *House of Commons Library Research Paper*, n. 14/32, 11 June 2014; mentre per una valutazione degli esiti della tornata elettorale nel quadro politico britannico di quegli anni cfr. F. CLEMENTI, *Nel Regno che rischia di dividersi, l'Europa è sempre più distinta e distante*, in *Federalismi*, 11, 2014, pp. 1-12.

mente diverse, talmente divergenti rispetto a quelle di Westminster da venire considerato da ampi strati della società britannica come luogo vagamente bizzarro dentro un contesto non comprensibile. Come sappiamo, si tratta di un apparato istituzionale che loro considerano lontano e artificioso, deciso a tavolino e calato dall'alto, privo di un afflato storico che ne avesse plasmato i contorni, a cui ad un certo punto del XX secolo hanno preferito aderire ma solo per un calcolo di convenienza. Dentro questo quadro istituzionale trovano un'assemblea che non costituisce affatto il centro del sistema e che si presenta con alcuni tratti curiosi, dalla cui composizione e dai relativi rapporti di forza non scaturiscono linearmente né un Governo né un Primo Ministro³⁵.

Inoltre, un Parlamento eletto con un sistema coerente proprio con queste caratteristiche bizzarre, imposto nei suoi tratti essenziali da altre istituzioni comunitarie. A questo proposito può essere utile ricordare che a livello comunitario esiste una Decisione del Consiglio del 2002³⁶ che tendeva ad imprimere una certa uniformità ad alcuni principi dei sistemi elettorali nazionali per il Parlamento europeo, anche in vista dell'allargamento del 2004. Questo atto prevede, tra l'altro, che la disciplina elettorale degli Stati-membri sia improntata ad un carattere proporzionale e che possa fissare una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. Sul piano della formula elettorale il Regno Unito opta per il voto di lista con applicazione del metodo d'Hondt³⁷, con la suddivisione del territorio in 12 circoscrizioni regionali che finiscono per comportare una soglia implicita tra l'8 e il 10%³⁸. Tutti parametri che costituiscono elementi di complicazione rispetto alla linearità competitiva del classico FPTP caro agli inglesi.

Tutte queste caratteristiche istituzionali determinano precise ricadute di ordine socio-politico. La principale, perché impatta direttamente sulle scelte individuali e collettive dell'elettorato, consiste nella sensazione dell'elettore di essere sganciato da qualunque considerazione o condizionamento circa un voto strategico o comunque finalizzato alla costruzione di un indirizzo politico omogeneo. In sostanza: liberi tutti! Liberi di votare per mera simpatia o antipatia nei con-

³⁵ Cfr. MACSHANE, *Brexit. How Britain will leave Europe*, cit., pp. 151-165, secondo il quale (pp. 163-164) «a Parliament which seems to insist only on its own rights and prerogatives and gives the impression of being utterly superior to all national parliaments, rather than a partner with them, is not a parliament that will command respect, affection or support in Britain. And the British – more specifically the English – will only learn to trust and like the EU when they feel there is some parliamentary control over its decisions and elected representatives who command respect and are known to the voters. The English do not like new sources of government».

³⁶ Si tratta della Decisione n. 772 del 2002, su cui cfr. G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2003, pp. 175-177.

³⁷ Tranne che in Irlanda del Nord, in cui è previsto un *Single Transferable Vote*.

³⁸ Per un'analisi comparata dei caratteri fondamentali delle leggi elettorali nazionali per il Parlamento Europeo mi permetto di rinviare a C. MARTINELLI, *Gli sbarramenti nelle leggi elettorali per il Parlamento europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2009, pp. 396-399.

fronti di questo o quel partito, questo o quel leader, questa o quella *issue*. E ancora, io cittadino premio un altro partito per mandare un messaggio di sfiducia e di avvertimento a quello che voto abitualmente, per fargli cambiare idea su un determinato argomento oppure per indurlo a sostituire qualche dirigente. Insomma, una ghiotta occasione per votare in modo scanzonato, provocatorio, anarchico.

Ebbene, di fronte a questi consolidati orientamenti è ovvio che a temere maggiormente le elezioni per il Parlamento Europeo sia in primo luogo il partito che di volta in volta si trova al governo del Paese. Come sappiamo, nel caso specifico il Governo in carica si regge su una coalizione tra due partiti, e tuttavia è evidente che i rischi maggiori li corrano i Conservatori, sia perché senior partner che esprime il Primo Ministro, sia perché percorso al proprio interno da storici e profondi contrasti proprio sul rapporto con l'Europa. Naturalmente il Partito conservatore è perfettamente consapevole di tutto ciò ma si augura di non venire troppo penalizzato dall'elettorato euroscettico proprio grazie alle molteplici iniziative politiche messe in campo negli anni immediatamente precedenti.

2.2. I caratteri peculiari dello Ukip

Tuttavia, i Tory sanno anche molto bene che il pericolo più rilevante si colloca alla loro destra e si identifica con lo Ukip. Non si tratta di una new entry nel panorama politico britannico, esistendo già da più di venti anni. Era stato fondato nel 1993 sulla scia delle azioni di protesta inscenate da alcuni movimenti fortemente contrari all'adesione del Regno Unito al Trattato di Maastricht e alla sua ratifica. Come sappiamo, è il Governo conservatore di John Major che porta a termine quella operazione ed è appunto in aperta polemica con il partito di maggioranza che si costituisce la piattaforma politica dello Ukip, volta a condizionare i Conservatori sulle tematiche europee e a offrire una sponda a tutti gli euro-contrari presenti nella società britannica, in primis nel mondo tory³⁹. Dal punto di vista dei risultati elettorali, in questi decenni è sempre stato un partito sostanzialmente inesistente nelle elezioni per Westminster, mentre qualche buon risultato lo ha ottenuto nelle *Local elections* e soprattutto alle Elezioni per il Parlamento europeo, dove ha fatto registrare un ottimo crescendo: 3 seggi nel 1999, 12 nel 2004 (con uno storico sorpasso dei Liberal-Democratici), 13 nel 2009 (con il 16,5% dei voti: secondo partito davanti ai Laburisti). Può apparire un paradosso che il partito che ha inserito addirittura nella "ragione sociale" l'indipendenza (cioè la fuoriuscita) del Regno Unito dall'Unione Europea, trovi proprio nelle elezioni europee il suo terreno favorito. In realtà si tratta di un fe-

³⁹Per una analisi delle radici ideologiche dello Ukip, della sua impronta marcatamente populista e delle sue potenziali capacità di condizionare la politica britannica cfr. J.B. SUTCLIFFE, *The Roots and Consequences of Euroskepticism: an Evaluation of the United Kingdom Independence Party*, in *Geopolitics, History, and International Relations*, 4, 1, 2012, pp. 107-127.

nomeno facilmente spiegabile con i caratteri peculiari di questo tipo di suffragio, che abbiamo appena tratteggiato, e con il sottile piacere coltivato dall'elettorato più antipatizzante con la UE di mandare in Parlamento una nutrita pattuglia di "sabotatori" dei lavori dell'Assemblea, come dimostrano le cronache di quelle legislature.

2.3. *Le inquietudini dei Tory*

Di fronte a questa *escalation* i Conservatori, a partire almeno dal 2009, cercano di «coprirsi a destra» per evitare più consistenti emorragie dell'elettorato e per marcare una loro singolarità rispetto ai partiti continentali. Per queste ragioni, quello stesso anno Cameron, sfidando le pesanti critiche dell'anima più filo-europeista del suo partito, decide di portare i Tory fuori dal Partito Popolare Europeo e di formare un nuovo gruppo parlamentare, European Conservatives and Reformists (ECR), con alcuni partiti nazionalisti e sovranisti dell'Europa orientale, per la verità piuttosto eterogeneo sul piano ideologico e male assortito quanto a capacità di implementare un'efficace azione politica. Una decisione certamente dettata da ragioni di fondo, innanzitutto dal fatto che fosse sempre stato un "matrimonio senza amore"⁴⁰: «Le posizioni del partito sono cioè storicamente poco conformi a quelle delle grandi forze di governo del centro-destra europeo»⁴¹. Ma allo stesso tempo una scelta funzionale a riposizionare il partito sulle tematiche europee e che, se letta alla luce degli avvenimenti degli anni successivi, assume il sapore di un'anticipazione di ciò che poi sarebbe accaduto.

È importante chiarire un punto cruciale. Il principale motivo per cui il Partito conservatore è così oscillante sulle questioni europee non è l'esistenza dello Ukip, bensì la storica presenza al suo interno di variegata anime, portatrici su questi temi di posizioni molto diversificate. Questo è certamente vero dai tempi di Margaret Thatcher, ma direi sostanzialmente fin dalla premiership di Edward Heath. Tuttavia non vi è dubbio che lo Ukip abbia rappresentato per i Tory, a seconda dei punti di vista, un pungolo o una spina nel fianco per oltre due decenni. Da un certo punto di vista, si potrebbe sostenere che lo Ukip, fino al 2010 guidato da Lord Pearson e poi, come è noto, da Nigel Farage, si presenta con un volto opposto ai Tory⁴². Tanto questi ultimi sono radicati nella storia

⁴⁰ Come spiegato nei dettagli da P. LYNCH and R. WHITAKER, *A Loveless Marriage: The Conservatives and the European People's Party*, in *Parliamentary Affairs*, 61, 1, 2008, pp. 31-51.

⁴¹ Così G. BALDINI, *L'europragmatismo di Cameron*, in G. BALDINI e J. HOPKIN (a cura di), *La Gran Bretagna di Cameron*, cit., p. 187.

⁴² Come ha scritto SUTCLIFFE, *The Roots and Consequences of Euroscepticism: an Evaluation of the United Kingdom Independence Party*, cit., p. 122: «The United Kingdom Independence Party is a party of paradoxes that is difficult to analyze. It is a party that is highly prone to internal division, but which has endured over time and has been capable of securing significant electoral support. It is a party that paints itself as radical and distinct from the governing parties and its leader-

della nazione, elettoralmente solidi, sempre chiamati a responsabilità di governo o di opposizione ufficiale, e come tutti i grandi partiti divisi in correnti tematiche, come appunto sulla *issue* Europa, tanto lo Ukip è una formazione politica relativamente nuova, molto corsara, mai coinvolta in responsabilità di governo. E tuttavia si tratta di un partito da sempre molto diviso al suo interno, proprio perché composto da varie anime tenute insieme solo dal collante dell'avversione all'Unione Europea⁴³. Ciò è talmente vero che nel corso della sua breve storia è stato attraversato da diverse scissioni e perfino durante gli anni della Brexit, che avrebbero dovuto rappresentare il *magic moment* della sua parabola, ha conosciuto così tanti contrasti che il suo storico leader Nigel Farage se ne è andato e ha costituito il Brexit Party, una formazione se possibile ancora più radicale. A dimostrazione che il populismo è un ottimo propellente per fare battaglie contro, ma incontra limiti evidenti sul terreno dell'edificazione di qualcosa di alternativo all'ordine esistente. Del resto, ne sappiamo qualcosa anche in Italia dove, quanto a populismi di varia natura e orientamento, non ci siamo fatti mancare nulla.

Comunque, chiarito tutto ciò, va detto che le schermaglie dialettiche tra i due partiti proseguirono durante tutta la legislatura europea, con lo Ukip che continuava a pungolare i Tory per portarli su posizioni sempre più avverse all'Unione Europea. Per esempio, «poche settimane dopo il voto europeo, Pearson propose ai Tory di sciogliere l'Ukip, o di non presentare candidati alle elezioni del 2010 [...] in cambio di posizioni più dure – e quindi il referendum – sull'Europa. Cameron rifiutò ogni accordo e il partito di Pearson ritirò i propri candidati nei soli collegi dove il candidato conservatore presentava forti credenziali euroscettiche»⁴⁴.

2.4. L'earthquake elettorale

Il titolo del Manifesto dello Ukip per le imminenti elezioni per il Parlamento europeo da solo costituisce un programma: "Create an earthquake". Al centro vi era l'avversione alle istituzioni dell'Unione Europea, con tutti i corollari tipici di quell'impostazione politica: dalla difesa dei confini alla lotta all'immigrazione. Nel suo discorso di lancio, tenuto il 22 aprile 2014, Farage espresse idee perfettamente coerenti nei toni e nei contenuti, dicendo, tra l'altro:

ship is prone to using radical, populist rhetoric. Yet its message is one that resonates with British political society and within other political parties, particularly the Conservative Party, and it has shown itself capable of attracting significant levels of electoral support».

⁴³ Per un'attenta disamina delle diverse anime che dalla sua fondazione convivono nello Ukip e per uno sguardo prospettico sulle implicazioni per i Conservatori di una ascesa nei consensi da parte di questo partito, cfr. K. TOURNIER-SOL, *Reworking the Eurosceptic and Conservative Traditions into a Populist Narrative: UKIP's Winning Formula?*, in *Journal of Common Market Studies*, 53, 1, 2015, pp. 140-156.

⁴⁴ Sempre BALDINI, *L'europragmatismo di Cameron*, cit., p. 187.

We are going to fight this campaign with a straightforward, simple manifesto, but a message to the British people which is this: These are the most important European elections that have ever been fought in this country. We have got a chance, four-and-a-half weeks from now, of causing such a shock in the British political system that it will be nothing short of an earthquake. If UKIP win these elections, a referendum and an opportunity for us to get back control of our country will be one massive, massive step closer⁴⁵.

Questo è il quadro dei rapporti tra Tory e Ukip con cui i due partiti si avvicinano alle Elezioni europee del 2014. I Conservatori sono pronti a cedere qualche punto ma non possono mettere nel conto le dimensioni dell'amara sorpresa che le urne stanno per riservare loro. I risultati sono tanto sorprendenti quanto dirimpenti. Lo Ukip registra uno storico trionfo, ottenendo 24 dei 73 seggi assegnati al Regno Unito, con una percentuale di voti in Gran Bretagna pari al 27,5%, e la prevalenza in ben 6 delle 9 circoscrizioni regionali dell'Inghilterra. I Laburisti sono il secondo partito, con 20 seggi e il 25,4%, mentre i Conservatori arrivano solo terzi, con 19 seggi e il 23,9% dei voti. Disfatta dei LibDem che passano da 11 a un solo seggio, puniti da un elettorato che evidentemente non ha apprezzato i compromessi sull'Europa che l'appartenenza alla Coalizione di governo aveva necessariamente comportato.

E dunque, come spiegare un tale *earthquake* sulla politica britannica? Direi che disponiamo di tutti gli strumenti per dare le opportune risposte. Ancora una volta, e più che mai, le elezioni europee si erano dimostrate un terreno specifico e peculiare per l'elettore inglese, soprattutto se di orientamento conservatore. Una competizione sui generis, come testimonia innanzitutto il bassissimo tasso di partecipazione al voto (Turnout): 35,4%, grosso modo in linea con i precedenti in questo tipo di elezioni. Con numeri di base così ridotti può accadere di tutto, anche perché le suggestioni di moda in un determinato momento possono risultare ancora più energiche. Paradossalmente il popolo euroscettico si è dimostrato più interessato alle vicende europee di quello, supposto o reale, europeista. Teniamo nel dovuto conto quest'ultima osservazione perché saremo costretti a riproporla anche in seguito, trattandosi di una chiave di lettura di fondamentale importanza per l'analisi del voto nel Referendum Brexit di due anni più tardi.

I Conservatori erano pienamente consapevoli delle particolarità che avevano generato questi risultati e che lo Ukip non avrebbe avuto alcuna possibilità di ripeterli nelle elezioni "serie", come quelle per Westminster in programma l'anno successivo. Ciò non di meno il terremoto fu violento e devastante per la vita

⁴⁵ Per una ricostruzione dei tratti salienti degli *Electoral Manifestos* di tutti i partiti e delle rispettive campagne elettorali cfr. S. CLARKSON, *European Parliament elections 2014*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 6895, 21 May 2014.

interna del partito⁴⁶. I Tory europeisti tendevano a minimizzare ma gli esponenti e le correnti favorevoli ad abbandonare l'Europa drammatizzarono a loro favore la situazione come mai era accaduto prima. Pretendevano che il partito non solo prendesse atto del crudo avvertimento lanciato da una parte importante del proprio elettorato tradizionale, ma che mettesse subito in campo una serie di iniziative volte a rassicurarlo e a trasmettere l'idea che il messaggio era stato recepito, una volta per tutte.

David Cameron si trovava in mezzo a tutti questi fuochi contrapposti. Dal suo punto vista, di leader del partito e di Primo Ministro, la situazione si presentava nei seguenti termini: da quattro anni sto portando avanti un'azione di governo che, sebbene collocata nell'ambito di una coalizione, ha dato finora ottimi frutti, in particolare sul piano del risanamento economico-finanziario e sul terreno dei diritti civili; ora manca solo un anno alla fine della legislatura⁴⁷, e pertanto cerchiamo, da una parte, di completarla senza scossoni e senza mettere in pericolo il governo della nazione e, dall'altra, prepariamoci nel modo migliore alle prossime elezioni per il Parlamento britannico, cioè elaboriamo un programma elettorale capace di accontentare tutte le anime del partito, riportare a casa l'elettorato scontento, e di offrire nuove chances per tornare a governare da soli. Naturalmente questo ragionamento aveva come premessa e come risultato un sottotesto: l'unico esponente tory in grado di fare tutto ciò sono io, il leader e premier David Cameron.

3. *Le General Elections del 2015 e i due binari paralleli*

3.1. *Il Conservative Manifesto*

Dunque, all'indomani delle Europee apparve subito chiaro come l'appuntamento decisivo per la definizione della linea britannica rispetto all'Unione Eu-

⁴⁶ E più in generale per tutto il sistema politico: «The rise of UKIP is in line with the rise of populism all over Europe, although the phenomenon had never reached such a scale in the UK. The reasons for such an unprecedented rise of populism in Britain need closer examination and could be the subject of future academic research. At present, the question is how the three mainstream parties will react and whether they will succeed in containing the phenomenon. As the main victim of the UKIP threat, it is obviously what the Conservative Party will endeavour to do, for the sake of its own survival as a party of government». Così TOURNIER-SOL, *Reworking the Eurosceptic and Conservative Traditions into a Populist Narrative: UKIP's Winning Formula?*, cit., pp. 154-155.

⁴⁷ Una legislatura che, come vedremo successivamente, non poteva finire anzitempo nemmeno volendo poiché nel 2011, nell'ambito del *Coalition Agreement* che aveva espressamente previsto questa riforma fortemente voluta dai Liberal Democrats, era stato approvato il *Fixed-term Parliaments Act*, con cui il Parlamento era stato trasformato a durata fissa e il Primo Ministro aveva perso la sua antica prerogativa consuetudinaria di rivolgere al Sovrano l'*advice* di sciogliere anzitempo la Camera dei Comuni.

ropea sarebbe coinciso con le *General Elections* del maggio 2015⁴⁸. E, infatti, in campagna elettorale i Conservatori si presentarono all'opinione pubblica con un Manifesto fortemente caratterizzato proprio sulle tematiche europee, nella convinzione di offrire agli elettori una prospettiva chiara e sicura, e dunque con la speranza di essere premiati per portare fino in fondo questo indirizzo⁴⁹.

In quel documento veniva compiutamente descritta la prospettiva dell'indizione di una consultazione popolare, da tenere a seguito di una rinegoziazione delle condizioni di appartenenza della Gran Bretagna all'Unione Europea. Secondo il Partito Conservatore la UE avrebbe dovuto essere profondamente riformata per correggere le sue storture burocratiche e antidemocratiche. Venivano pronunciati alcuni "sì" e alcuni "no" che delineavano molto bene la concezione dei Tory su questo punto:

We are clear about what we want from Europe. We say: yes to the Single Market. Yes to turbocharging free trade. Yes to working together where we are stronger together than alone. Yes to a family of nation states, all part of a European Union – but whose interests, crucially, are guaranteed whether inside the Euro or out. No to “ever closer union”. No to a constant flow of power to Brussels. No to unnecessary interference. And no, of course, to the Euro, to participation in Eurozone bail-outs or notions like a European Army.

In omaggio a queste premesse, il partito riteneva necessario ed opportuno impostare un negoziato che delineasse un «new settlement for Britain in Europe, and then to ask the British people whether they want to stay in the EU on this reformed basis or leave».

La strategia adottata da Cameron per tenere unito il partito era chiara e comprensibile, ed era l'unica in grado trovare un punto di equilibrio tra le diverse anime. La rinegoziazione della *membership* britannica per cercare di strappare condizioni ancora più favorevoli non poteva certo essere pregiudizialmente bocciata da nessun conservatore degno di questo nome, e il successivo pronunciamento popolare era pienamente in linea con la piega che ormai da diversi decenni aveva preso la forma di governo: chiamare in causa il voto diretto del popolo per prendere decisioni di rango istituzionale particolarmente delicate o divisive. Una scorciatoia che consente alle élite di scaricare sui cittadini una responsabilità così forte che non riescono ad assumersi loro? Probabilmente sì, ma appunto una strada ormai consueta e difficilmente by-passabile. Inoltre, una

⁴⁸ Ricostruisce i tormentati rapporti tra Regno Unito e Unione Europea nel periodo di tempo che copre le legislature che stiamo analizzando M. DUNNE, *The United Kingdom, the European Union and the British Referendum of June 2016. Part I: re-setting the terms of the connection*, in *Percorsi Costituzionali*, 1-2, 2016, pp. 177-194.

⁴⁹ Cfr. THE CONSERVATIVE PARTY MANIFESTO 2015, *Strong Leadership. A clear Economic Plan. A Brighter, more secure future*, April 2015, pp. 72-73.

soluzione che, come sappiamo, trovava un precedente perfettamente sovrapponibile, anche se in modo speculare: il Primo Ministro Harold Wilson fece esattamente le stesse cose quando si trattava di ricompattare sul punto il Partito laburista, accontentare la sua *left-wing*, e sperare di vincere le elezioni dell'ottobre 1974.

Cameron nel 2015, come Wilson nel 1974, non fa altro che tentare di conservare la propria leadership accreditandosi come l'unico esponente tory capace di portare avanti la sola strategia in grado di consentire al partito di rafforzarsi alle imminenti *General Elections*, come infatti accadrà. Ma non precorriamo i tempi e vediamo il *background* con cui la nazione e i partiti arrivano alle elezioni.

3.2. Il background elettorale

Ma quelli europei non erano certo gli unici temi che percorsero la campagna elettorale. Anzi, in quegli anni al centro dei dibattiti che maggiormente interessavano l'opinione pubblica ve ne erano altri, e di non poco momento. Si dispiegò una campagna elettorale molto tesa ma combattuta dai partiti soprattutto sul terreno dei programmi e degli strumenti per raggiungere gli obiettivi fissati da ciascuna forza politica nel proprio Manifesto elettorale. Gli argomenti più dibattuti furono di gran lunga quelli legati ad economia e welfare: sviluppo, lavoro, sanità, casa. I Laburisti puntarono quasi tutto sulle politiche redistributive, mentre gli autonomisti scozzesi dell'Snp coniugarono la tradizionale impostazione socialdemocratica con le rivendicazioni nazionaliste della loro terra. Nel campo della destra populista lo Ukip di Nigel Farage soffiava sui problemi dell'immigrazione come grimaldello per attrarre i voti antieuropeisti. Al centro, i liberaldemocratici non sembravano in grado di proporre un'identità precisa che li rendesse appetibili, schiacciati dall'ondata nazionalista in Scozia, loro importante bacino elettorale, e da un'alleanza di governo mai completamente accettata dal proprio elettorato. Dal canto loro i Conservatori rivendicavano i successi della passata legislatura cercando nel contempo di presentarsi come "partito della nazione", cioè attento agli interessi di tutte le componenti sociali e nazionali.

Come è evidente da quanto detto finora, la posta in palio per le elezioni del 2015 era altissima. Il corpo elettorale avrebbe dovuto prendere alcune decisioni fondamentali per il suo futuro, e così facendo avrebbe indirettamente influito anche sugli assetti delle istituzioni europee. Tornare ad attribuire la maggioranza assoluta ad un partito, in modo da consentirgli di costituire un classico *one party government*? Ed eventualmente, a quale? Ai vecchi Tory, partito di governo più di tutti gli altri ma profondamente diviso su *issue* di non poco conto, a cominciare appunto dalle questioni europee? Al Labour, tornato in bilico tra continuità blairiane e tentazioni massimaliste? Oppure, ripetere la condizione di *Hung Parliament*, portando un pesante colpo di piccone ai consueti meccanismi del *Westminster model* e costringendo uno dei due grandi partiti ad allearsi con forze minori? E ancora, come giudicare la condotta dei Liberal Democrat dentro la Coalizione: responsabile e finalizzata all'affermazione di interessi generali

o più attenta alle prospettive del partito? Lo Ukip avrebbe avuto qualche chance di essere un partito che conta anche in una elezione prettamente maggioritaria? E le formazioni politiche locali, a cominciare da quella più consistente, lo scozzese Snp, sarebbero state marginalizzate da un ritorno alla polarizzazione del voto, o sarebbero state premiate come espressione di un indirizzo politico più attento alle comunità e ai territori?

Ebbene, questi erano solo i principali interrogativi che animavano il dibattito tra gli osservatori durante la campagna elettorale della primavera 2015.

3.3. I risultati elettorali

Un vecchio adagio del mondo sportivo ammonisce che solo chi azzarda pronostici sbaglia i pronostici. Nel caso delle elezioni per il Parlamento di Westminster, tenutesi il 7 maggio 2015, pochissimi osservatori, britannici e *overseas*, avevano saputo resistere alla tentazione non solo di esprimere un pronostico ma anche di disegnare scenari e strategie in funzione delle previsioni⁵⁰. Il motivo è presto detto: pur nel quadro di un panorama politico che si profilava piuttosto intricato e incerto, un elemento sembrava fuori discussione, e consisteva nella necessità di formare un altro governo di coalizione a causa del probabile ripetersi della condizione di *Hung parliament*. Del resto tutti i sondaggi, fino alla vigilia del voto, erano concordi nell'attribuire a Conservatori e Laburisti, impegnati in un testa a testa, una percentuale di voti troppo bassa (oscillante tra il 33 e il 35%) per le loro speranze di conquistare una *overall majority*, anche di soli 326 seggi. Inoltre, le lusinghiere stime relative alle performance di Scottish National Party, UK Independence Party e Green Party, unitamente alle serie difficoltà dei Liberal Democrats, non facevano che complicare lo scenario del dopo-elezioni, prefigurando estenuanti trattative per la formazione di un governo stabile.

E invece, nella sorpresa generale, la realtà dimostrò l'infondatezza proprio dell'assunto principale da cui avrebbero dovuto discendere tutte queste conseguenze: i Tory di David Cameron ottennero 331 seggi (con un 36,8% di voti), superando quindi la soglia della maggioranza assoluta; i Laburisti di Ed Miliband, che aveva cullato per mesi il sogno di entrare a Downing Street, si fermarono a 232, subendo così una bruciante sconfitta (testimoniata anche da un deludente 30,4%). Non vi era stato alcun testa a testa, e anzi la definizione netta dei rapporti di forza tra i due maggiori partiti aveva gettato una luce molto niti-

⁵⁰ Cfr., tra gli altri, il seguente studio di un *think-tank* svedese: R. PARKES, *Britain and the EU: a negotiator's handbook*, in *Swedish Institute for European Policy studies*, n. 7, April 2015, che, alla vigilia delle elezioni di Westminster osservava (p. 1) come «no clear winner is expected. That means EU governments must plan for a range of eventualities, none of which promises to be plain sailing. Even a relatively pro-European British government, led by the Labour Party, could prove unpredictable if it relied on nationalist parties for support – or if the rival Conservatives were convulsed in a leadership battle which politicized the UK's EU policy».

da sulla formazione del nuovo Esecutivo. Scongiurato dunque il secondo *Hung parliament* consecutivo, allontanato lo spettro del governo di coalizione, si tornava alla consuetudine dell'*one party government*, con buona pace degli analisti un po' troppo frettolosi.

Sottolineato tutto ciò, però, va riconosciuto che la situazione politica delle istituzioni del Regno Unito, anche alla luce del risultato elettorale, era tutt'altro che *business as usual*. I risultati degli altri partiti presentavano molti spunti di interesse che alteravano non poco il quadro rispetto alla consueta geografia politica interna alla House of Commons⁵¹.

In positivo, il dato più eclatante era certamente il trionfo dei nazionalisti scozzesi nelle loro *constituency*, dove passavano da 6 a 56 seggi (su un potenziale di 59), dimostrando che la sconfitta nel referendum indipendentista di pochi mesi prima non aveva segnato la fine dell'autonomismo in Scozia ma ne aveva solo ridisegnato i termini.

In negativo, lo storico crollo dei Liberal Democrats, passati da 59 a soli 8 seggi (e dal 23,1 al 7,9%), il cui elettorato evidentemente aveva bocciato il ruolo di *junior partner* della coalizione giocato dal partito nella legislatura precedente, giudicato troppo sacrificato alle posizioni dominanti dei Conservatori, soprattutto sul tema della redistribuzione della ricchezza e nel rapporto con l'Unione Europea⁵². Così come largamente al di sotto delle attese furono i risultati del Green Party (3,8% e un solo seggio) e soprattutto dello Ukip di Farage che, reduce dal risultato delle *European Elections* dell'anno precedente, sperava di acquisire molto di più dell'unico seggio conquistato, pur a fronte di un non disprezzabile 12,6%⁵³. Tuttavia, come sappiamo, il risultato più importante questo partito lo aveva già ottenuto prima delle elezioni: costringere Cameron a promettere l'indizione del Referendum Brexit. Un obiettivo ormai centrato, a prescindere dai voti e dai seggi per la Camera dei Comuni⁵⁴.

⁵¹ Tutti i risultati delle *General Elections*, con il relativo corredo statistico, sono reperibili in O. HAWKINS, R. KEEN, N. NAKATUDDE, *General Election 2015*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. CBP7186, 18 May 2015.

⁵² Su quest'ultimo punto cfr. E. GOES, *The Liberal Democrats and the Coalition: Driven to the Edge of Europe*, in *The Political Quarterly*, 1, 2015, pp. 93-100. Più in generale, sul ruolo svolto dai LibDem nella coalizione di governo costruita nel 2010 e arrivata fino alla scadenza del 2015, cfr. il seguente paper di NICK HARVEY, già ministro della difesa per i Liberaldemocratici nel *Coalition Government: After the Rose Garden. Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government*, Institute for Government, London, February 2015.

⁵³ Per una esaustiva analisi delle aspettative dei partiti alla vigilia di queste *General Elections* e delle *issues* più rilevanti riguardanti il mondo politico britannico e le procedure elettorali cfr. I. DALE, D. HAMILTON, R. WALLER & G. CALLUS (edited by), *The Politics Guide to the 2015 General Election*, Biteback Publishing, London, 2014.

⁵⁴ Insiste sul punto anche FROSINI, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, cit., pp. 67-69.

Di fronte ad un esito così clamoroso si impone qualche considerazione complessiva sul sistema politico del Regno Unito e sulle avvertenze necessarie quando ci si propone di interpretarlo, cautele che all'epoca non vennero tenute nel dovuto conto da parte di troppi analisti.

All'indomani delle elezioni europee del 2014 che avevano visto l'esplosione dello Ukip, l'irrompere sulla scena del suo leader e dei due temi cruciali dell'Europa e dell'immigrazione, da più parti era stato intonato il *de profundis* per il bipartitismo britannico: il destino dell'Isola sarà di assomigliare sempre più ad alcuni frammentati sistemi europei, dovrà rassegnarsi alla consuetudine dei governi di coalizione e a subire l'influenza determinante dei partiti estremisti, l'instabilità politica regnerà sovrana. Tutte queste previsioni, però, scontavano alcuni evidenti difetti, tipici di chi guarda alle cose britanniche con le lenti di ingrandimento che si usano per i sistemi politici continentali, come per esempio quello italiano.

Il principale consiste nel non tenere nel dovuto conto proprio lo specialissimo rapporto che i britannici, e gli inglesi in particolare, hanno da sempre con il Parlamento di Westminster, con la sua storia, tradizione e funzione costituzionale. In quegli anni l'opinione pubblica era stata certamente turbata dai diversi scandali che avevano toccato alcuni membri di questa istituzione (oltre che del governo), soprattutto relativamente allo spinoso tema dei rimborsi spese. E tuttavia questo rapporto non ha vacillato più di tanto, anche grazie alle contromisure, legislative e regolamentari, adottate dalla stessa istituzione che hanno contribuito non poco a frenare una possibile ondata di indignazione qualunque. In realtà, non si riflette mai abbastanza sulle implicazioni dell'assenza di una Carta costituzionale, scritta e rigida sul modello europeo continentale o nordamericano: il Parlamento è l'incarnazione, ideale e materiale, della *British Constitution*, del suo moderno sviluppo in senso democratico, dei suoi concreti meccanismi di funzionamento, alcuni ormai disciplinati per legge ma altri lasciati ancora in buona misura alle *constitutional conventions* sedimentate con il tempo⁵⁵. Questo modo di concepire la Costituzione e le sue istituzioni fondamentali genera nell'elettore una mentalità fortemente radicata, cioè la convinzione che il voto sia il primo anello di una catena su cui si fonda la forma di governo parlamentare: voto popolare, scelta di un partito e di un programma per la legislatura, indicazione alla Regina di un leader da nominare Primo Ministro e, contemporaneamente, di un partito di opposizione che formi lo *shadow cabinet*. In questo contesto l'elettore è cosciente di essere il tassello decisivo degli equilibri e delle dinamiche costituzionali ed è pienamente consapevole che la competizione che si svolge all'interno di ogni collegio (non a caso chiamato *constituency*, ovvero parte basilare della Costituzione britannica) contribuisce a determinare lo

⁵⁵ Cfr. G. MARSHALL, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford Clarendon Press, Oxford, 1984.

spartiacque tra vincitori e sconfitti. Dunque è animato da una spiccata propensione a non disperdere il voto, tendendo a farlo convergere su partiti e candidati che hanno concrete speranze di conquistare il seggio e, in proiezione nazionale, la maggioranza parlamentare e il governo del Paese.

In virtù di queste cifre il quadro politico nel suo complesso usciva dalla tornata elettorale profondamente mutato. Da una parte, un partito aveva riconquistato la maggioranza assoluta e si apprestava a formare un Governo avente come programma elettorale il proprio Manifesto. Dall'altra, per la prima volta nella storia del Regno Unito il terzo partito non era un *British party* ma una formazione nazionalista (l'Snp di Nicola Sturgeon, appunto) che si collocava su posizioni spesso in aperta antitesi rispetto ai Conservatori, per l'impostazione ideologica di tipo socialdemocratico, per l'ispirazione indipendentista, per il forte filo-europeismo che da sempre caratterizza non solo il partito ma l'intero popolo scozzese, animato su questo punto proprio da una antica polemica anti-inglese. Teniamo presente che nella concezione britannica il radicamento territoriale è considerato un valore insito nella rappresentanza democratica e nessuno si scandalizza se equivale ad un modesto 4,7% di voti calcolati su base nazionale. Naturalmente questo exploit scozzese agitava le acque dentro Westminster anche perché si intrecciava con due tra i temi più delicati della legislatura che si stava aprendo: lo sviluppo del processo devolutivo e l'affacciarsi della vicenda Brexit, nei termini descritti nel Conservative Manifesto e che avrebbero caratterizzato, pochi giorni dopo, il *Queen's Speech*⁵⁶.

3.4. L'avvio della legislatura

Grazie al conseguimento di una *overall majority* da parte del Partito conservatore la legislatura si aprì con modalità politiche e procedurali molto più semplici di quella precedente: nessun imbarazzo sulla formula di governo e sulla scelta del Primo Ministro; nessuna consultazione tra i partiti per formare una coalizione; una ritrovata linearità nella formazione del nuovo Governo, e non solo perché Cameron aveva passato le consegne di Downing Street a sé stesso. Infatti, nella giornata di venerdì 8 maggio, non appena resi ufficiali i risultati elettorali, Cameron si recava dalla Regina per un passaggio istituzionale più legato alla deferenza per le forme che alla sostanza degli obblighi costituzionali. Ottenuta la scontata riconferma dell'*appointment*, la sua unica preoccupazione diventava la costruzione di una compagine ministeriale in grado di soddisfare, ma al tempo stesso anche imbrigliare, tutte le variegate componenti del suo par-

⁵⁶Per un primo commento alla situazione politica britannica all'indomani delle elezioni e per interessanti considerazioni sulle prospettive della legislatura cfr. G. CARAVALE, "One Nation, One United Kingdom". *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura*, in *Federalismi.it*, 10, 20 maggio 2015. Inoltre, sia consentito rinviare anche a C. MARTINELLI, *General Election 2015: un turning point per il Regno Unito*, in *Forum Quad. Cost.*, 2 luglio 2015, pp. 1-35.

tito, chiamate, con un sapiente dosaggio degli equilibri interni, a rendersi corresponsabili dell'implementazione degli indirizzi politici contenuti nel Manifesto del Conservative Party, poi sintetizzato nel *Queen's Speech* del 27 maggio.

Ma il ritorno dell'*one party government* avrebbe comportato anche la fine di quella prassi che in dottrina è stata definita del *day-to-day government*: «The coalition has directly weakened majoritarian practices in the day-to-day management of government because, unlike single party governments, coalitions must bridge the divergent group identities and incentives of the coalition partners to manage their parliamentary support»⁵⁷.

Tuttavia, all'indomani delle elezioni era lecito chiedersi se stesse nascendo uno stabile governo di legislatura. Cameron poteva contare su una maggioranza più che sufficiente per iniziare a governare, ma 331 seggi sarebbero stati altrettanto sufficienti per durare cinque anni? Era chiaro fin da subito che il nuovo *Cabinet* sarebbe stato costretto a misurarsi con *issues* particolarmente delicate che avrebbero messo a dura prova la compattezza del partito e del gruppo parlamentare, anche se in quel momento non era ancora evidente che la Brexit avrebbe fagocitato tutto e, ovviamente ancor meno, che alla fine sarebbe stata la causa non solo della caduta del Governo ma perfino della carriera politica di Cameron.

A vantaggio del Primo Ministro giocavano però due fattori politico-costituzionali non irrilevanti. Sul versante politico la maggioranza potenziale su cui Cameron poteva contare era in realtà un po' più ampia di quella descritta dalla sommatoria dei seggi conquistati dal suo partito. Non bisogna dimenticare, infatti, che, da una parte, i separatisti repubblicani dello Sinn Féin, presenti alla Camera dei Comuni con quattro seggi, per antica tradizione non partecipano ai lavori parlamentari e, dall'altra, che nel caso si fosse verificata qualche defezione nel gruppo Tory⁵⁸, Cameron avrebbe sempre potuto cercare un utile appoggio presso i due partiti unionisti dell'Ulster⁵⁹, presenti a Westminster con una pattuglia complessiva di 10 MPs.

Dal punto di vista istituzionale, la navigazione del nuovo Governo avrebbe tratto un discreto vantaggio dal ritorno alla piena operatività della *Salisbury convention*, cioè la convenzione in base alla quale i Lord non possono fare opposizione, neanche sospensiva, nei confronti di provvedimenti contemplati nel Manifesto del partito che ha ottenuto la maggioranza assoluta. Dopo una legislatura in cui questa regola era stata di fatto congelata, non essendosi verificata la premessa ne-

⁵⁷ Cfr. O. GAY, P. SCHLEITER and V. BELU, *The Coalition and the Decline of Majoritarianism in the UK*, in *The Political Quarterly*, 86, 1, 2015, p. 2.

⁵⁸ Come del resto accadde già nella precedente legislatura, con un travaso, peraltro molto limitato, di parlamentari tory verso lo Ukip, previo passaggio dalle relative *by-elections*. Un campanello d'allarme sulla capacità divisiva esercitabile dai temi europei dentro il mondo conservatore.

⁵⁹ Ovvero il Democratic Unionist Party, forte di otto seggi, e l'Ulster Unionist Party, che ne aveva conquistati due.

cessaria per la sua applicazione⁶⁰, e la House of Lords, gonfiata negli anni precedenti soprattutto dalle “infortate” laburiste e liberaldemocratiche, aveva giocato un importante ruolo legislativo come non si vedeva da anni, ecco che grazie all'*overall majority* il centro della funzione politico-legislativa ritornava pienamente a identificarsi nel rapporto Cabinet-maggioranza conservatrice ai Comuni. Di conseguenza, anche il ruolo del Premier sarebbe tornato ai caratteri consueti, importanti soprattutto per tenere unite le variegiate componenti del suo partito, da quelle più marcatamente euroscettiche a quelle ideologicamente anti-devolution.

In modo speculare, appariva come particolarmente debole lo *shadow cabinet*, sia a causa della secca sconfitta laburista che, oltre a provocare le dimissioni di Ed Miliband e la sua sostituzione come Shadow Prime Minister con la nuova leader Harriet Harman, preludeva ad una asprissima battaglia interna sulla futura identità politica del partito e sulla sua leadership (che dalla Convention di settembre verrà assunta da Jeremy Corbyn), sia in virtù del successo dell'Snp, il cui rapporto dialettico con i Conservatori sui temi della Devolution, dell'Europa e del welfare rischiava di diventare il principale confronto politico della legislatura, oscurando il tradizionale ruolo di opposizione di Sua Maestà esercitato dal secondo partito.

Questo era il quadro politico-istituzionale nel cui contesto mercoledì 27 maggio 2015 si apriva la legislatura, ovviamente con la tradizionale cerimonia a Westminster e la lettura presso la House of Lords del *Queen's Speech*. Un discorso che riproduceva in larga misura i punti cruciali e salienti del Conservative Manifesto: dalla situazione economica al riassetto dei poteri sul territorio, dal ruolo di UK sullo scacchiere della globalizzazione alla sicurezza dei cittadini.

Tra tutte queste *issues* un posto di spicco occupava la parte sui rapporti del Regno Unito con l'Unione Europea: «My government will renegotiate the United Kingdom's relationship with the European Union and pursue reform of the European Union for the benefit of all member states. Alongside this, early legislation will be introduced to provide for an in-out referendum on membership of the European Union before the end of 2017».

Come si vede, si trattava di un'enunciazione meno approfondita rispetto a quanto dichiarato nel Manifesto, che entrava nel merito sia del negoziato, sia del significato del referendum e del percorso legislativo che il partito intendeva intraprendere in caso di vittoria elettorale, pur tuttavia era un tassello decisivo per poter iniziare a dare attuazione a questo indirizzo.

Dunque, attraverso le parole della Regina, Cameron ribadiva la ferma intenzione, sua, del partito e della maggioranza parlamentare, di avviare subito il doppio binario del negoziato con la UE e dell'approvazione di una legge istitutiva del referendum sulla *membership*. E quando si dice “subito” si intende proprio subito, cioè il giorno dopo. E così effettivamente accadde.

⁶⁰Sul rapporto tra Manifesto e mandato politico in una condizione di governo di coalizione cfr. T. QUINN, *Mandates, Manifestos and Coalitions. UK Party Politics after 2010*, The Constitution Society, London, 2014.

3.5. La presentazione del EU Referendum Bill e l'inizio delle trattative con l'Unione Europea

Così, già il 28 maggio 2015 il nuovo Governo presenta in Parlamento un progetto di legge per indire un referendum sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea. Nel prossimo capitolo avremo modo di analizzare nel dettaglio l'*iter legis* di questo *Bill* e i contenuti della legge sanciti dall'approvazione parlamentare, ma per il momento è importante capire il significato politico e strategico che in quel momento venne ad assumere per il Primo Ministro il contestuale avvio in Parlamento di questo procedimento legislativo con la comunicazione ufficiale all'Unione Europea di voler intavolare una trattativa per ridefinire i contorni giuridici della *membership* britannica.

Anche alla luce del precedente del 1975, Cameron capisce perfettamente che la prospettiva referendaria e il dispiegarsi della trattativa con l'Europa debbono andare di pari passo, appunto come due binari che formalmente procedono paralleli, l'uno tutto in ambito interno, in una partita tra gli organi costituzionali del Regno Unito, e l'altro che si snoda sul terreno diplomatico della politica estera, appannaggio, pur entro determinati limiti, del Potere esecutivo. Questa era la facciata costituzionale e istituzionale dell'operazione. Ma dal punto di vista strategico il Primo Ministro aveva impostato il gioco su un piano geometrico "non euclideo": le due rette parallele erano destinate a incontrarsi, intrecciarsi e condizionarsi a vicenda. E non all'infinito, bensì, molto concretamente, nel breve volgere di qualche mese.

In sostanza, Cameron pensava, non senza ragione, che le istituzioni dell'Unione Europea, di fronte all'ennesima richiesta britannica di strappare condizioni più vantaggiose (un atteggiamento, come sappiamo, risalente nel tempo e comune a tutte le forze politiche che si erano alternate al governo del Paese nel corso dei decenni), avrebbero opposto un secco diniego o, al massimo, avrebbero nicchiato e temporeggiato, cercando di far decantare anche questa ventata di euroscetticismo che da qualche anno era tornato a soffiare impetuoso oltremarica. Viceversa, se la minaccia referendaria si fosse rivelata concreta e imminente, ecco che allora gli organi della UE avrebbero dovuto prenderne atto e, per evitare il rischio di fuoriuscita da parte di uno Stato-membro, evento mai accaduto prima e in palese controtendenza con i progressivi allargamenti che l'Unione poteva storicamente vantare, assecondare la volontà britannica di rinegoziare la *membership* accettando buona parte delle richieste del governo di Sua Maestà.

Sicuramente nel calcolo politico del Primo Ministro erano ricomprese anche le opportune considerazioni maturate nell'osservazione del quadro complessivo in cui si muoveva l'Unione Europea in quegli anni. Cameron sapeva che a Bruxelles era visto come uno spauracchio esiziale il pericolo dell'innesco di un "effetto domino", cioè di un quasi automatico abbattimento di altri tasselli una volta che uno Stato, e non di dimensioni secondarie, avesse intrapreso la strada dell'abbandono. In particolare, in quel periodo sembrava molto fondato il timo-

re che queste dinamiche potessero interessare la Francia, nel cui sistema politico stava mietendo un numero crescente di consensi un partito come il Front National di Marine Le Pen, la cui paventata vittoria alle successive elezioni presidenziali del 2017 avrebbe rappresentato un colpo durissimo per le speranze di ulteriore integrazione europea. Pertanto, un'eventuale Brexit del Regno Unito avrebbe fornito molto carburante politico a chi a Parigi aspirava a trasformare l'Unione Europea in una sorta di confederazione leggera tra nazioni assolutamente sovrane, o addirittura a portare la Francia fuori dal consesso continentale. Il risultato sarebbe stato la fine dell'esperienza comunitaria, non solo per la Francia ma per l'intera Unione: un rischio troppo grave, che nessuno, nelle istituzioni comunitarie e nelle Cancellerie europee, era disposto a correre.

Dunque, in virtù di tutte queste considerazioni, subito dopo il *Queen's Speech* Cameron comunica all'Unione Europea la volontà di aprire il negoziato. È bene chiarire e sottolineare come questa richiesta, ancora una volta, non fosse una bizzarra idea del Primo Ministro o un suo maldestro tentativo di approfittare delle divisioni sulle tematiche europee, presenti nel partito e nell'intera popolazione, per consolidare il proprio potere e stabilizzare la sua presenza a Downing Street. Ricostruzioni di questo tenore hanno campeggiato per giorni sugli organi di stampa di tutta Europa dopo la celebrazione del referendum e la diffusione del suo risultato. Avremo modo di tornare su questo punto, ma è importante fin d'ora ribadire come la linea del "doppio binario" rispondesse ad una necessità manifestata da una parte cospicua della società britannica, che chiedeva con insistenza di tornare a fare i conti con la *membership* nella UE⁶¹. Il nuovo governo si fece interprete di queste esigenze cercando di mettere in campo un indirizzo in grado di mantenere la coesione sociale, dare una prospettiva a tutte le variegate componenti del partito di maggioranza, portare queste delicate tematiche nell'alveo delle appropriate sedi istituzionali: Westminster, Bruxelles, le urne referendarie⁶².

Una prova che non si trattò di una trovata estemporanea escogitata dal Primo Ministro e dal suo *entourage*, è costituita dal fatto che negli anni precedenti alcune importanti élite intellettuali del Paese si erano prodigate a produrre volumi, report, analisi e proposte, in merito ai rapporti tra il Regno Unito e l'Unione Europea: evidentemente perché considerati ancora irrisolti e bisognosi di una profonda rivisitazione⁶³.

⁶¹ Interessanti considerazioni sulla persistenza del tradizionale euroscetticismo nella società britannica cfr. S. VASSILOPOULOU, *Mixed feelings: Britons' conflicted attitudes to the EU before the referendum*, Policy Network, London, September 2015.

⁶² Su tutte queste tematiche cfr. V. MILLER and C. VOOLLEN, *Reforming the EU: UK plans, proposals and prospects*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 7138, 16 March 2015.

⁶³ Tra gli altri, si veda lo studio a più voci commissionato dal Centre for European Policy Studies (CEPS): M. EMERSON (edited by), *Britain's Future in Europe. Reform, renegotiation, repatriation or secession?*, Rowman and Littlefield International, London, 2015, nella cui introduzione (p. xi)

4. L'Accordo Cameron-Tusk

4.1. Il negoziato

Dunque, già alla fine di maggio 2015 il doppio binario prende le mosse. Tuttavia, per diversi mesi i suoi effetti tardano a farsi sentire⁶⁴. L'iter parlamentare della legge sul referendum, come vedremo, è immerso nelle lunghe discussioni sui numerosi emendamenti presentati, mentre il negoziato con l'Unione Europea non riesce ad entrare nel vivo, soprattutto perché le istituzioni comunitarie hanno tutto l'interesse a tergiversare in attesa di capire se la prospettiva referendaria è un orizzonte serio di cui preoccuparsi attivamente oppure un *ballon d'essai* funzionale solo al mantenimento degli equilibri politici interni al Regno Unito.

La situazione rimane in questa fase di stallo per mesi, fino ad autunno inoltrato: il procedimento legislativo prosegue lentamente e il negoziato non entra mai nel momento cruciale, quello in cui le parti si devono stringere attorno ai temi qualificanti per giungere a qualche decisione definitiva⁶⁵.

si legge: «The main point of this study is to aid those who are thinking about the possible referendum on Europe, which the British Prime Minister David Cameron promises to hold in 2017, or maybe earlier, if the Conservative Party wins an outright majority in the next general election. Our ambition was to distil a huge amount of information (3,000 pages of evidence) down to manageable proportions»; così come A. HUG (edited by), *Renegotiation, Reform and Referendum: does Britain Have a EU Future?*, The Foreign Policy Centre, London, 2014; nonché il volume G. GASKARTH, *EU Renegotiation: Fighting for a Flexible Union. How to renegotiate the terms of the UK's Membership of the EU*, Civitas, London, 2013. Infine, si consideri che la già citata (cfr. *supra*, nota 19) «Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union» aveva completato i suoi lavori nell'autunno del 2014 con una corposa pubblicazione, edita in tre parti distinte, che si articolava su ben 32 aree di *policy* che avrebbero meritato una profonda rivisitazione. Analisi e commenti al documento si possono trovare nei seguenti Report: M. EMERSON and S. BLOCKMANS, *British Balance of Competence Reviews, Part I: Competence about right, so far*, CEPS/EPIN Working Paper, n. 35, October 2013; M. EMERSON, S. BLOCKMANS, S. PEERS and S. WRINGLESWORTH, *British Balance of Competence Reviews, Part II: Again, a huge contradiction between the evidence and Eurosceptic Populism*, CEPS/EPIN Working Paper, n. 40, June 2014; M. EMERSON, G. AVERY, M. BEBLAVÝ, A. BEHRENS, S. BLOCKMANS, H. BRADY, A. HÁJKOVÁ, K. LANNOC, J. NÚÑEZ FERRER, *British Balance of Competence Reviews, Part III: More reform than renegotiation or repatriation*, CEPS/EPIN Working Paper, n. 42, December 2014.

Ma oltre a questi lavori di carattere giuridico e politico, vennero pubblicati anche importanti studi di carattere economico che cercavano di tratteggiare i possibili scenari conseguenti alla fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea, in particolare sul versante britannico. Tra gli altri, cfr. R. BUCKLE, T. HEWISH, J.C. HULSMAN, I. MANSFIELD, R. OULDS, *Brexit: directions for Britain outside the EU*, London, The Institute of Economic Affairs, 2015; nonché J. SPRINGFORD, *Brexit and EU Regulation: a bonfire of the vanities?*, Centre for European Reform, London, 2016.

⁶⁴ Interessanti considerazioni sullo stato dei negoziati prima della lettera di Cameron a Tusk si possono leggere in S. BLOCKMANS and S. WEISS, *Will Cameron get what he wants? Anticipating reactions to Britain's EU reform proposals*, in *CEPS Commentary*, 29 October 2015.

⁶⁵ Per una ricostruzione dei primi mesi del negoziato cfr. V. MILLER, *EU reform negotiations: what's going on?*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7311, 9 November 2015.

Poi, finalmente, Cameron capisce che questo doppio stallo rischia di logorare l'immagine di un Governo che aveva fatto del rispetto di questi punti programmatici la sua principale ragion d'essere. E così decide di imprimere all'intera vicenda un'accelerazione determinante. Da una parte, sollecita il Gruppo parlamentare a condurre in porto la legge istitutiva del referendum, respingendo tutti gli emendamenti delle opposizioni e facendo sostanzialmente prevalere il testo presentato dal Governo, dall'altra, il 10 novembre 2015, accogliendo una richiesta dei negoziatori europei di mettere finalmente sul tavolo in modo chiaro e inequivoco le richieste britanniche, invia una lettera ufficiale al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk, con cui stava trattando già da mesi, esplicitando e fissando quelli che la Gran Bretagna considerava i punti nevralgici del negoziato e su cui i colloqui avrebbero dovuto concentrarsi⁶⁶.

La lettera si apre con una circostanziata premessa in cui il Premier, oltre a dare atto al suo interlocutore dell'attenzione e della lealtà sempre dimostrata, ribadisce che molti cambiamenti sono necessari e che da queste modifiche potranno trarre vantaggio tutti gli Stati-membri, non solo il Regno Unito. Pur espresso con il linguaggio felpato della diplomazia, si tratta di una premessa chiave di questo negoziato e poi del conseguente accordo: il Governo britannico sottolineava come il suo approccio alla trattativa non andasse letto come l'occasione per strappare ancora qualcosa, altri "privilegi", altri *opt-out*, altre specificità; bensì come un primo passo, ancora insufficiente ma decisivo quanto ad indirizzi politici, verso una riforma complessiva dell'Unione Europea, delle sue procedure, competenze, relazioni con gli organi costituzionali nazionali. Una nuova Unione Europea fondata sul concetto di flessibilità: «The European Union has a long history of respecting the differences of its many Member States and of working to overcome challenges in a way that works for the whole European Union. [...] Our concerns really boil down to one word: flexibility». Si trattasse di un proposito sincero o solo di un espediente tattico da consumato giocatore di poker, poco importa. Sta di fatto che il testo finale dell'Accordo rispecchiava proprio questo intendimento e sanciva una serie di norme che, come vedremo, coinvolgevano tutti gli Stati-membri, tanto da far seriamente dubitare sulla compatibilità dell'*Agreement* con i Trattati di Lisbona, che ovviamente sul piano formale non venivano minimamente messi in discussione.

Il Primo Ministro circoscrisse il campo sostanzialmente a quattro aree di intervento, elencandole una ad una nel seguente ordine⁶⁷.

⁶⁶ Il testo della missiva è rinvenibile in *Lettera del premier britannico David Cameron al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk sulle riforme dell'Unione Europea*, in *Federalismi.it, Unione Europea, Documentazione*, n. 21, 2015.

⁶⁷ Per un approfondimento sulla lettera cfr. C. CURTI GIALDINO, *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *Federalismi.it*, 23, 9 dicembre 2015.

A) *Economic Governance*. Veniva formulata la richiesta che tutte le monete (*nine single currency*) che concorrono al mercato unico possano godere delle stesse condizioni riservate all'Euro, senza essere penalizzate da future decisioni dell'Unione: «we want to make sure that these changes will respect the integrity of the Single Market, and the legitimate interests of non-Euro members. [...] What we seek are legally binding principles that safeguard the operation of the Union for all 28 Member States – and a safeguard mechanism to ensure these principles are respected and enforced. [...] There should be no discrimination and no disadvantage for any business on the basis of the currency of their country. [...] Any changes the Eurozone decides to make, such as the creation of a banking union, must be voluntary for non-Euro countries, never compulsory».

B) *Competitiveness*. Il Primo Ministro afferma che i popoli europei chiedono che dalle istituzioni dell'Unione giunga un impulso, normativo e amministrativo, ad un incremento della competitività delle economie del Continente, strumento indispensabile per sostenere la crescita. Contemporaneamente rivendica il ruolo decisivo giocato dalla Gran Bretagna su questo terreno e saluta con favore alcune recenti decisioni prese a livello comunitario per settori cruciali quali il mercato unico digitale e il mercato unico dei capitali. Tuttavia, non si esime dal rivolgere una critica per un eccesso di regolamentazione, su cui il Regno Unito vorrebbe vedere «a target to cut the total burden on business. The EU should also do more to fulfil its commitment to the free flow of capital, goods and services. The United Kingdom believes we should bring together all the different proposals, promises and agreements on the Single Market, on trade, and on cutting regulation into a clear long-term commitment to boost the competitiveness and productivity of the European Union and to drive growth and jobs for all».

C) *Sovereignty*. L'approccio di Cameron a questo spinoso tema si articola su tre principi/proposte. Innanzitutto egli desidera che venga messo in chiaro, nel modo più perentorio e definitivo, che il suo Paese non dovrà essere coinvolto in alcun progetto di ulteriore integrazione politica, ovvero qualunque forma di *ever closer Union*⁶⁸: «I want to end Britain's obligation to work towards an "ever closer union" as set out in the Treaty. It is very important to make clear that this commitment will no longer apply to the United Kingdom. I want to do this in a formal, legally-binding and irreversible way». In secondo luogo, la Gran Bretagna punta ad un recupero di poteri in capo ai Parlamenti nazionali «by proposing a new arrangement where groups of national parliaments, acting together, can stop unwanted legislative proposals. The precise threshold of national parliaments required will be a matter for the negotiation». Infine, richiede la piena implementazione del principio di sussidiarietà, molto più di quanto non sia stato fatto finora, sintetizzando il concetto nello slogan: «Europe where necessary, na-

⁶⁸ Per un approfondimento su questo concetto cfr. MILLER, "Ever Closer Union" in the EU Treaties and Court of Justice case law, cit.

tional where possible». In particolare, il Regno Unito ritiene che la protezione della sicurezza nazionale sia, e debba rimanere, una competenza degli Stati-membri, pur riconoscendo l'utilità di forme di cooperazione ma solo su *issues* che comportino un coinvolgimento comune a tutti gli Stati.

D) *Immigration*. Il Regno Unito lamenta una eccessiva pressione migratoria verso il suo territorio. Secondo l'impostazione del Primo ministro, la libertà di circolazione determina grandi flussi dai Paesi dell'Unione verso la Gran Bretagna, ponendo sotto tensione l'organizzazione scolastica, il sistema sanitario nazionale e i servizi pubblici in genere: «That is not sustainable. We have taken lots of steps to control immigration from outside the EU. But we need to be able to exert greater control on arrivals from inside the EU too». In merito, le proposte del Regno Unito sono piuttosto articolate, ma si incentrano sull'idea di una riduzione dei benefici del welfare, da perseguire con una dilazione di quattro anni prima della loro accessibilità per ciascun immigrato: «So we have proposed that people coming to Britain from the EU must live here and contribute for four years before they qualify for in-work benefits or social housing. And that we should end the practice of sending child benefit overseas. I understand how difficult some of these issues are for other Member States and I look forward to discussing these proposals further so we can find a solution that deals with this issue».

Infine, la lettera di Cameron si concludeva con l'auspicio che

this letter can provide a clear basis for reaching an agreement that would, of course, need to be legally-binding and irreversible – and where necessary have force in the Treaties. I look forward to a substantive discussion at the December European Council. [...] I hope and believe that together we can reach agreement on each of these four areas. If we can, I am ready to campaign with all my heart and soul to keep Britain inside a reformed European Union that continues to enhance the prosperity and security of all its Member States. I look forward to discussing this with you and colleagues further in the weeks ahead.

Dunque, una lettera che perseguiva vari obiettivi politici e tattici. Imprimere una forte accelerazione e, pur con toni molto *friendly* e collaborativi, una drammatizzazione al corso delle trattative fino a quel momento portate avanti piuttosto stancamente dalle due parti. Ribadire che i risultati del negoziato avrebbero dovuto intendersi come *legally binding*, e non semplicemente come mere intenzioni da implementare successivamente. Mettere i negoziatori europei dinnanzi alla responsabilità di avere favorito la Brexit a fronte di richieste che il Regno Unito considerava nell'interesse di tutto il Continente e non solo della nazione britannica⁶⁹.

⁶⁹ Interessanti riflessioni sulla posizione britannica nel negoziato si possono leggere in N. VON ONDARZA, *Core Europe and the United Kingdom. Risks, Opportunities and Side-effects of the Brit-*

Ebbene, la successione degli eventi nelle settimane successive, a cavallo tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, diedero ragione all'azzardo di Cameron. Le trattative subirono effettivamente una forte accelerazione. Prima erano durate mesi senza approdare a nulla; dopo impegnarono i negoziatori ancora per poche settimane. In particolare, imboccarono la dirittura d'arrivo quando la legge istitutiva del Referendum Brexit ricevette il *Royal Assent*, il 17 dicembre 2015. A quel punto non era più interesse di nessuno tergiversare ulteriormente; anzi, traspariva la comune volontà di mostrare all'opinione pubblica britannica che il Regno Unito aveva ottenuto grandi risultati da questa trattativa e quindi sarebbe stato logico e consequenziale votare a favore del mantenimento del Paese nell'Unione Europea, alle condizioni sancite dalla nuova *membership*⁷⁰.

4.2. I contenuti dell'intesa

I termini generali dell'accordo raggiunto tra il Governo di Londra e i rappresentanti delle istituzioni europee vennero resi noti in una lettera del 2 febbraio 2016 inviata da Tusk ai membri del Consiglio europeo e da uno *Statement* letto da Cameron di fronte alla House of Commons il giorno successivo, in coda al consueto *question time* del mercoledì. I profili tecnici vennero poi raccolti in alcuni dettagliati *draft* da sottoporre all'esame del Consiglio dei capi di Stato e di governo della UE del 18 e 19 febbraio, che sostanzialmente li confermò e precisò meglio⁷¹.

In sintesi, il *Cameron-Tusk Agreement* si presentava caratterizzato da alcuni fondamentali contenuti, efficacemente descritti dallo *Statement* del premier britannico⁷².

Cameron incassava innanzitutto il riconoscimento politico di uno status speciale a favore della Gran Bretagna dentro l'Unione e la presa d'atto della sua contrarietà ad essere coinvolta «into some kind of European superstate. Not now. Not ever». Di conseguenza, venivano riconfermati tutti gli *opt-out* in favo-

ish Reform proposals, in *SWP Comments*, n. 6, January 2016. Mentre, per un'analisi delle opinioni espresse in quei mesi dai singoli Stati-membri della UE cfr. V. SCARPETTA, R. RUPAREL, S. BOOTH and T. LUEBBEN, *EU reform heat-map: where do EU countries stand on the UK's EU reform demands?*, in *Open Europe Briefing*, 11, 2015.

⁷⁰ Cfr. F. FABBRINI, *Brexit. Tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2021, secondo il quale (p. 24): «La decisione del Consiglio europeo era essenzialmente finalizzata ad aiutare il governo Cameron ad ottenere un plebiscito a favore della permanenza nella UE».

⁷¹ Le Conclusioni del Consiglio Europeo del 19 febbraio 2016 sono contenute in EUCO 1/16.

⁷² Per un'articolata analisi dei contenuti dell'Accordo e del suo background cfr. il Report del Servizio Studi del Parlamento Europeo: E.M. POPTCHEVA and D. EATOCK, *The UK's 'new settlement' in the European Union. Renegotiation and referendum*, EPRS, February 2016; nonché F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli – Studi di Federalismi.it, Torino, 2019, pp. 35-41.

re del Regno Unito e veniva ribadita la piena responsabilità degli Stati-membri in materia di sicurezza nazionale.

Sempre in tema di difesa della sovranità nazionale, nel quadro di un rilancio dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il Primo Ministro strappava il formale impegno della UE ad istituire una sorta di potestà di veto, ovvero una procedura in virtù della quale «if Brussels comes up with legislation we don't want, we can get together with other parliaments and block it with a red card».

Le conclusioni del Consiglio precisavano poi ulteriormente questo profilo, disponendo che

where reasoned opinions on the non-compliance of a draft Union legislative act with the principle of subsidiarity, sent within 12 weeks from the transmission of that draft, represent more than 55 % of the votes allocated to the national Parliaments, the Council Presidency will include the item on the agenda of the Council for a comprehensive discussion on these opinions and on the consequences to be drawn therefrom. Following such discussion, and while respecting the procedural requirements of the Treaties, the representatives of the Member States acting in their capacity as members of the Council will discontinue the consideration of the draft legislative act in question unless the draft is amended to accommodate the concerns expressed in the reasoned opinions.

Quanto alle tematiche economiche, Cameron sottolineava come nei *draft* si facesse esplicito riferimento alla stipulazione degli accordi internazionali sul libero commercio, al completamento del mercato unico e alla semplificazione normativa che perseguisse lo specifico obiettivo di ridurre gli ostacoli allo sviluppo della produzione e dei commerci, soprattutto in settori chiave dell'economia. Inoltre, nessuna discriminazione sarebbe stata posta in essere nei confronti del c.d. "Single currency club", come detto degli Stati membri che non adottano la moneta unica, né nei confronti delle loro divise, e in particolare del *British pound*. Così, veniva esclusa qualunque pratica che potesse svantaggiare coloro che nell'ambito dell'Unione preferivano utilizzare la Sterlina come mezzo di pagamento per i loro affari e, inoltre, l'Unione Europea riconosceva alla Gran Bretagna il diritto a non essere coinvolta in operazioni di salvataggio finanziario di Paesi dell'Eurozona.

Ma come sappiamo la tematica che nell'immediato stava maggiormente a cuore al Governo britannico era quella legata all'immigrazione dai Paesi dell'Unione. Ebbene, anche su questo punto Cameron sembrava avere ottenuto parecchi risultati. L'accordo finale prevedeva infatti la possibilità per tutti gli Stati-membri di porre in essere provvedimenti legislativi e amministrativi per agire contro chi avesse voluto introdursi nel Paese con la frode o comunque rappresentasse una seria minaccia per la sua sicurezza.

Sullo spinoso argomento del rapporto tra immigrazione interna, *free movement* e *social benefits*, le conclusioni del Consiglio disposero che la Commissione proponesse due modifiche della normativa comunitaria nella direzione au-

spicata dalla Gran Bretagna. La prima avrebbe dovuto prevedere «to give Member States, with regard to the exportation of child benefits to a Member State other than that where the worker resides, an option to index such benefits to the conditions of the Member State where the child resides». La seconda avrebbe dato la possibilità al Consiglio di autorizzare uno Stato-membro «to limit the access of newly arriving EU workers to non-contributory in-work benefits for a total period of up to four years from the commencement of employment». Questo “freno d'emergenza” poteva trovare applicazione per un periodo di tempo di sette anni e nel corso dei primi quattro anni di permanenza dell'immigrato lo Stato in questione avrebbe dovuto assicurare un graduale incremento dei *benefits* in capo al lavoratore. Infine, veniva riconosciuta alla Gran Bretagna una situazione di emergenza tale da consentirle di dare avvio fin da subito a questa procedura «in the full expectation of obtaining approval»⁷³.

Naturalmente l'entrata in vigore del *Cameron-Tusk Agreement* era subordinata all'esito positivo del successivo referendum, come espressamente prevedeva l'art. 4: «It is understood that, should the result of the referendum in the United Kingdom be for it to leave the European Union, the set of arrangements referred to in paragraph 2 above will cease to exist», laddove il “paragraph 2”, richiamando tutti i sette *Annex* al Testo, copriva tutti i contenuti dell'*Agreement*. Una condizione giuridica che è importante non dimenticare per apprezzare appieno la portata di quell'Accordo. Noi oggi sappiamo che l'esito del referendum è andato nel senso opposto e pertanto le norme che caratterizzavano la nuova *membership* britannica non sono mai diventate concretamente operative. Tuttavia questo mancato effetto, che sul piano dell'analisi della realtà è ovviamente determinante, non oblitera, su quello della speculazione scientifica, la dimensione dell'impatto che avrebbe avuto se il 23 giugno 2016 avesse prevalso il *Remain*. In quest'ottica, dubitare della sua compatibilità con i Trattati vigenti non è certo un esercizio bizzarro e spericolato, anche a futura memoria.

4.3. Le implicazioni politiche

Da questa pur sintetica sintesi dei termini dell'accordo credo si possa costatare come il negoziato avesse largamente premiato la volontà del Regno Unito. Dalla prospettiva degli organi comunitari fu doveroso sottolineare, come fecero subito i presidenti di Consiglio e Commissione, quanto il “finale di partita” soddisfacesse entrambe le parti perché poneva le basi di un nuovo e, si sperava, meno conflittuale rapporto tra la Gran Bretagna e l'Unione Europea. Tuttavia, se si confrontano le richieste britanniche con i risultati raggiunti ci si rende facilmente conto di come Cameron avesse ottenuto il massimo di quanto possibile

⁷³ Per una panoramica sui contenuti dell'Accordo cfr. V. MILLER, *UK's EU reform negotiations: the Tusk package*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7497, 9 February 2016.

secondo i Trattati vigenti, e forse perfino oltre. Naturalmente era opinione generalizzata in quei giorni che sarebbe stato importante verificare i dettagli dei meccanismi concordati, talvolta delegati a ulteriori negoziati, e tuttavia in quel momento non si poteva mancare di mettere in luce come pressoché tutte le richieste contenute nella menzionata lettera del Primo Ministro fossero state sostanzialmente soddisfatte⁷⁴.

Cameron era a dir poco sugli scudi: aveva saputo giocare con raffinata maestria la carta referendaria, accuratamente studiata nei modi e nei tempi. Fino a quel momento la strategia del “doppio binario” aveva dato solo frutti maturi e gustosi. Era convinto che da lì in poi si trattasse solamente di completare l'opera con un'azione politica immaginabile come una comoda discesa. E infatti per prima cosa decise di fissare la data del referendum per giovedì 23 giugno 2016, nonostante la legge istitutiva prevedesse una *deadline* al 31 dicembre 2017, proprio per consentire a sé stesso di capitalizzare immediatamente il successo ottenuto e così rafforzare leadership e premiership per tutto il resto della legislatura. La prospettiva che aveva davanti a sé era una manciata di mesi di campagna referendaria che secondo i suoi calcoli sarebbe servita a sancire il consenso popolare per la sua vittoria al tavolo negoziale, chiudere per lungo tempo le diatribe con l'Unione Europea, consentire al Governo di concentrarsi su altri dossier non meno intricati, dal consolidamento dello sviluppo economico alla lotta al terrorismo jihadista.

E invece, nonostante le evidenze oggettive e le elucubrazioni soggettive, in Patria le cose non stavano esattamente così. Il mood di una parte importante della società britannica non era affatto cambiato alla luce dell'Accordo raggiunto con la UE. Permaneva in questi settori un sentimento di contrarietà all'Europa, intesa in senso lato, che proprio in questo frangente mostrava tutto il suo radicamento.

Quanto alle élite politiche il tema era ancora più sentito e la prova di ciò non tardò a venire, senza nemmeno attendere l'ufficializzazione degli accordi per opera del Consiglio Europeo. Come detto Cameron il 3 febbraio si reca in Parlamento, fiducioso di trovare una Camera dei Comuni riconoscente e pronto a rintuzzare eventuali critiche provenienti dalle opposizioni. Dunque, letto lo *Statement* si rimette a sedere in attesa dell'apertura del dibattito. Ma a questo punto si verifica un colpo di scena che condiziona tutto il prosieguo della vicenda Brexit. Non solo il clima generale nell'Aula non è quello che il Primo Ministro si attendeva, ma addirittura deve constatare che le critiche più feroci al suo operato non provengono dai banchi che si trovano davanti a lui, ma da dietro, cioè dalle file del Gruppo conservatore. Compare per la prima volta sul proscenio di questa tragicommedia il suo vecchio compagno di scuola a Eton, Boris Johnson, che si produce in un memorabile discorso con cui smonta pezzo per pezzo l'impianto del *Cameron-Tusk Agreement*, bollandolo come una sciagura per la Gran Bre-

⁷⁴ Per un commento al *Cameron-Tusk Agreement* cfr. G. SALERNO, *Le decisioni del Consiglio europeo di febbraio: l'Unione europea ad una svolta*, in *Federalismi.it*, 4, 24 febbraio 2016.

tagna, e in cui annuncia che si metterà subito alla testa del fronte dei *Brexiters* durante l'imminente campagna referendaria.

Certo, si può legittimamente sostenere che buona parte delle critiche sollevate nei confronti del Primo Ministro apparissero ad un osservatore esterno e neutrale più come strumentali al posizionamento di alcuni notabili all'interno del Partito conservatore, tra cui appunto lo stesso Johnson, in vista di future battaglie per la leadership, che non la manifestazione di un giustificato dissenso su singoli punti. Ma ciò non toglie che cogliessero e interpretassero fedelmente umori realmente presenti presso vasti settori dell'opinione pubblica, e non necessariamente tutti collocati nel versante tory.

Letti questi avvenimenti alla luce del risultato referendario non si può non segnalare come quel duello "fratricida" nell'arena parlamentare abbia rappresentato un momento di svolta nell'intera vicenda Brexit e abbia segnato l'inizio della fine della carriera politica e istituzionale di David Cameron; mentre, per contro, abbia costituito il definitivo trampolino di lancio per le sorti di Boris Johnson, destinato a raggiungere obiettivi più rilevanti rispetto alla carica, peraltro ricoperta con notevole efficacia, di Mayor of London.

Come vedremo nel prossimo capitolo, la campagna referendaria si incaricò subito di confermare questa sensazione, rivelandosi uno snodo per molti versi drammatico della vita politica e istituzionale del Regno Unito.

CAPITOLO III

IL REFERENDUM BREXIT
NELLA *BRITISH CONSTITUTION*

Sommario: 1. La legge istitutiva del referendum. – 1.1. Il *Bill* proposto dal Governo. – 1.2. Il procedimento parlamentare. – 1.3. Gli emendamenti discussi. – 1.4. Il quesito referendario. – 1.5. Il significato politico della legge. – 2. La campagna referendaria. – 2.1. Il punto di vista di Cameron e la fissazione della data. – 2.2. Partiti e Comitati tra *Remain* e *Leave*. – 2.3. Una campagna pessima e drammatica. – 3. I risultati del Referendum Brexit. – 3.1. Una notte senza respiro. – 3.2. Tutti i numeri del voto. – 3.3. Le dimissioni di David Cameron. – 4. Riflessioni sul referendum nella Costituzione britannica. – 4.1. Sovranità parlamentare e volontà popolare: una *vexata quaestio*. – 4.2. Il referendum come strumento giuridico e politico ormai acquisito. – 4.3. Il dibattito sulla natura giuridica del Referendum Brexit. – 4.4. Il carattere asimmetrico del quesito. – 4.5. La valenza costituzionale del Referendum Brexit.

1. *La legge istitutiva del referendum*

1.1. *Il Bill proposto dal Governo*

Per un giurista continentale, e in particolare per un comparatista italiano, l'elemento che maggiormente colpisce nell'osservazione delle tematiche riguardanti il referendum nell'ordinamento del Regno Unito è la sostanziale assenza di vincoli giuridici nei confronti del Parlamento¹.

¹Naturalmente questa constatazione non vuole sottintendere alcuna meraviglia, né ingenuo stupore. Innanzitutto per le caratteristiche peculiari del diritto costituzionale britannico ma, più in generale, perché ogni ordinamento attribuisce un ruolo specifico al referendum e lo disciplina in maniera conseguente, così che il panorama comparativo risulta essere quanto mai variegato. A questo proposito cfr., tra gli altri, D. BUTLER and A. RANNEY (eds), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, American Enterprise Institute Press, Washington, 1994; M. QVORTRUP, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, II Edition, 2005; M. SETÄLÄ and T. SCHILLER (eds), *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation*, Routledge, London, 2009; S. TIERNEY, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012; M. QVORTRUP (ed.), *Referendums around the World: The Continued Growing Use of Direct Democracy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

Mentre in Italia i referendum popolari sono istituti previsti dalla Costituzione e le regole per la loro celebrazione sono dettagliatamente disciplinate da leggi ordinarie e da una ricca giurisprudenza, nel diritto costituzionale britannico la disciplina della democrazia diretta si sviluppa essenzialmente sul terreno della prassi politica contingente.

Ciò non significa che non esista alcuna normativa di carattere generale. Anche nel Regno Unito è prevista una legislazione in materia. Infatti, come sappiamo², per venticinque anni la legge che aveva istituito il referendum del 1975 sulla *membership* britannica nella Cee venne utilizzata come parametro legislativo di riferimento cui conformare le norme contenute nelle specifiche leggi istitutive dei numerosi referendum successivamente tenuti, ai diversi livelli territoriali. Poi questa funzione è stata assunta dal *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000* (PPERA)³, uno *statute* approvato da Westminster proprio per aggiornare e meglio precisare questa normativa. E tuttavia, entrambe le leggi si sono sempre limitate a disciplinare solo alcuni specifici aspetti relativi alla celebrazione di consultazioni referendarie⁴, come le attribuzioni della Electoral Commission o i controlli sulle entrate e sulle spese dei soggetti partecipanti alla campagna referendaria. Tematiche molto rilevanti ma che non delimitano in alcun modo i poteri del Parlamento britannico in relazione al «se», al «quando» e al «come» tenere un referendum, eccezion fatta per la prerogativa riconosciuta alla stessa Electoral Commission di cambiare il tenore letterale del quesito per renderlo più chiaro e accessibile all'elettore: comunque una funzione di carattere tecnico, non certo una manifestazione di indirizzo politico.

Così, il Parlamento rimane il padrone indiscusso dei caratteri politici e giuridici di ciascun referendum. O meglio, per essere più aderenti alla concreta realtà, il potere decisionale in materia è saldamente nelle mani del binomio governo/maggioranza parlamentare. Infatti, sulla base di preventivi accordi politici intercorsi all'interno della maggioranza (monocolore o di coalizione che sia), l'Esecutivo propone al Legislativo un *Bill* istitutivo che quest'ultimo discute e approva, solitamente nel testo voluto dal Primo Ministro. E naturalmente il percorso del Referendum Brexit non ha fatto eccezione rispetto a questo stato delle cose. Esaminiamolo *step by step*.

Come già ricordato, all'indomani del *Queen's Speech*, ovvero il 28 maggio 2015, primo giorno utile della nuova legislatura, il Governo Cameron provvede a presentare in Parlamento lo *European Union Referendum Bill 2015*, la cui inti-

² Cfr. *supra*, Capitolo I, par. 5.

³ Sul contenuto della legge e sulla prassi referendaria cfr. R. TAYLOR, *Referendums and Parliamentary Democracy. Debate on 19 July 2018*, in *House of Lords Library Briefing*, 13 July 2018.

⁴ Secondo A. RENWICK, *The future of Referendums: what role should they play and how should they be conducted*, in *LSE Brexit Blog*, 6 April 2018, p. 1: «But these rules were always incomplete: for example, they say nothing about who is entitled to vote in a referendum».

tolazione per esteso così recitava: «A Bill to Make provision for the holding of a referendum in the United Kingdom and Gibraltar on whether the United Kingdom should remain a member of the European Union».

Il testo originario constava di undici articoli, contenuti in sole cinque pagine, cui però erano affiancati tre complessi Allegati (*Schedules* che regolamentavano, in particolare, i finanziamenti e le spese della campagna referendaria, nonché tutti i relativi controlli) che portavano la lunghezza totale addirittura a 45 pagine.

I principali profili disciplinati dall'articolato riguardavano i poteri del Governo nella fissazione della data in cui la consultazione si sarebbe tenuta, la determinazione dei criteri per l'individuazione degli aventi diritto al voto, l'estensione a Gibilterra del territorio interessato alla celebrazione e all'esito del referendum⁵.

Ma la previsione più interessante era costituita dal tenore letterale che avrebbe dovuto avere il quesito. L'art. 1(4) così recitava: «The question that is to appear on the ballot papers is – “Should the United Kingdom remain a member of the European Union?”»⁶. Dunque, non si può mancare di sottolineare come l'Esecutivo avesse concepito un quesito referendario che denotava una chiara impostazione politica. Il fatto che portasse sulla scheda solo l'opzione *Remain*, a cui rispondere “Yes” o “No” (anche se l'opzione della risposta non era espressamente menzionata nel testo ma ovviamente era l'unica possibile sul piano logico), denunciava nella maniera più plastica l'intenzione del Governo di trasmettere al corpo elettorale una spiccata preferenza per il mantenimento della *membership* britannica nell'Unione Europea, naturalmente riveduta e corretta alla luce dei risultati della sua rinegoziazione: presupposto necessario, come sappiamo, per la convocazione del referendum e per la fissazione della sua data.

1.2. Il procedimento parlamentare

Sul piano della dialettica parlamentare il momento *clou* di tutto l'iter del disegno di legge fu sicuramente il vivace e approfondito *Second reading* che si tenne presso la House of Commons il 9 giugno 2015, animato innanzitutto dal Secretary of State Phillip Hammond e dal suo omologo nello Shadow Cabinet laburista Hilary Benn, con la supervisione di Mr. Speaker John Bercow.

Chi, come l'autore di questo volume, ha avuto la fortuna di potervi assistere dal vivo ricorda nitidamente che si trattò di una discussione, durata più di sette ore, in cui cominciarono ad emergere molte delle tematiche e delle criticità di

⁵Per una dettagliata illustrazione delle norme contenute nel testo originario presentato dal Governo Cameron alla Camera dei Comuni cfr. E. RIETVELD, *European Union Referendum Bill 2015-16*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07212, 3 June 2015.

⁶Inoltre l'art. 1(5) disponeva che: «In Wales, the following Welsh version of the question is also to appear on the ballot papers – “A ddylai'r Deyrnas Unedig ddal i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?”».

questa esperienza referendaria che poi avrebbero occupato la scena del dibattito politico e costituzionalistico per tutti gli anni successivi: il rapporto mai risolto tra Regno Unito e Unione Europea, il valore costituzionale del referendum, il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa, le conseguenze di un'eventuale fuoriuscita di UK dalla UE, il suo impatto sul piano giuridico, economico e sociale, e così via⁷.

Insomma, contrariamente ad una vulgata molto in voga, non è affatto vero che il Parlamento britannico abbia legiferato a cuor leggero sulla Brexit, a cominciare dalla legge istitutiva del referendum. Anzi, le forze politiche, in generale, e singolarmente alcuni notabili della vita parlamentare, talvolta esprimendo anche posizioni in aperto dissenso rispetto al Gruppo di appartenenza, avevano chiara fin dall'inizio la portata dell'evento su cui stavano discutendo, anche se ovviamente in quel momento non erano ancora in grado di focalizzare tutte le implicazioni che sarebbero emerse successivamente.

Inoltre, in quella occasione apparvero all'orizzonte anche le simulazioni e dissimulazioni che poi avrebbero caratterizzato la campagna referendaria. Per esempio, sul fronte degli euro-contrari si avvertiva già la tendenza a schivare le questioni più spinose che il recesso dall'Unione Europea avrebbe sollevato, sia riguardo ai nodi giuridici più intricati, sia in termini di sostenibilità economica. Mentre il fronte opposto era inevitabilmente indebolito, per lo meno sul piano dialettico, dal fatto che fosse in corso con la UE un negoziato finalizzato, da parte del Governo britannico, a portare radicali modifiche ai caratteri giuridici dell'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea. Una condizione che impediva ai parlamentari Conservatori filo-europeisti, pure molto attivi, di mostrare un eccessivo entusiasmo verso le istituzioni sovranazionali: terreno che infatti venne subito occupato dagli MPs Lib Dem e dello Scottish National Party⁸.

Infine, è significativo notare come nonostante il dibattito avesse segnato alcune profonde divisioni tra i partiti, e dentro i partiti, il voto espresso al termine del *Second reading* abbia fatto registrare una schiacciante maggioranza di 544 favorevoli al proseguimento dell'*iter legis* e solo 53 contrari. Un chiaro segnale del *favor* generalizzato da parte di una larghissima maggioranza dei Comuni verso l'opportunità di un pronunciamento popolare in questa materia.

Possiamo riflettere e discettare a lungo sul carattere di questa constatazione: se si tratti di una spia della prevalenza, anche in Gran Bretagna, di un afflato di stampo populista ormai dilagante quasi dappertutto oppure della sottolineatura dell'importanza del coinvolgimento dell'elettorato nelle decisioni più importanti come estrema affermazione dello spirito democratico. Sta di fatto che questa era

⁷ Cfr. House of Commons debates, *European Union Referendum Bill*, Second Reading, 9 June 2015.

⁸ Sul punto cfr. P. GOLDSMITH, *The 2015 EU Referendum Bill: five years on*, in *UK in a Changing Europe Blog*, 9 June 2020.

la tendenza di fondo della Camera dei Comuni, nonostante in Parlamento vi fosse una cospicua maggioranza favorevole alla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea. Una contraddizione che si può ritenere reale o solo apparente, ma che comunque va tenuta nel dovuto conto.

1.3. *Gli emendamenti discussi*

Durante l'esame del progetto di legge, la battaglia parlamentare fu condotta soprattutto su due profili: la fissazione dell'elettorato attivo e la definizione della maggioranza necessaria e sufficiente per prevalere nel referendum. Così, gli emendamenti più importanti in discussione riguardarono essenzialmente due profili⁹.

Da una parte, l'estensione del suffragio ai sedicenni e diciassetenni, sull'esempio della regola introdotta dal Parlamento di Edimburgo per il referendum scozzese del 2014¹⁰, e ai cittadini dell'Unione Europea residenti nel Regno Unito. Si trattava di due norme osteggiate dal Governo e dalla maggioranza conservatrice ma fortemente caldegiate dagli altri partiti.

Dall'altra, troviamo la richiesta, proveniente innanzitutto dal Gruppo Scottish National Party, di considerare vincente l'opzione dell'uscita dalla UE solo in caso di raggiungimento di una doppia maggioranza, cioè nell'intero Regno Unito e in ciascuna delle sue *four countries*¹¹.

La maggioranza conservatrice ebbe però buon gioco a rigettare tutte queste proposte emendative, imponendo sia il principio dell'unica maggioranza necessaria, da calcolare meramente *UK-wide*, sia la limitazione del suffragio ai maggiorenni, cittadini britannici (compresi quei *peer* che godono del diritto di voto alle elezioni locali o europee, pur essendo esclusi da quelle per la Camera dei Comuni), oppure cittadini irlandesi, di Cipro, di Malta o di un Paese del *Commonwealth* se residenti nel Regno Unito¹².

⁹ Rifletteremo successivamente sul significato politico di questi emendamenti e sulla contrarietà del Governo. Per il momento atteniamoci ai fatti e agli elementi oggettivi che li circostanziavano.

¹⁰ Su cui cfr. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, cit.

¹¹ Nell'elenco degli emendamenti presentati il 10 giugno per i lavori del Committee of the Whole House è possibile leggere quanto dichiarato dai presentatori, prime firme i maggiori del Gruppo Snp Salmond e Robertson, nel *Members' explanatory statement*: «This amendment imposes a double majority requirement for withdrawal, which would have to be supported by a majority the whole of the UK and by majorities in each of its four constituent parts».

¹² Mentre i cittadini britannici residenti all'estero hanno potuto votare solo se il loro status durava da meno di 15 anni. Su questa norma e sulle questioni giudiziarie che vennero sollevate contro di essa cfr. M. BARCZENTEWICZ, *Does UE Law Bind Parliament as to Withdrawal from the EU? British Expats and Their Right to Vote (Shindler)*, in *UK Const. Law Blog*, 16th June 2016. Inoltre, il diritto di voto era esteso ai cittadini di Gibilterra ed era precluso a quelli delle British Crown Dependencies, come Jersey, Guernsey e l'Isola di Man, poiché non fanno tecnicamente parte dell'Unione Europea.

In effetti, la Camera dei Comuni approvò già prima della pausa estiva alcuni emendamenti ma nessuno di essi toccava il nocciolo delle questioni politiche più rilevanti. Le modifiche, infatti, si limitavano a disporre il divieto di fissazione della data del referendum con quella già prevista dalla legislazione vigente per alcune elezioni nel Regno Unito nel mese di maggio del 2016, e intervenivano su talune riguardanti le spese per la campagna referendaria, in particolare innalzando i tetti di spesa in capo ai comitati elettorali per adeguarli all'inflazione maturata dall'approvazione del PPERA del 2000¹³.

La Camera bassa concluse la sua prima lettura il 7 settembre¹⁴, e dal giorno dopo il *Bill*, come emendato dai Comuni, passò all'esame dei Lords, con il *Second reading* fissato per il 13 ottobre. Dopodiché anche questa camera deferì l'esame in commissione allo Whole Committee anziché ad una Commissione *ad hoc*: a dimostrazione dell'importanza e della delicatezza del progetto di legge che stavano discutendo. In questa sede vennero approvati diversi emendamenti presentati direttamente dal Governo, aventi una natura quasi esclusivamente tecnica e riguardanti la disciplina delle donazioni in favore dei comitati elettorali e dei partiti, l'utilizzo dei registri elettorali, il coordinamento con il diritto vigente a Gibilterra¹⁵.

Ma il momento politicamente più importante dell'iter di fronte ai Lords si verificò il successivo 18 novembre, primo giorno di *Report Stage*. In quella sede, infatti, venne approvato, contro il parere del Governo, un emendamento che estendeva il diritto di voto ai sedicenni e diciassetenni. Poi il testo, provvisto di ulteriori emendamenti approvati su iniziativa del Governo, ebbe il suo *Third Reading* il primo di dicembre, venendo approvato. Infine, in sede di *Consideration of amendments*¹⁶, tra l'8 e il 14 dicembre, il procedimento legislativo trovò finalmente la sua conclusione con la bocciatura da parte della House of Commons, fortemente caldeggiata dall'Esecutivo e accettata dalla House of Lords durante il ping-pong, dell'emendamento sul voto ai minorenni.

Restava solo da compiere il passaggio finale che, come detto, avvenne il 17 dicembre 2015 con l'apposizione del *Royal Assent* da parte della Regina.

¹³ Su tutti questi aspetti cfr. E. RIETVELD, *European Union Referendum Bill 2015-16: Progress of the bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07249, 7 July 2015.

¹⁴ Con l'approvazione di un emendamento del Governo che estendeva l'incompatibilità del referendum con tutte le elezioni già fissate anche per il 2017. Sul punto, oltre ad un riassunto su tutto quanto accaduto nei diversi stages di fronte alla Camera dei Comuni, cfr. E. SCOTT, *European Union Referendum Bill 2015-16*, in *House of Lords Library Note*, n. 2015/033, 8 October 2015.

¹⁵ Per un elenco dettagliato relativo a questi emendamenti e a tutti quelli approvati nei diversi momenti della discussione davanti alla House of Lords cfr. E. UBEROI, *European Union Referendum Bill 2015-16: Progress of the bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07249, 3 December 2015.

¹⁶ Si tratta del c.d. ping-pong tra i due rami del Parlamento che si instaura qualora Comuni e Lords abbiano votato due testi non coincidenti.

1.4. Il quesito referendario

Al termine del lungo iter parlamentare, le Camere avevano prodotto un testo legislativo che preso nel suo insieme si presentava certamente come minuzioso e corposo, e con gli allegati ammontava a 68 pagine¹⁷. Un complesso articolato che testimoniava la delicatezza di questa *political issue* e il peso che il governo e le forze politiche attribuivano a questo appuntamento, così strettamente legato ai termini di un negoziato con le istituzioni europee, i cui punti nevralgici, come sappiamo, erano stati già esplicitati nella lettera ufficiale inviata da Cameron al Presidente del Consiglio Europeo Tusk il 10 novembre 2015, e che quindi si apprestava ad entrare nella sua fase decisiva.

La legge, pur richiamando la disciplina generale di cui al *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000* (e provvedendo anche in alcune parti a modificarne il contenuto in relazione al referendum in questione) disponeva specifiche norme relativamente alla campagna referendaria, ai controlli dei contributi finanziari e delle spese sostenute dai soggetti politici, e delegava al governo la possibilità di produrre un regolamento *ad hoc* che eventualmente divergesse rispetto alle norme generali in materia, previa consultazione con la Electoral Commission.

Ma ovviamente il punto cardine del disegno di legge non poteva che essere il quesito referendario. Il suo significato sostanziale doveva essere costituito da un interrogativo, da sottoporre al corpo elettorale, circa la volontà o meno che il Regno Unito rimanesse un membro dell'Unione Europea, cui gli elettori sarebbero stati chiamati a dare una risposta dopo la fine del negoziato intavolato tra il governo britannico e le istituzioni comunitarie, in una data stabilita a tempo debito dal Secretary of State, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017. Su questo significato sostanziale non vi potevano essere dubbi.

Più controverso, però, fu il modo di proporre la domanda, ovvero il quesito che formalmente avrebbe dovuto essere stampato sulla scheda elettorale. E, di conseguenza, le due risposte da porre in alternativa.

Ebbene, come ricordato, il *Bill* aveva introdotto una certa soluzione, che però venne respinta dalla Electoral Commission. In realtà la bocciatura della Commissione era facilmente prevedibile, visto che già all'epoca del *Wharton bill 2013* aveva proposto una formula più esplicita e chiara che comportasse la risposta

¹⁷ Cfr. *European Union Referendum Act 2015 – Chapter 36*. A questo *statute* bisogna aggiungere, per completare il quadro delle regole giuridiche che hanno disciplinato la celebrazione dello *European Union Referendum 2016*, anche due *statutory instruments* che il Governo sottopose all'attenzione e all'approvazione del Parlamento tra gennaio e febbraio dello stesso anno. Sui rilevanti aspetti di questa *secondary legislation* relativa al Referendum Brexit cfr. E. UBEROI- I. WHITE, *The EU Referendum Campaign*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7486, 25 February 2016, pp. 5-6. Per una dettagliata spiegazione della collocazione degli *statutory instruments* nell'ordinamento britannico e, in particolare, nelle procedure parlamentari cfr. R. KELLY, *Statutory Instruments*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 06509, 15 December 2016.

Remain o *Leave*¹⁸. Come disposto dal PPERA 2000, l'Electoral Commission durante l'iter parlamentare è chiamata a fornire un suo parere sulla formulazione del quesito proposta nel disegno di legge¹⁹. Tra le modalità con cui compie le sue valutazioni vi è l'ancoraggio ad un test a campione sulla popolazione, condotto da apposite agenzie di ricerca specializzate in questo tipo di sondaggi, per verificare come la formulazione del quesito venga accolta sul piano della chiarezza e dell'intelligibilità²⁰.

Dunque, il primo settembre 2015, prima del *Report Stage* ai Comuni, la Commissione raccomanda l'introduzione di un cambiamento nella formulazione del quesito e delle risposte, ovviamente sia in inglese sia nella versione in cimrico per il Galles²¹. Così durante il *Report Stage* del 7 settembre il Governo provide ad accogliere il tenore letterale suggerito dalla Commissione, riformulando il quesito nei seguenti termini: Art. 1(4) «Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?»; mentre il successivo art. 1(5) disponeva che le risposte alternative apparissero sulla scheda in questo modo: «Remain a member of the European Union» «Leave the European Union».

Infine, l'art. 1(6) prevedeva che in Galles il quesito e le risposte alternative, riportate anche nella locale lingua celtica, avessero il seguente tenore: «A ddy-lai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb

¹⁸Sul tema cfr. G. CARVALE, *Il "silenzio" dell'European Union Referendum Act 2015*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 99-101.

¹⁹Sui criteri con cui la Commissione svolge il suo compito si vedano due documenti della stessa, risalenti entrambi al novembre del 2009: *Referendum question assessment guidelines*; *Our approach to assessing the intelligibility of referendum questions*.

²⁰Nel caso della legge sul Referendum Brexit cfr. il report commissionato dalla Electoral Commission alla GfK: *Referendum on membership of the European Union: question testing. Report for the Electoral Commission exploring the intelligibility of the proposed European Union Referendum Bill (2015) question*, in cui, tra l'altro, si legge (p. 9): «The research suggests that the 2015 Bill Question and the non-Yes/ No question are suitable for use in a referendum. However, reflecting previous research findings, most consider the question structure of the non-Yes/ No question, which presents both voting options, more balanced».

²¹Cfr. *Electoral Commission recommends change to the EU Referendum question*, Press Release, 1 September 2015: «...it only sets out the "remain" option in the question, and the "yes" response is for the status quo. Consequently, while the question is not significantly leading, we have concerns about the perception that this question will encourage voters to consider one response more favourably than another. These views raise concerns about the potential legitimacy, in the eyes of those campaigning to leave and some members of the public, of the referendum result – particularly if there was a vote to remain a member of the European Union. The views of campaigners in particular provided an extra dimension that had not been available in our previous assessment. The Commission tested alternative questions and its assessment suggests that it is possible to ask a question which would not cause comparable concerns about neutrality, whilst also being easily understood. The Commission's research indicates that the alternative question it has proposed addresses the concerns about potential bias that were expressed».

Ewropeaidd?» «Aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd» «Gadael yr Undeb Ewropeaidd».

L'emendamento del Governo incontrava l'apprezzamento generale e venne pertanto approvato senza che si rendesse necessario procedere ad una votazione.

1.5. *Il significato politico della legge*

Così l'impianto normativo sulle cui basi celebrare il referendum sulla permanenza o meno del Regno Unito nell'Unione Europea era pronto e per la fissazione della data bisognava attendere solo la conclusione del negoziato con la UE che, come sappiamo, avvenne di lì a poche settimane, anche grazie alla forza impressa dalla legge al potere contrattuale del Primo Ministro. Una forza garantita più dai silenzi politici dello *statute* che non dai suoi numerosi dettagli tecnici²².

Come abbiamo visto, il Governo e la maggioranza conservatrice si erano mostrati ragionevolmente collaborativi con le istanze parlamentari tendenti a preparare una disciplina referendaria giuridicamente coerente e solida, mentre erano stati sordi a qualunque tentativo di introdurre norme che avrebbero potuto annacquare o per lo meno ridurre l'impatto politico della consultazione, e di conseguenza il potere contrattuale del Primo Ministro sul tavolo europeo. In particolare, questa fu la reale e concreta ragione delle bocciature dei due principali emendamenti proposti dalle opposizioni. Il voto ai minorenni, perché ritenuti, a torto o a ragione, tendenzialmente europeisti a priori; la doppia maggioranza perché capace di disinnescare alla radice il "pathos" referendario, visto che tutti sapevano che almeno due *Country*, Scozia e Irlanda del Nord, si sarebbero espresse a maggioranza contro il recesso dall'Unione Europea, come infatti è poi puntualmente avvenuto.

Come giudicare questo indirizzo di politica legislativa? Sorprendente e deprecabile? Direi proprio di no. Non bisogna mai dimenticare il background della prassi referendaria nel Regno Unito: il referendum non è un istituto costitu-

²² Come giustamente rileva anche CARVALE, *Il "silenzio" dell'European Union Referendum Act 2015*, cit., p. 106: «Il parlamento di Westminster, ad esempio, non ha introdotto nella legge alcuna disposizione relativa al *quorum* per la validità del voto [...]. Né ha previsto una soglia minima di voti favorevoli [...]. Né, tanto meno, ha introdotto la necessità di una doppia consultazione referendaria per confermare e rendere valido il risultato. Tutte disposizioni la cui introduzione avrebbe potuto essere giustificata per la rilevanza costituzionale della materia». Sul punto cfr. anche D. HOWARTH, *On Parliamentary Silence*, in *UK Const. Law Blog*, 13th December 2016, nonché S. SUTEU, *Brexit and the Courts: The Uncertain Fate of Constitutional Referendums in UK*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2018, pp. 751-764, secondo la quale (p. 761): «The piecemeal regulation of referendums in the UK may not be problematic in itself but it does create difficulties when it is incomplete and ambiguous, as was the case with the EU Referendum Act 2015». Forti esortazioni per un utilizzo del referendum più accorto e disciplinato si trovano espresse anche in L. ATKINSON and A. BLICK, *Referendums and the Constitution*, The Constitution Society, London, 2017, pp. 126-132.

zionale ma un mero strumento di lotta politica nelle mani del circuito della democrazia rappresentativa. Pertanto è non solo inevitabile, ma perfino coerente, che sia utilizzato da chi detiene (*pro tempore*) le chiavi di quest'ultima in un determinato momento storico.

Del resto, quando nel 2013 il Parlamento di Edimburgo aveva deciso l'estensione del diritto di voto ai sedicenni e diciassettenni, non lo aveva forse fatto perché il maggioritario Partito nazionalista scozzese era convinto che i più giovani fossero prevalentemente secessionisti?²³ Certamente sì, e del tutto legittimamente visto che si trattava di un tema riconducibile alle competenze del Parlamento devoluto e che l'*Edinburgh Agreement* stipulato tra Alex Salmond e David Cameron non lo impediva in alcun modo. Anche in quel caso la mano del legislatore fu mossa esclusivamente da comprensibili interessi politici²⁴.

Tutta questa impostazione può lasciarci attoniti e sgomenti, noi così abituati a trattare il referendum su basi completamente diverse, ma è bene ribadire che le nostre reazioni sono del tutto inconferenti rispetto al contesto britannico, per lo meno finché quest'ultimo continuerà a muoversi sui binari descritti ed esaminati. E se questa considerazione vale per il referendum, non di meno è valida per tutta la vicenda Brexit: una storia prettamente britannica che come tale deve essere letta e interpretata, pena il rischio di non comprenderne gli stilemi di fondo.

2. La campagna referendaria

2.1. Il punto di vista di Cameron e la fissazione della data

Dunque, fino a questo punto i piani del pokerista Cameron erano stati perfettamente rispettati. In entrambi i due tavoli su cui stava giocando le partite decisive della sua carriera di statista aveva vinto tutte le mani, incassando cospicui guadagni in termini di vantaggi politici immediati, autorevolezza sullo scacchiere internazionale, leadership del popolo britannico. Avendo capito che i due

²³ Per non parlare delle norme che, da una parte, estendevano la franchigia ai cittadini dell'Unione Europea residenti in Scozia, anche da poche settimane, prima del 18 settembre 2014 (*Independence Referendum Day*), ritenuti simpatizzanti della causa indipendentista di una Scozia filo-europea contro un'Inghilterra sempre sull'orlo dell'isolazionismo, mentre dall'altra escludevano dal diritto di voto gli scozzesi non residenti in Scozia, a loro volta ritenuti potenziali antipatizzanti della cultura secessionista. Elucubrazioni politiche tanto legittime quanto aleatorie, visto anche il risultato finale favorevole allo schieramento unionista, e che tra l'altro determinarono il paradosso che non potette votare nemmeno il celebre attore Sean Connery, residente negli Stati Uniti ma per decenni convinto testimonial dell'indipendentismo scozzese propugnato dallo Scottish National Party: un paradosso nel paradosso, considerato che egli assurse alla fama mondiale come protagonista della saga di 007, Agente segreto al servizio di Sua Maestà britannica.

²⁴ Sul punto cfr. FROSINI e TAGIURI, *Votare per il referendum: quali regole?*, cit., pp. 309-310.

binari attivati contemporaneamente erano sì indipendenti, ma non paralleli, aveva cominciato a indirizzarli in maniera tale che si condizionassero a vicenda, e così diventassero per lui funzionali a portare a casa il risultato desiderato.

La dimostrazione più evidente di questo stato di cose fu la decisione, assunta all'indomani della stipulazione dell'Accordo con Tusk e l'intera Unione Europea, di convocare subito il referendum, con la fissazione della fatidica data per giovedì 23 giugno 2016, lasciando solo il tempo previsto dal *EU Referendum Act* per la durata della campagna elettorale. Una chiara manifestazione della volontà di capitalizzare i successi ottenuti, nella prospettiva di conseguire di lì a qualche mese una vittoria su tutto il fronte politico, interno ed esterno: la conferma popolare ai nuovi termini della *membership* britannica da lui abilmente strappati ai negoziatori UE, la cancellazione delle storiche pulsioni isolazioniste domestiche (così come due anni prima aveva posto fine alle ataviche tentazioni secessioniste degli scozzesi), il definitivo consolidamento della sua leadership nel partito e della sua premiership nelle istituzioni. Insomma, prospettive che definire rosee era poco, visto che toccavano quella dimensione storica che nel passato aveva consacrato i grandi Primi Ministri.

E tuttavia, di fronte a queste ragionevoli aspettative ancorate al punto di vista di David Cameron, fin da subito si affacciarono alcune criticità che sulle prime potevano pure sembrare marginali, ma che durante la campagna elettorale si riveleranno molto insidiose per il Primo Ministro e per tutto il fronte *pro-Remain*.

2.2. Partiti e Comitati tra Remain e Leave

Il problema più preoccupante per il Primo Ministro era costituito dalle profonde divisioni interne al suo partito, che finivano per riflettersi perfino nella compagine governativa. Di Boris Johnson e della sua capacità di cogliere al volo l'occasione per scalare i gradini della politica nazionale abbiamo già detto. Ma purtroppo per Cameron anche diversi ministri del suo Governo si schierarono risolutamente per il *Leave*. Per esempio, il Ministro della giustizia Michael Gove, secondo il quale il «Regno Unito starà meglio» fuori dall'Unione Europea²⁵. In tutto furono addirittura sei i ministri in carica che si espressero a favore del recesso, costringendo così il Primo Ministro ad accettare di fatto una sorta di *agreement to differ*, come del resto aveva fatto anche Harold Wilson nel 1975 sul versante laburista²⁶.

²⁵ Cfr. FROSINI, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, cit., pp. 77-78.

²⁶ Il tema della responsabilità collettiva in capo ai membri di un Esecutivo e la sua possibile sospensione di fronte ad una *issue* specificamente determinata, per un tempo breve e definito, risulta essere particolarmente spinoso per la Costituzione britannica. Per una accurata ricostruzione dei suoi canoni storici e della vicenda del 1975 cfr. il capitolo 4: *Europe and the Collective Responsibility of Ministers* del volume di BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., pp. 113-134.

Iniziava così una campagna referendaria in cui il sistema politico si polarizzava attorno ai due comitati, *pro-Remain* e *pro-Leave*, al cui interno si trovavano autorevoli esponenti sia dei Conservatori che dei Laburisti²⁷. Una trasversalità per nulla sorprendente se solo consideriamo la storia, già ampiamente ricostruita, delle divisioni interne ai due partiti maggiori per tutti i decenni che vanno dal Secondo dopoguerra ad oggi. A ben vedere con queste premesse sarebbe stato del tutto utopistico pensare che tutti gli esponenti Conservatori e Laburisti si sarebbero schierati con le leadership dei loro partiti a favore del mantenimento del Regno Unito nell'Unione Europea: un'utopia antistorica, appunto.

E non si dimentichi un altro elemento di relativa debolezza per il fronte dei *Remainers*. Nel 2015, pochi mesi dopo la sconfitta alle *General Elections*, il Partito laburista durante la Convention nazionale sostituisce Ed Miliband con Jeremy Corbyn, cioè un antico esponente di quella *left-wing* che nel 1975 aveva costretto Wilson a tenere il primo Referendum Brexit. Naturalmente molta acqua era passata sotto i ponti dai fasti anticapitalistici degli anni Settanta, ma l'impronta di questo vecchio parlamentare non era molto cambiata. Certo, ora guardava con favore al mantenimento della membership britannica ma la sensazione che trasmetteva era sempre quella di un politico costretto a scegliere il meno peggio in un momento contingente, in attesa di un messianico futuro fatto di collettivismo antimercatista. Dunque, non la condizione migliore per trascinare le folle verso sentimenti filo-europeisti.

Filo-europeismo che invece accomunava tutti gli esponenti Liberal Democrats e quelli dello Scottish National Party, questi ultimi però particolarmente attivi solo in Scozia, dove la maggioranza era già *naturaliter* propensa a rimanere nella UE.

Ovviamente il quadro si completava con il posizionamento dello Ukip di Nigel Farage come punta di lancia degli euro-contrari: lui sì davvero pronto ad una lotta tonitruante e a tratti anche sguaiata.

Insomma, un quadro politico piuttosto frastagliato e confuso²⁸, in cui ambe-

²⁷ Il primo prese il nome di *Britain Stronger in Europe* [BSiE], ed era composto da autorevoli esponenti Conservatori, Laburisti, liberaldemocratici e verdi. L'Snp costituì un suo Comitato per rendere più efficace la campagna in Scozia. Però deve essere anche sottolineato che, poiché molti rappresentanti e attivisti Laburisti non gradivano fare la campagna referendaria al fianco del Primo Ministro, venne costituito pure un apposito Comitato laburista, presieduto dall'ex Home Secretary Alan Johnson. Articolazioni forse eccessive, che probabilmente non giovarono alla chiarezza e all'efficacia della campagna del *Remain* complessivamente *intesa*. Diversi furono anche i comitati per il *Leave* ma quello ufficiale si chiamava *Vote Leave* e ne facevano parte MPs e Lords Conservatori, Laburisti, oltre all'unico parlamentare dello Ukip Douglas Carswell.

²⁸ Per una descrizione analitica degli schieramenti in campo, nonché delle divisioni interne ai partiti e ai gruppi parlamentari, cfr. G. MARZULLI, *Il referendum sulla Brexit: profili costituzionali della campagna referendaria e del suo esito*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 127-133, nonché SAVASTANO, *Uscire dall'Unione Europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, cit., pp. 47-51.

due i fronti ritenevano di avere parecchie frecce al loro arco, salvo scoccarle nel modo più accattivante e propagandisticamente efficace²⁹.

Sulla base di queste premesse apparve subito chiaro che le cose non stavano esattamente come se le era immaginate Cameron. La realtà era molto più sfaccettata, complicata e pericolosa per le ambizioni cullate dal Primo Ministro, secondo il quale sarebbe stato sufficiente illustrare al corpo elettorale i lusinghieri risultati raggiunti grazie all'Accordo sullo status speciale del Regno Unito³⁰.

E invece, contrariamente a quanto auspicato, sarebbero risultate determinanti le lunghe e tormentate settimane di campagna referendaria³¹.

In particolare, buona parte della partita si sarebbe giocata sulla capacità di ciascun leader politico non solo di toccare gli argomenti più convincenti, ma di farlo con modalità seduttive e affascinanti. Insomma, a dispetto delle minuziose regole d'ingaggio previste dalla legge istitutiva per la propaganda referendaria³², si profilava una lunga e difficile campagna all'insegna della demagogia e del populismo: un terreno ontologicamente favorevole al fronte *pro-Leave*, anche se, per la verità, entrambi gli schieramenti condussero una campagna che per toni e argomentazioni non rispecchiò minimamente i consueti canoni della tradizione politica britannica³³.

²⁹ Ricostruisce i principali caratteri politici della campagna referendaria M. DUNNE, *The United Kingdom, the European Union and the British Referendum of June 2016. Part II: The Great Debate and the Result*, in *Percorsi Costituzionali*, 1, 2017, pp. 369-406.

³⁰ Sul punto cfr. FROSINI, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, cit., p. 79.

³¹ Inoltre non bisogna dimenticare che Cameron e il suo Governo dovevano sottostare alle cosiddette *Purdah rules*, ovvero alle norme previste da diverse leggi dell'ordinamento britannico, tra cui il PPERA 2000 e lo *European Union Referendum Act 2015*, secondo cui durante una campagna elettorale o referendaria i *public bodies* si devono attenere a precise forme di *self-restraint* e possono produrre materiale informativo solo fino a 28 giorni prima della data del voto. Nel caso specifico, la campagna prese formalmente il via il 15 aprile e l'ultimo giorno utile ai fini appena ricordati era il 27 maggio. Sul punto cfr. CARVALE, *Il "silenzio" dell'European Union Referendum Act 2015*, cit., p. 103. Per un'utile guida a queste articolate norme cfr. LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION, *Purdah: A short guide to publicity during the pre-election period*, Local Government House, London, March 2016.

³² Per una sintesi ragionata delle regole della campagna referendaria del 2016, determinate dal combinato disposto del PPERA 2000 e dello *European Union Referendum Act 2015*, cfr. G. BERMAN, *A short guide to the EU referendum*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07591, 17 May 2016.

³³ Il più importante documento informativo a favore del *Remain* prodotto direttamente dal Governo fu un *leaflet* contenente la spiegazione delle ragioni per cui il Regno Unito avrebbe dovuto rimanere nell'Unione Europea, e ovviamente si faceva ampio riferimento alle condizioni della nuova *membership*. Fu pubblicato prima dell'inizio ufficiale della campagna referendaria e recapitato a casa dei cittadini tra metà aprile e inizio maggio. Per reperire tutte le informazioni su questo documento cfr. I. WHITE e N. JOHNSTON, *The Government leaflet on the EU Referendum*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7579, 4 May 2016, dove si trova anche un interessante confronto con le *good practice* in tema di referendum contenute nel Venice Commission's Code.

Inoltre, un ruolo controproducente lo giocarono anche i fautori stranieri del *Remain*. Dai vertici delle istituzioni comunitarie, dalle capitali dei principali Stati-membri, e soprattutto dalla Casa Bianca, arrivarono ripetuti *endorsement* in tal senso, nonché pressanti inviti al popolo britannico perché non commettesse l'errore di isolarsi, voltando le spalle a decenni di cooperazione nelle strutture sovranazionali. Una linea quanto mai improvvida, che denuncia l'incapacità di tenere conto del background di un popolo da parte di élite politiche mondiali sopraffatte dall'esigenza quotidiana di alimentare il magazzino delle dichiarazioni, tanto inevitabili quanto insulse. Di fronte ad un popolo storicamente refrattario a qualunque imposizione proveniente dall'esterno, la cosa più assurda che si possa fare è dargli l'impressione di volerne coartare la volontà, anche solo con pressioni di carattere verbale. E ciò è ancor più vero quando, come in questo caso, era di fatto in gioco anche la visione sovranista della cultura britannica, che semmai avrebbe dovuto essere arginata e non provocata.

E infatti astutamente il *Leave* puntò buona parte delle sue carte soprattutto sulla necessità di recuperare sovranità in capo alle istituzioni del Regno Unito, additando l'Unione Europea come il principale nemico del popolo inglese e la responsabile di tutti i mali che affliggono le classi meno fortunate: gli immigrati che si accaparrerebbero il lavoro e godrebbero dei benefici di un welfare troppo generoso con gli stranieri, l'eccesso di regole imposte da Bruxelles che finirebbero per creare solo enormi difficoltà alle imprese locali, la volontà dell'Unione di uniformare tutto, appiattendolo costumi e tradizioni dei popoli³⁴.

Secondo questa impostazione solo uscendo dall'Unione la Gran Bretagna avrebbe potuto ricominciare a gestire in proprio le ingenti risorse oggi destinate al bilancio comunitario, dirottandole sul Servizio sanitario nazionale (NHS), sul sistema educativo, sulla sicurezza, e così via. Tutti argomenti che indubbiamente presentavano aspetti di concretezza e serietà ma che il Comitato del *Leave* esasperava a tal punto da renderli del tutto irrazionali per dimensioni e modalità.

Dall'altra parte, il *Remain* giocò una partita completamente sulla difensiva, non cercando mai un approccio positivo che qualificasse l'Europa come fattore di progresso, per esempio in tema di difesa dei meccanismi del mercato comune o di interscambio culturale soprattutto tra i giovani. Preferiva invece mostrare la

Le reazioni alla diffusione del documento non si fecero attendere. Il fronte *pro-Leave* raccolse 200.000 firme in calce ad una *E-petition* che stigmatizzava la presa di posizione del Governo, sottolineando in particolare come fosse stato deprecabile l'utilizzo al tal fine di fondi pubblici (9,3 million £), che venne dibattuta dalla Camera dei Comuni il 9 maggio. Inoltre, alcuni leader si espressero con parole infuocate; tra questi, Boris Johnson ebbe ad affermare che si era trattato di una «crazy waste of money». Anche la Electoral Commission produsse un documento: un booklet dal taglio meramente informativo, che tra l'altro conteneva un link agli website dei due Comitati ufficiali.

³⁴Per una compiuta analisi delle argomentazioni più forti della campagna del *Leave* cfr. C. GRANT, *How Leave outgunned Remain: The battle of the 'five Ms'*, Center for European Reform, London, 25 June 2016, pp. 1-6.

permanenza in Europa come una sorta di “meno peggio”, il male minore rispetto ad un’uscita che inevitabilmente avrebbe causato un disastro economico.

Il piombo nelle ali della campagna *Remain* va individuato in un equivoco, latente ma presente in profondità. All’interno del Comitato convivevano anime diverse portatrici di impostazioni e prospettive non sovrapponibili. Vi erano sinceri europeisti, per i quali l’Unione Europea magari era una costruzione da rivedere e ristrutturare, ma anche un’occasione di integrazione tra i popoli europei, a cui la Gran Bretagna avrebbe dovuto dare un fattivo contributo; ma la parte del leone, almeno sul piano quantitativo, la facevano inveterati euroscettici (tra cui lo stesso Primo Ministro e buona parte del Partito conservatore), che continuavano a interpretare i rapporti del Regno Unito con l’Europa continentale sostanzialmente come un’area di libero scambio, imprescindibile per garantire la crescita economica di tutti gli Stati partecipanti ma da non trasformare mai in un’entità politica a tutti gli effetti³⁵.

È proprio in questa difficile convivenza che vanno ricercati i limiti di una proposta favorevole alla permanenza nell’Unione ma incapace di trasmettere passione e visione. In una campagna caratterizzata dall’esibizione al popolo di paure speculari, era plausibile che il *Leave*, univocamente composto da esponenti risolutamente contrari alla permanenza nell’Unione, potesse contare su una propaganda più efficace e penetrante, capace di fare maggiormente leva su un impasto di sentimenti popolari in grado di coniugare orgoglio nazionale, specificità britanniche, inquietudini socio-economiche presenti soprattutto in quelle aree dell’Inghilterra e del Galles che avevano maggiormente sofferto l’aumento delle diseguaglianze³⁶.

2.3. Una campagna pessima e drammatica

E oggi sappiamo che il risultato ha appunto finito per premiare chi aveva puntato su questa miscela esplosiva di livore sociale e carattere insulare. E a nulla vale ora recriminare sul fatto che fosse apparso fin da subito evidente come le mirabolanti promesse di chi propugnava l’uscita dalla UE come la panacea di tutti i mali del Regno Unito fossero solo dei *ballon d’essai* tanto luccicanti quanto inconsistenti. Ne fu un esempio la pessima figura fatta dall’ineffabile Farage di fronte ad una giornalista televisiva che qualche giorno dopo il voto gli chie-

³⁵ A questo proposito appaiono molto significative le parole con cui Cameron concluse un discorso pronunciato a Vauxhall il 10 marzo 2016: «As I’ve said before, I don’t love Brussels; I love Britain – and my mission is to make it greater still. Looking at what the experts say and the way the evidence points and viewing it all in the light of our financial security, and what makes our people better off, I believe the best way to do that is by remaining in a reformed Europe. And I hope that’s what we’ll do – for the sake of every family in our great nation».

³⁶ Interessanti riflessioni sulle *issues* della campagna referendaria sono proposte da D. TORRANCE, *A Guide for Voters*, Luath Press Limited, Edinburgh, 2016, sections 8-12.

deva conto dell'affermazione da lui sostenuta nelle settimane precedenti secondo cui i risparmi assicurati dall'uscita dall'Unione Europea avrebbero consentito di trasferire al National Health Service circa 350 milioni di sterline a settimana: una *boutade* talmente destituita di fondamento da costringerlo a riconoscere di avere commesso "a mistake". Un episodio deprecabile, assunto a simbolo di una classe politica che, su entrambi i fronti, si è dimostrata inadeguata alla delicatezza del momento.

Una inadeguatezza che per la verità investe anche il ruolo dei media, figli di una tradizione anglosassone che li definisce come *watch dog* del potere a protezione della democrazia, del diritto dei cittadini ad essere informati, del controllo nei processi decisionali. Non sembra di poter affermare che nell'occasione specifica abbiano assolto pienamente a queste funzioni. Nel loro complesso, alla spiegazione razionale e oggettiva della posta in gioco, delle non semplici implicazioni giuridiche ed economiche della scelta da compiere, delle motivazioni sottostanti alle posizioni assunte dalle forze politiche, spesso hanno preferito diventare parte integrante, su un fronte o sull'altro, della battaglia politica che stava andando in scena, non riuscendo così a sottrarsi allo sterile chiacchiericcio e anzi diventandone co-protagonisti.

Solo per fare un esempio, forse banale ma eloquente: perché l'ineffabile Farage non è stato inchiodato dalla stampa alla menzionata sciocchezza sul NHS alcuni giorni prima della celebrazione del referendum, invece che a cose fatte, quando era ormai giuridicamente inutile?

Comunque, anche a prescindere da tutte queste considerazioni, non si può non rilevare come quella per il Referendum Brexit sia stata di gran lunga la peggiore campagna politica della storia britannica, per lo meno da quando il sistema è divenuto una compiuta democrazia di massa³⁷.

Inoltre, come si ricorderà fu perfino solcata dall'omicidio della giovane e combattiva parlamentare laburista, nonché appassionata attivista del Comitato *pro-Remain*, Jo Cox³⁸, uccisa a coltellate da uno squilibrato che l'aveva presa a simbolica incarnazione di tutti i fantasmi che abitavano il suo cervello. Purtroppo non un fatto isolato nella vita pubblica britannica³⁹, ma reso ancor più drammatico perché avvenuto nel pieno di una vicenda che stava spaccando il

³⁷ Questo giudizio vale anche al netto di tutte le inchieste, giudiziarie e giornalistiche, che si sono occupate dei condizionamenti illeciti, anche di provenienza straniera, che si sono abbattuti sul regolare funzionamento della campagna referendaria. Sul tema cfr. N. JOHNSTON and J. WOODHOUSE, *EU referendum and alleged breaches of election law (Emergency Debate)*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8272, 27 March 2018.

³⁸ Sulla sua figura e sull'eredità che ha lasciato nella politica britannica cfr. R. KELLY, *The Legacy of Jo Cox*, in *House of Commons Library Debate Pack*, n. CDP-0137 (2021), 3 September 2021.

³⁹ Basti menzionare l'omicidio del parlamentare tory David Amess, avvenuto il 15 ottobre 2021 in una chiesa durante uno dei consueti incontri settimanali con gli elettori.

Paese e per l'emersione delle simpatie politiche verso l'estremismo anti-europeo dichiarate dall'assassino stesso.

Insomma, non certo una bella pagina per la democrazia britannica, a prescindere dal risultato finale. A dimostrazione che tutti i sistemi democratici, anche quelli più avanzati e collaudati, sono sempre esposti a momenti difficili in cui le proprie consuete direttrici cedono spazio alle sirene della violenza, verbale e non solo, della mistificazione e del semplicismo. È importante rendersene conto per intervenire sui necessari anticorpi, riguardanti sia la classe politica sia il corpo elettorale, in tempi normali, lontano dalle contese più affilate, perché altrimenti poi è troppo tardi.

Una preoccupazione che sembra animare anche la Electoral Commission che pochi mesi dopo pubblica un Report in cui analizza tutti i profili critici della legislazione e della campagna referendaria, suggerendo alle istituzioni politiche una serie di modifiche normative volte a rendere le future esperienze referendarie più corrette sul piano del rispetto dei principi democratici⁴⁰.

3. I risultati del Referendum Brexit

3.1. Una notte senza respiro

Durante tutta la campagna referendaria furono resi noti i risultati di numerosi sondaggi demoscopici. Fu chiaro fin da subito che il Paese fosse spaccato in due parti sostanzialmente equivalenti. Pertanto, qualunque opzione avesse alla fine prevalso, il divario sarebbe stato abbastanza contenuto.

Comunque, la tendenza manifestata da queste rilevazioni attribuiva un costante vantaggio al *Remain*, sebbene con una quota non irrilevante di indecisi ancora presente nelle imminenze del Referendum Day.

E tuttavia non bisogna dimenticare che, a mostrare una situazione ancora più in bilico, un'analisi di lungo periodo dell'Opinion polls track, risalente addirittura al mese di settembre del 2015, metteva in evidenza un progressivo assottigliamento della forbice, tanto che a pochi giorni dal voto sembrava essersi quasi del tutto azzerata⁴¹.

Ma accanto alle indagini statistiche fondate sulla scientificità del metodo a campione, esisteva un altro canale importante per capire gli umori del Paese e preve-

⁴⁰ Cfr. THE ELECTORAL COMMISSION, *The 2016 EU referendum. Report on the 23 June 2016 referendum on the UK's membership of the European Union*, September 2016. Per la sintesi di un dibattito sulle risultanze di questo Report cfr. A. QUIRK, *The regulation of the EU referendum: lessons to be learned*, in *constitution-unit.com*, 3 November 2016.

⁴¹ Tutte queste controverse linee di tendenza sono trattate con grande chiarezza in E. UBEROI, *European Union Referendum 2016*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. CBP 7639, 29 June 2016.

dere il risultato finale: l'attività degli allibratori, termometro da non trascurare in un Paese di scommettitori incalliti. Ebbene, anche le antenne di costoro avevano captato per settimane una leggera prevalenza per il mantenimento dello status quo, alimentando così le speranze di Cameron e di tutto il fronte europeista.

Sulla base di queste premesse nella serata di giovedì 23 giugno inizia il rituale spoglio delle schede referendarie⁴²: è il momento del *redde rationem*. Finalmente verrà tagliato il nodo gordiano che tormenta da anni la politica britannica.

La notte si apre con un trend favorevole al fronte europeista: i primi responsi scrutinati, per la verità molto parziali e limitati, decretano un vantaggio piuttosto marcato per il *Remain*. La tendenza appare talmente evidente che attorno a mezzanotte arriva una dichiarazione alla stampa di Nigel Farage che, pur a denti stretti, riconosce che le cose si stanno mettendo male per loro, prospettando un'imminente sconfitta.

E tuttavia la realtà era ben diversa, e non si stava tenendo nel dovuto conto il fatto che fino a quel momento erano pervenuti i risultati finali soprattutto di zone del Paese che a priori erano attribuibili in larga misura al *Remain*, come per esempio la Londra cosmopolita e del business internazionale.

La situazione inizia a prendere un'altra piega quando, dopo circa un'ora, cominciano ad arrivare i primi riscontri dalla cintura industriale del nord dell'Inghilterra. Qui la tendenza prevalente assume un volto marcatamente *pro-Leave*. Si tratta di un segnale politicamente di grande importanza. Lo schieramento europeista, infatti, metteva in gran conto un voto favorevole proveniente dalle aree storicamente simpatizzanti dei Laburisti, per controbilanciare l'ala sovranista dei Tory fortissima in particolare nel cuore rurale della country, e invece appare sempre più evidente con il passare delle ore come presso questo elettorato non si sia mai sopito quel senso di fastidio, o addirittura di avversione, alle istituzioni europee, a cominciare dal Mercato Comune, che aveva portato una parte del partito a chiedere il referendum nel 1975⁴³.

Un pessimo segnale per il *Remain*, che durante il corso della notte troverà sempre maggiori conferme e che all'alba si concretizzerà in una bruciante sconfitta: *Leave* 51,9%; *Remain* 48,1%⁴⁴.

Contrariamente a quanto previsto dalla maggior parte dei sondaggisti e dei bookmakers, l'elettorato britannico si è espresso a favore della fuoriuscita del

⁴² Per una illustrazione delle modalità di spoglio e conteggio delle schede cfr. N. JOHNSTON, *EU Referendum – the count*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7588, 12 May 2016.

⁴³ Segno evidente che nel Partito laburista persiste un'anima antagonista che ha attraversato la stagione del riformismo blairiano per riproporsi con gli antichi stilemi nella leadership di Corbyn: un assetto politico interno al partito che certo non poteva favorire un afflato filo-europeista della parte più nostalgica dell'elettorato.

⁴⁴ Il risultato finale ufficiale viene dichiarato a Manchester dalla Chief Counting Officer, Jenny Watson, alle 7,51 di venerdì 24 giugno.

Regno Unito dall'Unione Europea. Un autentico shock, su entrambe le sponde della Manica, e dell'Atlantico.

Come ha scritto con efficace sintesi Sara B. Hobolt: «The Brexit vote also represents a victory for the populist forces that have gained ground in electoral contests across Europe in recent years, generally fuelled by worries about immigration, lack of economic opportunities and anger with the political class»⁴⁵.

3.2. Tutti i numeri del voto

Apparentemente un qualsiasi voto referendario sembra sempre di semplice interpretazione, soprattutto se raffrontato a quello di un'elezione politica, se non altro perché costruito concettualmente sulla base di un sistema binario: Sì-No. E invece in alcuni casi proprio la struttura lineare postula la necessità di un'analisi quanto mai attenta delle cifre del voto, e il caso in esame risulta particolarmente interessante anche da questo punto di vista⁴⁶.

Per capire fino in fondo le ragioni della decisione del corpo elettorale è importante riflettere sul tasso di partecipazione, sulla distribuzione territoriale del voto e del non-voto, sul rapporto tra opzioni in campo e parametri anagrafici o sociologici. Qui ci limiteremo a sottolineare alcuni sintetici profili statistici, piuttosto significativi per la comprensione dei fenomeni sia relativamente alle scelte adottate dagli elettori, sia riguardo alle prospettive politiche e costituzionali che la vittoria del *Leave* ha aperto fin da subito. Ovviamente, per procedere in questo senso faremo esclusivamente riferimento ai dati ufficiali forniti dai *public offices* preposti⁴⁷.

Il punto di partenza è il numero degli aventi diritto al voto: 46.501.000.

Sul piano cronologico, il primo elemento di interesse che incrociamo è costituito dal livello del *Turnout*, cioè il tasso di partecipazione al voto. Il dato aggregato ci dice che è stato del 72,2%, pari a 33.577.342 votanti. Si tratta di una quota certamente abbastanza alta per i consueti standard elettorali britannici⁴⁸, e tuttavia non altissima se solo si considera, da una parte, la posta in gioco, obiettivamente molto consistente a prescindere dalle opinioni di ciascun cittadino, e, dall'altra, che meno di due anni prima in Scozia l'affluenza alle urne per il referendum secessionista era stata dell'84,6%.

⁴⁵ S.B. HOBOLT, "A victory for ordinary people": Why did the voters choose Brexit?, in *Policy-network.net*, 29 June 2016, p. 1.

⁴⁶ Cfr. F. SAVASTANO, *Brexit: un'analisi del voto*, in *Federalismi.it*, 29 giugno 2016.

⁴⁷ Una buona quantità di questi numeri sono riportati in modo chiaro e ragionato in UBEROI, *European Union Referendum 2016*, cit.

⁴⁸ Solo per fare qualche significativo esempio: General Elections 2015 – 66,2%; Referendum elettorale 2011 – 42%; Referendum Brexit 1975 – 64%.

Ma forse più interessante è il dato disaggregato *country by country*, perché segnala che dove ha prevalso il *Leave*, cioè Inghilterra e Galles (come vedremo subito), hanno registrato un *turnout* sostanzialmente nella media⁴⁹, mentre in Scozia è stato del 67,2% e in Irlanda del Nord addirittura del 62,7%⁵⁰. È possibile ipotizzare che alla base di questi dati sia stata presente nelle due *country Remainer* anche una sorta di silenziosa protesta contro il complesso dell'operazione Brexit, ma se così fosse non si sarebbe trattato di una mossa particolarmente scaltra, soprattutto se consideriamo l'entità non enorme del divario finale tra *Remain* e *Leave*.

E allora, entriamo nei meandri del risultato finale, provando a disaggregare il già menzionato 51,9% a 48,1% a favore del *Leave*.

Intanto bisogna precisare che in termini assoluti quelle percentuali corrispondono a 17.410.742 contro 16.141.241. Dunque, un divario di poco meno di 1,3 milioni, pari al 3,8%: consistente e indiscutibile, anche se ovviamente non può essere certo definito come schiacciante e incolmabile⁵¹.

Sul piano politico, questi numeri ci dicono una cosa molto semplice e disarmante: l'esito è stato questo ma, con una campagna più efficace da parte del fronte europeista, le cose avrebbero potuto andare molto diversamente. E tuttavia la logica referendaria, voluta in questi termini dalle istituzioni rappresentative, corrisponde alla metafora della fotografia, nel senso che il voto ci restituisce l'immagine fedele dell'opinione pubblica nell'istante esatto in cui viene espressa, e a nulla vale recriminare ventilando l'impressione che in quel momento il corpo elettorale non fosse sufficientemente informato sulle molteplici sfaccettature della questione su cui stava prendendo una così importante decisione.

In realtà, nella legge istitutiva le norme sul diritto dei cittadini ad essere informati non solo erano presenti ma per certi aspetti erano anche piuttosto circostanziate. Il problema è che nelle democrazie contemporanee, che per loro natura mobilitano numeri altissimi, il tema della conoscenza non si esaurisce in alcune norme giuridiche, pur pregevoli sul piano formale, ma abbraccia dinamiche sociali molto più vaste e di lungo periodo.

Nel caso specifico, se dopo oltre quarant'anni di appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea e al termine di settimane di dibattiti sul tema in vista della consultazione referendaria, ancora si ritiene che una grossa fetta di cittadini britannici, peraltro un'opinione pubblica da secoli indicata come un esempio

⁴⁹ In Galles leggermente inferiore, pari al 71,7%, ma in Inghilterra perfino superiore, 73%. Quest'ultimo dato è ovviamente il più importante in assoluto considerato il divario di quantità di popolazione tra *England* e le altre tre *country* del Regno.

⁵⁰ È stato inoltre calcolato che ben 6 delle 10 aree del Regno Unito in cui è stato registrato il livello più basso di partecipazione si trovano in Ulster.

⁵¹ Per un'illustrazione di queste cifre con una precisione all'ultimo voto cfr. UBEROI, *European Union Referendum 2016*, cit., p. 5.

di consapevolezza politica e dedizione alla vita politica, non sappia bene su che cosa si sta recando a votare⁵², o questa impressione non risponde al vero, oppure significa mettere in discussione i fondamenti della praticabilità della democrazia diretta. Forse quando si avanzano queste critiche sarebbe opportuno tenere sempre bene distinta la chiarezza del quesito con la complessità delle conseguenze di una determinata decisione⁵³. Ma purtroppo questo è un *bias* che esula dal Referendum Brexit per coinvolgere molteplici tematiche che nel corso dei decenni sono state sottoposte ad elettorati più o meno consapevoli⁵⁴.

E del resto, perché ciò che non è stato chiaro nel 2016 avrebbe dovuto esserlo nel 1975⁵⁵? Eppure all'epoca, dal nostro lato della Manica, non si levarono particolari lamentele per il fatto che si celebrasse un referendum, a soli due anni e mezzo dall'ingresso nella Cee e nel Mec, e ovviamente ancor meno per mettere in discussione la legittimità della vittoria dello *Stay*. La differenza tra le due esperienze è una sola, e cioè che questa volta ha vinto l'opzione del recesso, cioè l'abbandono dello status quo, ma il tema della qualità informativa non può essere messo al centro del dibattito del giorno dopo solo perché l'elettorato ha ritenuto di giocare questa sgradita (al Governo e alla UE) sorpresa.

I rimpianti del fronte *pro-Remain* credo possano diventare perfino più urtanti dopo avere esaminato alcuni dati disaggregati.

⁵² Secondo alcuni autori si trattò addirittura di un vero e proprio inganno, ordito da una classe politica senza scrupoli. Su questa linea di pensiero cfr. D. BAINES, S. BREWER, A. KAY, *Brexit is a policy fiasco. Were voters deceived during the referendum?*, in *LSE Brexit Blog*, 9 March 2020, pp. 1-3, secondo i quali: «political, process and programme failures combined to create a fiasco that misled many voters into believing that Leave was an actual, and easily deliverable, policy option. [...] Leave is a baseless policy deception that misled enough voters into believing that exiting the EU was a readily deliverable policy alternative that could automatically be delivered».

⁵³ Come fa giustamente notare J.M. CASTELLÀ ANDREU, *El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada*, in *Revista de Derecho político*, 97, 2016, pp. 297-334: «Se ha criticado igualmente la no claridad de la pregunta ni de los resultados para producir los efectos derivados del referéndum, de acuerdo con los estándares europeos y de Derecho comparado. La redacción final de la pregunta fue propuesta por la Comisión Electoral para garantizar su claridad y neutralidad. La pregunta aparenta una menor complejidad que someter a referéndum los tratados, como ha venido ocurriendo hasta ahora en otros Estados. Otra cosa es la gravedad y complejidad de los efectos derivados del resultado. En realidad, este provoca efectos para el Reino Unido de tipo económico, de seguridad, de tipo de relación con la UE y hasta de mantenimiento de la unidad del Reino Unido, que son difíciles de ponderar por los electores, por desconocidos» (p. 330).

⁵⁴ Solo per fare qualche esempio, in Italia, in ben due occasioni, sono stati sottoposti all'elettorato alcuni quesiti relativi all'energia nucleare, mentre in Francia e in Olanda nel 2005 il corpo elettorale, sollecitato ad esprimersi sul nuovo e complesso Trattato di Roma del 2004, affossò per sempre quel progetto di Costituzione europea, peraltro senza che questo risultato provocasse una levata di scudi in Europa contro un utilizzo scriteriato della democrazia diretta, così come del resto era già accaduto più volte in diversi Stati-membri, basti pensare alla sola Repubblica d'Irlanda.

⁵⁵ Per un confronto tra le due consultazioni referendarie cfr. R. SAUNDERS, *A Tale of Two Referendums: 1975 and 2016*, in *The Political Quarterly*, 87, 3, 2016, pp. 318-322.

La suddivisione del voto per country ha dato il seguente responso: il *Leave* ha prevalso in l'Inghilterra con il 53,4% e in Galles con il 52,5; mentre il *Remain* ha vinto in Scozia con il 62% e in Irlanda del Nord con il 55,8%. Ovviamente il peso specifico di queste cifre non è identico: ai fini del risultato finale la percentuale determinante è quella dell'Inghilterra, il cui divario tra le due opzioni, ammontando a centinaia di migliaia di voti, ha fatto pendere l'ago della bilancia dalla parte del *Leave*. Qui però è interessante notare il dato in controtendenza di Londra, dove la propensione internazionalista della città ha fatto prevalere il *Remain* con il 59,9% (con un *Turnout* del 69,6%).

Ebbene, se si incrociano questi dati con quelli del *Turnout* si scopre anche che il fronte europeista era in realtà quello meno determinato e compatto. Infatti, non si può non notare come nelle tre macroaree in cui il *Remain* ha prevalso, appunto Scozia, Ulster e Londra, il tasso di partecipazione al voto è stato sotto la media nazionale⁵⁶.

Inoltre, l'analisi statistica concentrata sui profili socio-economici consente di confermare alcune impressioni maturate durante la campagna elettorale e di smentirne altre.

Da una parte, è vero che esiste una forte correlazione tra basso livello di istruzione e preferenza per il *Leave*⁵⁷, così come è riscontrabile una stretta corrispondenza tra questa opzione e lavoratori non qualificati, disoccupati e pensionati; mentre invece risulta abbastanza labile quella tra età e scelta del voto, e tutto sommato anche quella legata alla suddivisione tra aree urbane e rurali, nel senso che alte percentuali per il *Leave* sono riscontrabili in entrambe le tipologie⁵⁸.

Dunque, che cosa possiamo dedurre sul piano politico dall'analisi di tutti questi dati? Innanzitutto che il *Remain* avrebbe dovuto cercare un approccio comunicativo più efficace presso l'elettorato meno acculturato e meno abbiente. Inoltre che non corrisponde completamente a verità l'affermazione secondo cui l'Inghilterra profonda, rurale, retriva e anziana ha battuto la generazione Erasmus,

⁵⁶ Lodevole eccezione la piccola Gibilterra, dove il *Remain* ha totalizzato la quasi totalità dei consensi (95,6%), con un *Turnout* del 83,5%.

⁵⁷ Una correlazione che però non deve necessariamente portare a concludere che un elevato livello di istruzione preserva i popoli dal virus del populismo. La questione è molto più controversa e difficile da dimostrare, come giustamente puntualizza S. KUNST, *Would a more educated population have rejected Brexit?*, in *LSE Brexit Blog*, 4 November 2019, pp. 1-5, il quale, alla luce delle ricerche statistiche compiute, afferma che: «In contrast to the robust association found in the political science literature, we do not find conclusive evidence for a causal relationship between education and Euroscepticism» (p. 3).

⁵⁸ Acute considerazioni sono contenute nelle analisi sociali del voto tracciate da M.J. GOODWIN and O. HEATH, *The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: an Aggregate-level Analysis*, in *The Political Quarterly*, 87, 3, 2016, pp. 323-332, secondo i quali «Public support for euroscepticism has both widened and narrowed-it is now more widespread across the country, but it is also more socially distinctive» (p. 331).

entusiasticamente filo-europeista. Intanto, perché la distribuzione del voto non evidenzia questa polarizzazione e comunque perché se questo entusiasmo giovanile fosse stato effettivamente così prorompente, quale migliore occasione di manifestarsi se non in occasione del Referendum Brexit? E invece i numeri non mostrano alcuna massiccia partecipazione da parte del decile anagrafico più giovane, né *UK-wide*, né concentrata nelle zone più filo-*Remain*, forse anche per l'incapacità di questo fronte di sollecitare l'afflato europeista.

La realtà è molto meno romantica e ci descrive una nazione spaccata, attraversata da divisioni che si riflettono nei partiti, in un gioco di specchi tra società e forze politiche in cui, forse paradossalmente, si riscontra un elevato grado di rappresentatività proprio perché testimoniano questi profondi *cleavages*⁵⁹.

Sto utilizzando il tempo presente per sottolineare un altro fenomeno interessante, e cioè che dal 2016 ad oggi, nonostante negli anni successivi al referendum sia accaduto di tutto a livello politico e costituzionale, il mood complessivo del Paese non sembra sostanzialmente cambiato: le spaccature sul rapporto con l'Europa sembrano ormai endemiche, anche se la Brexit ha certamente tagliato il nodo gordiano, forse per sempre.

3.3. Le dimissioni di David Cameron

Il primo effetto politico della sconfitta nel Referendum Brexit furono le dimissioni del Primo Ministro e del Governo.

Per la verità, bisogna ricordare che durante la campagna referendaria David Cameron aveva ripetutamente dichiarato che anche in caso di esito negativo non avrebbe lasciato la guida del partito e dell'Esecutivo poiché nessuno meglio di lui sarebbe stato in grado di concordare con le istituzioni europee le modalità della fuoriuscita della Gran Bretagna, anche in ragione dell'esperienza maturata nel corso del negoziato precedentemente condotto. Era, però, del tutto evidente a chiunque avesse un minimo di conoscenze delle dinamiche politico-costituzionali britanniche come quelle assicurazioni avessero solo una valenza propagandistica, cioè tendessero a non personalizzare il voto sulla figura del Primo Ministro e sulla compagine governativa per evitare di coagulare le sacche di scontento politico in un'alleanza contro l'Esecutivo.

Ma al di là di questo opportuno intento, politicamente giustificato ma costituzionalmente velleitario, era facilmente pronosticabile che un Premier, che aveva speso tutto sé stesso fin da prima delle elezioni sul binomio negoziato/referendum, in caso di sconfitta del *Remain* avrebbe dovuto rassegnare le dimissioni, e in tempi molto stretti. Come, infatti, è puntualmente avvenuto, con il relativo annuncio da parte di Cameron già la mattina stessa del 24 giugno e l'aper-

⁵⁹ *Ibidem*: «in the shadow of the 2016 referendum stands one basic assertion that few would contest: Britain is now more divided than ever».

tura della lotta per la successione alla leadership e alla premiership tra i maggiori notabili *tory*, di cui ci occuperemo all'inizio del prossimo capitolo⁶⁰.

Da questo punto di vista, l'unico dubbio costituzionale che sarebbe lecito porsi verte sulla possibilità o meno, in capo ad un Primo Ministro che si trovasse in una situazione come questa, di lavorare per ottenere la conclusione anticipata della legislatura. Tuttavia, anche tralasciando di discutere il problema della correttezza di un'interruzione dell'attività delle Camere dopo appena un anno di vita del Parlamento in carica, va constatato che, anche se solo su un piano meramente teorico, il tema avrebbe potuto porsi fino al 2011, cioè fino all'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act*. Infatti, sino a quando erano pienamente vigenti le *constitutional conventions* in tema di *early dissolution* della House of Commons, il Primo Ministro che subiva una sconfitta politica, senza però che questa coinvolgesse il formale rapporto fiduciario con la Camera dei Comuni, aveva la facoltà di proporre al sovrano l'*advice* per uno scioglimento anticipato. Come sappiamo, questa possibilità è venuta meno a causa di quel recente *statute* (su cui torneremo per riflettere sulle *dissolution* anticipate volute da Theresa May e Boris Johnson).

Nella condizione politica in cui si è venuto a trovare Cameron subito dopo la proclamazione della vittoria del *Leave*, ogni prospettiva che non contemplasse le sue dimissioni era concretamente preclusa, e infatti, nonostante quei richiami alla stabilità più volte manifestati nelle settimane precedenti il voto, le dimissioni sono state immediate e, opportunamente, né lui stesso né alcun componente del suo staff hanno ventilato altri scenari, essendo ben consci dell'impossibilità di perseguirli.

Usciva quindi di scena il principale protagonista della vita politica britannica dal 2010. Durante la sua premiership era accaduto di tutto, e molti avvenimenti erano stati da lui voluti, provocati o gestiti. E tuttavia, nonostante alcuni ragguardevoli risultati ottenuti, non vi è dubbio che in futuro la sua figura sarà per sempre associata soprattutto alla sconfitta referendaria e lui rimarrà il Primo Ministro che ha determinato le condizioni per la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

⁶⁰ Così come un discreto terremoto politico si scatenò anche all'interno del Partito Laburista, in cui le correnti più europeiste imputavano a Jeremy Corbyn di avere condotto una campagna referendaria talmente scialba da lasciare perplessi gli stessi aderenti al suo partito. L'accusa, nemmeno troppo implicita, era di avere mascherato sotto una facciata *pro-Remain* le antiche diffidenze verso l'Europa che lo avevano portato nel 1975 a schierarsi per l'uscita dalla Cee. Venne anche esperito un formale tentativo di sostituzione attraverso la presentazione di candidature alternative alla guida del Labour e tuttavia, alla resa dei conti, Corbyn riuscì a conservare la leadership richiamando la base del partito alla necessaria continuità della piattaforma programmatica che lo aveva eletto un anno prima. In questo modo egli rimase alla guida del partito durante l'intera vicenda Brexit, fino alla secca sconfitta subita dai Laburisti alle *General Elections* del dicembre 2019, che nel giro di qualche mese portò alla sua sostituzione con Keir Starmer, espressione di una visione del laburismo in aperto contrasto con la gestione precedente.

Ma se questo è indubbiamente il risultato finale, un bilancio a bocce ferme dell'operato del Primo Ministro in questa circostanza credo debba avere un respiro più profondo e fare i conti con una molteplicità di elementi.

Alla luce di tutti i passaggi di questa complessa vicenda e soprattutto del disastro finale, come giudicare l'operato politico del Primo Ministro? Un amante dell'azzardo che si è spinto troppo avanti su una strada pericolosa; oppure un cinico calcolatore, reduce dal trionfo nel referendum scozzese, ma che questa volta ha sbagliato i propri conti; o ancora, un mediocre che ha scaricato cinicamente sulle istituzioni i conflitti interni alle correnti del suo partito che lui stesso non era stato in grado di sedare?

Naturalmente non è facile dare una risposta certa e univoca a fronte di una partita politica così lunga e articolata. Tuttavia, come sempre quando si ragiona attorno ai passaggi fondamentali della politica britannica, i riferimenti storici ci vengono in soccorso offrendo alcune buone chiavi di lettura. All'indomani del risultato referendario nel dibattito pubblico europeo, italiano in particolare, si sono levate autorevolissime voci che hanno inteso addebitare il disastro dell'avvenuta Brexit interamente ad un atto di gratuito e cieco egoismo politico voluto da David Cameron che, per sistemare alcune questioni aperte con la minoranza del suo partito e mantenere così la leadership dei Tory, non avrebbe trovato di meglio che mettere a repentaglio la stabilità del suo Paese, e di conseguenza dell'intera Europa, chiamando il popolo ad esprimersi direttamente su un tema di cui dovrebbero occuparsi solo le classi dirigenti⁶¹. A me sembra che questa lettura sia non solo molto parziale ma ignori, o finga di ignorare, proprio il tema di fondo che abbiamo trattato in precedenza: il solco reale e profondo causato dalla mancata risoluzione storica del rapporto degli inglesi con l'Europa.

Come abbiamo ribadito più volte, il nodo gordiano nel rapporto con l'Europa, costituito dall'intreccio di ragioni storiche, politiche ed economiche, esisteva realmente e non è stato il frutto di una mera strumentalizzazione operata da Cameron per ragioni politiciste. E del resto, se le cose fossero state realmente in quei termini le istituzioni europee avrebbero avuto buon gioco a respingere ogni richiesta proveniente da Downing Street di rinegoziare la *membership* britannica. Avrebbero potuto, cioè, rilevare la strumentalità di una questione infondata posta dal Governo del Regno Unito, invece di accogliere pressoché tutte le richieste di quest'ultimo nella speranza che venissero recepite anche dal popolo britannico.

In questo contesto, dunque, l'errore di Cameron non è consistito tanto nell'aver intrapreso il percorso negoziale e referendario, quanto, invece, nel non essere stato in grado di imporre al centro della campagna i risultati ottenuti nel

⁶¹ Opinioni discusse da E. PALICI DI SUNI, *David Cameron (2010-2016). Il demolitore dell'Unione Europea o un Conservatore liberale e coerente?*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1141-1145.

negoziato con la UE e, di conseguenza, non avere fatto capire alla maggioranza dei suoi connazionali che dall'assetto della nuova *membership* la Gran Bretagna avrebbe avuto solo vantaggi, mentre con l'uscita non solo avrebbe perso quei vantaggi ma sarebbe stata costretta ad accettare forme di partenariato con le istituzioni europee, dovendo comunque sborsare ingenti risorse finanziarie senza però avere voce in capitolo sulle decisioni nelle sedi che contano veramente.

Così come non è riuscito a spiegare in maniera convincente che i problemi relativi all'immigrazione e alle questioni economiche non derivavano in particolar modo dall'appartenenza all'Unione Europea, visto che il Regno Unito non fa parte né dell'area Schengen né dell'Eurozona⁶².

Errori gravissimi che in Gran Bretagna segnano la fine immediata di una carriera politica con la sostituzione alla leadership del partito e, di conseguenza, alla premiership.

Comunque, un bilancio definitivo ed equanime credo che possa valutare David Cameron come un Primo Ministro tutt'altro che di passaggio, che ha segnato nel bene e nel male una stagione politica con fortissime implicazioni costituzionali e alla fine si è giocato tutto su una *issue* che avrebbe potuto consacrarlo o distruggerlo. Ha giocato molto male l'ultima partita ed è uscito di scena.

4. Riflessioni sul referendum nella Costituzione britannica

4.1. Sovranità parlamentare e volontà popolare: una vexata quaestio

Arrivati a questo punto non possiamo sottrarci dall'incombente di affrontare il tema dell'inquadramento costituzionale del referendum, in generale, e di quello Brexit, in particolare. Non si tratta di un esercizio formalistico dettato da ossessioni classificatorie, bensì di un nodo, discusso e discutibile, il cui scioglimento è necessario per capire la valenza della deliberazione popolare e, di conseguenza, dare un senso ad alcuni avvenimenti politici che si verificheranno negli anni successivi e che contribuiranno a definire l'intera vicenda Brexit.

Come abbiamo ampiamente visto, lo schema ormai classico sulle cui basi si sono tenute tutte le svariate consultazioni negli ultimi cinque decenni è il seguente: il Parlamento, su impulso e indirizzo del Governo e in particolare del Premier, delega con una legge al Corpo elettorale una decisione talmente delicata, spinosa e talvolta rischiosa, da non poter essere presa dalla democrazia rappresentativa con le consuete e collaudate modalità. O comunque una decisione

⁶² Su queste due tematiche cfr. rispettivamente M. GOODWIN and C. MILAZZO, *Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 3, 2017, pp. 450-464; H. THOMPSON, *Inevitability and contingency: The political economy of Brexit*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 3, 2017, pp. 434-449.

particolarmente impegnativa per il futuro della nazione, che investe alcuni temi di fondo dell'ordinamento costituzionale. Si noti bene: non si tratta di una impossibilità giuridica in senso positivistico, ovviamente. Il circuito degli organi rappresentativi avrebbe tutta la legittimazione costituzionale a prendere qualsiasi decisione politica, anche la più incisiva sugli assetti esistenti, come appunto la fuoriuscita dall'Unione Europea. E allora perché da decenni viene fatto un così importante uso dello strumento referendario? La risposta non è complicata: perché l'evoluzione della democrazia britannica ha introiettato la convinzione, coerente con il suo essere sempre più aperta alla partecipazione popolare, che determinate decisioni, per il loro carattere intrinsecamente e strutturalmente costituzionale, è opportuno che vedano il coinvolgimento diretto del Corpo elettorale.

A prima vista, e su di un piano meramente teorico e astratto, si potrebbe forse sostenere l'esistenza di una sostanziale incompatibilità tra l'emblema delle forme di governo fondate sulla democrazia rappresentativa, come indubbiamente è il modello Westminster, e manifestazioni più o meno rilevanti di democrazia diretta. E invece le cose non si pongono in questi termini nemmeno dal punto di vista della teoria costituzionalistica, interpretata dalla scienza giuridica britannica.

Infatti, dobbiamo ricordare come le prime e più importanti riflessioni sul tema risalgano addirittura al principe dei *constitutional lawyers* d'oltremontagna, ossia Albert Venn Dicey. Nel 1890 il grande studioso vittoriano pubblica un articolo in cui afferma la compatibilità teorica e pratica del ricorso al pronunciamento popolare con i fondamenti della costituzione britannica e della sua forma di governo basata sulla supremazia del Parlamento⁶³. Ebbene, poiché lo stesso Dicey era stato il più lucido e preciso cantore del ruolo storico e giuridico del Parlamento di Westminster nel diritto costituzionale britannico, le sue posizioni non potevano certo essere tacciate di velleitarismo antiparlamentarista, forse oggi diremmo di populismo anti-establishment. In realtà erano perfettamente coerenti con le riflessioni sul ruolo cruciale esercitato dall'opinione pubblica nelle dinamiche politiche britanniche che il grande costituzionalista affiderà qualche anno più tardi ad un memorabile volume⁶⁴.

Allo stesso tempo, però, non possiamo dimenticare come dietro quelle posizioni non ci fossero solo ragionamenti di carattere teorico, ma anche una massiccia dose di astuzia politica. Come è noto, gli anni in cui nacque in Gran Bre-

⁶³ Cfr. A.V. DICEY, *Ought the Referendum to be introduced in England?*, in *Contemporary Review*, 57, 1890, pp. 489-511.

⁶⁴ Cfr. A.V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, Macmillan, London, 1905 (ora in A.V. DICEY, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, il Mulino, Bologna, 1997, a cura e con prefazione di M. Barberis). Per una approfondita trattazione del pensiero di Dicey sul tema cfr. A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, pp. 1-43.

tagna la discussione sul referendum erano anche quelli in cui assumeva un'importanza cruciale la *Irish Question*, che il più influente uomo politico dell'epoca, William Gladstone, cercò a più riprese di risolvere con lo strumento della *Home Rule*, cioè un progetto di legge che avrebbe dovuto istituire uno statuto di autonomia per la ex-colonia, da sempre riottosa a farsi governare da Londra⁶⁵. Il disegno di Gladstone era però fortemente osteggiato in Parlamento, fuori e dentro il suo partito. Anche Dicey non aveva simpatia per questa soluzione e intelligentemente propose di risolvere l'aggrovigliato nodo di fronte a cui si trovava il mondo politico britannico dando la parola al corpo elettorale, ben sapendo che la maggioranza degli inglesi, a loro volta la parte numericamente preponderante del Regno, sarebbe stata contraria.

La rievocazione del contesto storico in cui maturò questo dibattito non vuole sminuire il valore giuridico delle teorizzazioni di Dicey, ma solo mostrare come anche all'epoca fosse molto difficile separare nettamente aspetti costituzionalistici e dinamiche politiche nell'interpretazione della *British Constitution*⁶⁶.

L'opinione di Dicey era fondata su due intuizioni che il tempo avrebbe poi avvalorato e confermato: la compatibilità tra democrazia rappresentativa e diretta è legata al fatto che la praticabilità concreta degli istituti della seconda resta nelle determinazioni discrezionali di Westminster; il referendum popolare è opportuno che possa essere utilizzato solo laddove il sistema politico, al cospetto di crocevia istituzionali particolarmente delicati, non riesca a prendere decisioni largamente condivise.

Successivamente, e per circa ottant'anni, ha prevalso la tesi secondo cui il momento elettorale era l'unico in cui il popolo avrebbe potuto esprimersi, lasciando poi al circuito della democrazia indiretta la responsabilità di dare concretezza all'indirizzo politico prevalente. Una posizione coerente con il processo di incremento del radicamento sociale dei partiti politici e della loro capacità rappresentativa, e che costituisce «il principale motivo di opposizione di cui si ha ampia traccia in una parte prevalente dell'opinione pubblica inglese [...]». Secondo molti l'introduzione del referendum nella prassi costituzionale comporterebbe, senza mezzi termini, «*the transfer of political power from knowledge to ignorance*»⁶⁷.

Il dibattito ha visto spesso impegnate anche personalità politiche di primo pia-

⁶⁵ Sulla figura di William Ewart Gladstone sia consentito di rinviare a C. MARTINELLI, *William Ewart Gladstone (1868-1874, 1880-1885, 1886, 1892-1894). Ideali e strategie del liberalismo riformatore*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 635-656.

⁶⁶ Per amplissimi approfondimenti sulla cultura costituzionale britannica cfr. A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino, 1997.

⁶⁷ Cfr. A. TORRE, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. TORRE-J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 33-34.

no, appartenenti ad entrambi i maggiori partiti che, vuoi per intima convinzione circa la superiorità dell'elemento rappresentativo nella teoria democratica, vuoi per mere ragioni di tattica e convenienza politica, hanno sempre respinto l'idea che istituti di democrazia diretta potessero albergare nell'ordinamento britannico per contribuire ad assumere decisioni cruciali per il futuro della nazione⁶⁸.

Non bisogna trascurare il fatto, storicamente dimostrato, che questo peculiare ordinamento evolve costantemente e così, all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, il referendum non solo viene accettato come strumento per prendere specifiche decisioni politiche, ma comincia ad essere largamente praticato, e sempre su temi particolarmente delicati e di profilo istituzionale⁶⁹.

4.2. *Il referendum come strumento giuridico e politico ormai acquisito*

Nel momento in cui si celebra quello sulla Brexit il referendum è già una prassi ampiamente acquisita nella vita politica britannica, e a tutti i livelli di coinvolgimento territoriale⁷⁰.

In precedenza si erano già celebrati due referendum validi per tutto il corpo elettorale del Regno Unito: i già menzionati referendum sulla Cee del 1975 e sul sistema elettorale della Camera dei Comuni del 2011.

Inoltre, vi erano state diverse esperienze di consultazioni riguardanti a vario titolo le singole *country*: due sullo status dell'Irlanda del Nord (1973 e 1998); tre sull'avvio del processo devolutivo in Scozia: uno nel 1979 e due nel 1997; due analoghi in Galles negli stessi anni; uno, sempre in Galles, nel 2011 sull'incremento delle competenze in capo alle istituzioni devolute; fino al celebre referendum indipendentista scozzese del 2014.

⁶⁸ Si pensi, tra gli altri, a Clement Attlee che nell'approssimarsi delle elezioni del 1945 che lo porteranno a Downing Street ebbe a dichiarare in modo quanto mai stentoreo e forse eccessivo: «I could not consent to the introduction of our national life of a device so alien to all of our traditions as the referendum, which has only too often been the instrument of Nazism and Fascism. Hitler's practices in the field of referenda and plebiscites can hardly have endeared these expedients to the British heart». Oppure a Margaret Thatcher che, ancora nel 1975, durante un dibattito ai Comuni, riecheggiando le parole dello storico leader laburista, affermava che il referendum «was a device of dictators and demagogues». Per una panoramica di queste opinioni cfr. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., p. 89.

⁶⁹ E parallelamente diventa un *topos* sempre più affrontato dalla scienza giuridica e politologica britannica. Solo per restare ai tempi più recenti si possono citare alcuni importanti esempi di studi dedicati al suo inquadramento generale, anche in un'ottica comparativa: L.T. FARLEY, *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy*, Routledge, London, 1986; M. MENDELSON, A. PARKIN (eds), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2001; A.L. YOUNG, *Democratic Dialogue and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

⁷⁰ Sul ruolo del referendum nel diritto costituzionale britannico cfr. M. GORDON, *Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit*, in *European Constitutional Law Review*, 16, 2020, pp. 213-248.

Infine, a livello locale, troviamo la consultazione per l'istituzione di un'assemblea regionale nel North-East dell'Inghilterra nel 2004 e quella per la Greater London Authority nel 1998⁷¹.

Tutti esempi di democrazia diretta in cui si crea un rapporto di mutuo fair play tra il Parlamento, il sovrano legale secondo la celebre classificazione di Dicey, e il popolo⁷², ossia il sovrano politico⁷³. È però importante ribadire come il punto di equilibrio trovato tra le due forme di espressione democratica sia stato particolarmente importante per affermare la loro convivenza. Nella prassi fin qui seguita, il referendum non è stato un "istituto costituzionale", bensì un'eventualità decisa dai rappresentanti della collettività, ossia una mera prassi politica, anche se costituzionalmente di grande rilevanza⁷⁴.

E in questo quadro si potrebbe perfino sostenere che si tratti di una caratteristica talmente pregnante da consigliare di parlare con molta circospezione e prudenza di "democrazia diretta", e non invece di una manifestazione di inscindibile interrelazione tra democrazia rappresentativa e diretta: l'attivazione della seconda dipendendo dalla prima, ma la prima venendo poi condizionata in modo determinante dalla decisione della seconda.

Ebbene, che insegnamenti trarre da questo ricco elenco di precedenti? Diversi, e particolarmente importanti sul piano costituzionale, anche per l'inquadramento della consultazione referendaria che ci interessa più da vicino.

Quello più generale è che il referendum è ormai diventato parte integrante della Costituzione britannica contemporanea⁷⁵. Ce lo testimonia innanzitutto l'intensità della frequenza con cui è stato attivato negli ultimi cinque decenni, ma soprattutto la natura dei temi e dei quesiti posti all'attenzione del corpo elettorale: come ricordato, questioni di grande rilievo costituzionale, fortemente divisive sul piano politico, su cui si avverte la necessità di avere un pronunciamento popolare specifico⁷⁶. Appare così condivisibile questa felice sintesi tracciata da Dennis Kavanagh:

⁷¹ Tutte queste esperienze referendarie sono ampiamente trattate in TORRE-FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit.

⁷² Concetto da intendersi coincidente, nel contesto culturale in cui scriveva Dicey, con il corpo elettorale.

⁷³ Una distinzione successivamente ripresa da T.R.S. ALLAN, *The Limits of Parliamentary Sovereignty*, in *Public Law*, 29, 1985, pp. 614-636.

⁷⁴ Non si consideri questo accostamento come la manifestazione di una contraddizione bensì un portato peculiare della *uncodified Constitution* britannica.

⁷⁵ Per un interessante accostamento del referendum ad alcuni tradizionali istituti che nella Costituzione britannica hanno il compito di consentire un controllo popolare dell'esercizio del potere cfr. M. TAYLOR, *Brexit and the British Constitution: a Long View*, in *The Political Quarterly*, 90, 4, 2019, pp. 719-726.

⁷⁶ Come fa giustamente notare CASTELLÀ ANDREU, *El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada*, cit., p. 330: «En ausencia de Constitución escrita rígida, el margen de discrecionalidad en el uso del referéndum es grande. La decisión sobre cada convocatoria corresponde al Parlamento y, en la práctica, al primer ministro».

The history of referendum in 20th century Britain is one illustration among many of the evolutionary and flexible nature of the British constitution. It was an issue of fierce debate in the early years and has returned since the 1970s. The referendum on British membership of the European Community in 1975 was described by its promoter as a “unique occasion”. Yet by the end of the 20th century referendums had become an accepted part of the British constitution⁷⁷.

Dunque, un’acquisizione ormai talmente consolidata da potersi permettere di scalfire parzialmente perfino il risalente precetto diceyano. Infatti, non si può trascurare la constatazione che nell’ordinamento britannico attualmente vigente già da tempo sono previste importanti eventualità in presenza delle quali la celebrazione di un referendum è sottratta alla discrezionalità politica delle istituzioni centrali. Si tratta di circostanze in cui è in gioco il combinato disposto tra specifici equilibri costituzionali e protezione dei diritti dei cittadini.

L’esempio forse più importante è contenuto nello *Scotland Act 2016*. Questo *statute*, frutto delle promesse fatte agli scozzesi dai leader politici nazionali durante la campagna referendaria del 2014⁷⁸, incide profondamente sulla natura e la stabilità delle istituzioni devolute. La legge, infatti, dispone che «the Scottish Parliament and the Scottish Government are not to be abolished except on the basis of a decision of the people of Scotland voting in a referendum»⁷⁹. Con questa previsione Parlamento e Governo scozzesi vengono trasformati da provvisori, la cui esistenza era costantemente nelle mani di Westminster, in permanenti, cancellando così il ruolo del Parlamento di Londra come dominus della vita istituzionale di Edimburgo. Ed è importante sottolineare, per dimostrare che si tratta di una linea di tendenza e non di un provvedimento estemporaneo, come una regola analoga sia rinvenibile nel successivo *Wales Act 2017*, che da questo punto di vista ha allineato la Devolution gallese a quella scozzese⁸⁰.

Senza dimenticare che, come già menzionato, un decennio prima lo *European Union Act 2011* aveva introdotto nell’ordinamento una forma automatica di ricorso al referendum in caso di riforma dei Trattati europei⁸¹.

Insomma, noi giuristi continentali dobbiamo preliminarmente accettare il fatto che da tempo la più antica democrazia rappresentativa del mondo ha introiettato questa prassi come uno strumento a cui fare ricorso non per abrogare

⁷⁷ D. KAVANAGH, *Referendums in British Politics*, in A. TORRE-J.O. FROSINI (a cura di), Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 113.

⁷⁸ Sul punto sia consentito di rinviare a C. MARTINELLI, *Le posizioni referendarie della Coalition Tory-Lib Dem*, in A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016, pp. 201-216.

⁷⁹ Così lo *Scotland Act 2016, Part 1*.

⁸⁰ Cfr. l’art. 1. A1 dello *Wales Act 2017*.

⁸¹ Cfr. *supra*, Capitolo II, par. 1.4. Ovviamente questa previsione ha cessato di poter avere effetti a partire dal *Brexit Day*, cioè dal 31 gennaio 2020.

una legge esistente o per proporre una nuova, bensì per scegliere quale strada imboccare di fronte ad un bivio di rango costituzionale⁸². Una innovazione storica opportunamente ed efficacemente sottolineata da uno dei maestri della scienza costituzionalistica britannica, Vernon Bogdanor, proprio all'indomani del Referendum Brexit:

The referendum has now established itself as a third chamber of Parliament, issuing legislative instructions to the other two. The sovereignty of the people is trumping the sovereignty of Parliament. The Commons is required, perhaps for the first time in its history, to follow a policy to which around three quarters of MPs are opposed. The sovereignty of Parliament is now to be constrained – not legally, of course, but for all practical purposes – not by Brussels but by the people⁸³.

Tutti questi elementi forniti dalla prassi dovrebbero portarci a costatare come il referendum sia ormai diventato non solo uno strumento costituzionale pienamente accettato ma addirittura un caposaldo della Costituzione contemporanea. Un passaggio ineludibile quando sono in gioco alcuni gangli fondamentali dell'architettura istituzionale del regno, che poi inevitabilmente finiscono per toccare i diritti dei cittadini e il rapporto tra governanti e governati. Se volessimo utilizzare le categorie tipiche della scienza giuridica continentale dovremmo forse affermare: quando viene in questione la forma di Stato, intesa in senso lato. In quest'ottica è possibile sostenere che anche la messa in discussione del *First-Past-The-Post*, come avvenne con il referendum del 2011, sia stata una partita giocata più nel quadro della forma di Stato che della forma di governo, per le implicazioni storico-politiche che quel sistema elettorale comporta rispetto alla natura della Camera dei Comuni e al rapporto tra Potere e Libertà al di là della Manica.

Discorso diverso meritano invece i mutamenti della forma di governo propriamente detta, rientranti cioè nel sistema dei rapporti intercorrenti tra gli organi costituzionali. Questo sembra essere rimasto un terreno tutto interno alla democrazia rappresentativa. E infatti non vi fu alcun coinvolgimento popolare quando i Laburisti decisero di impostare e poi approvare il *Constitutional Reform Act 2005*, che pure introduceva trasformazioni importanti relativamente ad organi costituzionali appartenenti a tutti e tre i Poteri dello Stato; oppure quando i Liberal Democrats imposero ai Conservatori di inserire nel *Coalition Agreement* il progetto, poi portato a termine nel settembre del 2011, del *Fixed-*

⁸² Dunque, tecnicamente né un referendum abrogativo, né uno propositivo, ma uno specifico referendum di indirizzo che, per i caratteri peculiari dell'ordinamento britannico, assume sia una valenza politica che costituzionale.

⁸³ V. BOGDANOR, *Europe and the Sovereignty of the People*, in *The Political Quarterly*, 87, 3, 2016, p. 350.

Term Parliaments Act, con cui intendevano mettere la parola fine su una prerogativa plurisecolare del Primo Ministro.

Di fronte ad un ingresso così massiccio e irruente del referendum nell'ordinamento e nel dibattito politico, sul piano quantitativo e qualitativo, verrebbe da domandarsi se, in punta di diritto costituzionale, il sistema politico britannico avrebbe potuto procedere all'attivazione dell'art. 50 del TUE anche senza farvi ricorso, limitandosi cioè ad attivare i consueti canali legislativi. Naturalmente si tratta di una mera ipotesi di scuola, visto che sappiamo perfettamente come la maggioranza del Parlamento fosse contraria a quella decisione, e tuttavia una riflessione in questo senso non sarebbe priva di interesse poiché verterebbe attorno ad alcuni gangli vitali della Costituzione britannica e sulle loro evoluzioni più recenti, dentro un quadro come sempre *uncodified*. Ebbene, ribadisco che sul piano della pura legittimità giuridica il Parlamento avrebbe potuto intraprendere tale percorso ma, allo stesso tempo, ritengo plausibile immaginare che un'iniziativa legislativa con questo contenuto difficilmente avrebbe superato il vaglio dei primi passaggi dell'iter, non tanto perché l'indirizzo politico delle Camere fosse sfavorevole, bensì perché nessuna forza politica responsabile e lungimirante si azzarderebbe oggi a prendere una simile decisione senza avere prima chiamato in gioco il voto popolare. Forse l'unica eccezione immaginabile potrebbe essere quella del trionfo elettorale di un partito portatore di un *Electoral Manifesto* espressamente orientato in tal senso. Ma sappiamo molto bene che questo non fu il caso del Partito conservatore di David Cameron alla vigilia delle *General Elections* del 2015, intanto perché non fece registrare un vero e proprio trionfo elettorale, ma soprattutto perché l'opzione contenuta nel *Manifesto* non era affatto congegnata per portare il Regno Unito fuori dalla UE ma, al contrario, per vincere una volta per tutte la battaglia interna contro i Tory sovranisti. Il fatto che le cose poi siano andate diversamente attiene all'alea delle regole del gioco d'azzardo applicate alle operazioni politiche.

4.3. Il dibattito sulla natura giuridica del Referendum Brexit

Una volta celebrato il referendum e registrato il risultato finale, si verifica uno dei tanti paradossi di questa vicenda. Si deve costatare, infatti, come il referendum sia divenuto oggetto di discussione più dopo la sua celebrazione che non prima. Eppure, non si può non ribadire come relativamente al ruolo costituzionale assunto dal referendum quello riguardante la Brexit non abbia fatto altro che riproporre e consolidare una posizione già acquisita. Ovvero, non si è trattato di un evento puntiforme ed estemporaneo, né di un metodo utile a trovare una soluzione contingente ad un problema pressante. Al contrario, è stato solo l'ultimo episodio di una prassi già ripetutamente e abbondantemente seguita dalle istituzioni britanniche.

Eppure, il Referendum Brexit presenta una peculiarità che lo differenzia da tutte le esperienze precedenti. Una specificità, decisiva per tutto quanto accaduto dopo, consistente nel fatto che per la prima volta un pronunciamento popolare porta all'abbandono dello status quo. Come ricordato, e solo per fare gli esempi più evidenti, le precedenti consultazioni *UK-wide* avevano sancito il mantenimento della *membership* britannica nella Cee e nel mercato comune, nonché del tradizionale sistema elettorale *First-Past-The-Post*, mentre quella indipendentista scozzese aveva visto la prevalenza dello schieramento unionista. È vero che i referendum del 1979 avevano cancellato i *Devolution Acts* approvati l'anno prima da Westminster per Scozia e Galles, ma si trattava di leggi rimaste fino a quel momento solo sulla carta e che attendevano appunto il via libera popolare per diventare operative ed essere implementate.

Dunque, questa novità non poteva che portare con sé una conseguenza inevitabile: riproporre un'occasione fondamentale per il dibattito dottrinario sul rapporto tra sovranità parlamentare e volontà popolare. Il tema trovava un epicentro logico nell'interrogativo su quale fosse la natura giuridica del Referendum Brexit: solo *advisory* o anche *mandatory*? E ancora, nel secondo caso, *mandatory* in che senso? Proposto in altri termini, il dilemma potrebbe trovare la seguente formulazione: in via puramente teorica, il Parlamento, di fronte alla vittoria del *Leave*, sgradita alla maggioranza di Peers e MPs, avrebbe potuto bloccare il percorso verso la Brexit, magari approvando una legge orientata in tal senso?

Con tutta evidenza, si tratta di quesiti particolarmente delicati che non si prestano a risposte drastiche, univoche e trancianti⁸⁴. La prova più eloquente di questa delicatezza, la riscontriamo nel fatto che la Corte Suprema del Regno Unito, pur avendo avuto occasione più volte di occuparsi di tematiche legate alla Brexit, si è sempre ben guardata dall'entrare direttamente ed esplicitamente nel merito del problema, adducendo l'argomento che esulava dalle sue competenze e dal perimetro delle richieste che le erano state formulate⁸⁵. E

⁸⁴ Una prudenza nel giudizio saggiamente richiamata da A. TORRE, *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Numero speciale, 2019, pp. 745-768, che a p. 766 scrive che non è ancora definita «la questione, fortemente apprezzabile attraverso la lente d'ingrandimento della questione della sovranità parlamentare, se il referendum popolare sia vincolante (*mandatory*) o consultivo (*advisory*). La mancata definizione di tale delicata questione, o meglio la modalità meramente "tattica" con cui la questione referendaria è stata finora affrontata nel quadro della democrazia britannica con la pretesa di salvarne l'identità dogmatica, getta un'ombra alquanto oscura sulla vicenda del voto popolare che ha aperto la via verso la Brexit ed è alla base dell'odierna confusione politica e costituzionale in cui versa il Regno Unito».

⁸⁵ Lo spiega molto bene Lord Reed in un passaggio della sua *dissenting opinion*, al par. n. 171 della sentenza *Miller 1*: «In these circumstances, there is no issue before the court as to the legal effect of the referendum result. Nor is this an appropriate occasion on which to consider the implications for our constitutional law of the developing practice of holding referendums before embarking on major constitutional changes: a matter on which the court has heard no argument».

tuttavia, pur in modo obliquo e trasversale, con le due sentenze *Miller* qualche coordinata interpretativa ha finito per fornirla e quindi proverei a costruire un ragionamento che faccia tesoro anche del patrimonio giurisprudenziale di cui disponiamo⁸⁶. Nei successivi capitoli avremo modo di analizzare organicamente tutta la giurisprudenza relativa alla Brexit, ma qui abbiamo la necessità di soffermarci sui profili delle pronunce che trattano del tema che stiamo discutendo.

4.4. *Il carattere asimmetrico del quesito*

Come sappiamo, per ragioni riconducibili esclusivamente ad una strategia politica, il 23 giugno 2016 gli elettori si trovano di fronte ad una consultazione fondata esclusivamente sul principio di maggioranza, senza altre articolazioni.

Questa impostazione contribuisce a rendere ancora più drammatico il carattere strutturalmente asimmetrico dell'alternativa proposta dal quesito, sebbene durante la campagna referendaria questa caratteristica non sia mai stata posta in evidenza da nessuno dei due schieramenti. L'asimmetria, abilmente occultata al cittadino elettore, ma implicitamente presente tra le righe della scheda referendaria che lo stesso si trova sotto gli occhi, è sintetizzabile in questi termini.

In caso di vittoria del *Remain* si produrrebbe un effetto giuridico preciso e prestabilito: l'entrata in vigore dell'Accordo Cameron-Tusk.

Viceversa, se vincessero il *Leave* le conseguenze giuridiche, a breve, medio e lungo termine, sarebbero sostanzialmente incerte e indeterminate. Infatti, in questo caso l'unico elemento di certezza consisterebbe nella presa d'atto della volontà popolare di uscire dall'Unione Europea, mentre nulla era stato preventivamente stabilito circa le procedure e i termini della fuoriuscita. In altre parole, si tratterebbe di una scelta di indirizzo molto forte e che dovrebbe essere rispettata dagli organi rappresentativi, ma dalle conseguenze politiche e giuridiche non prevedibili, e da diversi punti di vista.

Ecco, per rispondere a tutti gli interrogativi proposti da questa esperienza referendaria dobbiamo sempre tenere presente tale asimmetria di fondo, di cui si occupa anche la Corte Suprema.

Per analizzare la giurisprudenza su questi profili, il punto di partenza non può che essere il paragrafo n. 118 della sentenza *Miller 1*, dove la Corte Suprema afferma che i caratteri di ciascun referendum dipendono essenzialmente dalle previsioni contenute nella legge che lo ha istituito: «The effect of any particular referendum must depend on the terms of the statute which authorises it.

⁸⁶Una lettura della giurisprudenza della Corte Suprema in relazione alla questione della sovranità parlamentare è proposta da K. EWING, *Brexit and Parliamentary Sovereignty*, in *The Modern Law Review*, 80, 4, 2017, pp. 711-726.

Further, legislation authorising a referendum more often than not has provided for the consequences on the result»⁸⁷.

Stabilito questo assunto fondamentale, la Corte lo precisa citando tre esempi in cui la legge istitutiva ha operato in maniera esplicitamente *mandatory*:

Thus, the authorising statute may enact a change in the law subject to the proviso that it is not to come into effect unless approved by a majority in the referendum. The Scotland Act 1978 provided for devolution, but stipulated that the minister should bring the Act into force if there was a specified majority in a referendum, and if there was not he was required to lay an order repealing the Act. The Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 had a provision requiring the alternative vote system to be adopted in Parliamentary elections, but by section 8 stated that the minister should bring this provision into force if it was approved in a referendum, but, if it was not, he should repeal it. Section 1 of the Northern Ireland Act 1998 (“the NI Act”) provided that if a referendum were to result in a majority for the province to become part of a united Ireland, the Secretary of State should lay appropriate proposals before Parliament.

In questi casi il Parlamento ha deciso di disciplinare ciascun quesito in tal modo perché vi erano le condizioni tecniche per poterlo fare. Il profilo direttamente *mandatory* della decisione popolare era stato assicurato proprio dalle Camere che, adottando questa tecnica legislativa, avevano proposto quesiti totalmente simmetrici, ovvero con conseguenze automatiche e speculari in caso di prevalenza di entrambe le opzioni. Pertanto, il cittadino elettore era pienamente conscio della posta in palio, dei suoi presupposti politici ma anche delle sue conseguenze giuridiche, immediate e automatiche. Dunque, quesiti chiari e simmetrici, costruiti in questi termini dal Parlamento.

Allo stesso modo, però, la Corte rileva come in altri casi questa costruzione simmetrica non sia stata prevista dalla legge istitutiva, come appunto per i due Referendum Brexit:

By contrast, neither the 1975 Act nor the 2015 Act, which authorised referendums about membership of the European Community or European Union, made provision for any consequences of either possible outcome. They provided only that the referendum should be held, and they did so in substantially identical terms⁸⁸.

⁸⁷ Cfr. [2017] UKSC 5: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, par. 118. Per un approfondito commento alla sentenza *Miller* e alle sue implicazioni costituzionali cfr. M. ELLIOTT, A. YOUNG and J. WILLIAMS (eds), *The UK Constitution after Miller: Brexit and Beyond*, Hart Publishing, London, 2018. Per un'analisi puntuale di tutti i variegati aspetti di questa pronuncia cfr., nella dottrina italiana, tra gli altri, A. TORRE e P. MARTINO, *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel triennio 2015-2016-2017*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6, 2018, pp. 2910-2973.

⁸⁸ *Ibidem*, par. 119.

Dalla lettura di questi brani si ricava la netta impressione che la Corte, proprio in omaggio alla professione di *self-restraint* avanzata inizialmente, ometta volutamente il passaggio logico successivo del suo percorso interpretativo, e cioè la constatazione che nei due ultimi casi citati il Parlamento non avrebbe potuto prevedere gli assetti ordinamentali futuri nemmeno se lo avesse voluto, per la semplice ragione che le modalità di un'eventuale fuoriuscita dall'Unione Europea non erano nelle disponibilità di alcuna istituzione britannica poiché intrinsecamente legate alle risultanze del negoziato tra Regno Unito e Unione Europea che si sarebbe aperto dopo l'attivazione da parte del primo dell'articolo 50 del TUE⁸⁹.

Certo, qualcosa in più la legge avrebbe potuto prevedere sul piano del diritto costituzionale interno. In proposito si possono avanzare due esempi.

Innanzitutto, avrebbe potuto chiarire a priori proprio il percorso verso "Invoking Art. 50"⁹⁰, magari disciplinando per via legislativa quanto la Corte sarà poi chiamata a sancire per via giurisprudenziale, e cioè che laddove, come in questo caso, l'implementazione «of a referendum result requires a change in the law of the land, and statute has not provided for that change, the change in the law must be made in the only way in which the UK constitution permits, namely through Parliamentary legislation»⁹¹.

Dunque, come precisa la Corte, la decisione politica del corpo elettorale, per produrre effetti concreti sull'ordinamento, necessita successivamente di trovare una definizione attraverso un preciso atto giuridico: una legge del Parlamento di Westminster. E tuttavia non si può non rilevare come una mancata previsione di

⁸⁹ Si tenga presente che subito dopo la celebrazione del referendum si levarono diverse voci, nelle istituzioni e sugli organi di stampa, provenienti dal mondo più accanitamente *Brexit campaigner*, tendenti ad accreditare la tesi secondo cui il Parlamento britannico, esercitando pienamente la propria sovranità, avrebbe potuto procedere direttamente all'abrogazione dello *European Communities Act 1972* e a tutti i conseguenti atti necessari alla fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Naturalmente la tesi ebbe vita breve perché palesemente lesiva dei trattati europei, firmati anche da UK, e del diritto internazionale, e tuttavia è significativo notare come il principio della sovranità parlamentare possa costituire un grimaldello per tentare di aprire porte completamente diverse tra loro, perfino antitetiche.

⁹⁰ Come fa notare S. DOUGLAS-SCOTT, *Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution*, in *Modern Law Review*, 79, 6, 2016, pp. 1019-1040, la Costituzione Britannica è scarsamente equipaggiata per disegnare un sicuro e lineare percorso di implementazione della Brexit, a cominciare proprio dal valore da attribuire al referendum e dalle modalità con cui dare corso al disposto di cui all'art. 50 del TUE. Secondo l'Autrice (p. 1026) «in the absence of a codified constitution, and given the application of Art. 50, a treaty provision which has never been used before, the constitutional requirements are unclear. Those arguing for any particular type of constitutional mechanism need to make their case. It is unsurprising that there is litigation on this subject. There are many different arguments that have been advanced». Peraltro, sarebbe interessante interrogarsi su quante costituzioni degli Stati-membri della UE siano dotate di norme specifiche e meno controverse in un caso come questo, a cominciare da quella italiana.

⁹¹ *Ibidem*, par. 121.

questo tipo nella legge istitutiva indichi solamente la volontà della maggioranza conservatrice, peraltro corroborata dall'assenza di una seria battaglia in senso contrario da parte delle opposizioni, di non imbrigliare in alcun modo la successiva azione del Governo, ovvero dell'organo che in quest'ottica sarebbe diventato il protagonista della Brexit all'indomani di un esito referendario favorevole al *Leave*.

Inoltre, se il Parlamento avesse voluto riservare a sé stesso qualunque possibilità di non implementare un esito sgradito avrebbe potuto scegliere di inserire una norma che subordinasse l'operatività del risultato referendario favorevole al *Leave* all'approvazione di una *motion of consent* da parte di ciascuna Camera, sulla falsariga di quanto era già stato proposto durante l'iter dello *European Union (Referendum) Act 2013*⁹². Invece in questa occasione nemmeno le opposizioni ripropongono la questione. Maggioranza tory e Governo May ovviamente non vogliono una norma che riduca il potenziale politico della consultazione, e le altre forze politiche non fanno nulla per introdurre una clausola che avrebbe riportato in Parlamento l'ultima parola sulla decisione di lasciare l'Unione Europea, restituendo così una parvenza di simmetria al quesito. Questa constatazione è molto significativa perché mostra plasticamente come a tutto l'arco politico e parlamentare fosse ben chiaro che non avesse alcun senso proporre al Corpo elettorale un quesito così impegnativo e dirimente, e al tempo stesso attribuirgli una valenza meramente *advisory*. Agli occhi degli elettori questa operazione sarebbe suonata come vagamente beffarda e nessuna forza politica era intenzionata a passare per quella che aveva ordito una presa in giro dell'elettorato.

Comunque, più in generale e al di là di questi due aspetti specifici, costatare l'assenza di un profilo simmetrico del quesito non equivale in alcun modo a giudicare come esclusivamente consultiva la natura giuridica del Referendum Brexit. Si tratta in realtà di due piani concettualmente distinti e paralleli, e non di figure geometriche complementari.

E, infatti, la Corte conclude che: «the referendum of 2016 did not change the law in a way which would allow ministers to withdraw the United Kingdom from the European Union without legislation. But that in no way means that it is devoid of effect. It means that, unless and until acted on by Parliament, its force is political rather than legal. It has already shown itself to be of great political significance»⁹³.

⁹² Come ricorda CARVALE, *Il "silenzio" dell'European Union Referendum Act 2015*, cit., p. 99, secondo la quale, durante il dibattito parlamentare relativo a quel progetto di legge (poi naufragato, come abbiamo visto), «era emersa la necessità di specificare nel testo della legge quali sarebbero state le conseguenze di un referendum la cui natura nell'ordinamento costituzionale britannico non poteva essere che "advisory". A tal fine era stato proposto di inserire la disposizione per cui "the outcome of the referendum shall not be acted upon until each House of Parliament passes by resolution a motion of consent that the referendum has produced a result which is definitive and beyond challenge».

⁹³ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 124.

Le affermazioni della Corte Suprema mi pare che contengano anche un insegnamento importante per il futuro. Sarebbe opportuno che le istituzioni britanniche accogliessero questa distinzione fondamentale tra due tipi di referendum: quelli che consentono al Corpo elettorale di scegliere fra risultati precisi e determinati e quelli che comportano invece una asimmetria tra le due opzioni o, peggio, due risultati indeterminati⁹⁴.

Da questo punto di vista è molto importante che in un report della Camera dei Comuni pubblicato nel marzo del 2017 si legga:

The relationship between the direct democracy of a referendum and the established expectations of representative democracy requires careful management [...] Referendums should be limited to matters which lend themselves to a binary question. Confusion as to the possible consequences of a referendum result serves only to heighten the potential tensions between referendums and representative democracy and risks increasing the public's disenchantment with politics. Referendums are the creations of Parliament and the Government. Parliament and the Government are therefore accountable and must take responsibility for the conduct of referendums, and the fairness of the question, and there should be proper information about, and planning for, either outcome⁹⁵.

Queste considerazioni dimostrano ancora una volta gli effetti dirompenti del Referendum Brexit, imparagonabili a tutti quelli precedentemente celebrati. Fino ad ora si era sempre pensato che, proprio perché tutta la procedura si trovava nelle mani del Parlamento, i referendum non potessero mai porsi in rapporto conflittuale con Westminster ma, al contrario, costituissero un prezioso strumento di supporto al lavoro della democrazia rappresentativa. Adesso, invece, le istituzioni britanniche sembrano aprire finalmente gli occhi sulla necessità di regolamentare in maniera molto più stringente questa prassi della convocazione di consultazioni popolari per delegare decisioni di grande rilievo costituzionale⁹⁶.

⁹⁴ Peter Leyland mette in guardia sulla necessità che i referendum siano celebrati nel quadro di un sistema di regole certe e volte a rendere l'elettore consapevole del proprio voto, pena grossi rischi di alterazione della democrazia; cfr. P. LEYLAND, *Referendum and the UK Constitution: Parliamentary Democracy versus the explosion of Popular Sovereignty*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, pp. 1-15.

⁹⁵ HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Lessons learned from the EU Referendum*, Twelfth Report of Session 2016-17, HC 496, 12 April 2017, pp. 13-14.

⁹⁶ A questo proposito potranno risultare di notevole utilità le raccomandazioni contenute nel Report conclusivo di uno studio scientifico compiuto nel 2017-18 da una Commissione appositamente istituita nell'ambito dell'University College di Londra. Cfr. INDEPENDENT COMMISSION ON REFERENDUMS, *Report of the Independent Commission on Referendums*, The Constitution Unit, UCL, London, 2018, pp. 1-222; nonché INDEPENDENT COMMISSION ON REFERENDUMS, *Report of the Independent Commission on Referendums. Executive Summary. Conclusions and Recommendations*, The Constitution Unit, UCL, London, 2018, pp. 1-14, e infine HOUSE OF COMMONS PUBLIC

In quest'ottica è opportuno ricordare e sottolineare un dato quantitativo apparentemente sorprendente, ma che in realtà si spiega benissimo con la diffusione anche in Gran Bretagna della retorica del valore salvifico della democrazia diretta. Come abbiamo visto, l'articolato della legge istitutiva del Referendum Brexit venne sostanzialmente blindato da parte del Governo. Di fronte ad un atteggiamento come questo, voluto dall'Esecutivo e dalla sua maggioranza conservatrice per ragioni eminentemente politiche estranee ad una valutazione generale sul corretto esercizio della democrazia diretta, sarebbe stato lecito aspettarsi un duro confronto parlamentare, con le opposizioni sulle barricate durante l'iter legislativo e fermamente contrarie alla legge in sede di voto finale. Invece, l'analisi della realtà ci dice, come abbiamo già avuto occasione di rilevare, che quella legge ottenne al second reading (il momento più significativo dell'iter parlamentare nel diritto costituzionale britannico) il voto favorevole della stragrande maggioranza degli MPs⁹⁷. Una bizzarria del genere trova una spiegazione nelle dichiarazioni entusiaste di importanti esponenti Laburisti, e non solo, che, pur proclamandosi ferventi europeisti, ritengono che dare la parola al popolo costituisca l'essenza della democrazia, che consentire l'espressione diretta della volontà popolare sia comunque un atto di saggezza e di grande lungimiranza, perché il Corpo elettorale ha sempre ragione in quanto titolare della sovranità politica della nazione⁹⁸.

ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Oral Evidence: Independent Commission on Referendums*, HC 1143, 24 July 2018, pp. 1-19. Sui tratti fondamentali del Report si vedano, però, anche le considerazioni critiche avanzate da L. TRUEBLOOD, *More Good Days for Democracy: The Report of the Independent Commission on Referendums*, in *UK Const. Law Blog*, 18th July 2018. In tema di riforme sull'utilizzo britannico del referendum, alla luce dell'esperienza di quello sulla Brexit, cfr. D. COOPER, *Thinking harder: how we could do referendums differently?*, in *LSE Brexit Blog*, 18 November 2016, pp. 1-3, secondo la quale (p. 2) «Could we imagine a referendum process in Britain where, for instance, randomly selected local panels (perhaps also with municipal representatives) met in each constituency to discuss the questions to be posed by the referendum – able to call witnesses, take advice from “experts”, along the lines of an inquiry, and so feed into the legislative process through which a referendum bill is formulated? Once a referendum is called, should two votes be held? First, an initial national vote (that would perhaps have to contribute to the final decision to reduce “gaming”) to provide context and direction for further panel deliberations. Then a final vote that could involve a single transferable preference (or ranking system) assuming deliberative referendum pose questions more complex than in or out. In between, local panels might produce discussion papers on the issues in conditions where local media are legally obliged to provide coverage; and where national media engage with the diversity of local deliberations»; nonché W. BRETT, *It's Good to Talk. Doing referendums differently after the EU vote*, Electoral Reform Society, London, September 2016, che ha prodotto un pacchetto di raccomandazioni al legislatore, chiaramente ispirate all'impianto del *Code of Good Practice on Referendums* della Commissione di Venezia, catalogabili in tre gruppi relativi rispettivamente alle distinte fasi in cui si articola la procedura referendaria: “ground-work” phase, “information” phase, “deliberation” phase.

⁹⁷ Cfr. *supra*, par. 1.2.

⁹⁸ Cfr. House of Commons, *Debate 9 June 2015*, coll. 1030 e ss.

Ebbene, paradossalmente il Referendum Brexit ha avuto almeno un corollario positivo: smascherare la vuota retorica dell'appello al popolo come esercizio puro di democrazia, sempre e in ogni circostanza, costringendo invece le istituzioni rappresentative a tornare sui binari della razionalità, ovvero sulla necessità di distinguere in merito alle qualità dei diversi quesiti, di considerare l'importanza decisiva della struttura giuridica di una consultazione, di valutare a priori le diversificate conseguenze che un voto popolare può avere sul sistema costituzionale.

Ma ovviamente questa auspicabile presa d'atto sui limiti della democrazia diretta e del suo supposto valore salvifico potrebbe semmai dispiegare i suoi benefici effetti solo per il futuro, preservando il Regno Unito da altri analoghi errori di prospettiva, e non investe minimamente il controverso tema del valore giuridico del Referendum Brexit oramai celebrato con quei caratteri.

4.5. La valenza costituzionale del Referendum Brexit

Questi ragionamenti portano ad una ricaduta necessaria e fondamentale rispetto agli interrogativi da cui siamo partiti. A mio parere, appare fuorviante impostare il dubbio relativo alla natura giuridica del referendum sulla dicotomia tra, da una parte, una mera valenza consultiva capace di esercitare unicamente una sorta di *moral suasion* di tipo politico, e, dall'altra, un suo ipotetico carattere *legally binding*, ossia una forza giuridica di tipo positivistico in grado di costruire steccati sostanziali e procedurali a cui le istituzioni della democrazia rappresentativa debbano scrupolosamente attenersi per non incorrere nella produzione di atti illegittimi. Questa alternativa non corrisponde ai caratteri peculiari della Costituzione britannica, un ordinamento che rifugge dalle analisi tipiche del costituzionalismo euro-continentale.

Per convincersene, basta provare ad applicarle abbozzando un ragionamento per assurdo e in termini puramente astratti rispetto alla realtà fattuale. Ammettiamo che nell'inverno del 2017, dopo la sentenza *Miller 1* che imponeva al Governo di farsi autorizzare da una legge per procedere all'attivazione dell'art. 50 TUE, il Parlamento si fosse convinto dell'opportunità di cancellare il risultato referendario e di impedire al Primo Ministro di comunicare alle istituzioni dell'Unione Europea l'ufficializzazione della volontà di uscire. Ebbene, di fronte ad uno sviluppo degli eventi come quello ipotizzato, è evidente che il sistema costituzionale britannico non dispone (o per lo meno, non dispone ancora) di istituzioni e procedure in grado di valutare la "costituzionalità" di una legge come questa per decretarne il suo eventuale annullamento. La Corte Suprema, infatti, mentre sul piano dell'arbitraggio tra i *constitutional bodies* agisce ormai in maniera molto simile alle Corti europee che dirimono conflitti di attribuzione, non dispone invece di un potere di annullamento analogo a quello esercitato, per esempio, dalla Corte costituzionale italiana in sede di giudizio in via incidentale.

Pertanto, siamo portati a pensare che una legge del Parlamento con i contenuti ipotizzati avrebbe pienamente dispiegato i suoi effetti, dimostrando così che il referendum non era *legally binding*. E tuttavia credo che questo scenario contenga alcune aporie concettuali che è importante mettere in luce.

Se volessimo essere coerenti con l'impostazione che assume la sovranità parlamentare come un valore assoluto anche nel tempo presente, allora dovremmo accreditare l'ipotesi che il Parlamento potrebbe produrre una legge lesiva del risultato referendario anche nel caso dei referendum *mandatory*. Infatti, poiché quel carattere, come abbiamo visto, viene sancito da una legge, che cosa impedirebbe a Westminster di opporsi alle sue conseguenze con una legge successiva? Come detto, nessuna istituzione avrebbe il potere di sanzionare quel comportamento. Ma, allora, questa constatazione smentisce l'idea che la forza giuridica di un referendum, la sua cogenza nell'ordinamento e la sua capacità persuasiva verso il sistema politico, dipendano da quanto scritto nella legge istitutiva o dalla sua qualifica come *advisory* o *mandatory*.

In realtà, mi pare che questa forza dipenda essenzialmente dalla ragione d'essere, in sé stessa considerata, del referendum nella Costituzione britannica: esercitare una delega del Parlamento al Corpo elettorale a prendere una decisione di rango istituzionale. Dunque, una valenza pienamente costituzionale di tipo decisorio⁹⁹.

Nel caso che ci interessa, è bene ribadirlo, la legge istitutiva non era in grado di determinare il risultato finale, cioè i tempi e i modi della Brexit, ma questo non significa affatto che il referendum non fosse portatore di una intrinseca potenza giuridica che si manifestava sul terreno delle dinamiche e degli equilibri costituzionali: un terreno quanto mai concreto e che travalica le argomentazioni "positivistiche" sulle competenze o le procedure.

Sul piano costituzionale, infatti, dispiegava la propria forza fino all'invocazione dell'art. 50 TUE che le istituzioni rappresentative avevano il compito di implementare con le forme del diritto¹⁰⁰. Questa era la reale portata del refe-

⁹⁹ Come opportunamente mette in chiaro M. GORDON, *Brexit: a challenge for the UK constitution, of the UK constitution*, in *European Constitutional Law Review*, 12, 3, 2016, pp. 409-444, «in constitutional reality, the result of the referendum is authoritative – the UK government has been given clear instructions by the electorate to negotiate an exit from the EU, and the UK Parliament, despite its legal sovereignty, is democratically and politically bound to respect the outcome. The referendum was held at Parliament's instigation, on the basis of a manifesto commitment from an elected government. The result was narrow but decisive [...]. There is much to lament when confronted with emerging evidence that the leave campaign misled voters with claims about immigration and the funding of the National Health Service that could never be delivered, yet such deception cannot be leveraged to invalidate the result. Whatever our view about the outcome, the democratic credentials of this referendum must be understood to afford the result a clear constitutional authority» (pp. 415-416).

¹⁰⁰ Per una minuziosa disamina di tutte le implicazioni costituzionali e procedurali relative all'attivazione dell'art. 50 del TUE cfr. M. DOUGAN, *The UK's Withdrawal from the EU. A Legal Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 21-94.

rendum: procedere all'attivazione della procedura prevista dall'art. 50 TUE con le modalità previste dal diritto costituzionale britannico (e così come chiarite dalla Corte Suprema)¹⁰¹. Una decisione del Corpo elettorale, delegatagli dal circuito della democrazia rappresentativa, che infatti non venne mai messa seriamente in discussione in Parlamento, nonostante la maggioranza dei parlamentari si fosse schierata per il *Remain*. E a mio parere non aiuta molto la comprensione dei fenomeni sostenere che i parlamentari non si sono opposti per mero calcolo politico, cioè per non dispiacere l'elettorato *brexiteer*, effettivamente molto più trasversale di quanto normalmente si creda. In realtà, questa considerazione entra in palese contraddizione con i numeri del voto referendario e con la tesi, peraltro tutta da dimostrare ma spesso sostenuta proprio da coloro che propugnano un'interpretazione *light* del voto referendario, che una parte dei *Leavers* si sarebbe pentita subito dopo avere capito l'enormità delle conseguenze. Opporsi alla Brexit avrebbe irritato ed esaltato l'elettorato grosso modo in egual misura. In realtà, a me pare che questa opzione non sia mai stata realmente sul terreno, così come quella gemella di un secondo Referendum Brexit, perché ciascun membro del Parlamento avvertiva la cogenza, ripeto: di rango costituzionale, del pronunciamento popolare, sollecitato da una scelta delle Camere adottata nell'esercizio della sovranità parlamentare.

Una visione abbracciata anche da un autore come Martin Loughlin, pur apertamente critico con tutta l'operazione Brexit orchestrata dal Partito conservatore, secondo il quale:

After the referendum result, the immediate question was: what follows? The statute authorising the referendum had simply stated that "a referendum is to be held on whether the UK should remain a member of the EU". Did the referendum result bind Parliament or was it merely advisory? Many – especially those unhappy with the outcome – argued that, given our constitutional tradition of

¹⁰¹ E del resto questa valenza non viene messa in discussione nemmeno da autori particolarmente critici con l'operazione referendaria, che non esitano a definire di stampo populista, ma che riconoscono come di fronte a tale deliberazione non si possa che procedere, con le dovute modalità chiarite dalla giurisprudenza della Corte Suprema, all'attivazione dell'Art. 50 del TUE, per poi verificare l'andamento del negoziato e valutare le successive deliberazioni da prendere da parte del Parlamento. Tra gli altri, cfr. P. ELEFTHERIADIS, *Constitutional Illegitimacy over Brexit*, in *The Political Quarterly*, 88, 2, 2017, pp. 182-188, il quale afferma (p. 187): «The correct position is simple: the referendum decision was a rejection of the status quo, but all it meant was that we now need to deliberate about what to do next. First, we need to engage in negotiations with a view to establishing the alternatives (so we need, in principle, to proceed with making the notification of Article 50). Second, once we know what they are, we need to choose one of the available options. It is clear that there are many more decisions to make, depending on the way the negotiations turn out. How can we make those complex decisions? The only legitimate body to make them is Parliament. If Parliament feels constrained, perhaps a new referendum on the final deal could also be called. But such a referendum must take place when a concrete and real option is on the table».

parliamentary sovereignty, the referendum decision could be advisory only. Formally, that must be right. But it ignores political realities. The Conservatives had pledged to give “the British people – not politicians – their say” by offering a “real choice on Europe, with an in-out referendum”. And Parliament had endorsed this by authorising the referendum. In reality, Parliament was bound to give effect to the result¹⁰².

Infine, a me sembra che questa lettura sia stata poi ulteriormente confermata dalla successiva sentenza *Cherry/Miller II*¹⁰³. Anche in questa pronuncia la Corte Suprema rifiuta di esprimere giudizi sia sull’opportunità politica della Brexit, definita in modo molto semplice come una decisione legittimamente delegata dal Parlamento al Corpo elettorale, e come tale non soggetta ad alcun commento da parte del potere giudiziario, sia direttamente sul rapporto tra sovranità parlamentare e popolare. Tuttavia, trattando dello spinoso tema della *Prorogation* imposta alle Camere da Boris Johnson in vista della data che in quel momento era stata fissata per il Brexit Day (poi slittato al 31 gennaio 2020), al paragrafo n. 7 spiega: «Technically, the result was not legally binding. But the Government had pledged to honour the result and it has since been treated as politically and democratically binding. Successive Governments and Parliament have acted on that basis». Con queste parole la Corte sposta opportunamente la questione della forza giuridica del referendum da un inesistente piano tecnico-legislativo al ben più pregnante terreno della democrazia costituzionale: «democratically binding».

In seguito, al paragrafo n. 57, la Corte afferma un concetto fondamentale per il dibattito sulla natura giuridica del Referendum Brexit: «A fundamental change was due to take place in the Constitution of the United Kingdom on 31st October 2019. Whether or not this is a good thing is not for this or any other court to judge. The people have decided that». Una precisazione che dovrebbe contribuire a mettere la parola fine sulle letture riduzioniste del referendum del 2016 come avente una mera natura consultiva. La Corte spiega che «The people have decided that», e dunque possiamo oggi ribadire con più forza che il Referendum Brexit aveva una natura decisoria: una capacità espressamente trasmessa dal Parlamento al Corpo elettorale con la legge istitutiva del Referendum Brexit.

¹⁰² Cfr. M. LOUGHLIN, *The British Constitution: Thoughts on the Cause of the Present Discontent*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 2, 2018, p. 9.

¹⁰³ Cfr. [2019] UKSC 41: [R (*on the application of Miller*) (Appellant) v *The Prime Minister* (Respondent); *Cherry and others* (Respondents) v *Advocate General for Scotland* (Appellant) (Scotland)]. Per un commento alla pronuncia, inquadrata nell’ambito del contesto Brexit, in generale, e della *Prorogation* voluta dal Primo Ministro Boris Johnson, in particolare, sia consentito rinviare a C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6, 2019, pp. 1-26.

In questo quadro l'attivazione dell'articolo 50 del TUE assume una pregnanza spartiacque. Da una parte, per le ragioni appena indagate, viene richiesta dalla valenza giuridica del Referendum Brexit, figlia della collocazione sistematica di questo strumento nell'alveo della moderna Costituzione britannica; dall'altra, rappresenta però anche il limite, temporale e concettuale, della forza del pronunciamento referendario a favore del *Leave*. In altre parole, il Corpo elettorale ha espresso la volontà di uscire dall'Unione Europea ma ovviamente nulla poteva dire circa le modalità e le condizioni di questa fuoriuscita. Pertanto, una volta esperito il passaggio necessario, in tutti i sensi, dell'“Invoking Article 50”, il protagonista della vicenda cessa di essere il risultato referendario e automaticamente diventa il negoziato, cioè un terreno estraneo alla manifestazione della volontà popolare e nel cui ambito tutto può essere teoricamente rimesso in gioco, come vedremo compiutamente nel prossimo capitolo.

Dunque, alla luce di tutte queste considerazioni, mi pare che la vicenda Brexit, con tutte le sue problematiche riguardanti il referendum, abbia avuto il merito di imporre, alle istituzioni e agli studiosi, una riflessione sulla necessità di relativizzare due principi che se assunti in modo assoluto non potrebbero convivere: sovranità parlamentare e volontà popolare. La prima ha definitivamente preso congedo dai suoi stilemi ottocenteschi per calarsi nella realtà più complessa e magmatica delle democrazie contemporanee, e non credo che la motivazione di fondo dei *Brexiters* “Taking the sovereignty back” comporterà un pedissequo ritorno al passato da questo punto di vista, proprio perché la sovranità che deve tornare indietro oggi non è più solo quella che si esprime esclusivamente nelle aule parlamentari. La seconda sa di non esprimersi più solo con le schede elettorali ma anche con le opportunità referendarie, naturalmente nel quadro delle procedure previste e nei limiti consentiti dall'ordinamento, ossia dalla Costituzione britannica, con i suoi caratteri peculiari ma anche con nuove potenzialità sempre da scoprire.

CAPITOLO IV

LA PREMIERSHIP DI THERESA MAY: “BREXIT MEANS BREXIT”

SOMMARIO: 1. Cronache da un Paese sconcertato. – 1.1. Prospettive incerte. – 1.2. Una petizione paradossale. – 2. La sostituzione di David Cameron: leadership e premiership. – 2.1. Le regole del *Tory Contest*. – 2.2. La vittoria di Theresa May. – 3. La giurisprudenza delle Corti di Common law in tema di “Invoking Article 50”. – 3.1. Fratture, dubbi e interrogativi. – 3.2. L’ingresso in campo del Potere giudiziario. – 3.3. I ricorsi provenienti dall’Irlanda del Nord e la sentenza della High Court di Belfast. – 3.4. Il ricorso inglese e la sentenza della High Court di Londra. – 3.5. Le conseguenze politiche. – 4. La sentenza *Miller 1* della UKSC. – 4.1. I ricorsi alla Corte Suprema. – 4.2. La Devolution nella sentenza *Miller 1*. – 4.3. *Royal Prerogative* e diritti fondamentali. – 4.4. La necessità di un’autorizzazione legislativa. – 4.5. Le *Dissenting Opinion*. – 5. La sentenza della Corte di Giustizia UE su “Revoking Art. 50”. – 5.1. Il caso. – 5.2. I contenuti della sentenza. – 5.3. La *Miller 1* riletta alla luce di questa sentenza. – 6. La legge sull’attivazione della procedura di recesso. – 6.1. Il quadro politico. – 6.2. Il testo della legge. – 6.3. Una riflessione sulla Costituzione. – 7. Lo scioglimento del Parlamento e le *General Elections* del 2017. – 7.1. La *snap election*. – 7.2. Riflessioni sulla prima applicazione del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. – 7.3. Il risultato elettorale: *Hung Parliament* e *Minority Government*. – 8. Lo *EU Withdrawal Act 2018*. – 8.1. Il significato sistemico del progetto di legge del Governo. – 8.2. La complessa battaglia parlamentare. – 8.3. Il punto sulla vicenda Brexit a due anni dal Referendum. – 8.4. La controversia giudiziaria sulla legge scozzese. – 9. L’Accordo con l’Unione Europea e la mancata ratifica del Parlamento. – 9.1. Il *Withdrawal Agreement 2018*. – 9.2. Il *Backstop* nord-irlandese. – 9.3. Le brucianti sconfitte parlamentari e le dimissioni del Primo Ministro.

1. Cronache da un Paese sconcertato

1.1. Prospettive incerte

All’indomani della notte referendaria il Regno Unito si sveglia incredulo, disvisato e sconcertato. Naturalmente le reazioni sono radicalmente diverse, come sempre accade dopo una battaglia referendaria. I *Leavers* non credono ai loro occhi, soprattutto considerando il trend delle prime ore successive alla chiusura dei seggi elettorali. Certo, festeggiano lo storico obiettivo raggiunto, peraltro

senza lasciarsi andare a manifestazioni di giubilo eccessivamente sguaiate, e tuttavia, nelle loro variegate componenti, oscillano tra un semplicismo quasi infantile, appartenente a coloro che pensano che la partita con l'Europa sia finita quella mattina stessa, e la consapevolezza nutrita da altri che la vicenda fosse solo all'inizio e ora la questione si sarebbe spostata su altri terreni (giudiziario, negoziale, di tattica politica), come poi infatti avvenne. Dal canto loro i *Remainers* ne escono con le ossa rotte. Di fronte ad una sconfitta di questo rilievo non poteva che scatenarsi la corsa alle reciproche accuse, tra singoli leader e tra schieramenti politici, di avere condotto una campagna scialba e inadeguata, priva di mordente, soprattutto se confrontata con quella avversaria. Allo stesso tempo, serpeggia la sensazione di avere precipitato il Paese in una lunga fase di turbolenza politica e preoccupazioni economiche.

Ed effettivamente le prospettive aperte con la vittoria della Brexit appaiono subito quanto mai incerte e potenzialmente destabilizzanti per il futuro complessivo della nazione¹. Una parte delle élite politiche e della società britannica, trasversale ai due schieramenti, intuisce che i contraccolpi peggiori potrebbero essere causati, a medio e lungo termine, oltre che da un perdurante stato di incertezza nei rapporti economici e giuridici con l'Europa, dalle prospettive tutt'altro che rassicuranti per le istituzioni del Regno Unito, a cominciare dalla sua stessa integrità costituzionale, come testimoniato dal titolo sulla copertina del primo numero dell'*Economist* apparso in edicola dopo il 23 giugno: *Anarchy in the UK*².

1.2. Una petizione paradossale

Lo stato confusionale in cui venne a trovarsi in quel momento la Gran Bretagna potrebbe essere testimoniato da diversi episodi accaduti nelle settimane successive. Sia consentito di richiamarne soltanto uno, simbolico ed eloquente.

All'indomani del voto referendario si assiste ad un singolare fenomeno: una petizione lanciata per via telematica prima del referendum raccoglie in poche settimane più di 4 milioni di firme. Il documento riportava la seguente richiesta: «We the undersigned call upon HM Government to implement a rule that if the

¹Per un'ampia riflessione sulle conseguenze della Brexit, per il Regno Unito e per l'Europa, sotto i profili economico, giuridico e politico si vedano i saggi contenuti in AA.VV., *Brexit supplement*, in *German Law Journal*, 17, 1 July 2016, pp. 1-142. Per un'analisi di impostazione politica sulla politica britannica negli anni precedenti al referendum e sulle prospettive aperte dalla vittoria del *Leave*, cfr. G. BALDINI (a cura di), *La Gran Bretagna dopo la Brexit*, il Mulino, Bologna, 2016.

²Che ovviamente riecheggia il titolo di un celeberrimo brano dei Sex Pistols, composto dalla *punk band* negli anni Settanta, cioè in un contesto storico completamente diverso, ma le cui parole adesso rendono bene il senso di disagio e di frustrazione della parte più avveduta dell'Establishment britannico, appunto collocata su entrambi i fronti.

remain or leave vote is less than 60% based a turnout less than 75% there should be another referendum»³.

La singolarità della vicenda consiste soprattutto nella constatazione che la petizione era stata promossa prima del referendum da un cittadino, William Healey, impegnato attivista del *Leave*, evidentemente preoccupato per il fatto che in quel momento i sondaggi davano il suo fronte come perdente. Healey, però, immediatamente dopo avere appreso il risultato del voto, aveva preso le distanze dalla propria petizione. Tuttavia, quest'ultima, essendo stata lanciata telematicamente, non poteva essere bloccata e viene così fatta propria dopo il 23 giugno da alcune associazioni *pro-Remain* che promuovono questa massiccia raccolta di sottoscrizioni. Una vicenda a dir poco paradossale.

È bene sottolineare come il riferimento al rispetto di determinate soglie non fosse affatto una bizzarria inventata di sana pianta nel tentativo di far fallire la consultazione già indetta e richiederne una seconda. Anzi, nel dibattito teorico e nella prassi referendaria britannica il tema contava già da tempo su una presenza costante. In particolare, se ne era occupato il Constitutional Committee della House of Lords in un'importante inchiesta che aveva svolto alcuni anni prima sui referendum nel Regno Unito⁴. Dopo avere scandagliato approfonditamente il problema, anche con l'ausilio di alcuni tra i più importanti costituzionalisti del Regno, il Comitato aveva concluso che «There should be a general presumption against the use of voter turnout thresholds and supermajorities. We recognise however that there may be exceptional circumstances in which they may be deemed appropriate»⁵. Dunque, secondo il Report della House of Lords, solo in circostanze eccezionali sarebbe stato consigliabile utilizzare le soglie. Per esempio, nel caso di referendum da svolgere presso società etnicamente molto divise come l'Irlanda del Nord.

Inoltre non va dimenticato che nei primi referendum sulla Devolution tenuti in Scozia e in Galles nel 1979 era previsto che gli "Yes" dovessero non solo vincere ma anche superare lo sbarramento del 40% degli aventi diritto al voto: una norma che si rivelò determinante per rigettare le richieste autonome scozzesi⁶.

³ Tutte le più importanti notizie relative a questa Petizione sono reperibili in www.petition.parliament.uk/petitions/131215.

⁴ Cfr. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Referendums in the United Kingdom*, 12th Report of Session 2009-2010, in *HL Paper 99*, 2010, pp. 1-51, dove, tra le altre risultanze, i Lords individuavano gli ambiti costituzionali entro cui un referendum avrebbe potuto essere celebrato. Sul tema cfr. CARVALE, *Il "silenzio" dell'European Union Referendum Act 2015*, cit., pp. 105-106.

⁵ *Ibidem*, p. 44.

⁶ I risultati videro un *Turnout* del 63,6%, con gli Yes al 51,6%, pari pertanto ad un insufficiente 32,85% degli aventi diritto. In Galles, invece, il problema non si pose poiché prevalsero i No con un netto 80%.

Ebbene, anche in considerazione di questi precedenti, la petizione del 2016 richiedente l'introduzione di soglie viene presa piuttosto sul serio dalle istituzioni. Il Petitions Committee della Camera dei Comuni decide di calendarizzare per il 5 settembre una seduta della Westminster Hall per dibattere la questione. Peraltro, giova ribadire che si trattava di una discussione da cui non poteva scaturire né un cambiamento della legge, né alcuna decisione parlamentare circa la praticabilità di un secondo referendum ed era assodato fin dall'inizio che la petizione non potesse mettere giuridicamente in dubbio il risultato del 23 giugno. Infatti il governo ebbe buon gioco ad intervenire nella discussione rammentando che:

The EU Referendum Act received Royal Assent in December 2015. The Act was scrutinised and debated in Parliament during its passage and agreed by both the House of Commons and the House of Lords. The Act set out the terms under which the referendum would take place, including provisions for setting the date, franchise and the question that would appear on the ballot paper. The Act did not set a threshold for the result or for minimum turnout⁷.

Tuttavia, l'intera vicenda di questa petizione, pur con alcuni tratti curiosi, ebbe il merito di riproporre, anche nell'ufficialità delle discussioni parlamentari e quindi non soltanto nei dibattiti interni alla dottrina, il delicato tema della disciplina della democrazia diretta nell'ambito della Costituzione britannica. Dico "riproporre" perché sul punto è opportuno ricordare come proprio il Report dei Lords del 2010 avesse caldeggiato un utilizzo meno estemporaneo del referendum, all'interno di una disciplina giuridica più stabile e consolidata, con queste eloquenti parole:

The balance of the evidence that we have heard leads us to the conclusion that there are significant drawbacks to the use of referendums. In particular, we regret the ad hoc manner in which referendums have been used, often as a tactical device, by the government of the day. Referendums may become a part of the UK's political and constitutional practice. Where possible, cross-party agreement should be sought as to the circumstances in which it is appropriate for referendums to be used⁸.

⁷ Cfr. N. JOHNSTON, *Referendums*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7692, 31 August 2016, p. 12.

⁸ Cfr. le conclusioni del HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Referendums in the United Kingdom*, cit., p. 20.

2. La sostituzione di David Cameron: leadership e premiership

2.1. Le regole del Tory Contest

Comunque, il primo problema in ordine di tempo che si pose di fronte al sistema politico fu la necessità di sostituire il dimissionario David Cameron, innanzitutto come leader tory e, di conseguenza, come Primo Ministro. Ovviamente la questione era tutta interna al Partito conservatore, dentro cui doveva aprirsi la gara per la successione.

Poiché questo è un ganglio vitale della moderna Costituzione britannica, e visto che si riproporrà anche successivamente con Boris Johnson, vale la pena di soffermarci un momento ad analizzare le regole che disciplinano questi profili, in particolare nel campo conservatore perché è quello che viene maggiormente in considerazione per tutta la durata della vicenda Brexit come partito egemone della compagine governativa⁹.

A tal proposito è opportuno fissare subito un punto fermo: le regole interne ai partiti britannici sulla selezione delle leadership, pur sensibilmente diverse tra loro, si presentano tutte come funzionali ai caratteri della forma di governo. In altre parole, pur disciplinate da fonti interne rispondono all'obiettivo di fornire al sistema costituzionale il loro contributo alla linearità del modello Westminster¹⁰.

Quando viene messa in discussione la leadership, l'organo del partito che assume un ruolo da protagonista è il *The 1922 Committee*, fondato appunto nel 1922 per gestire questa procedura di scelta o di cambiamento della figura del leader¹¹. Fino al 2010 il Comitato era composto dai soli *backbenchers* ai Comuni. Ma nel mese di maggio di quell'anno, l'allora Primo Ministro David Cameron, pur nominato solamente da pochi giorni, riuscì a convincere gli MPs tory ad approvare una riforma grazie a cui da quel momento i ministri, le *whips* e lo stesso Primo ministro hanno il diritto di partecipare alle sedute, anche se nessun *frontbencher* è tradizionalmente previsto che voti.

⁹ Per una puntuale analisi delle regole per la leadership interne ai Tory cfr. N. JOHNSTON and L. MAER, *Leadership elections: Conservative Party*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 01366, 27 June 2016.

¹⁰ Sul tema cfr. L. STARK, *Choosing the Party Leader: Party Leadership Contest in Britain from Macmillan to Blair*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1996; T. QUINN, *Electing and Ejecting Party Leaders in Britain*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012; W. CROSS, A. BLAIS, *Politics at the Centre: The Selection and Removal of Party Leaders in the Anglo Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2012; A. DENHAM and P. DOREY, *Tales of the unexpected: The selection of British party leaders since 1963*, in *British Politics*, 13, 2, 2018, pp. 171-194.

¹¹ La storia delle origini e dell'attività del Comitato fino ai primi anni Settanta è ben ricostruita da P. GOODHART, *The 1922. The Story of the Conservative Backbenchers' Parliamentary Committee*, Macmillan, London, 1973.

Il *Committee* è presieduto da un *senior backbencher* che è affiancato da un Comitato esecutivo eletto dagli MPs e presieduto dallo stesso Chairman. L'*Executive Committee* svolge una funzione di ascolto delle opinioni dei parlamentari e di mediazione tra le diverse anime del partito per cercare soluzioni condivise anche nei frangenti politici più divisivi. Come dicono gli inglesi: una funzione di *sounding board*¹², che forse noi potremmo tradurre, non letteralmente ma efficacemente, con l'espressione "camera di compensazione". Si tratta di una delicata e importante funzione che risale alle ragioni stesse della fondazione del Comitato nel 1922, quando i Tory decretarono la fine del *Coalition Government* che aveva retto la nazione durante la Prima guerra mondiale e decisero, tra mille dubbi e polemiche, di aprire una nuova stagione politica¹³.

Dunque, vediamo ora quali regole sono previste per la scelta della leadership, con le relative procedure gestite dal Comitato 1922.

Per apprezzare l'evoluzione delle norme in senso progressivamente sempre più democratico è importante sottolineare, in una prospettiva storica, che fino al 1965 il leader dei Tory non era eletto bensì "emergeva" da riservate discussioni tra i Deputati. Una modalità che Paul Webb ha definito come «an opaque process of negotiation and "soundings" involving senior party figures»¹⁴, il cosiddetto "magic circle"¹⁵. Una prassi giudicata ormai anacronistica, più da club esclusivo che da partito politico moderno, e quindi dal 1965 venne introdotto il principio elettivo¹⁶.

Ma per più di trent'anni, cioè fino alla riforma del 1998, nella battaglia per la leadership del partito erano coinvolti solo i membri del Gruppo Tory ai Comuni, che procedevano ad una serie di votazioni da cui scaturiva, dopo un eventuale ballottaggio finale, l'elezione del leader¹⁷. Fino a quel momento era sostanzialmente escluso qualsiasi contributo esterno al *Parliamentary Party*¹⁸, se si ec-

¹² Così JOHNSTON and MAER, *Leadership elections: Conservative Party*, cit., 11.

¹³ Sul punto cfr. GOODHART, *The 1922. The Story of the Conservative Backbenchers' Parliamentary Committee*, cit., 14-15.

¹⁴ Così P. WEBB, *The Modern British Party System*, SAGE Publications, London, 2000, 197-198.

¹⁵ Come scrisse Ian Macleod in un celebre articolo su *The Spectator* nel gennaio 1964.

¹⁶ Per un'efficace sintesi storica delle battaglie interne ai Tory per la selezione dei leader cfr. V. BOGDANOR, *The Selection of the Party Leader*, in A. SELDON and S. BALL (eds), *Conservative Century. The Conservative party since 1900*, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 69-96.

¹⁷ La lista completa dei titolari di cariche elettive nel Partito Conservatore negli ultimi decenni è reperibile in S. PRIDDY, *Conservative party and officials since 1975*, *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07154, 12 November 2018.

¹⁸ Interessanti considerazioni sulle caratteristiche storico-politiche del Gruppo parlamentare Tory, molto utili anche per capire determinate dinamiche interne manifestate durante tutta la vicenda Brexit, cfr. P. COWLEY and P. NORTON, *Rebels and Rebellions: Conservative MPs in the 1992 Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1, 1999, pp. 84-105; nonché T. HEPPELL, *The Ideological Composition of the Parliamentary Conservative Party 1992-1997*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 4, 2, 2002, pp. 299-324.

cettua un coinvolgimento a mero titolo consultivo del mondo associativo che gravita attorno al partito, ossia le *National Union of Conservative and Unionist Associations*¹⁹.

Poi, a seguito della sconfitta elettorale del 1997, che segnò la fine della lunga egemonia conservatrice esercitata con i governi presieduti da Margaret Thatcher e John Major, il nuovo leader William Hague²⁰ fin dal suo discorso di investitura segnalò la necessità che il partito si aprisse alla società, rinnovando gli organi e le procedure, e puntando ad esercitare un nuovo *appeal* verso l'opinione pubblica, alle soglie del terzo millennio. Ebbene, le linee guida volte ad implementare questo suo progetto vennero esplicitate e precisate in un *policy paper* dal titolo *The Fresh Future: the Conservative Party renewed*, pubblicato appunto nel febbraio del 1998. Uno dei capitoli si intitolava "*Democracy: giving power to the members*" e, nel quadro di una serie di riforme volte ad un miglioramento della capacità di ascolto nelle *constituency* e di un incremento della *membership*, caldeggiava proprio la riforma delle regole per la leadership, con la previsione di un maggiore e decisivo coinvolgimento degli iscritti al partito. Ecco, quindi, perché le regole applicate oggi risalgono alla riforma del 1998 e perché sono ancora chiamate "*The Hague Rules*"²¹. I principi generali sono contenuti nello Schedule n. 2 della *Constitution of the Conservative Party*, mentre la normativa dettagliata è rinvenibile tra gli atti del regolamento del Comitato 1922, intitolato "*Procedure for the Election of the Leader of the Conservative Party*".

La procedura può prendere avvio in presenza di due distinte circostanze. La prima si verifica in caso di dimissioni del leader in carica, rassegnate con una lettera inviata al *Chairman* del *1922 Committee*²². La seconda viene alla luce a se-

¹⁹Secondo JOHNSTON e MAER, *Leadership elections: Conservative Party*, cit., 4, nota 1: «In the 1997 leadership election, the National Union of Conservative and Unionist Associations had reported party members' views to the 1922 Committee, but not on the basis of any systematic ballot of individual party members».

²⁰Le complesse alchimie politiche che portarono all'elezione di Hague nel 1997 sono minuziosamente descritte da K. ALDERMAN, *The Conservative Party Leadership Election of 1997*, in *Parliamentary Affairs*, 51, 1, 1998, pp. 1-16.

²¹Il *background* politico di questa riforma e i suoi contenuti essenziali sono commentati da K. ALDERMAN, *Revision of Leadership Elections Procedures in the Conservative Party*, in *Parliamentary Affairs*, 52, 2, 1999, pp. 260-274. Che i tempi fossero maturi per una radicale revisione delle regole procedurali che corrispondesse ad un cambiamento di mentalità già in atto nel tessuto del partito, trova conferma in queste parole dell'autore (p. 271): «Many felt that the bitterness of the 1997 contest was partially attributable to the very public manner in which it was conducted. In spite of the former restriction of the franchise to MPs alone, there has been a growing tendency for campaigning to be extended to the country at large».

²²Come precisa THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Conservative Party leadership contests – How do they work?*, 24 May 2019, p. 1: «If a Conservative prime minister resigns as leader of the party, this triggers a contest for a new leader. They could choose to stay as Prime Minister until a new leader is elected, or resign in favour of another Conservative MP who would temporarily be Prime Minister until the leadership contest is over. This would be an unusual situation».

guito di una lettera che almeno il 15% degli MPs sottoscrive e invia allo stesso *Chairman*, con cui viene reso noto che i firmatari non continueranno ancora per molto tempo a riporre la loro fiducia nel leader: una formula di stile tipicamente britannica ma che, anche nella sostanza, riproduce nei rapporti interni al partito lo stesso schema fiduciario che intercorre tra Parlamento e Primo Ministro. E infatti, in tal caso, viene posta ai voti una mozione di sfiducia nei confronti del leader in carica. Se l'atto viene approvato si passa alla conseguente fase di scelta del successore; se invece la mozione viene bocciata il leader in carica non potrà più subirne un'altra per i successivi dodici mesi (come accaduto a Theresa May sul finire del 2018). Come è evidente, si tratta di una norma che ha un'efficacia indiretta anche sulla saldezza della premiership, qualora le due cariche coincidano.

Nel caso si apra la crisi di leadership, il Comitato 1922, che fino a questo momento della procedura ha goduto di un notevole potere discrezionale nella concreta applicazione delle norme, ha ora il dovere di prenderne atto e attivarsi, sulla base di modalità decise, per quella specifica circostanza, dal proprio *Executive Committee*, per procedere ad una selezione delle candidature.

Le regole per la scelta del leader prevedono che la procedura si svolga in due fasi. Durante la prima, detta *shortlisting*, tutti i membri del *Parliamentary Party* possono avanzare la propria candidatura. Seguono una serie di votazioni interne al Gruppo stesso per ridurre il numero dei candidati, condotte con il metodo dell'*Alternative Vote System*: alla fine di ciascuna votazione viene escluso il candidato meno votato o i candidati che non riescono a raggiungere una certa soglia minima. Quando restano solo due candidati, si apre la seconda fase che consiste in un ballottaggio tra tutti gli iscritti al partito, o meglio tra tutti gli iscritti al Conservative and Unionist Party e allo Scottish Conservative Party, due entità giuridicamente distinte ma stabilmente collegate. Il *timetable* può prevedere una durata totale perfino di due mesi, salvo che durante la prima fase non vi siano molte spontanee defezioni e rimanga un solo nome in campo, come per esempio è accaduto nel 2016, appunto con l'elezione di Theresa May.

Dunque, come si vede da queste ricostruzioni, le regole attualmente vigenti nel campo tory tendono a contemperare il tradizionale ruolo del *Parliamentary Party*, intimamente funzionale alle dinamiche del modello Westminster, con la moderna necessità di coinvolgere il popolo degli iscritti: un equilibrio non semplice da raggiungere e che in futuro potrà subire ulteriori modifiche ma che certamente ha rappresentato storicamente una mutazione genetica per un partito che orgogliosamente si definisce conservatore²³. I Tory, nati come club elitario,

²³ Sul progressivo processo di democratizzazione delle regole interne ai Tory si segnalano due volumi di impostazione casistico-cronologica: A. DENHAM and K. O'HARA, *Democratising Conservative Leadership Selection: from Grey Suits to Grass Roots*, Manchester University Press, Manchester, 2008; T. HEPPELL, *Choosing the Tory Leader: Conservative Party Leadership Elections from Heath to Cameron*, Tauris Academic Studies, London, 2008.

hanno progressivamente aperto le proprie strutture alle esigenze rappresentative della democrazia di massa, capendo che un Premier per essere autorevole deve innanzitutto godere di una forte base di consenso e legittimazione all'interno del proprio partito. In questo quadro, dunque, le regole interne a questo partito per la selezione della leadership, ma lo stesso discorso vale anche per i Laburisti e i Liberal Democratici, appaiono nella loro corretta fisionomia, e cioè un decisivo anello della catena di relazioni politiche e giuridiche che costituisce l'ossatura della *British Constitution*. Proprio per questo motivo non possono essere ignorate se si desidera capire le dinamiche profonde del Modello Westminster.

2.2. La vittoria di Theresa May

Come si vede, si tratta di un processo potenzialmente molto lungo e articolato, dotato però di notevole flessibilità e capacità di adattamento alle diverse situazioni in cui deve essere applicato, come del resto dimostra appunto la tempistica con cui Theresa May è succeduta a David Cameron. In quella occasione, infatti, la procedura fu innescata dalle dimissioni del Primo Ministro, il quale, nel discorso con cui le annunciava, auspicava che la nuova leadership fosse decisa prima della celebrazione del Congresso del partito, cioè nel successivo mese di ottobre²⁴: «There is no need for a precise timetable today, but in my view we should aim to have a new Prime Minister in place by the start of the Conservative party conference in October. Delivering stability will be important and I will continue in post as Prime Minister with my Cabinet for the next 3 months».

In realtà, grazie alla rapidità e alla durezza con cui venne condotta la lotta interna ai notabili del partito, che finì per determinare la proposizione di una sola candidatura, con relativa nomina da parte del *Chairman* del *1922 Committee* in luogo dell'elezione popolare, i tempi furono molto più stretti e nel giro di tre settimane dal Referendum Brexit i Tory avevano già un nuovo leader e il Governo un nuovo Premier.

Questa accelerazione dimostra come le diverse componenti del Partito conservatore si siano rese conto all'indomani del referendum di quanto fosse urgente dotare il partito e il Paese di una guida rinnovata e solida in vista dei successivi passi da compiere per dare corso alla Brexit, che si profilavano quanto mai gravi, delicati e incerti. Inevitabilmente, queste modalità di risoluzione del conflitto interno comportavano anche un rovescio della medaglia, e non di poco conto: il nuovo Primo Ministro porterà con sé per tutta la durata del mandato l'impressione di essere arrivata a Downing Street più per una serie di veti e contro-veti tra gli altri notabili che per la luminosità della sua figura politica. D'altro canto, però, il fatto di avere ricoperto la carica di Ministro dell'Home Office e di essere stata fedele al suo leader sul fronte *Remain*, ma al tempo stesso non

²⁴ Cfr. JOHNSTON and MAER, *Leadership elections: Conservative Party*, cit., 6.

avere mai nascosto alcune perplessità sul rapporto tra Regno Unito e Unione Europea, la metteva in una posizione centrale rispetto agli equilibri interni al partito; una collocazione in quel momento indispensabile ai Tory per ritrovare una parvenza di unità dopo le lacerazioni referendarie.

Comunque, sostituito David Cameron con Theresa May, rimanevano in tutta la loro pressante drammaticità le conseguenze politiche e istituzionali della decisione referendaria, testimoniate dalla prudenza con cui il nuovo Gabinetto, pur composto da diversi ministri espressione del *Leave*, primo fra tutti il nuovo Ministro degli Esteri Boris Johnson, sembrava volersi muovere sull'accidentato terreno dell'avvio delle trattative con l'Europa.

3. *La giurisprudenza delle Corti di Common law in tema di "Invoking Article 50"*

3.1. *Fratture, dubbi e interrogativi*

Come era facilmente prevedibile, la prevalenza del *Leave* nel Referendum Brexit sortisce subito l'effetto di aprire molteplici problematiche di ordine politico, sia relativamente ai rapporti con l'Europa, sia riguardo all'articolazione interna del Regno Unito, segnatamente nei confronti delle due realtà dove ha prevalso il *Remain*: Scozia e Irlanda del Nord. Dunque, un duplice terreno di conflitto: quello esterno, di confronto con l'Unione Europea nel suo complesso e con gli altri Stati-membri; e quello interno, che coinvolge l'architettura costituzionale sotto diversi punti di vista.

Nei mesi successivi entrambe le sfere trovano un punto di sovrapposizione, coincidente con uno dei nodi giuridici più intricati prodotti dal risultato referendario: i tempi e le modalità di attivazione della procedura di recesso di uno Stato-membro dall'Unione Europea, prevista dall'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea (TUE)²⁵.

Si tratta di un articolo lungo e composito, ma in sintesi, e per le parti che ci interessano più da vicino, la norma prevede quanto segue. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie regole costituzionali, di recedere dall'Unione Europea. Lo Stato membro che decide di uscire notifica tale intenzio-

²⁵Le problematiche connesse a questa procedura, presenti sia dal punto di vista del Regno Unito sia da quello dell'Unione Europea, sono illustrate da G.G. CARBONI, *L'attivazione dell'art. 50 del TUE e il negoziato con la Ue: i nodi fondamentali*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 243-269. Per una compiuta analisi su questa norma e, retrospettivamente, su come è stata applicata nella vicenda Brexit, cfr. il seguente Report del Parlamento Europeo: C.-C. CÍRLIG, *Article 50 TEU in practice. How the EU has applied the 'exit' clause*, EPRS – European Parliamentary Research Service, Brussels, November 2020.

ne al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, la UE negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

Sull'interpretazione delle norme del Trattato di Lisbona in tema di recesso dall'Unione Europea si scatena nel Regno Unito una discussione serrata e approfondita. Sistema politico, mondo accademico, circuito mediatico, opinione pubblica, si interrogano e scontrano, pur con modalità e toni diversi, sulle variegate sfaccettature presentate da questa procedura²⁶. Un dibattito molto ampio e articolato, che è forse possibile tentare di catalogare in tre distinte aree di crisi.

In primo luogo ci si imbatte in alcune delicate questioni di diritto costituzionale britannico. A chi spetta attivare l'art. 50 del TUE? Certamente i rapporti con Stati e istituzioni straniere o sovranazionali spettano essenzialmente all'Esecutivo. E tuttavia questa considerazione, generalmente accettata, non esaurisce il tema poiché rimane il dubbio su quale debba essere il ruolo del Parlamento di Westminster. Il Governo può decidere da solo o deve concertare con il Parlamento il *dies a quo* e i caratteri del negoziato? E, a sua volta, il Parlamento fino a che punto si può spingere nel condizionamento del Governo? Ed è evidente quanto le risposte a questi quesiti si intreccino con il tema generale della sovranità e impattino in maniera vigorosa sui meccanismi della "unwritten constitution"²⁷.

In secondo luogo vengono inevitabilmente coinvolte nella procedura le istituzioni dell'Unione Europea. Il dubbio è se queste ultime possano solo rimanere alla finestra finché lo Stato-membro in questione non si decida ad attivare l'articolo 50, oppure abbiano modo di esercitare un ruolo giuridicamente attivo che non si limiti ad una semplice *moral suasion* di natura essenzialmente

²⁶ Sarebbe ovviamente velleitario dare conto di tutto quanto pubblicato sul tema nei mesi successivi al 23 giugno 2016. Basti per il momento segnalare un blog che si è particolarmente distinto nel dibattito accademico per la varietà dei temi trattati e per la profondità e vivacità dimostrata, cioè quello della UKCLA (*U.K. Const. L. Blog*), l'associazione dei costituzionalisti del Regno Unito.

²⁷ In materia gli interventi della dottrina britannica sono stati talmente copiosi, e controversi, da sconsigliare una sterile elencazione. Sul versante istituzionale, basti segnalare che un'articolata disamina di tutte queste problematiche giuridico-costituzionali è condotta in HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *The invoking of Article 50*, in *HL Paper 44*, 13 September 2017, pp. 1-18.

politica²⁸. L'assenza di precedenti spendibili rendeva difficile poter dare una risposta univoca a questa domanda, così come a quelle logicamente successive riguardanti la tempistica del negoziato e le conseguenze di un mancato accordo entro i due anni di cui parla la norma in discussione.

Infine, si controverte sui margini di intervento dei parlamenti e dei governi devoluti. Esiste in capo a costoro un potere di interdizione rispetto all'avvio della procedura? E successivamente, di controllo e condizionamento dei termini del negoziato²⁹? Appare chiaro come quest'ultima area di crisi evochi un quadro politico a tinte potenzialmente molto fosche. Come ricordato, infatti, tutta la vicenda Brexit rischia di mettere in discussione la stessa integrità del Regno Unito, considerato appunto che due *nations* si sono espresse per il *Leave* e due per il *Remain*.

3.2. *L'ingresso in campo del Potere giudiziario*

Ebbene, come è noto tutti questi nodi cruciali sono stati oggetto di fondamentali pronunce giurisprudenziali, emesse tra l'autunno del 2016 e l'inverno del 2017, che hanno contribuito a gettare un po' di luce su questi delicati aspetti della Brexit. Durante i primi mesi successivi al referendum di giugno i protagonisti in campo erano stati Governo, Parlamento e corpo elettorale. Con l'esame di questi casi il Potere giudiziario fa ora ingresso in una storica partita che vede in palio il futuro del Regno Unito e dell'Unione Europea. Un ingresso reso possibile dal fatto che gruppi di cittadini impugnano, a vario titolo e in vario modo, il risultato referendario di fronte a corti di giustizia inglesi e nordirlandesi. Grazie alle motivazioni delle pronunce è possibile capire non solo i caratteri di quei punti specifici ma, più in generale, l'evoluzione della *British Constitution* in relazione ai *cleavages* aperti dalla vicenda Brexit. Per la natura costituzionale dei temi oggetto dei giudizi e per l'inevitabile coinvolgimento delle principali istitu-

²⁸ Cfr., tra gli altri, M. ELLIOTT, *Can the EU force the UK to the two-year Brexit process?*, in *Public Law For Everyone Blog*, 26th June 2016; F.C. MAYER, *Two Years Are Two Tears Are Two Years? When Does the Brexit Countdown Actually Begin?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th June 2016; C. STREETEN, *Putting the Toothpaste Back in the Tube: Can an Article 50 Notification Be Revoked?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th July 2016; A. BOBIĆ and J. VAN ZEBEN, *Negotiating Brexit: Can the UK Have Its Cake and Eat It?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd August 2016; A. SARI, *Biting the Bullet: Why the UK Is Free to Revoke Its Withdrawal Notification under Article 50 TEU*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th October 2016.

²⁹ Cfr., tra gli altri, M. ELLIOTT, *Can Scotland block Brexit?*, in *Public Law For Everyone Blog*, 26th June 2016; J. MURKENS, *Brexit: The Devolution Dimension*, in *U.K. Const. L. Blog*, 28th June 2016; P. REID, *Brexit: Some Thoughts on Scotland*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd July 2016; G. COWIE, *Scotland and a Second Independence Referendum – The Obstacles and Challenges and the Comparative Solutions*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7th July 2016; K. CAMPBELL, *Sand in the Gearbox: Devolution and Brexit*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5th September 2016.

zioni britanniche, queste sentenze si segnalano come dei veri e propri trattati di diritto costituzionale, destinati a fare epoca.

Ma ovviamente per giungere alle sentenze è necessario avviare i procedimenti giudiziari. Ed effettivamente tutta la vicenda Brexit è costellata di cause, spesso promosse da privati cittadini, singolarmente o in associazione. E così, a partire dal 2015 per arrivare alla prima metà del 2019, si possono contare ben 23 *patterns of litigation* portati all'attenzione di un giudice. I promotori sono i più variegati e le ragioni le più svariate. Tra i tanti, cittadini *UK Expats* o *EU Nationals* che si oppongono ad alcune norme previste nella legge istitutiva del Referendum Brexit; oppure, membri di assemblee legislative che lamentano lesioni, per diversi motivi, delle loro prerogative costituzionalmente riconosciute; e ancora, *Campaign Groups* che ritengono minacciati, o per lo meno non sufficientemente tutelati, i loro diritti collettivi a causa di uno o più atti dell'Esecutivo³⁰. Tuttavia, è doveroso notare come a questo vivace attivismo sul fronte delle richieste al Potere giudiziario non abbia poi fatto riscontro un patrimonio altrettanto considerevole sul piano dei risultati, almeno dal punto di vista quantitativo. Infatti, la grande maggioranza delle cause è stata dichiarata inammissibile senza essere esaminata nel merito. Tanto che, a consuntivo, è stato possibile affermare che «it has proved difficult to use the courts to challenge or clarify key aspects of Brexit»³¹.

Ciò non di meno, non vi è dubbio che sul piano qualitativo la vicenda Brexit sarà ricordata anche per ciò che hanno stabilito le Corti nelle poche, ma rilevantissime, cause in cui sono entrate nel merito, con motivazioni quanto mai articolate e approfondite. Si tratta sostanzialmente di sei vicende giudiziarie: le due che, attraverso la High Court of Belfast e la High Court of London, arriveranno all'attenzione della Corte Suprema per quella che è già passata alla storia come la sentenza *Miller 1* e quella inerente la questione del *Revoking art. 50*, con la relativa pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Di queste quattro pronunce ci occupiamo nel presente capitolo, mentre di quella sulla legge del Parlamento scozzese relativa alla continuità dell'ordinamento comunitario dopo la Brexit, nonché di quella sulla *Prorogation (Cherry/Miller 2)*, tratteremo nei prossimi capitoli. Dall'analisi di questo pacchetto si sentenze si potrà apprezzare come la Brexit, tra le altre cose, sia stata una formidabile occasione per riflessioni giurisprudenziali su aspetti delicati e controversi della Costituzione britannica. Un contributo prezioso al suo ammodernamento interpretativo, anche al di là dell'impatto concreto sui casi specifici da cui originavano le singole pronunce.

³⁰ Per una puntuale ricostruzione delle vicende giudiziarie legate alla Brexit cfr. V. MILLER e S. DE MARS, *Brexit questions in national and EU courts*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8415, 1 November 2019.

³¹ J. RUSH and H. BATES-MARTENS, *Brexit: why court challenges aren't working (yet)*, in *Travers Smith*, 28 June 2018.

3.3. I ricorsi provenienti dall'Irlanda del Nord e la sentenza della High Court di Belfast

La prima sentenza emessa da una corte di giustizia relativa alla Brexit, poi impugnata di fronte alla Corte Suprema, aveva al centro una tematica di tipo devolutivo. Ben inteso, Devolution in senso lato, poiché ovviamente una vicenda come la Brexit non può certo essere contemplata nelle materie disciplinate dai diversi *Devolution Acts* che si sono succeduti dal 1998 ad oggi. Eppure fu chiaro fin da subito che tra le conseguenze non intenzionali (e non desiderate, ma inevitabili) della vittoria del *Leave* sarebbero emerse profonde divergenze sul ruolo delle istituzioni devolute nella gestione politica della situazione determinata dal risultato referendario.

Dunque, fu tutt'altro che una sorpresa quando, nell'estate del 2016, arrivò da Belfast la notizia che erano stati presentati due ricorsi di fronte alla High Court of Northern Ireland, entrambi volti a impedire al Governo del Regno Unito «to use the Royal Prerogative to invoke Article 50 TEU to trigger the process by which withdrawal from the EU is effected»³².

La prima *application* era firmata da Raymond McCord, un privato cittadino il cui figlio era stato un attivista cattolico ucciso durante i *Troubles* da formazioni paramilitari lealiste. La seconda (Agnew and Others) era invece proposta da un variegato gruppo di persone fisiche e enti collettivi: alcuni membri dell'Assemblea nord-irlandese appartenenti a formazioni *pro-Remain* e associazioni impegnate nel settore del volontariato sociale e della protezione dei diritti umani. Naturalmente le controparti in giudizio non potevano che essere il Secretary of State for Exiting the European Union e il Secretary of State for Northern Ireland.

Il punto cruciale, comune ad entrambi i ricorrenti, consisteva nella contestazione che, nel quadro del *Good Friday Agreement*, ovvero l'Accordo di Pace, firmato da tutte le fazioni coinvolte, che il 10 aprile 1998, appunto Venerdì Santo, aveva posto fine a decenni di guerra civile in Ulster, fosse possibile per il Governo procedere autonomamente all'attivazione dell'art. 50 TUE per dare seguito al risultato referendario. Al contrario, l'Esecutivo avrebbe dovuto attendere l'autorizzazione del Parlamento di Westminster. Inoltre, si sosteneva che «there is a requirement for a Legislative Consent Motion to be granted by the Northern Ireland Assembly before such legislation could be passed»³³. Infine, l'*application* McCord avanzava la tesi secondo cui l'art. 50 non potesse essere invocato senza una preventiva deliberazione in tal senso del popolo nord-irlandese, poiché gli Accordi del 1998 avevano creato una sostanziale aspettativa nella popolazione che nessuna modifica allo status costituzionale dell'Ulster sarebbe stata possibile senza il suo consenso esplicito.

³² Cfr. [2016] NIQB 85: *R (McCord, Agnew and Others) v HM Government for the United Kingdom*, par. 1.

³³ *Ibidem*, par. 19 (b).

La sentenza della High Court of Northern Ireland, emessa il 28 ottobre 2016, rigetta tutte le asserzioni dei ricorrenti con argomentazioni piuttosto articolate ma anche attente a non debordare dai limiti concettuali e geografici riguardanti l'Irlanda del Nord. Si tenga presente che nel momento in cui scrive le motivazioni il giudice Maguire è a conoscenza del fatto che presso una Corte di Londra è pendente un giudizio (appunto, il *Miller Case*) il cui oggetto è in parte sovrapponibile al caso che egli sta esaminando a Belfast, e non vuole che qualunque sua decisione suoni come pregiudizievole del caso inglese o di eventuali altri che dovessero maturare, come afferma espressamente nella pronuncia: «This, however, is said without prejudice to the issues which have been stayed and which are under consideration in the English courts»³⁴.

L'impianto argomentativo della sentenza si fonda sull'impossibilità di riscontrare nell'ordinamento nord-irlandese una qualunque previsione che metta in discussione l'esercizio della prerogativa del governo rispetto all'attivazione dell'art. 50 poiché questo atto, preso in sé e per sé, non produrrebbe l'effetto di modificare il diritto del Regno Unito, ma soltanto di attivare una procedura che potrebbe generare tale effetto in futuro. Dunque, l'intervento parlamentare dovrebbe verificarsi solo in una successiva ed eventuale fase, a garanzia del rispetto dei diritti dei cittadini e degli spazi di autonomia delle istituzioni devolute. Per la Corte, la mera azione di *invoking Art. 50* rientra nella *political question doctrine*, per eccellenza terreno d'elezione del titolare del Potere esecutivo, cioè del Governo, con conseguente esclusione del sindacato giurisdizionale.

Ovviamente, queste affermazioni finiscono per svuotare di significato le altre richieste dei ricorrenti. Da una parte, la *Sewel Convention*³⁵, che pure la Corte riconosce come applicabile all'Assemblea di Stormont, in questo quadro concettuale non viene in alcuna considerazione³⁶; dall'altra, negli Accordi di Pace e nel conseguente *Northern Ireland Act 1998*, non è rinvenibile alcuna norma, né espressamente prevista, né ricavabile implicitamente, che sostanzi la necessità di una preventiva sottoposizione al voto popolare per dare effettività ad un cambiamento di natura costituzionale³⁷.

L'analisi della pronuncia del giudice di Belfast è importante per comprendere due elementi cruciali della successiva giurisprudenza della Corte Suprema. Il primo è che questa sentenza getta le basi per una esclusione delle istituzioni devolute non solo rispetto al momento dell'invocazione ma in relazione a tutte le successive decisioni nel negoziato con l'Unione Europea. Il secondo consiste

³⁴ *Ibidem*, par. 108.

³⁵ Ovvero la convenzione secondo cui il Parlamento di Westminster non legifera, senza l'approvazione di un preventivo atto di *consent* da parte dell'Assemblea interessata, su materie che investono lo statuto devolutivo di una *country*.

³⁶ *Ibidem*, par. 121.

³⁷ *Ibidem*, par. 152.

nella dimostrazione di come i casi giudiziari relativi alla Brexit nascono tutti da evidenti motivazioni politiche suscitate dal risultato referendario ma impattano su profili molto delicati di diritto costituzionale, che poi la Corte Suprema si troverà a dover fronteggiare come mai le era capitato prima, ma che forse nemmeno l'Appellate Committee della House of Lords, nel corso della sua ben più lunga storia, aveva mai dovuto prendere in considerazione, per lo meno in modo così concentrato nel tempo e sofisticato nelle richieste³⁸.

Insomma, con l'ingresso in campo del Potere giudiziario improvvisamente appare chiaro come la decisione referendaria di uscire dall'Unione Europea ponga i britannici di fronte ad una realtà cui forse non avevano mai pensato a livello di opinione pubblica, e cioè quanto il loro ordinamento giuridico sia ormai plasmato da decenni di appartenenza alle istituzioni europee e perfino quanto la Costituzione, da sempre abituati a considerare come un fatto esclusivamente interno, in realtà sia condizionata proprio da quella appartenenza. Un intreccio giuridico e politico che capiranno presto quanto sarà difficile da sciogliere.

3.4. Il ricorso inglese e la sentenza della High Court di Londra

Come accennato, mentre a Belfast si discute di Brexit e Devolution, alcuni privati cittadini, tra cui quella Gina Miller, un'operatrice del mondo finanziario accesa attivista del campo *pro-Remain*, da cui il caso prenderà il nome, sollevano una questione di fronte alla High Court of Justice di Londra adducendo l'incompetenza dell'Esecutivo ad attivare l'articolo 50 del TUE. In questo ricorso non sono più in gioco le questioni devolutive ma alcuni complicati intrecci tra sovranità parlamentare, Rule of law, diritti individuali e Royal Prerogative. Insomma, i ricorrenti puntano direttamente al cuore del *Westminster model* sostenendo in particolare una tesi: poiché sono in gioco diritti dei cittadini sanciti dal Parlamento, l'attivazione dell'art. 50 TUE non è una mera vicenda di politica estera e dunque il Governo necessita di una preventiva autorizzazione legislativa da parte di Westminster.

I temi affrontati sono cruciali, controversi e spinosi. Come detto, le difficoltà interpretative in cui si dibattono tutti gli organi costituzionali britannici di fronte all'intera vicenda Brexit (per non parlare delle fratture profonde che si erano già aperte in seno alla scienza costituzionalistica d'Oltremarica) sono essenzialmente dovute agli elementi di assoluta novità che la questione presenta. In sostanza, si tratta di un nodo politico, giuridico e giudiziario senza precedenti invocabili per un ordinamento costituzionale privo di una Carta e che tende a relazionare gli orientamenti ermeneutici proprio alla cultura del precedente.

Il *Miller Case* rimane per diverse settimane al centro dell'attenzione dei me-

³⁸Sul tema cfr. L. BLOM-COOPER, B. DICKSON and G. DREWRY, *The Judicial House of Lords. 1876-2009*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

dia, finché il 3 novembre 2016 la Corte emette la sentenza. Una pronuncia che si propone fin da subito come un pezzo di storia della giurisprudenza britannica, sia in virtù delle puntualizzazioni in ordine alle *Crown's Prerogatives* (ovvero la titolarità delle decisioni in materia di politica estera in capo al vertice del Potere esecutivo, come sostenuto già da John Locke nel *Secondo trattato sul governo*, laddove parlava di "Potere federativo") e ai suoi limiti di fronte alla protezione dei diritti fondamentali, sia per le riflessioni sul rapporto tra voto referendario e legge del Parlamento³⁹.

Il ricorso davanti all'Alta Corte di Londra pendeva da tempo, ben tre udienze avevano impegnato la Corte nel mese di ottobre⁴⁰ e in Gran Bretagna l'attesa per il verdetto era comprensibilmente alta, considerata l'importanza della posta in palio. E tuttavia, nonostante il caso fosse da tempo sotto i riflettori del dibattito pubblico, che ne aveva scandagliato presupposti e implicazioni, i termini della pronuncia e la portata del suo impatto sul diritto costituzionale britannico non appaiono pacifici e univoci, ma necessitano di un'attenta e calibrata lettura. Prova ne sia che dal giorno della sua pubblicazione la sentenza scatena una ridda di commenti e riflessioni da parte dei giuristi britannici, spesso di segno diametralmente contrapposto⁴¹.

La High Court propone un'efficace analisi complessiva del diritto costituzionale britannico⁴², con continui riferimenti ai fondamenti tradizionali dell'ordinamento come chiave di lettura delle tematiche contemporanee, in ossequio alla migliore tradizione scientifica d'oltremarina⁴³.

Il cuore della decisione è il seguente: l'attivazione del percorso di fuoriuscita dall'Unione Europea, disciplinato dall'art. 50 del TUE, è un atto di natura duumvirale, ossia richiede una preventiva manifestazione di volontà del Parlamento in grado di autorizzare il Governo a comunicare alle istituzioni comunitarie la decisione adottata dal sistema costituzionale britannico. Un'affermazione fondamentale, con ricadute importanti sui rapporti tra gli organi costituzionali, anche se la sentenza non chiarisce quale debba essere questo atto parlamentare, ovvero

³⁹ Cfr. [2016] EWHC 2768: *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*.

⁴⁰ Per una dettagliata ricostruzione del caso ed esaurienti resoconti delle udienze cfr. R. CRAIG, *Report of Proceedings: Miller v Secretary of State for Exiting the European Union*, in *U.K. Const. L. Blog*, 14th – 20th – 24th October 2016.

⁴¹ Tra le molteplici prese di posizione si possono citare, solo a titolo di esempio, M. ELLIOT and H.J. HOOPER, *Critical reflections on the High Court's judgment in R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7th November 2016; J. KING and N. BARBER, *In Defence of Miller*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22nd November 2016.

⁴² In questa chiave si vedano le annotazioni alla sentenza proposte da alcuni studiosi italiani in DPCE – *Forum Brexit Strategy*, novembre 2016; nonché A. TORRE, *In difesa del Parlamento. La High Court of Justice britannica entra in campo sul Brexit*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 53, 14 novembre 2016, pp. 1-3.

⁴³ Per alcune considerazioni in questa chiave cfr. AA.VV., in DPCE – *Forum Brexit Strategy*, cit.

se sia necessaria una legge o sia sufficiente l'approvazione di una mozione da parte della Camera dei Comuni⁴⁴.

Per capire i canoni essenziali di questa pronuncia è importante soffermarsi, seppur brevemente, sulla premessa, per nulla ultronea o pleonastica, formulata dal collegio. L'Alta Corte si preoccupa di circoscrivere il raggio d'azione del suo argomentare e, dunque, della decisione: al paragrafo 5 tiene subito a precisare che la Corte tratterà di una pura questione di diritto e non intenderà in alcun modo esprimere giudizi sull'opportunità o meno di uscire dall'Unione Europea: «The policy to be applied by the executive government and the merits or demerits of withdrawal are matters of political judgement to be resolved through the political process». La questione legale è invece centrata sull'interrogativo se il governo possa usare «the Crown's prerogative power to give notice of withdrawal». In sostanza, consapevoli del rischio di una possibile strumentalizzazione politica della loro decisione, i giudici chiariscono che l'impianto concettuale ruota esclusivamente attorno ai principi della *British Constitution*, ed è privo di riferimenti all'opportunità politica di abbandonare l'Unione Europea, giacché tale ambito è naturalmente estraneo a valutazioni rientranti nelle funzioni di spettanza del Potere giudiziario.

Poi la Corte entra nel merito e nel suo percorso argomentativo osserva che, anche sulla scorta delle allegazioni delle parti, l'art. 50 TUE, nella sua formulazione, debba intendersi come irrevocabile. Pertanto, allo scadere del termine di due anni dal momento in cui le istituzioni britanniche notificheranno al Consiglio Europeo la volontà di recedere dall'Unione, in caso non si addivesse ad alcun accordo condiviso e salvo proroga votata all'unanimità dai Paesi membri, i trattati cesserebbero di trovare applicazione per il Regno Unito, indipendentemente dal *repeal* dello *European Communities Act* del 1972⁴⁵. Per cui, di fatto, quest'ultimo verrebbe privato della sua efficacia e con essa sarebbero cancellati

⁴⁴ Sul punto cfr. N. NEWSON, *High Court Judgment on Article 50: responses*, in *House of Lords In Focus*, 9 November 2016, p. 5.

⁴⁵ Fin dall'inizio, infatti, il Governo May aveva manifestato l'intenzione di accompagnare le trattative con l'Unione Europea con un *Great Repeal Bill* attraverso cui, contemporaneamente, abrogare lo ECA 1972 e riportare le norme ivi contenute in una nuova legge votata dal Parlamento di Westminster, così da riconvertirle da diritto comunitario a diritto del Regno Unito, con l'obiettivo di cancellare la supremazia delle fonti comunitarie ma senza perdere i diritti sanciti in quell'atto. Si tratta del progetto di legge che inizierà il suo iter parlamentare nel luglio del 2017 e da quel momento prenderà il nome di *European Union (Withdrawal) Bill*. Ne parleremo nel corso di questo capitolo, al paragrafo n. 8. Il significato e gli obiettivi dell'intervento legislativo vennero spiegati dal Governo con il seguente Report al Parlamento: DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION, *Legislating for United Kingdom's withdrawal from the European Union*, OGL, London, March 2017. Sul tema si vedano gli utili approfondimenti contenuti in J. SIMSON CAIRD, *Legislating for Brexit: the Great Repeal Bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7793, 21 November 2016, nonché il commento di B.C. JONES, *The Government's Quandary: "Great", or Ordinary, Repeal*, in *U.K. Const. L. Blog*, 28th March 2017.

anche i diritti derivanti dalla normativa comunitaria che entrano a pieno titolo nell'ordinamento britannico in forza del rinvio operato proprio dallo *statute* in parola. Secondo la Corte, allo *European Communities Act* deve essere riconosciuto il valore di *constitutional statute*, appunto in virtù di un contenuto giuridico con cui il Parlamento nel 1972 intese affermare una pluralità di diritti fondamentali in capo al cittadino, ovviamente legati all'appartenenza del Regno Unito alle istituzioni europee. Insomma, secondo la Corte di Londra l'attivazione dell'art. 50 del TUE istituisce una sorta di scivolo irreversibile verso il recesso dall'Unione Europea e, di conseguenza, verso una modifica dell'ordinamento britannico con la cancellazione dei diritti soggettivi garantiti dalla legge.

Da queste considerazioni deriva una cruciale conseguenza sul piano del rapporto tra Parlamento e Governo in relazione all'utilizzo dell'art. 50 del TUE. Per quanto non vi sia dubbio che tra le prerogative regie, oggi appannaggio dell'Esecutivo in omaggio al plurisecolare passaggio dalla monarchia costituzionale alla democrazia parlamentare, rientri a pieno titolo la gestione dei rapporti internazionali, la Corte chiarisce come esse trovino un limite inscritto sia nei principi della Common law, sia, in modo più specifico, nella stessa *sovereignty of Parliament*. In virtù di questi capisaldi del sistema giuridico britannico, il Governo non gode del potere di incidere in via diretta sul complesso dei diritti fondamentali definiti dagli *statutes* parlamentari. Naturalmente nulla vieta che il *Cabinet*, nell'esercizio delle sue funzioni, contragga o receda da impegni di carattere internazionale che comportino l'insorgenza, in capo al Regno Unito, di eventuali diritti e obblighi. Tuttavia, questi dovranno rimanere confinati nell'alveo dei rapporti tra Stati, senza avere ricadute sul piano dei diritti dei singoli, almeno in via diretta. La particolarità dei Trattati europei, invece, sta proprio nell'aver istituito un sistema dal quale originano diritti propri dei singoli che vengono veicolati con effetti diretti all'interno degli ordinamenti dei Paesi membri. Nel caso britannico lo strumento che permette alla normativa europea di produrre effetti interni è costituito appunto dallo *European Communities Act* del 1972 che, in quanto atto legislativo, potrà essere modificato o abrogato solo da un atto del Parlamento. Di conseguenza, è necessario che sia il Parlamento ad autorizzare preventivamente il Governo a procedere ai sensi di cui all'art. 50 del TUE. In caso contrario, infatti, e anche nell'eventualità di una ratifica parlamentare *ex post*, si finirebbe per violare il principio, qui argomentato, secondo cui l'Esecutivo non detiene il potere di incidere, anche solo implicitamente e per un tempo determinato, sul sistema dei diritti fondamentali.

Dunque, una sentenza che va apprezzata per la linearità di un impianto motivazionale che scava sino alle fondamenta del sistema costituzionale britannico per individuare i valori sui quali operare il bilanciamento tra le funzioni spettanti ai due pilastri della forma di governo, alla ricerca dei reciproci confini tra discrezionalità politica e protezione dei diritti fondamentali. Tuttavia, pur così approfondita e articolata, la sentenza non appare pacificamente in grado di chiudere la questione, lasciando qualche margine di manovra alla Corte Suprema.

Innanzitutto, se leggiamo la conclusione alla luce della premessa iniziale, capiamo che la Corte nulla stabilisce sul merito della necessaria delibera parlamentare, né sulle sue caratteristiche giuridiche e procedurali, ma solamente che un pronunciamento di Westminster ci deve essere e deve precedere l'eventuale comunicazione del Governo alle istituzioni europee di voler avviare la procedura di cui all'articolo 50. Ciò non significa che il potere di attivazione passi dal Governo al Parlamento, ma solo che, per il diritto costituzionale del Regno Unito, «the invoking of Article 50» è un processo di matrice duumvirale. E porre la questione in questi termini non equivale certo ad una *diminutio* del rilievo storico della pronuncia, pienamente desumibile dalla pregnanza delle argomentazioni e delle conclusioni.

Inoltre, un importante interrogativo continuava a rimanere oggetto di interpretazioni antitetiche, tanto nel dibattito politico che nella discussione dentro la scienza giuridica britannica ed europea: il problema della revocabilità o meno della procedura di cui all'art. 50 del TUE una volta che lo Stato membro abbia notificato la formale richiesta di recesso sulla base del proprio diritto costituzionale. Nella fattispecie in esame, tanto le parti in causa quanto la Corte hanno dato per assodato che, una volta innescato, il processo sia irreversibile e conduca inevitabilmente all'abbandono dell'Unione. Invece, qualora i giudici di ultima istanza assumessero un diverso approccio ermeneutico potrebbero trarre la conseguenza che il Parlamento avrebbe la possibilità di intervenire anche in un secondo momento a bloccare i negoziati, rendendo così meno necessaria la sua partecipazione nella fase iniziale. Giova qui ricordare che, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, quando una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dei trattati è sollevata dinanzi ad una Corte interna di ultimo grado, questa è tenuta a proporre la questione alla Corte di Giustizia affinché si pronunci circa l'effettivo significato delle norme comunitarie. In tal senso potrebbe apparire quasi paradossale che ancora una volta possano essere le istituzioni comunitarie ad intervenire, seppur indirettamente, sulla definizione di controversie interne all'ordinamento britannico e per di più su un tema, così spinoso e denso di ricadute concrete, il cui oggetto è costituito proprio da un voto del Corpo elettorale favorevole ad uscire da quel sistema giuridico di cui le Corti europee sono parte integrante.

3.5. Le conseguenze politiche

Tutte queste vicende giudiziarie non potevano non comportare alcune pesanti conseguenze politiche. La prima e più immediata venne determinata dal solo fatto di esistere, poiché il Governo May, in pendenza di questi ricorsi, deve rinunciare fin da subito al proposito, manifestato al momento dell'insediamento, di comunicare ufficialmente all'Unione Europea già all'inizio dell'autunno la volontà del Regno Unito di recedere e quindi attivare la procedura di cui all'art. 50 del TUE.

Ma al di là dei problemi legati alla tempistica, destinati, come vedremo, a perdurare a lungo, la sentenza della High Court di Londra segnava una bruciante sconfitta processuale e costituzionale per il nuovo Primo Ministro. E pertanto le contromosse non potevano farsi attendere. Dapprima, propone immediatamente ricorso alla Supreme Court of the United Kingdom avverso la pronuncia della High Court. Successivamente, il 7 dicembre, incassa l'approvazione a larghissima maggioranza da parte dei Comuni (448 voti a favore e solo 75 contro) di una mozione il cui cuore sanciva che: «This House will respect the wishes of the UK as expressed in the referendum on 23 June; and further calls on the Government to invoke Article 50 by 31 March 2017». Un atto che, come vedremo, non potrà essere considerato come decisivo per iniziare la procedura ma che aveva il merito di mostrare come da parte dell'opposizione laburista non vi fosse alcuna intenzione di mettere in discussione il risultato del referendum, ad ulteriore dimostrazione del valore costituzionale che veniva generalmente attribuito alla consultazione popolare.

Infine, il 17 gennaio 2017, la Premier completa questo gioco di anticipo della sentenza della Corte Suprema pronunciando un importante discorso in cui traccia le linee guida del futuro negoziato con l'Unione Europea volto ad una definizione dei rapporti denominabile come "Hard Brexit". In sostanza, i 12 punti programmatici fissati dalla May delineano la volontà di operare un divorzio netto del Regno Unito dall'Unione e dal Mercato Unico. La scommessa del Governo è quella di rinunciare completamente alla dimensione europea della Gran Bretagna per recuperare la sua vocazione di *hub* finanziario e commerciale a livello planetario: «And it is important to recognise this fact. June the 23rd was not the moment Britain chose to step back from the world. It was the moment we chose to build a truly Global Britain». In questo quadro, viene auspicato il raggiungimento di un accordo di buon vicinato con l'Unione Europea, entità vista ormai come altro da sé:

Many in Britain have always felt that the United Kingdom's place in the European Union came at the expense of our global ties, and of a bolder embrace of free trade with the wider world. [...] The public expect to be able to hold their governments to account very directly, and as a result supranational institutions as strong as those created by the European Union sit very uneasily in relation to our political history and way of life. And, while I know Britain might at times have been seen as an awkward member state, the European Union has struggled to deal with the diversity of its member countries and their interests. It bends towards uniformity, not flexibility. [...] It was a vote to restore, as we see it, our parliamentary democracy, national self-determination, and to become even more global and internationalist in action and in spirit. [...] And that is why we seek a new and equal partnership – between an independent, self-governing, Global Britain and our friends and allies in the EU.

Ma dal punto di vista costituzionale l'affermazione più rilevante contenuta nel discorso riguarda il Parlamento. Il Primo Ministro si preoccupa di assicurare che, una volta concluso il negoziato, i suoi risultati sarebbero stati comunque sottoposti al vaglio delle Camere, a prescindere dal tenore dell'imminente sentenza della UKSC e perfino dai contenuti dell'atto parlamentare che ipoteticamente dovesse costituire la base giuridica dell'attivazione: «I can confirm today that the Government will put the final deal that is agreed between the UK and the EU to a vote in both Houses of Parliament, before it comes into force»⁴⁶. Naturalmente, si guardava bene dall'entrare nello spinoso problema di un'eventuale bocciatura parlamentare dell'accordo ma, come detto, si trattava di un'abile mossa strategica per riprendere il centro della scena nella vicenda Brexit e mettere le mani avanti per sdrammatizzare una possibile sconfitta dell'Esecutivo di fronte alla Corte Suprema, che peraltro quasi tutti gli osservatori davano per altamente probabile. Come effettivamente sarebbe accaduto di lì a qualche giorno.

Ma procediamo con ordine e vediamo come andò la battaglia di fronte alla Corte Suprema.

4. La sentenza Miller 1 della UKSC

4.1. I ricorsi alla Corte Suprema

Le due sentenze finora commentate danno vita ad altrettanti canali di impugnazione presso la Corte Suprema del Regno Unito, come del resto era facilmente prevedibile.

La sentenza di Belfast giunge all'attenzione della Supreme Court attraverso due ricorsi. Il primo impulso arriva da un'*application* dell'Attorney General for Northern Ireland sulle tematiche relative a *Agnew and Others*. Il secondo risulta da un appello proposto da R. McCord alla Northern Ireland Court of Appeal, avverso le determinazioni del Justice Maguire.

Il merito della questione è sempre legato ai poteri del Governo di Londra e alla riproposizione della tesi secondo cui, non solo vi sarebbe la necessità di un preventivo *statute* del Parlamento per autorizzare l'attivazione dell'art. 50, ma sarebbe necessario anche un intervento legislativo delle stesse assemblee devolute, che godrebbero perfino di un potere di veto in grado di bloccare l'intera procedura. Viene sostenuto perfino che la procedura non possa essere attivata

⁴⁶Le linee guida espresse nel discorso del Primo Ministro vengono poi ulteriormente precisate e organizzate nel seguente Report del Governo al Parlamento: HM GOVERNMENT, *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, OGL, London, February 2017.

in assenza di un via libera del Northern Ireland Office e senza un preventivo interpellato del popolo nord-irlandese⁴⁷.

Inoltre, il giudizio di fronte alla Corte Suprema vede l'ingresso di due nuovi attori: il Lord Advocate a nome dello Scottish Government e del Counsel General for Wales per conto del governo gallese, naturalmente a supporto delle tesi volte ad attribuire un ruolo attivo nella vicenda Brexit a tutte le istituzioni devolute. E non vi è dubbio che l'ampiezza delle questioni proposte alla Corte Suprema, nonché l'intervento in giudizio dei Governi di Scozia e Galles, abbiano finito per caricare il procedimento di valenze generali rispetto al processo devolutivo e ai poteri delle istituzioni locali⁴⁸. Come forse era giusto e inevitabile che fosse, vista l'occasione quanto mai ghiotta di fare chiarezza su profili che altrimenti faticherebbero a trovare una definizione interpretativa.

Sul versante inglese, al cospetto di una sconfitta giurisprudenziale così bruciante, il Governo (per mezzo del Secretary of State for Exiting the European Union) non poteva che impugnare la sentenza di fronte alla Corte Suprema.

La Corte riunisce questo appello, strettamente relativo al *Miller Case*, con i *references* riguardanti il caso nord-irlandese. Poi, nella prima decade di dicembre 2016 tiene ben otto udienze nel giro di quattro giorni, da cui emerge tutta la complessità e la delicatezza delle questioni che le sono state sottoposte⁴⁹. Pertanto, appare subito evidente che la decisione non sarebbe arrivata prima di almeno un mese e mezzo.

E infatti, al termine di tutto questo complesso percorso giudiziario, troviamo la sentenza emessa il 24 gennaio del 2017⁵⁰, con cui la United Kingdom Supreme Court ha inteso regolare definitivamente i confini tra i poteri costituzionali coinvolti nella Brexit. Con questa pronuncia, sicuramente la più attesa nella pur breve storia di questo nuovo organo costituzionale⁵¹, la UKSC si esprime in modo chiaro, ponendo fine alla lunga fase di incertezza costituzionale susseguente al Referendum Brexit, e consentendo così l'avvio della procedura di fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

⁴⁷ Per un dettagliato elenco dei punti in discussione nel merito della causa relativa alle *Devolution issue* si veda la sentenza [2017] UKSC 5, al par. 126.

⁴⁸ Cfr. C. HARVEY, *Northern Ireland's Transition and the Constitution of the UK*, in U.K. Const. L. Blog, 12th December 2016; nonché A. MCHARG, *The devolution implications of the Miller decision*, in *policyexchange.org*, 6 December 2016.

⁴⁹ Su queste udienze cfr. R. CRAIG, *Report of Proceedings: Miller v Secretary of State for Exiting the European Union, Supreme Court*, in U.K. Const. L. Blog, 6, 7, 12, and 14 December 2016.

⁵⁰ Cfr. [2017] UKSC 5: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*.

⁵¹ E a tutt'oggi probabilmente la pronuncia più significativa della sua giurisprudenza. Per una panoramica, completa e approfondita, sulle principali direttrici emerse nella giurisprudenza della Corte Suprema negli anni più recenti cfr. TORRE e MARTINO, *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel triennio 2015-2016-2017*, cit.

Come era largamente previsto, la Corte Suprema respinge entrambe le impugnazioni. All'unanimità la prima, a maggioranza di 8 giudici contro 3 la seconda. Esaminiamole separatamente, anche per non incorrere in indebite sovrapposizioni fattuali e concettuali.

4.2. *La Devolution nella sentenza Miller 1*

L'ampiezza delle questioni poste alla Corte Suprema con i *references* delle Corti di Belfast, nonché l'intervento in giudizio dei Governi di Scozia e Galles a supporto della tesi, sostenuta dai ricorrenti nella causa di fronte all'Alta Corte nord-irlandese, secondo cui prima dell'attivazione dell'articolo 50 sarebbe necessario un intervento legislativo anche delle assemblee devolute (che potrebbero perfino porre un veto in tal senso), avevano caricato il giudizio di fronte alla Corte Suprema di valenze generali rispetto al processo devolutivo e ai poteri delle istituzioni locali⁵².

Nel merito la risposta negativa è molto netta. La Corte afferma che l'attivazione dell'art. 50 deve trovare una preventiva autorizzazione parlamentare, ma le ragioni di questa necessità sono di tutt'altra natura rispetto a quelle sostenute nella causa irlandese e non attengono minimamente né al ruolo costituzionale delle *country*, né ai poteri delle amministrazioni periferiche. È vero, infatti, che i vari *Devolution Acts*, discussi e votati dal Parlamento in questi ultimi venti anni, sono stati approvati assumendo come punto fermo il fatto che il Regno Unito facesse parte dell'Unione Europea, e tuttavia ciò non significa che queste leggi abbiano disposto il mantenimento del Regno Unito nell'Unione Europea, o abbiano istituito una competenza a decidere in tal senso in capo alle assemblee devolute: «That assumption is consistent with the view that Parliament would determine whether the United Kingdom would remain a member of the European Union»⁵³; «Accordingly, the devolved legislatures do not have a parallel legislative competence in relation to withdrawal from the European Union»⁵⁴.

Inoltre, la Corte Suprema precisa che il *Good Friday Agreement* sancisce il diritto in capo al popolo dell'Irlanda del Nord di decidere se rimanere parte integrante del Regno Unito oppure riunificarsi con la Repubblica d'Irlanda, ma questo diritto non si estende ad alcun altro cambiamento costituzionale.

Infine, la Corte provvede a limitare fortemente il campo d'azione della *Sewel Convention*, da una parte constatandone la gravidanza solo in tema di decisioni vertenti su materie devolute, dall'altra, su un piano più generale, confinandola nel recinto della valenza politica e negando che possa costituire oggetto di giu-

⁵² Cfr. Harvey, *Northern Ireland's Transition and the Constitution of the UK*, cit.

⁵³ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 129.

⁵⁴ *Ibidem*, par. 130.

dizio di fronte ad una corte di giustizia. Dunque, questa convenzione non può rappresentare un ostacolo giuridico alle determinazioni del Parlamento di Westminster nella materia in discussione⁵⁵.

Occorre, però, sottolineare che proprio il passaggio sulla *Sevel Convention* appare il punto più debole di questo impianto argomentativo perché in realtà si tratta di un problema molto più controverso di come lo imposta la Corte. I più recenti atti devolutivi relativi a Scozia e Galles recepiscono il contenuto della convenzione trasformandola, secondo una parte della dottrina britannica, in una norma giuridica a tutti gli effetti. Mentre la UKSC non si addentra minimamente in una discussione sul punto, continuando ad attribuirle pacificamente la qualifica di mera convenzione politica⁵⁶.

Comunque, in definitiva si può affermare che la sentenza della UKSC, nella parte relativa alle *Devolution issues*, conferma sostanzialmente l'impianto argomentativo della Corte di Belfast ma con toni più perentori e soprattutto con un taglio quanto mai pregnante dal punto di vista del diritto costituzionale. Qui la Corte Suprema assume appieno il ruolo di arbitro dei conflitti, non disdegnando ragionamenti di ampio respiro dottrinario e non lesinando interpretazioni costituzionali per nulla scontate o banali. E l'esempio della *Sevel convention*, pur controverso e criticabile nei termini descritti, è paradigmatico da questo punto di vista⁵⁷.

4.3. Royal Prerogative e diritti fondamentali

Come si può apprezzare già dalla parte relativa ai rapporti tra organi costituzionali centrali e istituzioni devolute, la sentenza Miller si propone con il taglio di un vero e proprio trattato di diritto costituzionale, che si dipana su quasi cento pagine (ben inteso, comprensive delle *dissenting opinions*), denso di spunti ricostruttivi sulla forma di Stato (nei termini su cui ci siamo già soffermati) e sulla forma di governo⁵⁸.

⁵⁵ Per maggiori approfondimenti su quanto sancisce la Corte Suprema rispetto alla *Sevel Convention* cfr. la sentenza ai paragrafi 136-151.

⁵⁶ Sulla questione cfr. P. REID, *Time to Give the Sevel Convention Some (political) Bite?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26th January 2017; nonché J. ATKINSON, *Parliamentary Intent and the Sevel Convention as a Legislatively Entrenched Political Convention*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10th February 2017.

⁵⁷ Cfr. G. ANTHONY, *Devolution, Brexit and the Sevel Convention*, The Constitution Society, London, 2018, pp. 5-6.

⁵⁸ Probabilmente nessun attore politico, tra quelli che ebbero un ruolo nell'innescare il processo Brexit, avrebbe mai potuto immaginare di apprestarsi a scoperciare un tale vaso di Pandora, da cui sono fuoriusciti molteplici elementi che hanno finito per mettere a dura prova la tenuta della Costituzione britannica. La Corte Suprema, in questa sua giurisprudenza, si fa carico di operare per provare a rimettere a posto alcuni delicati tasselli, resi ancor più problematici dai caratteri in-

Un percorso argomentativo che prende le mosse da un'analisi dettagliata della storia giuridica dei rapporti tra Regno Unito e Unione Europea, a partire dai dibattiti parlamentari del 1971 in cui si discuteva dell'ingresso nelle Comunità europee. La ragione di questo excursus storico-giuridico è dovuta al fatto che il perno della questione in discussione rimane lo *European Communities Act 1972*, e in particolare la *Section 2* che ridefinisce i rapporti tra l'ordinamento interno e quello comunitario. Ebbene, rileva la Corte che questa norma «authorises a dynamic process by which, without further primary legislation (and, in some cases, even without any domestic legislation), EU law not only becomes a source of UK law, but actually takes precedence over all domestic sources of UK law, including statutes»⁵⁹.

Per non correre il rischio di perdersi all'interno delle molteplici *issues* affrontate nella motivazione e per rimanere ancorati alla necessità di capire la sentenza in funzione della vicenda Brexit, qui selezioneremo solo le tematiche più strettamente connesse con il modello Westminster, la Rule of law e la democrazia diretta, in un intreccio di relazioni che la Corte cerca di chiarire con impegno e acribia.

Innanzitutto, e molto opportunamente, la Corte provvede ad applicare a sé stessa la definizione dei confini del proprio agire. Al paragrafo 3 si leggono parole di grande saggezza che dovrebbero essere utilmente importate da molte Corti apicali dei sistemi di Civil law dell'Europa continentale, in una feconda operazione di *cross-fertilization* che invece troppo spesso viene richiamata a sproposito⁶⁰:

It is worth emphasising that nobody has suggested that this is an inappropriate issue for the courts to determine. It is also worth emphasising that this case has nothing to do with issues such as the wisdom of the decision to withdraw from the European Union, the terms of withdrawal, the timetable or arrangements for withdrawal, or the details of any future relationship with the European Union. Those are all political issues which are matters for ministers and Parliament to resolve. They are not issues which are appropriate for resolution by judges, whose duty is to decide issues of law which are brought before them by individuals and entities exercising their rights of access to the courts in a democratic society.

trinseci del costituzionalismo britannico. Per alcune acute considerazioni sul punto cfr. S. PAYNE, *The Supreme Court and the Miller Case: More Reasons Why the UK Needs a Written Constitution*, in *The Round Table*, 107, 4, 2018, pp. 441-450. Per una riflessione sulle implicazioni dell'intera vicenda Brexit sui caratteri fondamentali della Costituzione britannica cfr. anche S. MACKIE, *Brexit and the Trouble with an Uncodified Constitution: R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, in *Vermont Law Review*, 42, 2017, pp. 297-343; nonché A.W. BRADLEY, *Presures on a historical constitution: the Brexit decision in the UK Supreme Court*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2017, pp. 3-20.

⁵⁹ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 60.

⁶⁰ Su questo concetto si veda il bel volume a cura di P. MARTINO, *I giudici di common law e la (cross)fertilization: i casi di Stati Uniti d'America, Canada, Unione indiana e Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.

Ma ovviamente la parte più rilevante dell'intera sentenza non poteva che riguardare la *Crown's Prerogative*, la sua utilizzabilità da parte del Governo e i suoi limiti nel caso di specie. Il ragionamento della Corte può essere sintetizzato nei seguenti termini.

L'ingresso del Regno Unito nelle Comunità europee ha comportato un'alterazione dell'assetto costituzionale dell'ordinamento. Questo cambiamento fu determinato dall'adozione di una legge del Parlamento, appunto lo *European Communities Act 1972*. In virtù di questo processo, le norme comunitarie operano come fonte diretta del diritto interno grazie ad una cessione di quote di sovranità dal Parlamento britannico verso le istituzioni europee. Questa costruzione giuridica consente di modificare, in modo automatico, il diritto britannico a seguito di cambiamenti intervenuti nel diritto comunitario, senza coinvolgimento del Parlamento.

Oggi, con la prevalenza del *Leave* nel Referendum Brexit, non si propone una fisiologica modifica del diritto interno come conseguenza di innesti del diritto europeo, ovvero il meccanismo previsto e introdotto dalla legge del 1972, bensì viene prospettato un ulteriore riassetto degli equilibri costituzionali, che coinvolge soprattutto Legislativo ed Esecutivo:

There is a vital difference between changes in domestic law resulting from variations in the content of EU law arising from new EU legislation, and changes in domestic law resulting from withdrawal by the United Kingdom from the European Union. The former involves changes in EU law, which are then brought into domestic law through section 2 of the 1972 Act. The latter involves a unilateral action by the relevant constitutional bodies which effects a fundamental change in the constitutional arrangements of the United Kingdom⁶¹.

In sostanza, l'ingresso nelle Comunità europee aveva modificato l'assetto costituzionale dello Stato e, ovviamente, questa decisione era stata legittimamente presa grazie ad una legge del Parlamento. Pertanto, in armonia con i tradizionali principi della *British Constitution*, si presenta come necessario il coinvolgimento del Parlamento, poiché nessuna norma dell'ordinamento britannico, contenuta nello *European Communities Act 1972* o altrove, attribuisce al governo un potere autonomo in materia di modifiche costituzionali⁶².

In relazione a questo impianto argomentativo è possibile riscontrare una differente sfumatura rispetto alla sentenza impugnata, sottile ma non trascurabile. Se la High Court of Justice aveva puntato la sua attenzione sulla cancellazione

⁶¹ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 78.

⁶² Per una valutazione positiva della sentenza *Miller* cfr., tra gli altri, KING and BARBER, *In Defence of Miller*, cit. Riflessioni critiche sono, invece, proposte da M. ELLIOTT, *The Supreme Court's Judgement in Miller: in Search of Constitutional Principle*, in *University of Cambridge Legal Studies Research*, Paper Series, Paper n. 23/2017, pp. 1-29.

dei diritti derivanti dalla normativa comunitaria, entrati a pieno titolo nell'ordinamento britannico in forza del rinvio operato proprio dalla *section 2* dello *European Communities Act 1972*, la Corte Suprema preferisce ragionare più da «corte dei conflitti», mettendo al centro del proprio argomentare i rapporti tra i poteri nel contesto dei principi e degli equilibri costituzionali, e coinvolgendo il tema della perdita dei diritti dei cittadini solo in posizione consequenziale. Una differenza pienamente rispondente alla logica del sistema e ai dettami della Rule of law: la Corte di Common law assume come stella polare i diritti individuali; la Corte Suprema agisce come custode degli equilibri tra gli organi costituzionali.

4.4. *La necessità di un'autorizzazione legislativa*

Inoltre, la Corte Suprema non si limita a ribadire l'esigenza di un intervento parlamentare ma precisa con molta nettezza che è necessario un atto legislativo⁶³. Il motivo è strettamente logico-giuridico. Il referendum ha avuto una valenza politica molto forte che ora, però, richiede un'implementazione giuridica poiché, come sappiamo, la legge del 2015 che lo aveva istituito non aveva provveduto a stabilire le dettagliate conseguenze giuridiche dell'eventuale risultato, lasciandole pertanto ad un successivo atto del Parlamento. Quest'ultimo non può che essere di natura legislativa visto che determina un cambiamento nella legislazione del Paese: «Where, as in this case, implementation of a referendum result requires a change in the law of the land, and statute has not provided for that change, the change in the law must be made in the only way in which the UK constitution permits, namely through Parliamentary legislation»⁶⁴. Ecco la ragione che spiega l'effetto, già ricordato, di rendere inutilizzabile la mozione approvata dalla Camera dei Comuni nel mese di dicembre, con cui si impegnava il Governo a notificare l'attivazione dell'art. 50 entro il 31 marzo 2017. Essa, infatti, è dotata di un mero valore politico e non può fare in alcun modo le veci di uno *statute*.

4.5. *Le Dissenting Opinion*

L'importanza della pronuncia non è testimoniata solo dalla profondità dell'impianto e dalla lunghezza espositiva, ma anche dal fatto che per la prima volta la Corte si riunisce a collegio completo, ovvero con la partecipazione di tutti e undici i giudici in quel momento in carica. Tuttavia, come detto, la sentenza

⁶³ Cfr. J.O. FROSINI, *Non ci resta che sperare nei Lords... La Corte Suprema conferma che l'invocazione dell'art. 50 deve essere approvata dal Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2017, pp. 148-151.

⁶⁴ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 121.

viene deliberata a maggioranza: 8 favorevoli e 3 contrari. Ciascuno dei tre allega una *dissenting opinion*, ma quella di gran lunga più articolata e strutturata è quella firmata da Lord Reed, che vale la pena di esaminare, pur sinteticamente, sia perché propone una visione delle questioni radicalmente alternativa, sia per l'acume giuridico con cui viene argomentata⁶⁵.

Ebbene, secondo Lord Reed non vi è alcuna necessità di un atto di autorizzazione del Parlamento al Governo a invocare l'art. 50 poiché l'attivazione della procedura, in sé e per sé, non comporta alcun cambiamento né negli assetti costituzionali, né, in generale, nell'ordinamento del Regno. Semmai queste modifiche potranno essere un frutto del successivo negoziato con l'Unione Europea e allora sarà in questa fase che il Parlamento dovrà esercitare il proprio controllo a tutela del mantenimento dei diritti dei cittadini che erano stati creati e assicurati a partire dallo *European Communities Act 1972*:

I entirely accept the importance in our constitutional law of the principle of Parliamentary supremacy over our domestic law [...]. That principle does not, however, require that Parliament must enact an Act of Parliament before the UK can leave the EU. That is because the effect which Parliament has given to EU law in our domestic law, under the 1972 Act, is inherently conditional on the application of the EU treaties to the UK, and therefore on the UK's membership of the EU. The Act imposes no requirement, and manifests no intention, in respect of the UK's membership of the EU. It does not, therefore, affect the Crown's exercise of prerogative powers in respect of UK membership. [...] Further, since the effect of EU law in the UK is entirely dependent on the 1972 Act, no alteration in the fundamental rule governing the recognition of sources of law has resulted from membership of the EU, or will result from notification under article 50. It follows that Ministers are entitled to give notification under article 50, in the exercise of prerogative powers, without requiring authorisation by a further Act of Parliament⁶⁶.

In sostanza, Lord Reed (che pochi anni dopo diventerà Presidente della Corte Suprema) non minimizza affatto la questione e men che meno si pone in antitesi con il valore sistemico che la sentenza attribuisce all'ingresso del Regno Unito nelle Comunità Europee, né sul piano della capacità di innovare l'ordinamento costituzionale, né su quello del riconoscimento di diritti prima sconosciuti. La sua opinione dissenziente propone solo una lettura diversa delle implicazioni giuridiche del procedimento di fuoriuscita, segnatamente in relazione alla sua asserita irreversibilità.

⁶⁵ Per un confronto tra le argomentazioni della maggioranza e quelle delle minoranze cfr. J.J. HUANG, *Miller and Brexit: Prerogatives on Parliament and Public Law*, in *Cambridge Law Review*, 129, 2, 2017, pp. 129-140.

⁶⁶ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 177.

Certo, una *dissenting opinion* è per definizione soccombente, e tuttavia gli avvenimenti di cui tratteremo nel paragrafo successivo contribuiranno a dimostrare quanto fosse tutt'altro che infondata⁶⁷.

5. La sentenza della Corte di Giustizia UE su "Revoking Art. 50"

5.1. Il caso

A questo punto dobbiamo concederci il lusso di *flash forward*. Per capire fino in fondo la giurisprudenza britannica fin qui esaminata abbiamo bisogno di affrontare subito l'analisi di una importante pronuncia emessa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel dicembre del 2018⁶⁸. Poi ovviamente riprenderemo il filo, anche cronologico, del nostro discorso.

Dunque, come stiamo vedendo in queste pagine, a partire dalla vittoria del *Leave* nel Referendum Brexit, l'art. 50 del TUE comincia a rappresentare una spina nel fianco per il diritto costituzionale britannico. I sostenitori del *Remain* cercano di utilizzarlo come grimaldello per depotenziare il risultato referendario, o comunque per ostacolarne la procedura di implementazione, facendo leva su alcune oggettive difficoltà interpretative che la norma presenta. Questa strategia produce diversi interventi giurisprudenziali, nella giurisdizione interna e in quella europea.

Dapprima, come spiegato, la Corte Suprema del Regno Unito stabilisce che il Governo britannico avrebbe potuto avviare il percorso di fuoriuscita dall'Unione Europea solo a seguito di un'apposita legge di autorizzazione del Parlamento di Westminster. Poi, sul finire del 2018, la Corte di Giustizia di Lussemburgo sancisce l'esistenza di un diritto alla revocabilità unilaterale della dichiarazione con cui lo Stato membro aveva manifestato agli organi dell'Unione la volontà di uscire, mettendo così in forte dubbio l'assunto delle Corti britanniche sull'irreversibilità del procedimento.

Se la prima vicenda giudiziaria era stata innescata dal ricorso di alcuni cittadini collegati agli ambienti della City di Londra, la seconda prende le mosse dalla Scozia, ovvero la terra più risolutamente contraria all'esito referendario. Verso la fine del 2017, un gruppo di parlamentari scozzesi (membri del Parlamento di Edimburgo, di Westminster e del PE), appartenenti trasversalmente ai partiti di opposizione, deposita una *petition* presso la Court of Session per chiedere se l'attivazione dell'art. 50 del TUE, notificata dal Governo bri-

⁶⁷ Per un commento generale alla sentenza *Miller* e alle sue implicazioni costituzionali cfr. ELLIOTT, YOUNG and WILLIAMS (eds), *The UK Constitution after Miller: Brexit and Beyond*, cit.

⁶⁸ Cfr. S. DE MARS, *Brexit: Article 50 TEU at the CJEU*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08461, 10 December 2018.

tannico al Consiglio dell'Unione Europea il 29 marzo 2017, sia un atto revocabile in modo unilaterale.

Dopo alcuni passaggi procedurali, finalmente l'8 giugno 2018 il Lord Ordinary della Corte rigetta la richiesta senza fornire una risposta, spiegando che la domanda doveva essere considerata meramente ipotetica e astratta poiché il Governo di Londra non aveva mai manifestato quella intenzione e quindi non vi era alcuna ragione per entrare nel merito⁶⁹. Successivamente, però, la First Division della Inner House of the Court of Session, in sede di appello, accetta di investire della questione la Corte di Giustizia dell'Unione Europea per un rinvio pregiudiziale, rilevando che proprio le reiterate affermazioni dell'Esecutivo nell'ambito del *Miller case*, secondo cui l'art. 50 non era revocabile con un atto dello Stato che lo aveva invocato, avevano dato concretezza alla disputa giuridica sul tema e che pertanto un chiarimento sul punto fosse indispensabile per il consapevole esercizio dell'attività parlamentare dei ricorrenti⁷⁰. Ecco, quindi, che per la prima volta un giudice mostra l'esistenza di un intreccio tra i due casi.

Il Secretary of State for Exiting the European Union tenta di opporsi proponendo un ricorso alla Corte Suprema, che però il 20 novembre lo rigetta dichiarandosi incompetente poiché la pronuncia della Court of Session non aveva determinato la chiusura del caso, condizione necessaria per la conoscibilità da parte della UKSC.

Dunque, il 27 novembre si tiene l'udienza di fronte al plenum della Corte di Giustizia, per un rinvio pregiudiziale vertente sulla seguente questione:

Where, in accordance with Article 50 of the Treaty on European Union, a Member State has notified the European Council of its intention to withdraw from the European Union, does EU law permit that notice to be revoked unilaterally by the notifying Member State; and, if so, subject to what conditions and with what effect relative to the Member State remaining within the European Union?

Oltre alle parti, intervengono anche il Consiglio e la Commissione dell'Unione Europea per sostenere che il diritto di revoca unilaterale si presterebbe a manovre ricattatorie da parte di uno Stato-membro che volesse strappare concessioni alla UE e che come l'art. 50 prevede espressamente l'unanimità per la sua estensione temporale così dovrebbe essere anche per la sua revoca, in via interpretativa.

Al contrario, l'Avvocato Generale, nelle sue Conclusioni rese note il 4 dicembre, dopo avere riconosciuto la genuinità, concretezza e importanza della

⁶⁹ Cfr. K. CAMPBELL, *Wightman v Secretary of State: Article 50 and Parliamentary Privilege*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22nd June 2018.

⁷⁰ B.C. JONES, *Wightman and How Not to Advance the Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11th April 2018.

questione, propone alla Corte di sancire che l'art. 50 TUE consente la revoca unilaterale della dichiarazione di fuoriuscita dalla UE, a condizione che questa decisione sia presa entro i due anni previsti dalla norma o comunque prima della stipulazione di un *withdrawal agreement* tra le istituzioni dell'Unione e lo Stato in questione, che rispetti le regole costituzionali dello Stato membro e che sia notificata con un atto formale al Consiglio Europeo. Inoltre, tutti questi passaggi debbono svolgersi in un quadro di leale cooperazione ed essere improntati al principio di buona fede, per evitare eventuali abusi del diritto.

Le motivazioni di questa opinione poggiano sulla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. L'art. 68 dispone, infatti, che la notifica di recesso da un accordo internazionale possa essere revocata in qualsiasi momento prima che produca effetti. Secondo l'Avvocato Generale, se la decisione di stipulare o revocare un trattato sono atti unilaterali di uno Stato, espressione della sua soggettività giuridica di diritto internazionale, così

il carattere unilaterale della decisione di recesso depone a favore della possibilità di revocare unilateralmente la notifica della stessa, fino al momento in cui essa non produce i suoi effetti definitivi. In quest'ottica, la revoca unilaterale sarebbe parimenti una manifestazione della sovranità dello Stato uscente, il quale sceglie di tornare sopra la propria decisione iniziale⁷¹.

Inoltre, l'art. 50 parla di *intenzione* di recedere e non di recesso già deciso. Anzi, secondo la stessa giurisprudenza di Lussemburgo⁷² durante le procedure previste da detta norma lo Stato-membro continua ad essere parte dell'Unione Europea a tutti gli effetti e pertanto negargli la revoca unilaterale equivarrebbe ad espellerlo, in spregio ai principi generali dei trattati UE.

5.2. I contenuti della sentenza

Il 10 dicembre la Corte di Giustizia emette una sentenza il cui dispositivo accoglie la proposta dell'Avvocato Generale⁷³.

Il percorso argomentativo della Corte ricalca sostanzialmente quello seguito nelle Conclusioni, ma con qualche sensibile differenza quanto a modalità e limiti. Nella sentenza scompare il richiamo a «buona fede e leale cooperazione», invero piuttosto evanescenti, sostituito dai caratteri «unequivocal and unconditional»⁷⁴ che deve avere la decisione unilaterale. Inoltre, mentre l'AG era entrato

⁷¹ Cfr. par. 94.

⁷² Cfr. C-327/18 PPU, 2018:733, punto 46.

⁷³ Cfr. C-621/18 PPU, 2018:999. Per un commento alla sentenza cfr. D. DIXON, *Wightman and the General Interpretation of Article*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7th January 2019.

⁷⁴ Cfr. par. 74.

nel merito delle procedure che il Regno Unito avrebbe dovuto seguire, ovvero una previa deliberazione parlamentare che autorizzi il Governo alla revoca, la Corte si accontenta di indicare che la decisione venga presa a seguito di un «democratic process»⁷⁵, in armonia con il diritto costituzionale dello Stato membro. Ma al di là di queste differenze, emerge con forza la comune opinione secondo cui la revoca, come l'invocazione, debba essere considerata un atto unilaterale, espressione della sovranità politica e giuridica di uno Stato-membro.

Sul piano teorico, questo impianto concettuale sostenuto da Avvocato Generale e Corte di Giustizia appare sufficientemente solido, fondato sui dettami del diritto internazionale (Convenzione di Vienna), e sui principi informatori dei Trattati europei, da ultimo TUE e TFUE stipulati a Lisbona, improntati ad un *favor* verso la conservazione dell'appartenenza di uno Stato all'Unione Europea, soprattutto perché le istituzioni europee reputano a priori questa appartenenza come vantaggiosa per i diritti di tutti i cittadini, compresi ovviamente quelli dello Stato-membro.

Tuttavia, alcuni dubbi e interrogativi possono essere sollevati rispetto alla situazione concreta che sta alla base del caso in questione, ossia il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea.

Intanto, rispetto alla tempistica della pronuncia. È vero che era stata la Corte di Edimburgo a chiedere di sottoporre il rinvio pregiudiziale al procedimento accelerato, ai sensi dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, in considerazione dell'approssimarsi del termine del 29 marzo 2019, ma rimane singolare il fatto che la sentenza sia stata emessa proprio mentre a Westminster era in corso uno dei dibattiti più drammatici e intensi della recente storia britannica, cioè quello sul *Withdrawal Agreement* con l'Unione Europea (di cui ci occuperemo nel prosieguo del capitolo). E non vi è dubbio che l'irrompere della decisione nel pieno della discussione abbia costituito un ulteriore elemento di perturbazione, di cui a Londra non si avvertiva certo il bisogno. Non a caso la UKSC aveva fissato l'emissione della sentenza su una legge scozzese a forte impatto sulla Brexit, la cui causa era in stand-by da circa 5 mesi, per uno dei giorni successivi alla fine del dibattito parlamentare.

Ma anche quanto al merito è possibile manifestare alcune perplessità, in larga misura riconducibili al tema degli effetti già prodotti dalla dichiarazione di recesso del 29 marzo 2017 e dalla successiva negoziazione. Solo per tratteggiare gli esempi più eloquenti, basti ricordare l'assenza di membri britannici nel Parlamento Europeo che sarebbe stato eletto nella primavera del 2019, oppure lo spostamento di EMA da Londra ad Amsterdam. Ebbene, mentre la Corte non prende nemmeno in considerazione il problema, l'Avvocato Generale invece se lo pone e lo discute compiutamente, ma conclude che non trattandosi di effetti diretti del recesso, bensì del processo negoziale, non possono influire sul diritto

⁷⁵ Cfr. parr. 66 e 67.

soggettivo dello Stato alla revoca ed eventualmente potranno solo dare vita ad un contenzioso su chi dovrà sobbarcarsi il costo economico del ripensamento⁷⁶. Un'argomentazione che appare invero un po' sbrigativa, non fosse altro perché applicabile al massimo, e con qualche sforzo, alla questione EMA, ma non certo a quella che riguarda la rappresentanza parlamentare, peraltro nemmeno menzionata. Era forse realistico pensare che, *in limine* 29 marzo 2019, il Regno Unito avrebbe potuto decidere unilateralmente di bloccare la Brexit e alle elezioni europee di fine maggio, cioè meno di due mesi dopo, sarebbero tornati a concorrere i deputati britannici? Tra l'altro, ciò sarebbe avvenuto in spregio a tutte le ridistribuzioni di seggi già stabilite a beneficio sia degli Stati membri leggermente sottorappresentati al Parlamento Europeo (e che, nel momento in cui la sentenza viene emessa, in virtù di questo appuntamento stavano appunto modificando le proprie leggi elettorali), sia degli Stati che stanno negoziando l'ingresso nella UE.

E ancora, sia l'Avvocato Generale sia la Corte di Giustizia ribadiscono con forza che la revoca unilaterale comporta in capo allo Stato-membro il mantenimento dell'appartenenza all'Unione con le stesse caratteristiche che aveva prima della notifica dell'intenzione di uscire. Ma questa considerazione è molto difficile che si possa applicare al caso concreto su cui verte la pronuncia. Infatti, è bene ricordare che la vicenda Brexit prende le mosse dall'Accordo Cameron-Tusk del 2016 che modificò radicalmente la *membership* britannica e che non entrò in vigore solo in virtù della vittoria del *Leave* al referendum. Ma se un eventuale secondo referendum (ipotesi peraltro molto remota, per ragioni politiche e di tempo a disposizione, come vedremo successivamente) oppure il Parlamento di Westminster con una deliberazione autonoma, avessero poi decretato la cancellazione di quel risultato, autorizzando così il Governo alla revoca, che cosa ne sarebbe conseguito? Forse la riviviscenza dell'Accordo? Ovvero, UK sarebbe rimasta nella UE sulla base delle condizioni ivi contenute? Contrariamente a quanto ipotizzato in astratto nella motivazione della sentenza, la risposta non potrebbe che essere negativa, visto che l'art. 4 dell'Accordo disponeva: «It is understood that, should the result of the referendum in the United Kingdom be for it to leave the European Union, the set of arrangements referred to in paragraph 2 above will cease to exist».

Si tenga inoltre presente che il *Cameron-Tusk Agreement* non si limitava a riconoscere ulteriori grandi vantaggi ai britannici ma incideva profondamente, pur a trattati invariati, sulla natura complessiva dell'Unione Europea: un cambiamento profondo di cui non si sono mai avvertiti gli effetti solo perché il risultato del referendum del 23 giugno 2016 ha impedito che si dispiegassero. Anche in assenza di quella clausola, è realistico pensare che i 27 Paesi avrebbero accettato supinamente quell'esito finale, a quasi tre anni da una decisione del popolo

⁷⁶Cfr. parr. da 125 a 128.

britannico, sempre dipinta come irreversibile dalle istituzioni di Sua Maestà, che di fatto e di diritto andava ad incidere sul futuro di tutti?

Ovviamente, tutt'altro discorso varrebbe per una eventuale revoca concordata, ipotesi espressamente avallata in queste pronunce, ma dai caratteri completamente diversi rispetto a quella unilaterale.

Erano tutti interrogativi aperti che riguardavano il concreto caso specifico. Da una parte, gli organi giurisdizionali europei adottano le proprie determinazioni in sede di rinvio pregiudiziale sulla base di raffinate argomentazioni giuridiche che prescindono dalle circostanze di fatto; dall'altra, però, la vicenda Brexit presenta elementi di difficoltà e complessità che forse avrebbero meritato maggiore considerazione⁷⁷.

Naturalmente oggi sappiamo che tutte queste eventualità sono rimaste sul piano teorico, ma solo perché con il senno di poi possiamo costatare che le cose sono andate in un certo modo. E tuttavia, quando la Corte emetteva questa sentenza non era nelle condizioni di escludere nulla, anche perché in quel momento la situazione politica in Gran Bretagna si era pericolosamente avvitata su sé stessa.

5.3. La Miller 1 riletta alla luce di questa sentenza

Comunque, al netto di queste criticità, non vi è dubbio che la perentorietà di questa statuizione impatti direttamente su uno dei presupposti logici che si trovavano alla base dei percorsi argomentativi contenuti nelle sentenze Brexit della High Court di Londra⁷⁸ e della Corte Suprema⁷⁹. Il riferimento è ad alcuni passaggi che abbiamo già incontrato. Come sappiamo, la prima osserva che, anche sulla scorta della comune opinione delle parti, l'invocazione dell'art. 50 debba intendersi come irrevocabile. Pertanto, allo scadere del termine di due anni, in caso non si addivenisse ad alcun accordo condiviso e salvo proroga votata all'unanimità dai Paesi membri, i Trattati cesserebbero di trovare applicazione per il Regno Unito, indipendentemente dal *repeal* dello *ECA 1972*. E dal canto suo, la Corte Suprema non metterà mai in discussione questo assunto, come appunto è stato correttamente messo in evidenza dalla First Division scozzese.

Ora, però, alla luce della sentenza *Wightman*, sappiamo che la notifica di cui all'art. 50 del TUE non è irrevocabile e dunque diventa più difficile sostenere che vi sia una connessione diretta tra attivazione della procedura di fuoriuscita e modifica dell'ordinamento; mentre, per contro, risulta evidente

⁷⁷ Interessanti riflessioni su questa pronuncia, talora improntate ad un forte spirito critico, si trovano in G. MARTINICO, "Scelte sovrane". Alcune riflessioni problematiche sulla sentenza *Wightman*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2019, pp. 5-17, nonché C. MARGIOTTA, (dis)ordine sovrano: Brexit e la sentenza *Wightman*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2019, pp. 19-31.

⁷⁸ Cfr. [2016] EWHC 2768, par. 10.

⁷⁹ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 169.

dall'osservazione della prassi, che dopo diversi anni dalla celebrazione del referendum nulla è accaduto sul piano della trasformazione in senso autoritario dell'ordinamento britannico, in particolare nel campo della compressione dei diritti fondamentali.

Credo si possa legittimamente affermare che l'impianto della sentenza *Miller 1* ne esca discretamente indebolito, mentre quello della *dissenting opinion* di Lord Reed risulti quanto meno confermato se non sensibilmente rafforzato.

6. La legge sull'attivazione della procedura di recesso

6.1. Il quadro politico

Riprendendo il filo cronologico del nostro racconto bisogna sottolineare come all'indomani della sentenza Miller della UKSC il quadro politico britannico si presentava quanto mai incerto e problematico.

Sebbene la Corte Suprema avesse proposto un impianto motivazionale di ordine strettamente giuridico e si fosse ben guardata dal debordare verso valutazioni sull'opportunità o meno di attivare la Brexit, era forse inevitabile che i temi trattati finissero per avere altresì un impatto politico, anche se in relazione al percorso della Brexit la sentenza non comportava un cambiamento di prospettiva sul piano dei rapporti tra Governo e Parlamento poiché già la decisione della High Court of Justice aveva disposto un preventivo intervento di quest'ultimo.

Nei giorni successivi alla pubblicazione della sentenza della Corte Suprema l'interrogativo più ricorrente nel dibattito pubblico verteva sulle dimensioni e sulle conseguenze della sconfitta processuale del Governo May. Certamente l'intera vicenda giudiziaria aveva visto la smentita della convinzione coltivata dall'Esecutivo di essere l'unico protagonista delle procedure che nei mesi successivi avrebbero presieduto alla Brexit, tanto che la stessa May aveva preferito precorrere i tempi dichiarando che i risultati del negoziato con l'Europa sarebbero stati comunque sottoposti al giudizio finale delle Camere. Tuttavia si può sostenere che se processualmente il Governo risultava certamente soccombente, politicamente non ne usciva particolarmente indebolito, sia perché dopo la sentenza della HCJ aveva già messo in conto la necessità di un preventivo passaggio parlamentare, sia perché nel frattempo aveva incassato la ricordata mozione dei Comuni, nonché la dichiarazione del leader laburista e di influenti membri della House of Lords favorevoli a non bloccare il decorso della Brexit in Parlamento.

Naturalmente queste considerazioni non riuscivano all'epoca, e per molti aspetti non riescono nemmeno oggi, a dissipare tutte le pesanti incognite che già si profilavano sul sistema politico e istituzionale britannico, a cominciare dall'apertura di un conflitto permanente con Scozia e Ulster, che potrebbe portare

alla celebrazione di un secondo referendum indipendentista scozzese⁸⁰ e magari ad una ripresa di qualche forma di conflitto violento in Irlanda del Nord⁸¹.

Le cronache dei mesi successivi al referendum sono ricche di segnali in tal senso. Si pensi, per esempio, alla volontà manifestata dal Parlamento scozzese di votare comunque un atto ufficiale di opposizione alla Brexit anche se privo di valore giuridico, nonché alle dichiarazioni di autorevoli esponenti politici della comunità cattolica dell'Ulster tese a ribadire la non accettazione della costruzione, di fatto, di un confine tra le due parti dell'Isola: una condizione che solo la comune appartenenza all'Unione Europea poteva scongiurare⁸².

Per quanto riguarda la situazione scozzese, la First Minister Nicola Sturgeon ribadisce più volte la volontà di avviare con il Governo di Londra un negoziato per l'indizione di una seconda consultazione, sulla falsariga della procedura seguita da Salmond e Cameron per il referendum sulla secessione del 2014. E per caricare di forza politica le proprie intenzioni fa pronunciare in tal senso il Parlamento di Edimburgo, fissando anche una finestra temporale per il voto popolare tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019, cioè in un momento in cui verosimilmente si cominceranno a profilare i termini dell'eventuale accordo tra UK e EU, ma ancora non sarà stata giuridicamente definita la fuoriuscita della Gran Bretagna⁸³. Il Governo devoluto sperava così, invero in modo piuttosto velleitario, di garantire alla Scozia la *membership* europea senza soluzione di continuità, scongiurando la necessità di passare da un lungo e complicato negoziato con le istituzioni comunitarie volto a consentire un futuro ingresso *ex-novo* come Stato-membro. Peraltro, una soluzione forse indolore ma non molto realistica visto che già più volte (anche nel contesto del referendum del 2014) era stata rigettata dalla Commissione di Bruxelles perché giudicata come impraticabile ai sensi del vigente diritto dei Trattati.

Da parte sua, però, la Premier May precisa ufficialmente, anche di fronte ai

⁸⁰ In proposito cfr. THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Consultation on a Draft Referendum Bill*, Edinburgh, October 2016.

⁸¹ Sui pericoli per l'integrità territoriale del Regno Unito cfr. J.O. FROSINI, *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del Regno Unito?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2016, pp. 831-836.

⁸² Come mostra chiaramente il report di S. PRIDDY, *Implementation of the Stormont House Agreement*, in *House of Commons Debate Pack*, n. 8/2017, 5 January 2017. Per un'analisi delle conseguenze di Brexit sugli equilibri politico-costituzionali in Ulster cfr. J. TONGE, *The Impact of Withdrawal from the European Union upon Northern Ireland*, in *The Political Quarterly*, 87, 3, 2016, pp. 338-342, secondo il quale (p. 341): «A number of uncertainties pertain to Northern Ireland's departure from the UK. The Good Friday Agreement will require alteration, the physical status of the border may change slightly and the improvements in cross-border trade evident in recent years may be reversed».

⁸³ Sui complessi e controversi nodi giuridici che potrebbe presentare la procedura di indizione di un secondo referendum indipendentista cfr. E. SMITH and A. YOUNG, *That's how it worked in 2014, and how it would have to work again*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15th March 2017.

Comuni, di non avere alcuna intenzione di assecondare questa prospettiva, soprattutto finché il Regno Unito sarà impegnato al tavolo della trattativa con l'Unione Europea, non potendosi permettere alcun indebolimento politico in un momento così cruciale⁸⁴.

Quanto all'Ulster, i risultati delle elezioni per l'Assemblea di Stormont, tenute in Irlanda del Nord il 2 marzo 2017, complicano ulteriormente gli equilibri politici nelle sei Contee⁸⁵. L'ottimo risultato ottenuto dallo Sinn Féin (mai così vicino al Dup, il partito più forte del fronte unionista: Dup 28 seggi, Sinn Féin 27), induce la leader del partito, Michelle O'Neill, a ventilare a sua volta la prospettiva di un referendum che ponga all'ordine del giorno la riunificazione con la Repubblica d'Irlanda. Come è evidente, un sogno per la comunità cattolica, ma un'opzione difficilmente accettabile dagli Unionisti anglicani filo-britannici⁸⁶.

6.2. Il testo della legge

Comunque, subito dopo la pubblicazione della sentenza della Corte Suprema il Governo provvede a presentare in Parlamento un disegno di legge per essere autorizzato a notificare all'Unione Europea l'intenzione di uscire. Si tratta di un *bill* particolarmente semplice e scarno, il cui testo non entra minimamente nel merito del negoziato⁸⁷. L'obiettivo era chiudere l'iter parlamentare entro i primi di marzo per consentire al Primo Ministro di comunicare ai partner europei la volontà degli organi costituzionali britannici entro la fine del mese.

Correlativamente, negli stessi giorni, l'Esecutivo rendeva noto lo *White Paper* che costituirà la piattaforma su cui il Regno Unito intende impostare le trattative con le istituzioni comunitarie. Un testo di 75 pagine che in larga misura ricalca e sviluppa i contenuti del menzionato *speech* di Theresa May.

Nonostante la sua apparente semplicità, l'iter legis dello *European Union (Notification of Withdrawal) Bill* non si rivela così lineare come auspicato dal

⁸⁴ Si vedano in proposito le parole pronunciate da Theresa May durante il *Question Time* del 15 marzo 2017.

⁸⁵ Per un'analisi del voto, con utili elementi di comparazione con le precedenti tornate elettorali per l'Assemblea di Stormont, cfr. N. DEMPSEY, *Northern Ireland Assembly Elections: 2017*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 7920, 9 March 2017.

⁸⁶ Torneremo con maggiore attenzione nell'ultimo capitolo sia sul secondo referendum indipendentista scozzese, sia su quello per la riunificazione dell'Irlanda.

⁸⁷ Il testo consta di due soli articoli del seguente tenore:

«1 Power to notify withdrawal from the EU

(1) The Prime Minister may notify, under Article 50(2) of the Treaty on European Union, the United Kingdom's intention to withdraw from the EU.

(2) This section has effect despite any provision made by or under the European Communities Act 1972 or any other enactment.

2 Short title

This Act may be cited as the European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017».

Cabinet. Non certo per qualche sorpresa introdotta dai Comuni, dove la forza del rapporto fiduciario tra Governo e maggioranza parlamentare pesa in modo decisivo, unitamente ad un atteggiamento laburista molto attento a non irritare quella parte del suo elettorato tradizionale che si era espresso per il *Leave*, quanto per un discreto protagonismo della House of Lords nell'interpretare il ruolo assegnato al Parlamento dalle sentenze che abbiamo analizzato.

I *Lords* ritengono opportuno introdurre nell'articolato presentato dal Governo due emendamenti piuttosto rilevanti. Il primo sulla protezione dei diritti dei cittadini europei residenti nel Regno Unito⁸⁸; il secondo sulla necessità di un voto parlamentare sui risultati del negoziato⁸⁹, compresa l'ipotesi, astrattamente possibile, di un "no deal"⁹⁰.

Dopo l'approvazione da parte dei *Lords* di queste importanti modifiche, il 13 marzo 2017, i Comuni, su espressa richiesta del Governo alla propria maggioranza, deliberano però di mantenere il testo originario, rigettando gli emendamenti con due votazioni a maggioranza⁹¹. A questo punto la House of Lords non insiste nel ping-pong, votando, a sua volta a maggioranza, l'articolato voluto dalla House of Commons. Pertanto, il testo presentato dal Governo e difeso dai Comuni ottiene il *Royal Assent* il 16 marzo 2017.

⁸⁸ Page 1, line 3, at end insert:

«Within three months of exercising the power under subsection (1), Ministers of the Crown must bring forward proposals to ensure that citizens of another European Union or European Economic Area country and their family members, who are legally resident in the United Kingdom on the day on which this Act is passed, continue to be treated in the same way with regards to their EU derived-rights and, in the case of residency, their potential to acquire such rights in the future». Cfr. N. NEWSON, *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 and the Rights of EU Nationals*, in *House of Lords In Focus*, n. 2017/0026, 22 March 2017.

⁸⁹ After Clause 1 Insert the following new Clause:

«Parliamentary approval for the outcome of negotiations with the European Union

(1) The Prime Minister may not conclude an agreement with the European Union under Article 50(2) of the Treaty on European Union, on the terms of the United Kingdom's withdrawal from the European Union, without the approval of both Houses of Parliament.

(2) Such approval shall be required before the European Parliament debates and votes on that agreement.

(3) The prior approval of both Houses of Parliament shall also be required in relation to an agreement on the future relationship of the United Kingdom with the European Union.

(4) The prior approval of both Houses of Parliament shall also be required in relation to any decision by the Prime Minister that the United Kingdom shall leave the European Union without an agreement as to the applicable terms». Cfr. N. NEWSON, *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 and Parliamentary Approval of the Outcome of Brexit Negotiations*, in *House of Lords In Focus*, n. 2017/0027, 23 March 2017.

⁹⁰ Su cui cfr. HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, *Article 50 negotiations: Implications of 'no deal'*, Ninth Report of Session 2016-17, HC 1077, 12 March 2017.

⁹¹ Per entrambi con questa espressa motivazione: «Because it is not a matter that needs to be dealt with in the Bill».

6.3. Una riflessione sulla Costituzione

Questa rapida ma significativa battaglia parlamentare può indurre a qualche breve riflessione generale sull'evoluzione della forma di governo britannica.

I Lord hanno colto molto bene la rilevanza della posta in gioco. Il tema coinvolgeva i due capisaldi del costituzionalismo: i diritti individuali e le prerogative parlamentari. Comprensibilmente non hanno voluto mancare di dare il loro contributo con proposte emendative che a loro parere miglioravano il testo proprio relativamente a quelle due *issues*. Tuttavia, hanno poi preferito non portare fino in fondo lo scontro con i Comuni (e con il Governo) probabilmente perché hanno avvertito tutto il peso del circuito democratico⁹².

Come abbiamo messo più volte in rilievo in precedenza, la vicenda Brexit si compone di una lunga serie di passaggi. Una complessità che si articola in una catena di eventi che trova origine fin da prima delle *General Elections* del 2015, ovvero nel Manifesto dei Conservatori, che poi diventerà sostanzialmente il programma del nuovo Governo, in cui la proposta del Referendum Brexit occupava una posizione centrale.

Nel caso specifico il corpo elettorale si era espresso due volte: prima, nel momento elettorale; poi, con il referendum. Il *self-restraint* dei Lord mette in mostra tutta la loro consapevolezza circa il ruolo che sono chiamati a svolgere nella moderna *British Constitution*: coscienza critica della Nazione, con una funzione di proposta e di invito alla riflessione, ma inevitabilmente recessivi di fronte alla forza politica degli organi democraticamente legittimati. Pertanto, in questo contesto, non solo sarebbe stato di fatto impensabile bloccare la Brexit impedendo la notificazione dell'Articolo 50, ma sarebbe stato sconsigliabile an-

⁹² Mette opportunamente in evidenza il ruolo giocato dalla House of Lords in tutta la vicenda Brexit, quasi da coscienza critica della nazione ma sempre dentro i limiti disegnati dalla democrazia rappresentativa, F. SGRÒ, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *Federalismi.it*, 5, 2017, pp. 1-34, secondo la quale: «Non può non rilevarsi, invero, una progressiva evoluzione del ruolo assunto dalla House of Lords che nel tempo ha instaurato una vivace dialettica con l'Esecutivo, che ha trovato nelle questioni europee un ulteriore terreno di confronto. Accanto al controllo più strettamente politico-legislativo, che si estrinseca prevalentemente mediante la partecipazione al procedimento di formazione della legge, è innegabile che l'House of Lords ha progressivamente maturato un profilo costituzionale di "contropotere" che l'ha progressivamente legittimata a svolgere un controllo di carattere più marcatamente costituzionale sull'azione del Governo e che si è proiettato in modo particolare nel contesto europeo. In sostanza, pur se l'opposizione nell'House of Commons gode di uno *status* (e di uno *statuto*) costituzionale che le conferisce molteplici strumenti per controllare ed eventualmente contestare la linea politica dell'Esecutivo, l'House of Lords si è mossa su un terreno diverso, in quanto – essendo al di fuori delle rigide maglie politiche del rapporto di fiducia – ha cercato di incentrare la propria riflessione sulla definizione della separazione delle competenze e sulla tutela degli equilibri istituzionali, misurando e soppesando gli interventi del Governo e la sua conduzione delle politiche sovranazionali anche sulla base della concreta salvaguardia della sovranità parlamentare» (p. 21).

che determinare un lungo ritardo rispetto alla *deadline* fissata dal Primo Ministro, magari appellandosi al *delay power* in spregio alla *Salisbury Convention* e al buon senso.

Tutto ciò non è avvenuto e, in fondo, il bilancio finale di tutta questa vicenda è lusinghiero per tutti gli organi in campo. Per il Governo, il cui ampio potere negoziale è sancito da una legge del Parlamento; per i Comuni, che hanno interpretato il feeling con il corpo elettorale da cui traggono legittimazione; per i Lord, che hanno fatto sentire la loro voce con tutta l'autorità conferita dalla tradizione ma senza trasformarsi in un anacronistico ostacolo insormontabile per i *Constitutional Bodies* che godono di un'investitura, diretta o indiretta, di tipo democratico.

La lunga, e talvolta imbarazzante, fase di transizione, tra il referendum del 23 giugno 2016 e l'avvio dei negoziati, era così arrivata finalmente a conclusione. Il 29 marzo 2017 la Premier Theresa May può procedere all'attivazione dell'art. 50 del TUE, comunicando ufficialmente alle istituzioni dell'Unione Europea la volontà del Regno Unito di recedere dai Trattati.

Stava, dunque, per iniziare una fase nuova della vicenda Brexit, non meno tormentata e densa di incognite, destinata a durare molto a lungo: quella del negoziato tra il Regno Unito e l'Unione Europea per definire i termini del loro divorzio.

Questo pensavano tutti gli osservatori in quei giorni tra fine marzo e inizio aprile del 2017. Ma non avevano fatto i conti con uno dei tanti colpi di scena che hanno costellato tutto il percorso della Brexit. Un colpo di scena che sortirà l'effetto, tra l'altro, di rinviare l'inizio effettivo dei negoziati: lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni.

7. Lo scioglimento del Parlamento e le General Elections del 2017

7.1. La snap election

Davvero in pochi, anche nel Regno Unito, potevano immaginare che la Premier Theresa May stesse accarezzando l'idea di mettere una curiosa sorpresa nell'uovo di Pasqua dei sudditi di Sua Maestà: la *dissolution* del Parlamento e la convocazione delle *General Elections* per giovedì 8 giugno 2017⁹³. Una mossa che apparve subito azzardata e che era destinata a causare l'ennesimo colpo di scena della recente vita politica britannica⁹⁴.

Dunque, quando l'annuncio della *snap election* viene diramato, la mattina del

⁹³ Cfr. R. KELLY, *Dissolution of Parliament*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 05085, 27 April 2017.

⁹⁴ Cfr. J. KING, *May's Gambit*, in *U.K. Const. L. Blog*, 19th April 2017.

18 aprile, il Paese è percorso da un generale sconcerto. Per stessa ammissione del Primo Ministro, si tratta di una decisione sofferta e meditata. E vi è da crederle visto che per mesi, dopo il suo insediamento a Downing Street, aveva assicurato di non avere alcuna intenzione di procedere in tal senso, ma anzi di voler operare con le istituzioni in carica per ricomporre l'unità della nazione dopo le profonde divisioni determinate dal Referendum Brexit.

E allora, di fronte ad uno sviluppo degli eventi così inopinato, il primo interrogativo da porsi per capire la situazione è perché lo abbia fatto. Le motivazioni addotte nel suo *statement* al Paese sono invero piuttosto paradossali e non riescono a fugare la sensazione che la realtà sia diversa. Secondo la Premier, alla vigilia dell'avvio del negoziato con l'Unione Europea, si assisterebbe ad una discrasia tra un Paese ormai compatto a sostegno del Governo in questa difficile prova e un Parlamento percorso invece da fratture insanabili che rischierebbero di mettere in difficoltà l'Esecutivo, indebolendone il potere negoziale. Tuttavia, le complesse vicende verificatesi nei mesi successivi al referendum raccontano una realtà completamente diversa, se non diametralmente opposta. L'opinione pubblica appare in quel momento ancora irrimediabilmente spaccata grosso modo a metà come lo era stata nelle urne, e anzi con una quota di pentimento nel fronte *pro-Leave* che sembra sempre più ampia; mentre, al contrario, il Parlamento si è mostrato più che collaborativo con il Governo. Come sappiamo, l'iter parlamentare della legge di autorizzazione all'attivazione dell'art. 50 del TUE si è risolto in un sostanziale rafforzamento del Primo Ministro e del Governo in vista del negoziato, mostrando una Camera dei Comuni fortemente incline, grazie alla maggioranza tory, ad assecondare l'indirizzo politico del *Cabinet*, e con un'opposizione laburista tutto sommato blanda e mai intenzionata a rimettere in discussione il risultato referendario. Quanto ai Lord, è vero che hanno fatto sentire la loro voce approvando due emendamenti di notevole rilievo, ma alla fine hanno responsabilmente rinunciato a insistere nel ping-pong con i Comuni. E come abbiamo visto il risultato è stata l'approvazione finale dello *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017* nel testo introdotto dal Governo.

Questa pur rapida analisi dei fatti induce a ritenere che la ragione fondamentale alla base della decisione di Theresa May sia stata di tutt'altra natura. Un calcolo semplice e cinico: il favore accordato al Partito conservatore da tutti i sondaggi condotti nel mese di aprile sulle intenzioni di voto. Uno di essi segnalava addirittura un distacco abissale di circa 20 punti rispetto ai Laburisti. Il vero motivo sta tutto in queste aride ma eloquenti cifre.

Non vi è dubbio che un ruolo determinante nell'elaborazione di questa decisione lo abbia giocato la presa d'atto della debolezza politica del Partito laburista, incapace di opporre ai Tory una visione della Gran Bretagna alternativa e credibile, guidato da una leadership tanto idealista quanto inconsistente. L'atteggiamento di Corbyn costituisce un altro curioso paradosso di questo frangen-

te della vita politica. Di fronte al guanto di sfida gettato dalla May in un contesto come quello descritto il leader laburista avrebbe potuto almeno tentare di logorarne l'azione rifiutandole il voto sulla mozione di scioglimento e costringendola ad intraprendere la strada, densa di incognite, del *vote of no confidence* del gruppo Tory contro il proprio Gabinetto. Invece, non solo i Laburisti votano a favore ma Corbyn imposta subito la campagna elettorale su una piattaforma *pro-Brexit* a condizioni più favorevoli per le classi disagiate, senza però tenere conto che al referendum erano state proprio queste ultime a esprimersi in maniera più netta per l'uscita dalla UE, e dimenticando che comunque le modalità concrete con cui verrà sancita la Brexit non dipenderanno tanto da quanto scritto nel Manifesto elettorale di ciascun partito britannico, quanto dal duro confronto con le istituzioni europee. Insomma, un atteggiamento dettato essenzialmente dall'irrefrenabile desiderio di Corbyn di sfruttare l'occasione di guidare il Labour in una *early election*, a prescindere dalla razionalità della piattaforma politica sottostante.

7.2. Riflessioni sulla prima applicazione del Fixed-Term Parliaments Act 2011

Queste singolarità del mondo politico si riflettono anche sul piano più strettamente costituzionale, dove gli aspetti maggiormente interessanti di questa *dissolution* si ricollegano alla prima applicazione del *Fixed-Term Parliaments Act 2011* in relazione ad una *early election*⁹⁵. E anche in questo ambito non mancano certamente i paradossi. Vi è molta materia per addentrarci in una riflessione sul tema.

Come già accennato nel secondo capitolo, sul piano costituzionale questa innovazione aveva rappresentato il frutto più importante e duraturo del *Coalition Agreement*, fortemente voluta dai Liberal Democrats per ridurre i poteri del Primo Ministro⁹⁶. Veniva così cancellata una delle prerogative consuetudinarie del capo del governo più radicate e significative. Da secoli veniva riconosciuta al

⁹⁵ Ovviamente la legge aveva già trovato una prima applicazione in occasione dello scioglimento del 2015, ma in quel caso le cose andarono *de plano* poiché si trattò di una *dissolution* a scadenza naturale, appunto quella prevista dal FTPA 2011. Lo scioglimento del Parlamento che portò alle elezioni del 2015 avvenne esattamente nei termini stabiliti dalla nuova normativa, quanto a tempi e procedure. Poiché si trattava di una scadenza naturale non vi fu bisogno di alcuna delibera parlamentare. E non sarebbe potuto accadere diversamente visto che la legge era congegnata in termini procedurali e numerici tali da garantire entrambi i partiti, e i loro rispettivi leader, sul fatto che non fossero possibili colpi di mano durante l'intero corso della legislatura. La situazione politica emersa dalle elezioni precedenti era talmente bloccata che la convenienza comune a Conservatori e Liberaldemocratici era di governare insieme nella cornice stabilita dal *Coalition Agreement*.

⁹⁶ Cfr. P. SCHLEITER and V. BELU, *Electoral incumbency advantages and the introduction of fixed parliamentary terms in the United Kingdom*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 20, 2, 2018, pp. 303-322.

Primo Ministro la facoltà di ritenere giunto il momento opportuno per uno scioglimento anticipato del Parlamento: per il proprio partito, per l'azione di governo, per la propria carriera politica. Di conseguenza, recarsi dalla Regina, senza alcun preventivo assenso delle Camere, per pronunciare il formale *advice* per l'interruzione della legislatura, con conseguente atto di *dissolution* da parte del sovrano⁹⁷. Uno strumento importante nelle mani del Premier⁹⁸, anche in considerazione della funzione stabilizzante che ha spesso giocato la minaccia di ricorrere ad elezioni anticipate rivolta dal Primo Ministro a settori minoritari della maggioranza, inclini a comportamenti dissonanti rispetto alla linea politica dell'Esecutivo⁹⁹. Una *constitutional convention* che iniziò a formarsi e poi sedimentarsi fin dal Settecento grazie al fatto che il *Septennial Act 1715* disponeva che il Parlamento fosse un'istituzione a durata massima e non fissa¹⁰⁰.

La nuova legge, invece, fissa la lunghezza temporale di una legislatura in cinque anni e prevede la possibilità di indire elezioni anticipate solamente in due specifici casi. Insomma, oggettivamente il superamento di un pezzo importante della storia del *Westminster model*¹⁰¹, come è sempre possibile per un ordinamento in cui non alberga il concetto continentale di rigidità delle norme costituzionali¹⁰².

Il primo caso (*Section 2(2)*) consiste nell'approvazione da parte della Camera dei Comuni, a maggioranza qualificata dei 2/3 dei suoi componenti, di una mo-

⁹⁷ E che si trattasse di una riforma che i Conservatori avevano accettato contro voglia, e solo nel quadro di un ampio Accordo di Coalizione per governare la legislatura, è testimoniato dal fatto che successivamente all'approvazione della legge alcuni parlamentari tory hanno presentato diverse proposte abrogative: cfr. il *Fixed-term Parliaments (Repeal) Bill 2015* ai Comuni e il *Fixed-term Parliaments (Repeal) Bill 2016-17* ai Lords. Approfondite riflessioni sulle controverse conseguenze giuridiche di un eventuale *repeal*, con o senza *replace*, della legge si possono leggere in R. CRAIG, *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *The Modern Law Review*, 81, 3, 2018, pp. 480-508.

⁹⁸ Per una opportuna sottolineatura del rilievo cruciale che rivestono le prerogative del Primo Ministro nel disegno complessivo del Modello Westminster, cfr. T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, 69, 4, 2004, pp. 5-25; nonché T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁹⁹ Sul punto cfr. B.S. MARKESINIS, *The theory and practice of dissolution of Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972, pp. 121-123.

¹⁰⁰ Per una rivisitazione delle modalità con cui andò formandosi questa prerogativa, tra XVIII e XIX secolo, sia consentito rinviare a C. MARTINELLI, *Le constitutional conventions per la dissolution della House of Commons nell'evoluzione della forma di governo britannica*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 18, II semestre 2009, pp. 255-291.

¹⁰¹ Per una ricostruzione storica del processo di consolidamento del Modello Westminster si vedano i numerosi e approfonditi saggi contenuti in *Parliamentary History*, 10, Part. 2, 1991, in particolare, sul valore costituzionale del *Parliament Act 1911*, cfr. J. JACONELLI, *The Parliament Bill, 1910-11: The Mechanism of Constitutional Protection*, pp. 277-296.

¹⁰² Cfr. F. MATTHEWS, *Constitutional stretching: coalition governance and the Westminster model*, in *Commonwealth & Comparative Politics*, 49, 4, 2011, pp. 486-509.

zione che disponga «That there shall be an early parliamentary general election». Dunque, 2/3 in luogo del 55% del *Bill* iniziale: su questo punto troviamo l'unico vero scostamento del testo finale rispetto al *draft* originario¹⁰³.

Il secondo (*Section 2(3)*) contempla l'ipotesi che la stessa Camera approvi a maggioranza semplice una *Motion of no confidence* nei confronti del Governo dal seguente tenore (*Section 2(4)*): «That this House has no confidence in Her Majesty's Government». Se nei successivi 14 giorni la House of Commons non riesce a sostituire il Governo sfiduciato con l'approvazione di una mozione di fiducia nei confronti di un altro Esecutivo così congegnata: «That this House has confidence in Her Majesty's Government» (*Section 2(5)*)¹⁰⁴, allora il Premier uscente si recherà dalla Regina per "suggerirle" lo scioglimento anticipato e quest'ultima ovviamente darà corso all'*advice*.

A questo punto si impongono alcune precisazioni sulla portata, le dimensioni e i limiti di tale trasformazione costituzionale, anche per capire il significato politico di quanto accaduto nel 2017, con i relativi paradossi, appunto. Il *FTPA 2011* ha razionalizzato solo il rapporto tra mozione di sfiducia ed elezioni anticipate e non l'intero sistema dei rapporti tra Governo e Parlamento, instaurando un percorso che, se non interrotto, conduce *step by step* ad una *early election*. Invece, tutto quanto esula da questo punto specifico continuerà ad essere governato dalle tradizionali *constitutional conventions*, ovvero da «rules of behaviour designed to adapt the legal position to the political reality»¹⁰⁵, e non dalle norme statutarie.

A questo proposito, però, è bene precisare che nel diritto costituzionale britannico, a differenza di quanto accade spesso in quello continentale fondato su carte scritte e rigide, l'obbligo politico e morale determinato dalle consuetudini costituzionali non è meno sentito di quello strettamente legale ri-

¹⁰³ Per apprezzare l'evoluzione del testo durante l'esame parlamentare si vedano utilmente i seguenti report della Hansard Society: O. GAY and L. MAER, *Fixed term Parliaments*, in *House of Commons Library*, Standard Note n. 831, 6 September 2010; O. GAY, *Fixed term Parliaments Act 2011*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 6111, 3 November 2011.

¹⁰⁴ Oppure il governo sfiduciato non riesce a riguadagnare la fiducia della Camera, come opportunamente precisa il Cabinet Manual 2011: «Under the Fixed-term Parliaments Act 2011, if a government is defeated on a motion that "this House has no confidence in Her Majesty's Government", there is then a 14-day period during which an alternative government can be formed from the House of Commons as presently constituted, or the incumbent government can seek to regain the confidence of the House»; cfr. D. CAMERON, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, Cabinet Office, London, October 2011, point 2.19, p. 15. Naturalmente si tratta di un'ipotesi politicamente remota ma giuridicamente percorribile poiché l'obbligo di dimissioni per il Primo Ministro uscente si materializza solo quando «it is clear that he or she does not have the confidence of the House of Commons and that an alternative government does have the confidence» (*ibidem*).

¹⁰⁵ Così P. NORTON, *The Fixed-Term Parliaments Act and Votes of Confidence*, in *Parliamentary Affairs*, 69, 1, 2016, p. 4.

conducibile ad una norma scritta. La differenza non risiede nella forza dell'obbligo bensì nelle conseguenze del suo mancato rispetto: quello derivante da mere convenzioni non è sottoponibile al giudizio di una corte e rimane nel campo del disdoro politico, che può essere fortissimo tra gli addetti ai lavori ma può essere perfino amplificato se fatto valere di fronte ad un'opinione pubblica solitamente molto attenta al tema dell'*accountability* dei corpi costituzionali. Del resto, il concetto è stato recentemente ribadito dalla stessa Corte Suprema proprio nella sentenza sul *Miller Case*¹⁰⁶, nella parte in cui tratta del ruolo delle istituzioni devolute nella vicenda Brexit. In alcuni passaggi chiave delle motivazioni, sul tema specifico si legge che «it is necessary to consider the role of the courts in relation to constitutional conventions. It is well established that the courts of law cannot enforce a political convention» (par. 141); [...] «the convention operates as a political restriction on the activity of the UK Parliament. Article 9 of the Bill of Rights, which provides that “Proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament”, provides a further reason why the courts cannot adjudicate on the operation of this convention» (par. 145); [...] «Judges therefore are neither the parents nor the guardians of political conventions; they are merely observers. As such, they can recognise the operation of a political convention in the context of deciding a legal question but they cannot give legal rulings on its operation or scope, because those matters are determined within the political world» (par. 146).

Si tratta di considerazioni di estremo interesse, in generale per le interpretazioni del diritto costituzionale anglosassone, compreso quello di importanti Paesi del Commonwealth, come per esempio il Canada, e in particolare per mettere precisamente a fuoco il rapporto tra regole scritte, come appunto quelle del *FTPA 2011*, e le *constitutional conventions*, certamente non meno importanti ma collocate su un terreno esclusivamente politico-costituzionale, con tutte le implicazioni che questa differenza comporta, anche secondo la Corte Suprema.

Infine, è non meno importante notare sul piano politico-costituzionale che il Primo Ministro, oltre a perdere il potere di sciogliere il Parlamento, perde anche un altro strumento importante di controllo del gruppo parlamentare:

a Prime Minister can no longer designate a vote on a motion, other than an explicitly worded motion of no confidence, as one to which confidence attaches. The Prime Minister has thus lost a powerful tool of party control. The power to designate a motion as one of confidence, stipulating that if lost the dissolution of parliament will follow, has been deployed by Prime Ministers. It ensures their parliamentary supporters vote for the government on motions which they other-

¹⁰⁶ Cfr. [2017] UKSC 5, parr. 136-151.

wise would oppose. The fate of the government is put as a higher priority than a particular issue of policy¹⁰⁷.

Ebbene, calando la normativa vigente nella fattispecie concreta, le elezioni parlamentari erano programmate per il 7 maggio 2020, ma il 18 aprile 2017 il Primo Ministro annuncia l'intenzione di chiedere al Parlamento l'autorizzazione allo scioglimento. Così, il giorno seguente la Camera dei Comuni, dopo un dibattito di novanta minuti, vota a larghissima maggioranza (522 favorevoli e 13 contrari) una mozione ai sensi della Section 2 (2) del *FTPA 2011*. Di conseguenza, il Parlamento viene sciolto il 3 maggio e le elezioni fissate per giovedì 8 giugno.

Naturalmente non si può non sottolineare come il solo fatto di avere costretto il Primo Ministro a sottoporsi a questa procedura parlamentare, in luogo del tradizionale incontro con la Regina per l'*advice* di rito, costituisca un cambiamento di non poco conto nel diritto costituzionale britannico¹⁰⁸, e tuttavia se guardiamo a questo precedente solo in relazione al tema dell'efficacia nel tempo del *Fixed-term Parliaments Act 2011* rispetto alle motivazioni di fondo per cui era stato introdotto, dobbiamo rilevare come la previsione giuridica di una durata fissa del Parlamento in carica, in funzione di una riduzione dei poteri del Primo Ministro, si sia rivelata un'illusione, spazzata via dalle convenienze politiche¹⁰⁹.

Come già accennato, le opposizioni avrebbero ben potuto rendere la vita della Premier un po' più difficile se avessero sfruttato appieno le potenzialità contenute nella nuova legge. Per esempio, avrebbero potuto dichiarare subito che non avrebbero votato a favore della mozione di "auto-scioglimento". Così Theresa May, non potendo contare sui due terzi necessari per l'approvazione dell'atto parlamentare, si sarebbe trovata di fronte ad un dilemma imbarazzante: rinunciare all'intera operazione, mostrando al Paese tutta la sua debolezza, oppure costringere il Gruppo parlamentare Tory a votare una *motion of no confidence* nei confronti del proprio Governo, con tutte le remore di carattere politico e istituzionale che questa decisione avrebbe comportato.

Invece di battere questa strada, i Laburisti hanno preferito non mettere i bastoni tra le ruote al Primo Ministro, volendo raccogliere subito il suo guanto di sfida elettorale. Per non parlare dei Liberal Democrats, cioè i veri fautori della legge, disponibili a calpestare lo spirito di una normativa da loro fortemente voluta solo pochi anni prima pur di inseguire il sogno, poi rivelatosi fallimentare, di catalizzare una parte importante del voto *pro-Remain*.

¹⁰⁷ Così P. NORTON, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act*, in *Journal of International and Comparative Law*, 1, 2014, p. 218.

¹⁰⁸ Sul punto cfr. F. ROSA, *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2017, p. 5.

¹⁰⁹ Una tendenza che si ripresenterà anche sul finire del 2019 in occasione dello scioglimento anticipato voluto dal nuovo Primo Ministro Boris Johnson, in quel caso con modalità ed esiti ancor più paradossali, come avremo modo di apprezzare nel prossimo capitolo.

Queste constatazioni impongono una riflessione su un punto molto delicato del diritto costituzionale inglese. Il *Fixed-Term Parliaments Act 2011* aveva il compito di cancellare una radicata e consolidata *constitutional convention* le cui origini risalivano addirittura al *Septennial Act 1715*, l'atto con cui il Parlamento aveva sancito, oltre alla propria continuità, anche la durata massima (anziché fissa) di una legislatura: sette anni, appunto; ridotti poi a cinque dal *Parliament Act 1911*. Questa caratteristica aveva favorito l'emergere del ruolo del Primo Ministro come detentore del potere sostanziale di decidere il momento migliore per la fissazione della data delle elezioni. Si trattava di un ganglio vitale della trasformazione in senso democratico della costituzione inglese. Con l'affermarsi della convenzione per cui al Primo Ministro spettava proporre l'*advice* al re circa l'opportunità dello scioglimento senza che quest'ultimo potesse realmente opporsi, le istituzioni della rappresentanza democratica sottraevano per sempre alla Corona e ai *Lords* la possibilità di incidere concretamente sugli equilibri più importanti della forma di governo. La legge del 2011 si proponeva di interrompere questo percorso durato tre secoli, coltivando l'illusione che bastasse una legge per trasferire alla dialettica parlamentare questa prerogativa del Premier. L'occasione che stiamo commentando si è incaricata di dissolvere, forse definitivamente, questa illusione, mostrando plasticamente il seguente paradosso, l'ennesimo di questa vicenda. La prerogativa governativa circa lo scioglimento del Parlamento non era sancita in nessuna norma scritta ma, almeno a partire dalla prima metà dell'Ottocento, era vissuta da tutti gli attori politici e istituzionali come un caposaldo del sistema. Poi viene sostituita da una norma di diritto positivo, contenuta in uno *statute* del Parlamento. Ma la norma che ne prende il posto si dimostra molto più fragile ed evanescente di quella consuetudinaria perché risente di un vizio d'origine: essere stata scritta in funzione di un *bargaining* politico e non della presa d'atto di un mutamento nella coscienza popolare o nelle dinamiche politiche di fondo, come fu, per esempio, per i *Parliament Act* del 1911 e del 1949. Ecco quindi che alla prima applicazione lo spirito di quella legge viene tranquillamente sconfessato dai calcoli politici contingenti, come dimostra il fatto più paradossale di tutti: appunto, il voto favorevole di quei LibDem che allora la vollero fortemente e oggi puntano a intercettare il più possibile l'ampio mercato elettorale *pro-Remain*, lasciato sguarnito dal Partito laburista e presidiato, ma solo nelle *constituency* scozzesi, dall'Snp.

Insomma, gli intenti di fondo di una legge frutto di un mercanteggiamento politico vengono superati dai calcoli politici contingenti. Una vendetta sottile per una di quelle storiche consuetudini costituzionali che sembravano destinate a soccombere sotto il peso delle determinazioni parlamentari. È vero che nella sentenza *Miller 1* la Corte Suprema ha definito le *constitutional conventions* come non «justiciable by the courts», e tuttavia lo scioglimento del 2017 dovrebbe portare a qualche maggiore riflessione sulla solidità delle norme scritte e di quelle non scritte, in una costituzione così sui generis come quella britannica, di

fronte ai volubili mutamenti degli equilibri politici. In tale contesto sono sempre questi ultimi a determinare i canoni applicativi di una norma: se quest'ultima è sentita come cogente, a prescindere dal fatto che sia scritta o meno, ne verrà costantemente rispettato lo spirito. In caso contrario, sarà sempre in balia dei giudizi contingenti di coloro che sono chiamati ad applicarla.

7.3. *Il risultato elettorale: Hung Parliament e Minority Government*

Il risultato delle elezioni non solo dimostra l'infondatezza del calcolo della May di consolidare le dimensioni della propria maggioranza ma ripropone perfino la scomoda situazione di *Hung Parliament*¹¹⁰. Il Partito conservatore si ferma a 317 seggi (con una perdita di 13), mentre i Laburisti salgono a 262 (con un incremento di 30).

Tuttavia, anche sul piano delle conseguenze costituzionali è importante sottolineare le notevoli differenze rispetto alla stagione 2010-2015.

La prima singolarità della nuova legislatura consiste nel fatto che l'assenza di una *overall majority* si verifica a seguito di un voto che aveva fortemente rilanciato il bipartitismo. Alle elezioni del 2017, infatti, Conservatori e Laburisti incrementano notevolmente le loro percentuali rispetto al 2015, arrivando al 42,3% i primi, e al 40% i secondi. Questi numeri ci dicono che il sistema politico torna ad essere fortemente polarizzato sui due grandi partiti. Dunque, possiamo affermare che, a differenza di quanto accadde nel 2010, la situazione di *Hung Parliament* non è causata da una dispersione dei voti verso le forze minori e locali, bensì da un diverso bilanciamento statistico nel rapporto tra voti e seggi intercorrente tra i due grandi partiti¹¹¹.

Il secondo elemento di differenziazione è determinato dalla commistione tra dati numerici ed equilibri politici, soprattutto da quelli venutisi a creare con l'irrompere della vicenda Brexit che ovviamente nel 2010 non era ancora sul tappeto.

Tutti questi fattori sono fondamentali per capire sia le differenti soluzioni adottate rispetto alla legislatura che si aprì nel 2010 sul piano delle alleanze parlamentari a sostegno del nuovo governo, sia sulle modalità di formazione di quest'ultimo, sia infine sulle difficoltà di funzionamento del rapporto fiduciario che la nuova legislatura avrebbe mostrato, talvolta anche in modo drammatico.

La strada di un rinnovato Accordo di Coalizione con i Liberaldemocratici non era più percorribile, non tanto per ragioni numeriche, visto che questi ultimi con i loro 12 seggi avrebbero assicurato al Governo il sostegno della maggioranza assoluta, bensì per ragioni attinenti alle differenze palesate dagli *Electoral*

¹¹⁰ Cfr. L. MAER, G. BARTLETT, *What happens after an indecisive result?*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07163, 9 June 2017.

¹¹¹ AA.VV., *General Election 2017: results and analysis*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. CBP 7979, Second edition, 11 July 2017.

Manifestos dei due partiti sull'indirizzo politico da tenere nel negoziato con l'Unione Europea. E proprio su questo terreno politico finisce per costituirsi l'unica alleanza realmente possibile nelle condizioni date, cioè quella tra Conservative Party e Democratic Unionist Party¹¹². Questi ultimi rappresentano l'ala più oltranzista dell'unionismo anglicano nord-irlandese e quindi sono molto interessati a condizionare dal loro punto di vista le trattative con l'Unione Europea sul problema più spinoso del negoziato, ovvero quello dell'*Irish Border*, per impedire che qualsiasi soluzione concordata possa determinare una qualunque forma di distacco dell'Ulster dalla Gran Bretagna.

Non si tratta di un accordo politico facile da raggiungere, tanto che il protrarsi dei colloqui tra i due partiti causa lo slittamento di un paio di giorni dello State Opening¹¹³. Alla fine viene trovata la soluzione più conveniente per entrambe le parti, e cioè un *minority government*, presieduto da Theresa May e composto di soli esponenti tory, che si avvale dell'appoggio, esterno ma decisivo, dei dieci MPs unionisti.

In queste condizioni è difficile sostenere che il *FTPA 2011* abbia giocato in quella circostanza un ruolo decisivo per le sorti della legislatura o per la nomina del Primo Ministro¹¹⁴. Quest'ultimo non poteva che essere ancora Theresa May, la quale nonostante la bruciante sconfitta restava il solo punto di equilibrio tra le variegate correnti interne ai Tory. Inoltre, la prospettiva di elezioni anticipate in tempi brevi era esclusa non tanto a causa dei vincoli imposti dalla nuova legge ma dalle necessità politiche contingenti, in primis l'imminente avvio del negoziato con la UE sulla Brexit, appunto.

Invece, non vi è dubbio che proprio le particolarità della soluzione adottata abbiano determinato qualche scostamento rispetto alle normali procedure e perfino il sorgere di qualche interrogativo sul piano costituzionale, in riferimento all'attività parlamentare della legislatura.

Intanto, la decisione inusuale di allungare di un anno la sessione parlamentare¹¹⁵, a testimonianza di come si prevedesse già in quel momento che l'attività parlamentare sarebbe ruotata attorno alle mille sfaccettature della Brexit, la cui

¹¹² Su cui cfr. J. TONGE, *Supplying Confidence or Trouble? The Deal Between the Democratic Unionist Party and the Conservative Party*, in *The Political Quarterly*, 3, 2017, pp. 412-416.

¹¹³ Cfr. G. BARTLETT, R. MAER, *The 2017 Government at Westminster: Governing as a minority*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08103, 5 October 2017.

¹¹⁴ Secondo C. FASONE, *La prima applicazione della mozione di auto-scioglimento della Camera dei Comuni, secondo il Fixed-Term Parliaments Act*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2017, p. 644, «l'esito elettorale e l'*hung Parliament* che ne è la conseguenza non sono in alcun caso un effetto della prima applicazione della section 2 del FTPA, che, anzi, ha solo svolto una funzione di garanzia, per il Parlamento, nel procedimento che ha condotto al suo scioglimento e, in qualche misura, lo ha reso co-responsabile con il governo nella scelta di tornare al voto».

¹¹⁵ Cfr. E. SCOTT, *Parliamentary Sessions: Years Without a Queen's Speech*, in *House of Lords Library Briefing*, 22 June 2017.

deadline era prevista per il 29 marzo 2019. Una preoccupazione più che fondata, basti pensare solo al lungo e tormentato iter parlamentare dello *European Union (withdrawal) Act 2018*, che avrebbe impegnato entrambe le Camere per moltissimi mesi, e di cui ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

Inoltre, vennero sollevati parecchi dubbi circa l'operatività o meno, in queste circostanze, della *Salisbury Convention*¹¹⁶. Ossia, i contenuti dell'*Electoral Manifesto* dei Conservatori possono ancora dettare un adeguato *self-restraint* agli indirizzi della House of Lords? Oppure, l'accordo con il DUP deve necessariamente comportare un cambiamento nei termini della questione, determinando un arretramento nel valore costituzionale del Manifesto e offrendo un pieno recupero delle facoltà della Camera Alta? Quest'ultima ipotesi aveva finito per prevalere nella legislatura 2010-15 e tuttavia in quel caso il *Coalition Agreement* aveva sostituito ufficialmente il *Manifesto* Tory, determinando uno iato rispetto al momento elettorale. Nel caso attuale, invece, è possibile sostenere che i termini dell'accordo con i nord-irlandesi non costituisca un organico e articolato programma di governo, bensì un patto tra partiti per appoggiare l'Esecutivo nascente che, infatti, ha continuato a governare sulla base dei dettami del *Manifesto* conservatore, integrato dalla ricezione dei punti di quel patto. Questa considerazione farebbe propendere per una piena operatività della convenzione in discussione¹¹⁷, anche se poi nel concreto queste dinamiche dipendono sempre in larga misura dalle capacità diplomatiche dei ministri nei confronti dei Lords, intesi come assemblea e come singoli, e dalla propensione alla ragionevolezza di costoro.

Insomma, ancora una volta la Brexit dimostrava la sua capacità di sollevare criticità e conflitti in seno al sistema politico e agli equilibri costituzionali. Una caratteristica che accompagnerà tutta questa vicenda fino alla fine e permarrà perfino dopo la sua formale conclusione.

Terminata in questo modo la battaglia elettorale, Theresa May, obiettivamente ancora più debole di prima, deve subito impegnarsi contemporaneamente su due fronti. Quello interno, con l'iter parlamentare della legge che deve preparare l'adattamento dell'ordinamento britannico allo scioglimento dell'intreccio con quello comunitario, e quello esterno, con l'avvio concreto dei negoziati con l'Unione Europea, formalmente possibili dalla fine di marzo ma fino a quel momento sempre rinviati a causa delle diatribe della politica britannica. Nonostante la sconfitta, il Primo Ministro, da buona agonista inglese,

¹¹⁶ Ossia la consuetudine secondo cui i Lord non esercitano tutte le loro facoltà conflittuali nei confronti dei Comuni quando sia in discussione un progetto di legge relativo ad una materia che faceva parte del Manifesto elettorale del partito che ha vinto le elezioni con una *overall majority*. Sul punto cfr. N. NEWSON, *Salisbury Convention in a Hung Parliament*, in *House of Lords Library Briefing*, 20 June 2017.

¹¹⁷ In questo senso cfr. R. BOSSINI, *Short Remarks on the Salisbury Convention enforcement in case in case of a Minority Government*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2018, pp. 847-852.

si prepara alla duplice partita, coniano perfino una sorta di “grido di battaglia” che ripete ossessivamente in ogni occasione pubblica: «Brexit means Brexit». Ovvero, il risultato referendario deve essere rispettato fino in fondo e la strada maestra è solo quella della ricerca di un accordo vantaggioso con le istituzioni europee.

Ma procediamo con ordine, anche perché dobbiamo addentrarci in una fase spinosa e intricata per la Premier. Talmente complicata che alla fine le costerà la permanenza a Downing Street.

8. *Lo EU Withdrawal Act 2018*

8.1. *Il significato sistemico del progetto di legge del Governo*

Dunque, in vista dell’auspicata conclusione positiva dei negoziati sulla Brexit, il 13 luglio del 2017 l’Esecutivo, tramite David Davis, Secretary of State for Exiting the European Union, introduce in Parlamento un *Bill*¹¹⁸ rispondente ad un’esigenza politica manifestatasi con la vittoria del *Leave* al referendum: «to enable domestic political institutions to “take back control” of the laws that applied in the UK»¹¹⁹.

Si tratta di un progetto di legge complesso e articolato, composto da 19 articoli e 9 allegati, per un totale di 63 pagine.

Sul piano logico-giuridico la prima disposizione da inserire nel testo dello *European Union (Withdrawal) Bill*, non poteva che essere l’abrogazione dello *European Communities Act 1972*, ovvero la legge, citata appunto dalla UKSC come costitutiva di diritti individuali, con cui il sistema costituzionale del Regno Unito, recependo gli accordi politici stipulati nel 1972 dal Governo con le istituzioni delle Comunità Europee, adattava lo *UK law* all’imminente ingresso in Europa.

Altro passaggio significativo è la rimozione di qualunque competenza degli organi dell’Unione Europea a produrre norme valide sul territorio UK¹²⁰. E correlativamente troviamo anche la cessazione della giurisdizione della Corte di Giustizia di Lussemburgo.

Una volta sanciti questi momenti di discontinuità, la legge prevede l’avvio di un lungo e macchinoso processo giuridico di adattamento dell’ordinamento del

¹¹⁸ Su cui cfr. J. SIMSON CAIRD, V. MILLER, A. LANG, *European Union (Withdrawal) Bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8079, 1 September 2017.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 4.

¹²⁰ Sullo spinoso tema si sono confrontate opinioni diverse. Tra le altre, G. DOWNIE, *Brexit: What to make of Directives?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8th September 2017; R. LANG, *The European Union (Withdrawal) Bill: Clause 4(2)(b), a Reply to Downie and Further Reflections*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15th November 2017.

Regno Unito alla fuoriuscita dall'Unione Europea attraverso la trasformazione di parti del diritto europeo in diritto britannico. In sostanza, il Parlamento autorizza il Governo a produrre una vasta legislazione delegata per implementare il processo di trasformazione di *EU law* in *British law*¹²¹.

E per raggiungere questi obiettivi, il *Bill* prevede un complesso mix di cambiamenti costituzionali e adattamenti legislativi. Il principale è forse la creazione di una nuova categoria giuridica nell'ordinamento del regno, chiamata *retained EU law*, ovvero l'insieme delle norme di origine comunitaria da conservare come norme di diritto domestico¹²², e composta a sua volta da due sottoinsiemi¹²³. Il primo è il *EU-derived domestic legislation* (*section 2*), cioè un corpo di norme di legislazione primaria o delegata che negli anni sono state prodotte per dare attuazione ad impegni generati da *EU law*; il secondo è definito come *direct EU-legislation* (*section 3*), ovvero diritto europeo già esistente e direttamente applicabile nel Regno Unito come diritto domestico. A tutto ciò si aggiungano poi diritti e obblighi derivanti da quanto previsto appunto nello *European Communities Act 1972*, e che non rientrino nelle due categorie appena menzionate (*section 4*).

Il meccanismo così introdotto dalla legge prevede quindi che le norme introiettate in questo modo nel diritto domestico possano in futuro essere emendate, sostituite o abrogate secondo i dettami costituzionali dell'ordinamento del Regno Unito, senza più alcun condizionamento esterno, e che le corti di Common law, quando si troveranno a giudicare sulla base di norme di *retained EU law* non dovranno più sottostare agli indirizzi interpretativi della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹²⁴.

Inoltre, alcuni elementi del diritto europeo sono espressamente esclusi da questo *retained law*. È il caso, per esempio, della Carta dei Diritti Fondamentali.

Insomma, appare evidente come il concetto di fondo di tutto l'impianto della legge consista nel recupero della sovranità giuridica e politica: decidiamo noi che cosa conservare, e che cosa no, di questi quarantacinque anni di *membership* europea, e sulle norme che manteniamo nel nostro ordinamento torniamo ad

¹²¹ Cfr. HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, *Scrutiny of delegated legislation under the European Union (Withdrawal) Act 2018*, 4 July 2018; nonché H. EVENNETT, *Brexit and Delegate Legislation*, in *House of Lords Library Briefing*, 29 March 2019.

¹²² Cfr. N. KILFORD, *The Supremacy of Retained EU Law: 'We are Lost, But We're Making Good Time'*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th July 2021.

¹²³ Cfr. G. COWIE, *The status of "retained EU law"*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08375, 30 July 2019.

¹²⁴ Sul punto si veda il giudizio critico di T. HORSLEY, *In (Domestic) Courts We Trust: The European Union (Withdrawal) Bill and The Interpretation of Retained EU Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th November 2017.

esercitare il pieno dominio attraverso gli organi costituzionali domestici, e con un notevole trasferimento di poteri normativi dal Parlamento al Governo¹²⁵.

Naturalmente i principi contenuti in questo atto normativo dispiegano la loro funzione sistemica su molteplici settori dell'ordinamento, nel senso che consentono agli organi costituzionali del Regno Unito di produrre nuova legislazione senza tenere conto dei vincoli fino a quel momento presenti. Per esempio, uno degli ambiti maggiormente coinvolti nello spirito della Brexit è sempre stato quello dell'immigrazione. Su questo terreno l'idea di fondo non era tanto quella di stravolgere la legislazione in materia, quanto di stringere ulteriormente le maglie del cosiddetto *points-based immigration system*, già in vigore da circa vent'anni per perseguire l'obiettivo di avere un'immigrazione "di qualità" sul piano delle competenze lavorative e professionali, e in particolare di parificare lo status normativo dei flussi dall'area UE con quelli di tutto il resto del mondo¹²⁶. Ed effettivamente la legislazione prodotta dopo il referendum del 2016 è andata tutta in questo senso¹²⁷.

8.2. La complessa battaglia parlamentare

Sullo *European Union (Withdrawal) Bill*, come è evidente un fondamentale progetto di legge per il futuro del Regno Unito, si gioca ai Comuni una partita politica decisiva ed estremamente interessante, resa ancora più complessa per il Governo dai pessimi risultati elettorali della *early election* di maggio 2017. Il *Minority Government* che ne è scaturito, la necessità di avere l'appoggio decisivo del DUP, la formazione di una pattuglia esigua ma agguerrita di Tory Rebels filo-europeisti, capeggiata dal deputato Dominic Grieve, sono tutti problemi politici che hanno indebolito la posizione del Governo e hanno determinato le condizioni per un iter parlamentare particolarmente tormentato e difficile in entrambi i rami del Parlamento, durato circa un anno, e con addirittura l'approvazione da parte dei Comuni di due emendamenti al *Bill* presentato dal Go-

¹²⁵ Su questo delicato argomento cfr., tra gli altri, S. TIERNEY, *The Legislative Supremacy of Government*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3rd July 2018; B. FOWLER, R. FOX, T. WEST and D. VANGIMALLA, *Delegated legislation: the problem with the process*, Hansard Society, London, 2021; O. GARNER and T. WEST, 'Brexit Freedoms' Risks and Opportunities? *Certainty and uncertainty in the revision of retained EU Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th February 2022.

¹²⁶ Per una ricostruzione della situazione attuale della legislazione sull'immigrazione nel Regno Unito cfr. C.J. MCKINNEY, M. GOWER, G. STURGE, *The UK's new points-based immigration system*, in *House of Commons Library Research Briefing*, n. CBP 8911, 27 September 2022; mentre per una panoramica delle ripercussioni della Brexit sulla mobilità reciproca dei cittadini UK e UE cfr. M. GOWER, S. FELLA, I. JOZEPA, *The UK's new points-based immigration system*, in *House of Commons Library Research Briefing*, n. 9157, 8 September 2022.

¹²⁷ Per un commento agli indirizzi di fondo della nuova legislazione cfr. M. SUMPTION, *Short-ages, high-demand occupations and the post-Brexit UK immigration system*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 38, 1, 2022, pp. 97-111.

verno, a dimostrazione della gravità delle profonde divisioni interne ai Conservatori.

Il 13 dicembre 2017 il Governo britannico per la prima volta viene sconfitto in una votazione ai Comuni in tema di Brexit. I deputati approvano il cosiddetto *Dominic Grieve amendment* con una maggioranza di 4 voti (309 a 305). Nello specifico, questo emendamento significa che il Governo potrà esercitare il potere di implementare i risultati del futuro *Withdrawal Agreement* solamente «subject to the prior enactment of a statute by parliament approving the final terms of withdrawal of the United Kingdom from the European Union».

Esattamente una settimana dopo, accade un altro episodio parlamentare piuttosto interessante. Il più importante tema di dibattito del Committee stage riguarda l'inclusione o meno nella legge dell'*Exit Day*. Il Governo aveva fatto passare in precedenza un emendamento che fissava quel momento al «29 March 2019 at 11.00pm». Allora, alcuni *backbenchers* presentano un emendamento volto a consentire al Governo di esercitare i suoi poteri delegati per cambiare quella data. Il Governo alla fine lo accetta per evitare un'altra sconfitta parlamentare, ormai molto probabile in considerazione della forte preoccupazione manifestata da parecchi deputati tory che l'inclusione nel *Bill* di un *Exit Day* fisso avrebbe potuto significare un'automatica fuoriuscita di UK anche senza avere stipulato un *deal* con la UE. Un tema che tornerà protagonista in altre svariate occasioni, anche con la premiership di Boris Johnson.

Comunque, al termine di un combattuto passaggio ai Lord¹²⁸, dopo mesi di discussioni e colpi di scena, il 26 giugno 2018 la legge conclude finalmente il proprio iter ricevendo il *Royal Assent*. E tuttavia, al termine di questo "Vietnam parlamentare"¹²⁹, nonostante l'impianto della legge non sia stato radicalmente modificato, il Governo e il suo Primo Ministro non escono certamente rafforzati, né rispetto al quadro politico interno, né correlativamente al tavolo della trattativa con l'Unione Europea.

8.3. Il punto sulla vicenda Brexit a due anni dal Referendum

In quel momento erano passati due anni dalla celebrazione del Referendum Brexit. Molti avvenimenti erano accaduti dentro quella vicenda, e molti altri dovevano ancora accadere prima della sua conclusione. Vale quindi la pena di fare il punto su come si presentava la realtà in quel frangente temporale, e che cosa si poteva preconizzare per i mesi successivi.

¹²⁸ Su cui cfr. J. GROGAN, *The Lords have just raised the bar on the defence of rights and the rule of law in the Brexit process*, in *Lse Brexit Blog*, 27 April 2018.

¹²⁹ Per una ricostruzione delle votazioni parlamentari su questo progetto di legge cfr. N. WALKER, *Brexit divisions – Commons votes on the European Union (Withdrawal) Bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8336, 12 June 2018.

Ebbene, sabato 23 giugno 2018, in occasione del secondo anniversario, Londra è percorsa da due manifestazioni popolari. Da una parte, quella dei filo-europeisti o *Remainers*, molto partecipata e riscontrata dai media di tutto il mondo, volta ad affermare le ragioni di quella parte della società britannica che non si rassegna a dover lasciare l'Unione Europea. Dall'altra, quella degli anti-europeisti o *Brexiters*, di dimensioni più ridotte e molto meno coperta dal sistema informativo, tesa a ribadire la bontà della scelta compiuta con il referendum.

Al di là dei torti e delle ragioni reciproche, ovviamente opinabili a seconda dell'impostazione di ciascun osservatore, credo che le due contrapposte manifestazioni avessero in realtà un elemento in comune: entrambe erano il frutto degli equivoci concettuali e giuridici che si trovano alla base dell'atto che ha generato tutta questa vicenda, appunto il Referendum Brexit.

Poiché su queste delicate tematiche abbiamo già riflettuto a lungo, chiarendo i termini e le dimensioni delle criticità determinate in larga misura dalla asimmetria del quesito, possediamo tutti gli strumenti per individuare gli equivoci di fondo in cui si dibattevano, senza accorgersene, entrambi gli spezzoni di opinione pubblica che si contendevano le piazze.

I cortei *brexiteer* vedono come il fumo negli occhi qualunque iniziativa che metta in discussione il fatto che alla fine del processo ci dovrà essere la proclamazione della *hard* Brexit, perché qualunque altra ipotesi suonerebbe come un tradimento della volontà del popolo. Ma come sappiamo, questo assunto non corrispondeva alla realtà dei capisaldi giuridici in gioco, e dunque non era vero: con quel *Leave* il popolo aveva votato per bocciare l'Accordo Cameron-Tusk e per innescare un processo di abbandono della UE, ma ovviamente in quel momento non poteva sapere alcunché su dove quel processo avrebbe portato il Regno Unito (deal? no deal? quale deal? etc.). E, infatti, nessuno lo sapeva nemmeno a due anni di distanza, e proprio in una fase di pericolosissimo stallo del negoziato.

Dal canto loro i manifestanti *Remainers* sostengono la necessità di celebrare un secondo Referendum Brexit perché nella prima occasione il popolo sarebbe stato ingannato o comunque avrebbe votato senza cognizione di causa. La tesi è alquanto scivolosa, anche perché può voler dire due cose molto diverse. Il primo significato potrebbe rimandare alla condizione che abbiamo qui già descritto, cioè appunto l'asimmetria tra le due opzioni. Ma in questo caso non vi sarebbe stato alcun inganno poiché, come detto, si trattava della natura inevitabile di una tale tipologia di referendum vertente su questo tema. Non avere previamente disciplinato le conseguenze del risultato non fu un atto di cattiva volontà del Parlamento perpetrato con la legge istitutiva ma un'ovvia conseguenza del significato della consultazione, come appunto ha riconosciuto la stessa UKSC.

Il secondo sarebbe ancora più ambiguo perché metterebbe direttamente in discussione la compatibilità di qualunque referendum con il principio democra-

tico. Sembra, infatti, che da una parte di quel movimento si intenda accreditare la tesi secondo cui il voto *Leave* sarebbe stato comunque inconsapevole, perché frutto di una campagna aggressiva e piena di aporie, espresso da gente ignorante che non sa nemmeno che cosa sia l'Unione Europea, ovvero vecchi reazionari bevitori di birra che vivono nelle campagne e che hanno in antipatia i giovani Erasmus, così *cool* e *smart*. È perfino possibile che tutto ciò sia vero, o per lo meno contenga un fondo di verità, ma a me pare che presenti anche un problema concettuale molto delicato, che forse si può esprimere con il seguente interrogativo: il suffragio universale, in questo caso da esprimere con il sistema binario del referendum, è una conquista di civiltà finché coincide con le aspettative delle élite, politiche e intellettuali, che lo hanno indetto, mentre è una deleteria forma di populismo quando il risultato entra in contrasto con quelle aspettative? Attenzione perché l'argomento potrebbe anche essere rigirato: che ne sappiamo noi del livello di consapevolezza di chi ha votato *Remain*? Siamo sicuri che tutti costoro conoscessero i complessi dettagli dell'Accordo Cameron-Tusk, così da ponderarlo approfonditamente e poi decidere che andava reso operativo?

Non solo. Ragionando così il problema si allarga a macchia d'olio e rischia di portare a conseguenze indesiderabili. Infatti, come giudicare il livello di consapevolezza del voto popolare quando in questione sono le istituzioni della democrazia rappresentativa? Si dirà, in questi casi il problema non si pone perché poi le decisioni le prendono i rappresentanti. Non è vero: il problema forse risulta meno spettacolare ma non è affatto risolto, bensì solo trasferito sulla genuinità del rapporto di rappresentanza.

E allora, quali indicazioni trarre dalla costatazione di tutti questi punti delicati suscitati dal Referendum Brexit? Ancora una volta si manifesta l'esigenza di limitare l'attivazione dello strumento referendario da parte della classe politica britannica, ovvero dal Parlamento su indirizzo politico del Governo, solo nei casi in cui la stessa sia in grado di proporre un quesito simmetrico, espressione di un'alternativa chiara nei presupposti e nelle conseguenze. Altrimenti è meglio che le élite politiche si assumano direttamente la responsabilità delle decisioni e delle criticità che possono determinare.

Come si vede si tratta di materie da maneggiare con cura, stando bene attenti a non far prevalere la tentazione di guardare a fenomeni complessi e controversi con lo sguardo fisso sulle nostre convinzioni, pena vederle improvvisamente divorziare dai fatti. Un atteggiamento emerso spesso, e da più parti, durante tutti questi anni, e che talvolta ha reso più difficile la comprensione dei fenomeni.

8.4. La controversia giudiziaria sulla legge scozzese

Durante questo già difficile 2018 il Governo britannico si trova a fare i conti anche con un conflitto giudiziario con la Scozia determinato proprio da alcuni caratteri dello *European Union (Withdrawal) Bill*.

Nella composita e ambiziosa architettura giuridica della legge trovano collocazione anche importanti disposizioni relative agli aspetti devolutivi¹³⁰. Si tratta degli articoli 10, 11 e 12. Il nocciolo fondamentale della disciplina è contenuto in quest'ultimo e la sua logica di fondo corrisponde in pieno allo spirito complessivo della legge. La norma, infatti, sostituisce alcune restrizioni che incontrano le istituzioni devolute derivanti da norme europee con altri limiti, ma stabiliti dal diritto domestico.

Per capire fino in fondo la portata di queste norme bisogna tenere presente che fino a quando il Regno Unito ha fatto parte dell'Unione Europea le istituzioni devolute non potevano legiferare assumendo contenuti contrastanti con quanto previsto dallo *EU law*. Questi impedimenti trovavano il loro fondamento giuridico negli obblighi derivanti al Regno Unito dal rispetto dei Trattati europei. Il progetto di legge prevede che in futuro le stesse istituzioni saranno sempre sottoposte a limitazioni nel loro potere di legiferazione nelle materie rubricate come *retained EU law* ma tali limiti troveranno origine esclusivamente nel diritto britannico.

Dunque, una norma conservativa che apparentemente non comporta rilevanti mutamenti. Tuttavia, il cambiamento della base giuridica di queste restrizioni, oltre a incidere sul quadro costituzionale, ha la funzione di evitare un rischio. Infatti, senza questo cambio di paradigma, una volta che il Regno Unito non sarà più uno Stato membro dell'Unione Europea, i Parlamenti devoluti potranno legiferare senza più limiti in aree prima coperte dal diritto europeo e rientranti nelle competenze devolute, come per esempio il settore delle politiche agricole. Sostanzialmente, con questo elemento di continuità si vuole preservare l'uniformità dell'ordinamento UK rispetto alle norme europee trasformate come originarie nell'ordinamento interno e, contemporaneamente, fare in modo che i condizionamenti imposti agli organi delle *country* devolute trovino la loro ragione giuridica esclusivamente all'interno del diritto UK.

In questo modo, però, il rischio paventato a loro volta dalle istituzioni devolute è quello di una surrettizia manovra di riappropriazione di competenze da parte di Governo e Parlamento di Londra, in spregio alla tendenza in atto fino ad ora a concedere spazi sempre più ampi di autonomia, come rilevato nei paragrafi precedenti. Una sorta di effetto collaterale della «bomba Brexit» sulla struttura giuridica delle autonomie territoriali in Gran Bretagna.

Ebbene, proprio queste preoccupazioni portano il Governo del Galles e quello della Scozia a introdurre, nel marzo del 2018, presso le rispettive Assemblee regionali, due progetti di legge aventi lo scopo di opporsi all'impianto del *Withdrawal Bill* in discussione a Westminster, contestando radicalmente l'impostazione seguita dal Governo di Londra nell'articolato del suo progetto di legge.

¹³⁰ Cfr. P. BOWERS, *The European Union (Withdrawal) Bill: Devolution*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8154, 24 November 2017.

Questi *Continuity Bills*¹³¹ terminano il loro iter il successivo 21 marzo, ma non possono ricevere il *Royal Assent* poiché il Governo May presenta ricorso alla UK Supreme Court lamentando la violazione dei limiti alle competenze delle Assemblee devolute.

In seguito, alla luce di alcuni emendamenti portati al *Withdrawal Bill* dai Lord e accettati dai Comuni e dall'Esecutivo, i Governi di Galles e UK trovano un accordo con cui il primo accetta il contenuto del *Withdrawal Act*. L'accordo verrà poi ratificato da un voto (46 contro 9) della Wales Assembly il 15 maggio 2018.

Lo Scottish Government, invece, rimane fermo sulle sue posizioni. Dapprima, il 15 maggio 2018, presenta una mozione al Parlamento di Edimburgo per rifiutare il *legislative consent*. La mozione passa a larga maggioranza (93 contro 30), trovando la contrarietà dei soli MSP del Partito conservatore scozzese. Successivamente, si impegna a fondo nel contenzioso giudiziario argomentando le proprie ragioni di fronte alla UKSC.

In sintesi, la questione si presenta in questi termini. Tra le norme più rilevanti del *Withdrawal Act 2018* vi è appunto la modifica dello Schedule 4 dello *Scotland Act*: la legge aggiunge sé stessa tra i limiti che la Devolution scozzese è chiamata a rispettare.

In accordo con quanto previsto dalla Section 33(1) dello *Scotland Act*, l'Attorney General e l'Advocate General per la Scozia propongono un *reference* alla Corte Suprema per chiedere se il *Continuity Bill* scozzese rientrasse o meno nelle competenze del Parlamento di Edimburgo. Il nocciolo della questione viene così sintetizzato dalla stessa UKSC: «Does the Scottish Parliament have power to legislate for the continuity of laws relating to devolved matters in Scotland which are now the subject of European Union ("EU") law but which will cease to have effect after the United Kingdom ("UK") withdraws from the EU?»¹³².

La Corte Suprema convoca la discussione della causa in due udienze pubbliche che si tengono il 25 e 26 luglio 2018. Come è evidente, si trattava di un caso particolarmente delicato, su cui la Corte Suprema tardava a pronunciarsi, probabilmente anche per non interferire in alcun modo con i delicati passaggi relativi all'altra partita che contemporaneamente si stava disputando, e cioè quella della stipulazione del *Withdrawal Agreement* con l'Unione Europea, nonché del suo esame da parte di Westminster.

¹³¹ Cfr. UK *Withdrawal from the European Union (legal continuity) (Scotland) Bill* e *Law Derived from the European Union (Wales) Bill*. Per ulteriori approfondimenti cfr. G. COWIE, *Legislative Consent and the European Union (Withdrawal) Bill (2017-19)*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08275, 23 May 2018.

¹³² Cfr. [2018] UKSC 64: *The UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill – A Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland (Scotland)*, par. 1.

La sentenza viene poi emessa all'unanimità il 13 dicembre 2018 e stabilisce che il progetto di legge nel suo complesso non può essere considerato estraneo alle competenze legislative del Parlamento scozzese, mentre possono esserlo alcune sue parti specificamente indicate perché vanno a modificare lo *Scotland Act* e il *Withdrawal Act*, posto che naturalmente tra le competenze delle istituzioni devolute non vi è la possibilità di alterare le leggi prodotte da Westminster.

La ragione di fondo della prima affermazione va ricercata nel fatto che la legge non tocca le *reserved matters*, né entra in relazione diretta con il diritto dell'Unione Europea:

The Scottish Bill is not within the carve-out from the reserved matter for the observation or implementation of obligations under EU law. It has nothing to do with the observation or implementation of those obligations. If the Scottish Bill becomes law, its provisions will not affect the law of Scotland until after withdrawal. [...] The Scottish Bill is concerned with the purely domestic rules of law which at that point will replace EU law¹³³.

Per contro, la *Section 17* del Bill, se diventasse legge, sarebbe fuori dalle competenze legislative devolute perché andrebbe a modificare lo *Scotland Act*. Infatti, il Parlamento del Regno Unito ha il potere di autorizzare il Governo a produrre *secondary legislation*, ma l'effetto della *Section 17* sarebbe quello di condizionare l'efficacia legale di questi strumenti al consenso del Governo scozzese. Poiché questo potere di condizionamento non è previsto nei *Devolution Acts* che si sono succeduti negli anni, si tratterebbe di una implicita e illegittima modifica proprio della legislazione sui limiti alla Devolution¹³⁴.

Inoltre, la Corte individua con precisione chirurgica numerose norme che andrebbero direttamente a modificare il *Withdrawal Act* e che dunque sarebbero al di fuori dei confini legislativi del Parlamento Scozzese¹³⁵.

Proprio in virtù di questo taglio così equilibrato e bilanciato, la sentenza è stata commentata in Gran Bretagna come una vittoria a metà per Londra ed Edimburgo, una sorta di pareggio nella partita della giurisdizione. Una pronuncia che conferma il ruolo di arbitraggio costituzionale della Corte Suprema, di massimo interprete dei limiti reciproci tra istituzioni centrali e devolute¹³⁶.

¹³³ *Ibidem*, par. 31.

¹³⁴ *Ibidem*, par. 52.

¹³⁵ Per un commento alla sentenza e alle sue implicazioni sul futuro della Devolution cfr. C. MCCORKINDALE and A. MCHARG, *Continuity and Confusion: Towards Clarity? The Supreme Court and the Scottish Continuity Bill*, in U.K. Const. L. Blog, 20 December 2018.

¹³⁶ Limiti reciproci che impattano direttamente sul tema della sovranità. Infatti, secondo M. ELLIOTT and N. KILFORD, *Devolution in the Supreme Court: Legislative Supremacy, Parliament's 'Unqualified' Power, and 'Modifying' the Scotland Act*, in U.K. Const. L. Blog, 15th October 2021, «Far from merely affirming parliamentary sovereignty, section 28(7), we learned from the Court's

9. L'Accordo con l'Unione Europea e la mancata ratifica del Parlamento

9.1. Il Withdrawal Agreement 2018

Ma ovviamente i problemi del Governo May non si esauriscono sul fronte interno, tra battaglie parlamentari e contenziosi giurisprudenziali. Anzi, se possibile il fronte esterno è ancora più complicato, sia per la durezza del negoziato intrapreso con le istituzioni europee, sia per le ricadute politico-parlamentari che finiranno per determinare le dimissioni del Primo Ministro.

Comunque, bisogna riconoscere che dopo circa un anno e mezzo di trattative Theresa May riesce nel suo fermo intento di stipulare un accordo con l'Unione Europea: si tratta del *Withdrawal Agreement 2018*, firmato con il Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker il 14 novembre 2018 e poi ratificato dal Consiglio Europeo del 25 novembre¹³⁷.

Un Trattato inevitabilmente molto complesso, che persegue l'obiettivo di sancire un divorzio ordinato e meno doloroso possibile tra le due parti. In estrema sintesi eccone alcuni profili salienti¹³⁸.

L'articolo 4 illustra le modalità della sua implementazione giuridica. Le norme contenute nell'Accordo e tutto il relativo diritto europeo saranno applicati a UK come a qualsiasi Stato membro della UE. Questa norma include i cosiddetti "Direct Effects", che consentono a qualunque soggetto giuridico di portare davanti ad una Corte del Regno Unito o di uno qualsiasi degli Stati-membri la violazione di un proprio diritto. Dal punto di vista della UE queste previsioni consentivano di mantenere la supremazia del diritto europeo su quello britannico, e quindi le Corti del Regno Unito avrebbero potuto continuare a disapplicare qualsiasi norma prodotta dalle istituzioni del Regno Unito in contrasto con l'ordinamento Euro-unitario.

Poi vi erano diverse disposizioni che disciplinavano il "Transition Period", tema particolarmente delicato e spinoso, anche perché strettamente legato alla consapevolezza che lo stesso Agreement non era riuscito a dirimere subito tutte le diatribe tra le parti, a cominciare da quella sull'Ulster. Ebbene, le norme prevedevano che il periodo di transizione sarebbe durato dal 29 marzo 2019 (gior-

Continuity Bill judgment, imposes limits on devolved competence that transcend those that follow straightforwardly from sovereignty itself. It does this, on the Court's analysis, by vouchsafing Parliament's "unqualified" power to legislate for Scotland – a concept that is implicitly taken to be something more demanding, in terms of its constraining effect upon the Scottish Parliament, than mere sovereignty».

¹³⁷ Tutte le fasi della trattativa e i contenuti dell'Accordo sono dettagliatamente ripercorsi e descritti da DOUGAN, *The UK's Withdrawal from the EU. A Legal Analysis*, cit., pp. 95-137.

¹³⁸ Per una sintesi ragionata dei termini dell'Accordo, cfr. HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *The Draft EU/UK Withdrawal Agreement: key legal and political questions*, 6 March 2019.

no di scadenza dei due anni di negoziato previsti dall'art. 50 del TUE), al 31 dicembre 2020. Tuttavia, le parti avrebbero potuto estendere questo termine per un periodo indefinito. L'eventuale decisione su tale *extra-time* avrebbe dovuto essere presa entro il 1° luglio 2020 e avrebbe richiesto un nuovo "financial settlement", cioè una ridiscussione delle dimensioni dell'assegno che UK dovrà sborsare come sorta di indennizzo per il recesso, che per ora viene fissato in una cifra pari alla partecipazione al Budget UE fino all'esaurimento dell'esercizio 2020¹³⁹.

Durante la fase transitoria il Regno Unito, pur restando fuori dalle istituzioni dell'Unione Europea, continuerà ad applicare la "EU Trade Policy" e avrà il diritto di negoziare trattati commerciali con Stati terzi ma non di implementarli fino alla fine della transizione, e inoltre continueranno le relazioni UK-EU in campo economico, e in materia di Giustizia, Affari interni, esteri e di difesa comune.

Infine, i cittadini europei che arriveranno nel Regno Unito entro la fine del 2020 godranno degli stessi diritti di quelli arrivati prima del 29 marzo 2019.

Poi vi era un importante segmento dell'Accordo che riguardava il trattamento di eventuali dispute giudiziarie tra le parti e i poteri della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Il "dispute settlement" prevedeva che in presenza di un disaccordo le parti avrebbero provato a trovare un accomodamento all'interno di una Joint Committee appositamente costituito. In caso di esito negativo, ciascuna delle due parti potrà richiedere la nomina di un Arbitration Panel. Se una parte non rispetterà una decisione verrà colpita da una sanzione monetaria. Se poi una controversia dovesse riguardare l'interpretazione del diritto europeo, oppure il rispetto di una sentenza della Corte europea da parte del Regno Unito, emessa durante il periodo di transizione, la giurisdizione esclusiva sarà della European Court of Justice stessa.

9.2. Il Backstop nord-irlandese

Ma come è noto, il punto più delicato e intricato del negoziato sulla Brexit tra Regno Unito e Unione Europea è costituito dall'*Irish Border*, e per due ordini di ragioni.

La prima si ricollega ai profili storico-politici che abbiamo ricordato in precedenza: la ricostruzione di un confine tra le due parti dell'Irlanda rischierebbe di sancire la fine dello spirito del *Good Friday Agreement* e di riproporre all'ordine del giorno il conflitto, violento e odioso, che ha insanguinato l'Ulster per decenni.

¹³⁹ Sull'assetto finale degli impegni finanziari del Regno Unito verso l'Unione Europea, così come concordati prima da Theresa May e poi da Boris Johnson, cfr. M. KEEP, *Brexit: the financial settlement – a summary*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8822, 26 April 2021.

La seconda è una ragione di ordine più tecnico-giuridico, ma non meno ostica da affrontare. Il problema presenta una sua oggettiva complessità. Una sorta di quadratura del cerchio: come rendere compatibile la fuoriuscita di UK dalla UE con l'assenza di un confine tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda, che nessuno degli attori in campo auspica ma la cui assenza è stata resa possibile proprio dalla comune appartenenza all'Unione Europea.

Ebbene, durante questi lunghi mesi di negoziato sono state formulate diverse congetture, sostanzialmente riconducibili a tre ipotetiche soluzioni, sebbene tutte con notevoli lati deboli. Passiamole in rapida rassegna.

L'Ulster rimane nell'Unione doganale con uno status speciale rispetto al resto del Regno Unito, continuando a condividere le regole europee sulle materie definite come «all-island economy»¹⁴⁰. Per la verità, questo punto di incontro tra i due negoziatori era stato raggiunto al termine della prima fase del negoziato, all'inizio di dicembre del 2017, e aveva trovato concordi sia i vertici europei sia la Premier May. Tuttavia, in quel momento venne scartata per le lamentele di Scozia e Galles, che non accettavano di avere un regime giuridico meno favorevole di quello dell'Ulster, ma soprattutto per la fortissima contrarietà del Democratic Unionist Party (Dup), ovvero il partito nordirlandese che rappresenta gli orangisti più oltranzisti e che vede come fumo negli occhi qualunque assetto istituzionale che possa allontanare l'Ulster dal resto del Regno Unito. La forza di questo piccolo ma agguerrito partito consiste nel fatto che il Governo conservatore ha bisogno dei dieci voti di cui dispone a Westminster perché gli garantiscono la maggioranza assoluta di 326. Non dimentichiamo infatti che alle elezioni di maggio 2017 si è verificata una situazione di *Hung Parliament*, con i Tory fermi a 316, e solo un accordo tra i due partiti per un appoggio esterno del Dup al Gabinetto conservatore ha consentito a Theresa May di restare a Downing Street.

Il Regno Unito esce completamente e interamente dall'Unione doganale e dal Mercato Unico; si intavola da zero un negoziato di *free trade* con la UE e si punta ad avere solo un confine «tecnologico», costituito essenzialmente da un sistema di telecamere, tra le due parti dell'Isola che escluda dalle procedure di controllo il commercio piccolo e medio, oltre ai privati cittadini. Una proposta apparsa fin da subito come difficilmente percorribile a causa della contrarietà europea e, in particolare, della Repubblica d'Irlanda.

Il Regno Unito rimane nell'Unione doganale e nel Mercato Unico. Apparentemente la soluzione più semplice sul piano tecnico, ma politicamente del tutto inaccettabile per i *Brexiters* Conservatori, che infatti hanno gridato al tradimento del voto popolare, i cui voti in Parlamento sono indispensabili per mantenere in carica questo Esecutivo e per approvare l'eventuale accordo con l'Europa¹⁴¹.

¹⁴⁰ Cfr. V. MILLER, J. CURTICE, M. GOVER, M. KEEP and A. LANG, *Brexit: the November Negotiation*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08159, 24 November 2017, p. 17.

¹⁴¹ Ovvero il c.d. *meaningful vote*, sancito dall'art. 13 dello *European Union (Withdrawal) Act 2018*.

Dunque, preso atto dell'impossibilità di trovare un accordo efficace su questo punto, la prima fase del negoziato si chiude con un rinvio del problema alle fasi successive.

Così, nell'estate del 2018 fa il suo ingresso il cosiddetto *Backstop*, cui si fa cenno per la prima volta nel documento del governo conosciuto come *Chequers Plan*¹⁴², e in cui si introduce il principio per cui il negoziato che si concluderà prima del 29 marzo 2019 dovrà prevedere una soluzione applicabile a partire dalla fine del periodo di transizione, nel caso durante detto periodo non se ne trovi una migliore.

Nonostante le polemiche suscitate, questo *plan* ha costituito la base più concreta su cui si è sviluppato il negoziato nella seconda parte del 2018. Il *Backstop* negoziato da Theresa May prevede l'esistenza di un Single UE-UK customs territory, e tuttavia si sancisce che solo all'Irlanda del Nord viene applicato l'Union's Customs Code (UCC), cioè le regole sull'Unione Doganale. Dunque, l'Ulster sostanzialmente rimane nel Mercato Unico. Invece, alla Gran Bretagna si applicheranno solo alcune specifiche norme del Single Market, riguardanti unicamente particolari e ben determinate materie come: legislazione sui beni di consumo, controlli sanitari e veterinari, prodotti e marketing in agricoltura, fisco, aiuti di Stato, etc. E inevitabilmente questo parziale diverso regime tra Irlanda del Nord e Gran Bretagna comporterà alcuni controlli nello scambio di beni tra le due aree del Regno Unito.

9.3. Le brucianti sconfitte parlamentari e le dimissioni del Primo Ministro

Forte del *Withdrawal Agreement* raggiunto con le istituzioni europee, Theresa May si appresta a concludere l'operazione con la ratifica del Parlamento. Sa benissimo che non sarà una passeggiata e tuttavia appare fiduciosa, potendo contare sull'evidenza che ridiscutere i termini degli accordi stipulati sarebbe un'operazione quasi impossibile da realizzare. E invece i mesi che seguiranno

¹⁴² Dal nome della residenza di campagna del Primo Ministro dove ai primi di luglio 2018 si tenne la riunione in cui fu presentato ai membri del *Cabinet*, provocando immediatamente un terremoto politico con le dimissioni del Capo negoziatore David Davis e del ministro degli Esteri Boris Johnson. Un episodio che, per come sono poi andate le cose, può essere considerato l'inizio della fine della premiership May. Il testo del *Chequers Plan* è contenuto in un documento di tre pagine intitolato: *Statement from HM Government, Chequers, 6 July 2018*. Sul documento cfr. S. SOLOMON, *The Chequers Agreement: Brexit and the Infeasibility of Judicial and Legal Independence*, in *U.K. Const. L. Blog*, 12 July 2018. A questo stringato comunicato fece poi subito seguito un vero e proprio *White Paper* del Governo: HM GOVERNMENT, *The Future Relationships between the United Kingdom and the European Union*, OGL, London, July 2018, molto strutturato (104 pagine) e articolato in quattro capitoli, più conclusioni, che affrontavano in modo organico e complessivo i molteplici profili dei rapporti tra Regno Unito e Unione Europea. Per un'accurata analisi del *White Paper* cfr. S. FELLA, V. MILLER, S. DE MARS, J. CURTICE, *The Brexit White Paper on future relations and alternative proposal*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08387, 24 August 2018.

costituiranno per la Premier un vero e proprio calvario, irto di difficoltà, carico di sconfitte brucianti e in ultimo determinante addirittura per la fine della sua carriera politica.

Come sappiamo, ai sensi dell'art. 13 dello *European Union (Withdrawal) Act 2018*, il Primo Ministro deve portare il testo del *Withdrawal Agreement* concluso con l'Unione Europea all'attenzione del Parlamento, che ha il diritto di discuterlo e decidere se ratificarlo oppure no. La procedura non è di carattere legislativo, bensì differenziata tra i due rami di Westminster. La Camera dei Comuni gode della prerogativa di esprimere un *meaningful vote*, cioè un voto dal carattere *binding* rispetto alla ratifica, mentre i Lord solo un *indicative vote*, non *binding* ma comunque significativo di un orientamento politico¹⁴³.

Ebbene, tra il dicembre 2018 e il marzo 2019 il Governo viene sonoramente sconfitto in tre drammatiche votazioni ai Comuni. Bocciature di portata storica, per le dimensioni del voto contrario e per la gravità delle divisioni interne al Gruppo Tory, nonostante l'11 di marzo il Primo Ministro fosse riuscito a strappare alla UE qualche ulteriore concessione sul *Backstop* nord-irlandese¹⁴⁴.

Questi rovesci epocali farebbero pensare ad una volontà di un'ipotetica maggioranza trasversale dei Comuni di sfiduciare il Primo Ministro e procedere alla formazione di un nuovo governo o all'indizione di elezioni anticipate. E invece la storia di quei mesi dimostra che in Parlamento vi sono tre maggioranze stratificate e variabili, che si manifestano in relazione ai diversi momenti e alle decisioni che vengono chiamate a prendere¹⁴⁵.

Una composta dagli opposti: *Brexiters* e *Remainers* che, appunto per opposti motivi, votano sempre contro la ratifica di qualsiasi accordo porti il Regno Unito fuori dall'Europa sulla base dell'impianto normativo concordato tra May e Junker.

¹⁴³ Su queste espressioni di voto cfr. J. SIMSON CAIRD, *Parliament's Right to a "Meaningful Vote": Amendments to the EU (Withdrawal) Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11th June 2018, nonché G. COWIE, *A User's Guide to the Meaningful Vote*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08424, 25 October 2018.

¹⁴⁴ Per una cronaca delle vicissitudini parlamentari del Governo May cfr. M. CERASE, *La (triste) saga Brexit: una cronaca politica, giuridica e procedurale*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Nascita e crisi dei governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo*, Il Filangieri – Quaderno 2018, Jovene, Napoli, 2019, pp. 161-175, che opportunamente ricorda (p. 169) come le "convulsioni politiche" legate alla ratifica parlamentare dell'Accordo non abbiano prodotto sconquassi solo nel Partito conservatore ma anche in quello laburista dove, «in data 18 febbraio, si è avuta la scissione di 8 deputati che hanno fondato il gruppo parlamentare indipendente (TIG) [...]. Agli 8 deputati laburisti si sono aggiunti 3 deputati conservatori».

¹⁴⁵ Come fa opportunamente notare J.O. FROSINI, *Is Brexit Ripping up the Unwritten Constitution of the United Kingdom?*, in *Italian Journal of Public Law*, 11, 1, 2019, pp. 1-7: «This is counterfactual, but probably the peculiar circumstances of Brexit rather than the Fixed Term Parliament Act explain why Mrs May has held on for so long. The truth is that nobody wants the thankless task of resolving the Brexit enigma» (p. 6).

Una costituita dall'alleanza Tory-Dup su cui fin dall'inizio della legislatura si regge il Governo May. Incredibilmente, viste le condizioni date, questo equilibrio continua a permanere anche mentre si verificano tutte quelle sconfitte. Lo dimostra la sorte delle mozioni di sfiducia presentate da Corbyn. Il 17 dicembre 2018 firma una mozione contro il Primo Ministro, dal seguente tenore «That this House has no confidence in the Prime Minister...», perciò estranea al contenuto previsto dal FTPA 2011 e, legittimamente per il diritto parlamentare britannico, il Governo non la sottopone nemmeno a dibattito. Il 15 gennaio 2019 presenta invece una mozione di sfiducia contro il governo nella formula prevista dalla nuova legge, che viene dibattuta e respinta¹⁴⁶.

Una terza maggioranza è quella che si fa carico di una generale preoccupazione del Parlamento per l'eventualità di un *no deal*, ovvero il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea senza un accordo, con tutte le conseguenze giuridiche ed economiche che questa ipotesi comporterebbe. Si tratta di una maggioranza molto eterogenea ma ampia ed efficace, a tal punto che, approssimandosi la faticosa deadline del 29 marzo 2019, dapprima convince il Primo Ministro a negoziare un breve extra-time, e poi, l'8 aprile, approva perfino una legge, lo *European Union (Withdrawal) Act 2019*¹⁴⁷, che impone al Governo l'obbligo di richiedere alla UE un'estensione dell'Art. 50 almeno fino al 22 maggio¹⁴⁸.

Fallito un ultimo tentativo di intavolare una trattativa con i Laburisti per sbloccare la situazione, a Theresa May non rimane altro che dimettersi. Annuncia le dimissioni il 24 maggio e dichiara che saranno operative dal 7 giugno. Si conclude così una premiership nata debole e proseguita in mezzo a difficoltà che probabilmente avrebbero schiantato anche uno statista più strutturato della May.

La sua premiership era iniziata male fin da subito. Come sappiamo, all'indomani delle dimissioni di Cameron a seguito della sconfitta referendaria, il suo nome era stato più il frutto dei veti reciproci tra le correnti interne al partito che non una scelta mirata. Obiettivamente il suo compito era particolarmente gravoso: trovare una soluzione ad una situazione che non era stata minimamente preparata dal suo predecessore e che presentava diversi elementi controversi e radicalmente divisivi: a cominciare, ovviamente, dall'*Irish Border question*.

Posta di fronte a questo passaggio cruciale per il Regno Unito, Theresa May

¹⁴⁶ Su queste mozioni cfr. G. PHILLIPSON, R. KELLY, *No confidence motions and early general elections*, in *commonslibrary.parliament.uk*, 18 December 2018.

¹⁴⁷ Su cui cfr. G. COWIE, *The Cooper Act and Article 50 – a new role for Parliament?*, in *House of Commons Library Brexit Insight*, 9 April 2019. Si trattava del *Cooper-Letwin Bill*, approvato nel giro di pochi giorni e denominato ufficialmente *European Union (Withdrawal) Act 2019*. Su questo provvedimento legislativo cfr. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *European Union (Withdrawal) (n. 5) Bill*, 4 April 2019.

¹⁴⁸ Poi, avvicinandosi quella data, venne concordata con i 27 Stati-membri la *deadline* del 31 ottobre.

ha certamente mostrato grande tenacia e una notevole capacità di resilienza, e tuttavia ha anche commesso parecchi errori che hanno contribuito a metterla in un vicolo cieco. Due, in particolare, spiccano per gravità¹⁴⁹. Innanzitutto, l'autogol della *early election* del 2017, che nei suoi auspici avrebbe dovuto regalarle una maggioranza schiacciante e che invece ha prodotto un *Hung Parliament*, costringendola così a formare un *minority government*. Poi la scelta di lasciare il Parlamento ai margini del negoziato con l'Unione Europea. Un mancato coinvolgimento che ha fatto perdere al Cabinet il polso del consenso politico dentro i Comuni e che ha contribuito ad esasperare gli animi degli MPs. I parlamentari si sono trovati di fronte il testo di un Accordo alla cui preparazione avevano assistito sostanzialmente solo come spettatori. I reiterati rifiuti alla ratifica si spiegano anche così¹⁵⁰.

Nel frattempo, i risultati delle elezioni britanniche per il Parlamento Europeo, tenute il 23 maggio 2019, non fanno altro che complicare ulteriormente le prospettive future, peraltro sancendo numeri e dinamiche largamente prevedibili¹⁵¹. L'elettorato interpreta il voto come un pronunciamento sulla vicenda Brexit: sui suoi presupposti, sulla conduzione e sugli esiti del negoziato, ma soprattutto sulle ambiguità dei due maggiori partiti, con i Conservatori ridotti ad un misero 9% e i Laburisti scesi al 14%¹⁵².

In questa occasione l'elettorato inglese si polarizza fortemente su partiti e uomini politici che durante gli ultimi difficili anni hanno mostrato gli atteggiamenti più risoluti, pro o anti Brexit. Infatti, da una parte, assistiamo al travolgente successo del neonato Brexit Party di Nigel Farage (nel frattempo fuoriuscito dallo Ukip): doppiamente paradossale se pensiamo che alla guida di questa sorta di "instant party" troviamo un esponente politico la cui unica constituency è detestare l'Unione Europea e che proprio grazie a questo punto programmatico risulta sempre trionfatore proprio alle elezioni europee, mentre esce costantemente sconfitto da quelle per Westminster. Una patente contraddizione che, però, è parte integrante della vicenda Brexit perché ancora una volta conferma

¹⁴⁹ A cui se ne potrebbe aggiungere un terzo, anche se con l'attenuante di essere stato favorito, se non addirittura indotto, dalla giurisprudenza della Corte Suprema: negare qualunque coinvolgimento alle istituzioni devolute. Sul punto cfr. G. CARVALE, *Scozia e Irlanda del Nord: la devolution dopo Brexit*, in *Federalismi.it*, 9 agosto 2017.

¹⁵⁰ Per una ricostruzione della traiettoria politica di Theresa May e soprattutto del ruolo dominante esercitato dalla vicenda Brexit sulla sua premiership cfr. G. MARZULLI, *Theresa May (2016-2019). La parabola di "Lady Brexit"*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1147-1179.

¹⁵¹ Tutte le notizie relative ai risultati di questa tornata elettorale sono reperibili in S. FELLA, E. UBEROI, R. CRACKNELL, *European Parliament Elections 2019: result and analysis*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8600, 21 June 2019.

¹⁵² Per una riflessione sui risultati delle elezioni per il Parlamento europeo nel Regno Unito cfr. B. FARRER, *Are the European election results likely to be repeated in a general election?*, in *Lse Brexit Blog*, 11 June 2019.

quanto scarsa sia la considerazione di una parte non marginale della società britannica per il Parlamento europeo e per le istituzioni comunitarie in generale. Dall'altra, l'elettorato *pro-Remain* premia i Liberal Democrats con il 20% dei consensi e i Green con il 12%, ossia due partiti da sempre contrari perfino a qualunque forma di soft-Brexit.

Ora, però, gli sguardi del mondo politico britannico tornavano a concentrarsi sui Conservatori perché per il 10 giugno era previsto l'avvio del "Tory Contest", cioè la corsa alla leadership del partito che avrebbe determinato anche la nuova premiership.

Il *timetable* poteva prevedere una durata totale perfino di due mesi, salvo che durante la prima fase non vi fossero state molte spontanee defezioni e fosse rimasto un solo nome in campo, come appunto accadde nel 2016 con la May. E tuttavia era opinione comune degli osservatori che questa volta la road map sarebbe stata interamente percorsa, come in effetti avvenne. Ma questa è un'altra storia, con un altro protagonista e con esiti ben diversi: Boris Johnson e la proclamazione della Brexit. La raccontiamo in tutte le sue sfaccettature, talvolta curiose e inopinate, nel prossimo capitolo.

CAPITOLO V

LA BREXIT DI BORIS JOHNSON: DALLA PROROGATION AL TCA

SOMMARIO: 1. *Il Tory Contest*. – 1.1. Il quadro politico. – 1.2. La corsa per la leadership. – 2. *La Prorogation* e le sue ricadute costituzionali. – 2.1. Le strategie politiche del nuovo Primo Ministro. – 2.2. La prerogativa e il suo utilizzo strumentale. – 2.3. Il dibattito nella dottrina britannica. – 2.4. Le rapide contromosse del Parlamento: dallo *S.O. n. 24 al Benn Act*. – 3. Gli interventi giurisdizionali. – 3.1. Le questioni giudiziarie. – 3.2. La sentenza *Cherry/Miller 2* della UKSC. – 3.3. Il carattere sistemico della pronuncia. – 4. La commedia degli equivoci. – 4.1. La ripresa del negoziato con l'Unione Europea e il *Withdrawal Agreement 2019*. – 4.2. I paradossi di una giornata parlamentare. – 4.3. Lo scioglimento del Parlamento. – 5. Finale di partita. – 5.1. I *Manifestos* per le *General Elections* del 2019. – 5.2. Gli esiti elettorali. – 5.3. La legge di ratifica del *Withdrawal Agreement* e il Brexit Day. – 6. Un patto di buon vicinato. – 6.1. Le implicazioni costituzionali delle difficoltà imposte dal Covid. – 6.2. La ripresa dei negoziati. – 6.3. Verso l'accordo. – 6.4. Il *UK-EU Trade and Cooperation Agreement*.

1. *Il Tory Contest*

1.1. *Il quadro politico*

Oggi sappiamo che il destino della vicenda Brexit è stato determinato dal cambio di indirizzo politico coincidente con la sostituzione della dimissionaria Theresa May con lo scalpitante Boris Johnson. Per cui, per capire il senso degli avvenimenti, è necessario soffermarsi a ragionare sul contesto politico in cui quel cambio è maturato.

Le radici di questo mutamento vanno ricercate nei complicati equilibri interni al Partito conservatore¹. Troppo spesso le lotte intestine ai Tory vengono sbriga-

¹ Per un'analisi dell'impatto della vicenda Brexit sul Partito conservatore e, più in generale, sul sistema politico britannico cfr. G. BALDINI, E. BRESSANELLI and E. MASSETTI, *Who is in Control? Brexit and the Westminster Model*, in *The Political Quarterly*, 89, 4, 2018, pp. 537-544. Più recentemente gli stessi autori hanno proposto, con un approccio prettamente politologico, un bilancio dell'intera vicenda Brexit e alcune considerazioni sul futuro politico e istituzionale del Regno Unito, cfr. G. BALDINI, E. BRESSANELLI, E. MASSETTI, *Il Regno Unito alla prova della Brexit. Come sta cambiando il sistema politico britannico*, il Mulino, Bologna, 2021.

tivamente catalogate come scaramucce tra aspiranti leader, uomini e donne dediti solo ad una spasmodica ricerca di visibilità e consenso. Questa è una visione di comodo e caricaturale della politica britannica. Ovviamente ci sono anche queste bassezze, ma la realtà più ampia è che il Partito conservatore è il vero specchio della società inglese, composita e pluralista, in cui la relazione con l'Europa, intesa come continente geografico e come insieme di istituzioni giuridiche e politiche, non si è mai risolta né in un'appartenenza comune, né in un rapporto di alterità generalmente accettato². Dal Secondo dopoguerra ad oggi questa forza politica è stata di gran lunga la *ruling class* del Regno Unito, per numero di anni in cui è stata al Governo e per il rilievo delle decisioni prese nel corso dei decenni. Dunque, è forse inevitabile che sia stata sempre percorsa dagli stessi *cleavages* che tormentano l'opinione pubblica. In un corretto rapporto di rappresentanza democratica essere *ruling class* significa anche rispecchiare queste tendenze, spesso talmente contrapposte da risultare difficilmente componibili.

Sulla base di queste premesse storiche e concettuali, credo sia possibile affermare che la natura binaria del Referendum Brexit ha prodotto in questi anni una sorta di illusione ottica, soprattutto al di qua della Manica: la percezione di una divisione tra *Remainers*, entusiasti dell'Unione Europea e dell'appartenenza ad essa da parte di UK, e *Leavers* disposti a tutto pur di uscire, *no deal* compreso. Come sempre accade, la realtà profonda è molto più complessa della percezione superficiale. Le posizioni sono estremamente articolate e disposte sullo scacchiere in modo molto diverso, come appunto dimostra l'analisi delle dinamiche interne ai Tory. Anche solo limitando il campo di indagine al Gruppo parlamentare, le battaglie condotte ai Comuni che abbiamo descritto nei capitoli precedenti mostrano un ventaglio di opinioni variegato e mutevole³.

Da una parte si attestano i deputati filo-europeisti che operano molto attivamente in aula con tutti gli strumenti consentiti dal diritto parlamentare e che auspicano un ripensamento del risultato referendario, come Dominic Grieve e la pattuglia di *Tory Rebels* della prima ora che si è coagulata attorno alla sua figura. Dall'altra i *Brexiters* duri e puri, alla Jacob Rees-Mogg, che pur non escludendo a priori l'opportunità di perseguire un accordo con la UE considerano il *no deal* non solo una prospettiva praticabile ma perfino auspicabile rispetto alla maggior parte delle ipotesi di accordo ventilate nel corso del negoziato. In mezzo troviamo *Remainers* ex- Cameroniani, tra i quali la stessa Theresa May, che, a seguito del risultato referendario e dei precari equilibri interni al partito, si sono trovati a gestire la Brexit, facendo di tutto per arrivare a stipulare un accordo con l'Unione Europea: "Brexit means Brexit", con un'uscita concordata e ordinata.

Il ventaglio potrebbe continuare a lungo con ulteriori sfumature e distinguo più o meno espliciti, ma quanto detto è sufficiente per capire in quale contesto

² Su questo punto tornano di grande utilità le ricostruzioni di carattere storico che abbiamo proposto nel primo capitolo del volume.

³ Così come quelle che ci apprestiamo a descrivere in questo capitolo.

politico maturano le condizioni per lo *showdown* dei mesi estivi del 2019. Non vi è dubbio che il fondamentale *turning point* sia costituito dalle dimissioni della Premier May, a seguito delle ripetute sconfitte parlamentari subite nel tentativo di far ratificare il suo *Withdrawal Agreement* dalla Camera dei Comuni. Il *Tory Contest* per la leadership conservatrice, e la conseguente premiership del Regno Unito, decreta un cambio radicale negli equilibri interni al Gruppo parlamentare e agli attivisti del partito.

I *Brexiteers*, approfittando del fallimento della May, prendono il sopravvento con il loro indiscusso leader, Boris Johnson. Le dimensioni della vittoria risulteranno determinanti per le sue successive mosse come Primo Ministro e anche per gli errori che finirà per commettere. Nonostante le regole interne al Partito conservatore siano pensate e strutturate per favorire una battaglia finale tra due candidati forti, in grado di contendersi la carica⁴, l'andamento della competizione non ha mai messo in discussione il risultato finale. Prima il Gruppo e poi gli attivisti sono subito apparsi convinti della necessità di rinvigorire l'azione sulla Brexit con una leadership forte, ben caratterizzata, in grado di rilanciare da una posizione di forza la trattativa con la UE. I fatti si sono poi incaricati di smentire l'eccessivo determinismo di queste previsioni, ma questo era il *mood* della parte largamente maggioritaria dei Conservatori nelle settimane di giugno e luglio in cui il *Tory Contest* si svolse.

1.2. La corsa per la leadership

E allora analizziamo con calma questa battaglia interna ai Tory, giocata sulla base delle regole descritte in precedenza, ma con un andamento molto diverso rispetto al *contest* del 2016.

Il 4 giugno 2019 la Premier May rassegna le dimissioni, tre giorni prima della data inizialmente annunciata.

Immediatamente l'*Executive Committee* del Comitato 1922, esercitando il proprio potere discrezionale, e dopo avere esperito la prevista consultazione con il Conservative Party Board, stila un regolamento specifico per la sfida che si profila, stabilendo il calendario e le modalità delle votazioni tra gli MPs conservatori⁵.

Tra l'altro, stabilisce che le candidature, ciascuna supportata da almeno otto MPs Tory, dovranno essere presentate entro il 10 giugno e che al *First Ballot* che si terrà il 13 giugno i candidati avranno bisogno di ottenere almeno 17 voti per non essere eliminati, ma se tutti i candidati supereranno questa soglia verrà eliminato il candidato che ne avrà ottenuti di meno.

⁴Per puntuali informazioni su questo sistema di regole cfr. N. JOHNSTON, *Leadership Elections: Conservative Party*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 01366, 17 June 2019.

⁵La vicenda è ricostruita nei dettagli procedurali e numerici in N. JOHNSTON, *Leadership elections: Conservative Party*, *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 01366, 8 August 2019.

Inoltre, sancisce che l'ultimo turno di eliminazione si terrà il 20 giugno e che dal 22 giugno i due candidati del ballottaggio andranno a caccia dei voti degli iscritti al partito, ovvero l'elettorato attivo del momento decisivo del *Contest*. Infine, fissa per il 23 luglio il giorno in cui sarà annunciato il vincitore.

Ed effettivamente, sulla base di queste regole, dopo cinque turni eliminatori, arrivano al ballottaggio Jeremy Hunt e Boris Johnson. E quest'ultimo si aggiudica il *Contest* con il 66,4% dei voti degli iscritti (circa 160.000 persone), con un *Turnout* dell'87,1%⁶.

Arriva così a Downing Street un leader politico tanto ambizioso quanto controverso ma inequivocabilmente *brexiteer* della prima ora, disposto a tutto pur di sancire il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea, anche a costo di un *no deal*, seppure inteso come *extrema ratio*. Ma è evidente a tutti che un Primo Ministro con un profilo di questo tipo si dovrà confrontare con un panorama parlamentare magmatico e frastagliato al tempo stesso. Pertanto, lo stesso Johnson ha ben chiaro in testa che per imporre la propria linea deve mettere in campo una strategia nuova e diversa. Vediamo di che cosa si tratta e con quali modalità viene implementata, in un continuo incrocio con problematiche di rango costituzionale⁷.

2. La Prorogation e le sue ricadute costituzionali

2.1. Le strategie politiche del nuovo Primo Ministro

L'ascesa alla premiership di Boris Johnson ha costituito un fattore decisivo di cambiamento nel percorso di questa tormentata vicenda. Infatti, fino al verificarsi di quella svolta, il Governo era sempre stato guidato ed egemonizzato dai Conservatori euroscettici. David Cameron non era certo un europeista ma un degno erede della visione thatcheriana che intendeva l'Europa esclusivamente come uno spazio economico comune, dentro cui la Gran Bretagna avrebbe dovuto rimanere finché le fosse stato utile sul piano commerciale e finanziario, ma senza perdere ulteriori quote di sovranità e restando fuori da ogni progetto di integrazione monetaria e politica.

Se Cameron è battuto dal rifiuto del Corpo elettorale nel voto referendario, la Premier May viene sconfitta da una inedita alleanza tra *Tory Brexiteers*, Conserva-

⁶Tutti i risultati di questa corsa alla leadership conservatrice sono reperibili in THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Conservative Party leadership contest 2019*, June 2019.

⁷Per una valutazione dei primi mesi della premiership di Boris Johnson, in particolare proprio in relazione alla vicenda Brexit cfr. S. SILEONI, *Boris Johnson (2019-). Gioco delle parti e teoria dei giochi: prime osservazioni su una leadership ancora da definire*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1181-1191.

tori filo-europeisti, Laburisti in cerca di rivincite e, infine, *Remainers* LibDem e Scozzesi. Insomma, un fronte ampio e variegato, un'alleanza estemporanea tra opposti, che pone in netta minoranza l'anima "centrista" dei Tory che, appunto, aveva guidato il Paese dall'inizio di tutta questa vicenda.

Ebbene, dopo il fallimento e le dimissioni della May non poteva che verificarsi un cambio radicale negli equilibri interni al partito di maggioranza relativa e inevitabilmente il *Tory Contest* per la leadership viene vinto in scioltezza da Boris Johnson. Il cambio di paradigma è compiuto e di conseguenza si verificano alcune "prime volte" che peseranno fortemente sugli avvenimenti delle settimane successive.

Innanzitutto, a Downing Street c'è un *Leaver*, anzi il leader dei *Leavers*. Da una parte tale collocazione carica di responsabilità questo fronte, che fino ad ora aveva goduto di una chiara e comoda rendita di posizione; dall'altra però rischia di innescare un processo di radicalizzazione tra i protagonisti del negoziato. Ecco che l'Unione Europea teme di trovarsi di fronte un avversario ideologico e non più un premier pragmatico in cerca di soluzioni⁸. Un Primo Ministro che non esclude la prospettiva del *no deal* e anzi la contempla espressamente nel novero degli esiti possibili. Al contrario, ciò che il nuovo Premier esclude recisamente è invece l'ipotesi di chiedere un ulteriore *delay* rispetto alla scadenza del 31 ottobre: una posizione coerente con l'accettazione del *no deal* come soluzione praticabile ma in aperto contrasto con la maggioranza trasversale del Parlamento che più volte si era già manifestata nei mesi precedenti.

Questo è il contesto politico in cui matura nel nuovo Primo Ministro la strategia della *Prorogation*. Johnson sa bene che ai Comuni, nella legislatura in corso, si sovrappongono almeno due maggioranze distinte: quella che sostiene il Governo, formata dal Partito conservatore con l'appoggio degli Unionisti del Dup, e quella trasversale sulla Brexit, che non si spinge fino a bloccarne l'esito ma che opera attivamente per impedire, di volta in volta, il *no deal*. La presenza di entrambe le maggioranze nello stesso Parlamento è resa possibile dal fatto che la pattuglia dei Conservatori filo-europeisti vota a sostegno del Governo quando è messo in pericolo da una mozione di sfiducia, come nel caso di quella presentata da Corbyn nel gennaio 2019, ma partecipa a tutte le iniziative parlamentari volte ad imporre al Primo Ministro di concordare una dilazione della data della Brexit in assenza di un accordo, come per esempio con il *EU Withdrawal Act 2019*, approvato all'inizio di aprile.

⁸In realtà, sapendo noi oggi come sono andate le cose, possiamo costatare che quella preoccupazione non corrispondeva esattamente al vero. Certo, Johnson sarà per tutti i mesi a venire un Primo Ministro duro e determinato, nonché un negoziatore implacabile, e tuttavia in diverse occasioni mostrerà un'attitudine alla flessibilità e al pragmatismo che escludono di poterlo annoverare pacificamente nella categoria dei leader politici ideologicamente ottusi. Del resto, questa non è certo la cifra storica dei Primi Ministri britannici, specialmente nel campo tory.

Per la verità e la precisione è necessario sottolineare come, contrariamente a quanto normalmente si tende a pensare in Europa continentale, l'eventualità di una *Prorogation* strategica nel quadro della vicenda Brexit comincia ad affacciarsi nel dibattito pubblico britannico non dopo l'ingresso di Boris Johnson a Downing Street, cioè dal 24 luglio 2019, bensì da parecchie settimane prima, ossia dall'annuncio delle imminenti dimissioni da parte di Theresa May. La constatazione non deve stupire proprio perché è collegata al cambio di prospettiva politica dentro i Tory. In sostanza, i *Brexiters no dealers*, sapendo che si stanno apprestando a prendere in mano le redini del partito e del Governo, cominciano fin da subito a far trapelare che lo studio di questo passaggio è nel ventaglio dei provvedimenti possibili per by-passare le ritrosie del Parlamento sulla prospettiva di un *no deal*. E pertanto l'ipotesi della *Prorogation* viene ad assumere una precisa valenza identitaria nel contesto dell'imminente corsa per la supremazia nel partito.

Il tema appare subito talmente rilevante che nelle settimane successive si scatenò un dibattito molto intenso tra i costituzionalisti, soprattutto sul Blog dell'associazione dei costituzionalisti del Regno Unito (Ukcla). In tutti gli interventi traspare molto chiaramente la sensazione di essere di fronte ad un'eventualità estremamente *border line*, piena di incognite e in grado di suscitare molteplici dubbi interpretativi⁹, tanto che alcuni osservatori già prevedono l'instaurazione di una complessa controversia giudiziaria sul punto¹⁰. Inoltre, vi è chi mette in guardia gli oppositori di quella prospettiva denunciando che le ristrettezze dei tempi, rispetto alla *deadline* del 31 ottobre, avrebbero giocato a favore del nuovo governo¹¹, e chi si schiera recisamente contro considerando l'ipotesi come antidemocratica¹².

Insomma, un dibattito ricco e intenso che già squadernava i problemi giuridici e politici che si sarebbero manifestati concretamente a partire dalla fine di agosto.

⁹ Cfr. S. FOWLES, *Can the Prime Minister Prorogue Parliament to Deliver a No Deal Brexit?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10th June 2019, secondo il quale: «A review such as this would undoubtedly push the boundaries of constitutional law. It must tease out numerous technical and principle issues (I have not begun to discuss the proper remedy, for example). It would, however, be an appropriate response to an extraordinary constitutional moment. It is, indeed, in the heat of such moments that the UK's evolutionary constitution is forged».

¹⁰ Cfr. R. CRAIG, *Judicial Review of Advice to Prorogue Parliament*, in *U.K. Const. L. Blog*, 12th July 2019.

¹¹ Cfr. J. GROGAN, *Trying to stop Johnson proroguing Parliament would take time – which we don't have*, in *Lse Brexit Blog*, 18th July 2019.

¹² H. WHITE, *Proroguing Parliament would be undemocratic and probably trigger an election?*, in *Institute for Government*, 6th June 2019, secondo la quale: «Proroguing Parliament may seem like the easiest way for a prime minister to prevent Parliament from attempting to “interfere” with their plan. But it would be undemocratic to prevent the normal operation of our key representative democratic institution simply because it might take an unwelcome decision».

Poi, come ricordato, il 24 luglio Boris Johnson viene nominato Primo Ministro dalla Regina. Entrato al numero 10 di Downing Street in virtù di una piattaforma politica dai toni e dai contorni molto netti, le prime mosse della sua premiership si caratterizzano per una coerenza di fondo: ingaggiare un braccio di ferro con chiunque si frapponga sulla strada della conclamazione della Brexit il 31 ottobre 2019.

Dunque, da una parte, cerca di impostare in maniera diversa dal passato il negoziato con la UE, pensando di riprendere il coltello dalla parte del manico grazie allo spauracchio del *no deal*, che appunto il nuovo governo non disdegna affatto come soluzione valida in caso di stallo. Dall'altra, individua nel Parlamento il potenziale ostacolo interno.

Un Parlamento, è bene sottolinearlo, che porta la sua quota di responsabilità in tutta questa vicenda. Una responsabilità che in larga misura coincide con l'elevato tasso di ambiguità che fin dall'inizio caratterizza le posizioni del Partito laburista, e del suo Leader Jeremy Corbyn in particolare. L'Opposizione di Sua Maestà non ha mai sciolto il nodo di quale strada ritenesse opportuna per il Paese, abdicando così al ruolo che da sempre esercita il partito che detiene questa qualifica ai Comuni. Per lungo tempo il Labour Party ha oscillato tra una sterile richiesta di nuove elezioni e l'appoggio ad una fantomatica ipotesi di secondo referendum, sabotando il *Withdrawal Agreement* stipulato dalla May con la UE nel novembre 2018 solo per provare a lucrare un vantaggio politico immediato. Tentativo peraltro fallito a seguito della bocciatura della mozione di sfiducia presentata da Corbyn nel gennaio 2019, cui abbiamo fatto cenno nel capitolo precedente. Insomma, un'ambiguità di fondo determinata dal fatto che al referendum del 2016 molte *constituency* tradizionalmente laburiste avevano votato per il *Leave*, consigliando così il partito a non prendere una posizione a favore di un *Revoking Article 50*, nemmeno dopo la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul *Wightman case* del dicembre 2018 che legittimava giuridicamente questa ipotesi, preferendo concentrare le proprie forze nella costituzione di un fronte parlamentare *anti-no deal*¹³.

Dal canto suo Boris Johnson era perfettamente conscio delle divisioni interne al Gruppo Tory, in cui anche molti *Leavers* avrebbero rigettato lo spettro di un'uscita senza accordo.

Ebbene, di fronte a queste difficili condizioni politiche in cui si dibattevano entrambi i grandi partiti, il nuovo Primo Ministro non trova di meglio che elaborare una strategia per emarginare il Parlamento e sedersi al tavolo dell'ultimo round di trattative con i negoziatori della UE avendo le mani libere e una agibilità piena e incondizionata. In questo modo pensa di detenere un maggiore potere contrattuale proprio perché non esclude il *no deal*.

¹³ Interessanti considerazioni sulla responsabilità storica del Labour Party nella Brexit *issue* si trovano in R. LIDDLE, *Seizing the Argument*, A Policy Network Paper, London, December 2017.

2.2. La prerogativa e il suo utilizzo strumentale

Per implementare la sua strategia ritiene di avere a disposizione uno strumento giuridico molto efficace: la *Prorogation* dell'inizio della successiva sessione parlamentare, con il suo spostamento dal 10 settembre al 14 ottobre. Pertanto, di fronte a questo quadro così frastagliato e intricato il nuovo Primo Ministro non trova di meglio che dare corso all'idea ventilata già prima dell'estate e rilanciata in modo ufficiale il 15 agosto da un Memorandum inviato al Premier stesso da Nikki da Costa, Direttore degli Affari legislativi presso il n. 10 di Downing Street¹⁴. Forte di questo parere giuridico e determinato a concretizzare il proprio indirizzo politico, il 27 agosto 2019 Johnson presenta l'*advice* alla Regina. Il 28 agosto, durante una riunione del Privy Council, tenuta presso la residenza estiva di Balmoral, Elisabetta II accetta di dare seguito alla richiesta del Premier di applicare una *Prorogation* di ben cinque settimane, cioè dal 9 settembre (ultimo giorno di attività parlamentare) al 14 ottobre 2019 (giornata in cui i lavori parlamentari sarebbero ripresi, ovviamente con il *Queen's Speech*).

Questo il tenore letterale dell'Atto di *Prorogation*:

It is this day ordered by Her Majesty in Council that the Parliament be prorogued on a day no earlier than Monday the 9th day of September and no later than Thursday the 12th day of September 2019 to Monday the 14th day of October 2019, to be then holden for the despatch of divers urgent and important affairs, and that the Right Honourable the Lord High Chancellor of Great Britain do cause a Commission to be prepared and issued in the usual manner for proroguing the Parliament accordingly.

Per comprendere il significato di questo *timetable* è necessario rammentare alcuni elementi del diritto parlamentare britannico e della sua prassi recente. Come è noto, le sessioni delle assemblee durano normalmente un anno ma all'indomani delle elezioni anticipate del 2017 era stato deciso che il programma contenuto nel *Queen's Speech* coprisse una traiettoria di più di due anni, proprio perché era evidente che in quel torno di tempo Parlamento e Governo sarebbero stati duramente impegnati nell'operazione Brexit, sia sul fronte interno, con una corposa e complessa legislazione di adeguamento dell'ordinamento britannico alla fuoriuscita dalla UE, sia sul fronte esterno, con i *talks* in sede europea.

Di conseguenza venne stabilito che il *Queen's Speech* avrebbe dovuto tenersi la settimana successiva alla ripresa dell'attività parlamentare dopo la pausa esti-

¹⁴I punti essenziali contenuti nel Memorandum sono riportati al paragrafo n. 17 della sentenza [2019] UKSC 41: [*R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent); Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*].

va. Johnson, invece, con la *Prorogation* delibera di spostare il momento di apertura della nuova sessione con il pretesto che il suo Governo si è appena insediato e ha bisogno di tempo per approntare il discorso programmatico da consegnare alla Regina per la lettura nella House of Lords. In realtà fu subito evidente a qualunque osservatore, ma anche a ciascun singolo suddito di Sua Maestà, che si trattava di una manovra strategica per evitare che il Parlamento potesse in qualsiasi modo limitare il suo raggio d'azione durante gli ultimi e decisivi colloqui con l'Unione Europea.

È opportuno chiarire che la *Prorogation*, in sé e per sé, non ha nulla di antidemocratico o antiparlamentare. Da secoli fa parte delle prerogative del Sovrano e ora trova anche una menzione all'art. 6, comma 1, del *Fixed-term Parliaments Act 2011*. La mera forma prevede una decisione della Corona su *advice* del *Privy Council*, ma ovviamente la sostanza consiste in un *advice* del Primo Ministro a cui la Regina non può sottrarsi nemmeno se lo ritiene infondato, pena un suo inopportuno ingresso nell'arena politica¹⁵. L'unico caso dubbio, su cui vi è una certa divisione anche in dottrina, potrebbe essere quello di un'eventuale richiesta proveniente da un Primo Ministro che non godesse più della fiducia del Parlamento. Ma non era certo questo il caso.

Per antica consuetudine questa dilatazione dei tempi viene spesso utilizzata per ragioni tecniche e pratiche nel contesto dei rapporti tra il Governo e un Parlamento, come quello di Westminster, che formalmente lavora ancora per sessioni. Per esempio, un breve periodo di *Prorogation* precede sempre il *Queen's Speech*. Oppure, quando si approssima una campagna elettorale (Parlamento Europeo, *Local Elections*, e così via) si sospende l'attività parlamentare, spostando in avanti la data di avvio della successiva sessione proprio per consentire anche agli MPs di stare sul territorio e contribuire alla propaganda del loro partito. Ed è perfino vero che in passato la *Prorogation* è stata utilizzata in modo politicamente strategico, ma l'ultimo caso di questo tipo risale addirittura al 1948 e in quell'occasione il Governo di Clement Attlee la impose per vincere le resistenze dei Lord contro il *Parliament Bill* con cui venivano ulteriormente ridotti i poteri degli stessi *Peers*¹⁶. Dunque, in quella situazione non si trattò di un atto di ostilità del Governo nei confronti del Parlamento nel suo complesso, delle sue funzioni e del suo ruolo costituzionale, bensì di un provvedimento volto a far prevalere la volontà del circuito rappresentativo, Cabinet e Comuni, contro quella della Camera non elettiva.

¹⁵ Più possibilista in tal senso appare l'opinione di H. KUMARASINGHAM, *The Role and Powers of the Queen in the 2019 Brexit Parliamentary Crisis – Reflections from British and Commonwealth History*, in *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 48, 1, 2020, pp. 1-14.

¹⁶ Cioè quello che poi diventerà il *Parliament Act 1949*, con cui la democrazia britannica completava il percorso, iniziato con il *Parliament Act 1911*, di differenziazione dei poteri delle due Camere e riduzione ad un anno del *delay power* della House of Lords.

Nel caso attuale, invece, siamo di fronte ad un'operazione molto diversa. La sostanza delle cose racconta di una richiesta avanzata sapendo perfettamente e a priori che la Regina non avrebbe potuto sottrarsi poiché, quando il Primo Ministro propone un *advice*, la Regina è tenuta ad accoglierlo, nel rispetto delle consuetudini su cui si basa il diritto costituzionale britannico, e finché non intervenga una legge a cancellarlo dai poteri del Premier, come per esempio è avvenuto nel 2011 con il *Fixed-Term Parliaments Act* e l'*advice* di sciogliere anticipatamente le Camere¹⁷.

Dunque, si trattava di una richiesta volta ad ottenere la chiusura del Parlamento per un tempo inusualmente lungo e per motivi esclusivamente legati al perseguimento di una mera strategia politica volta al raggiungimento degli obiettivi programmatici del Governo.

2.3. Il dibattito nella dottrina britannica

Sarebbe però un errore ritenere che di fronte a questa mossa di Johnson la dottrina britannica non potesse che prendere una unanime posizione contraria. Come già era accaduto prima dell'estate, le opinioni espresse furono molto più variegata e problematiche di quanto non ci saremmo potuti attendere al di qua della Manica. Segno evidente che il caso non si prestava ad una lettura univoca e tranciante, e che la scienza giuridica britannica è sempre molto attenta a non dare per scontato che qualunque diatriba tra organi costituzionali possa essere risolta solamente con l'intervento degli organi giurisdizionali: una preoccupazione che, come vedremo, animerà le stesse corti di primo grado proprio nelle questioni attinenti alla *Prorogation*.

Ecco, dunque, alcuni significativi momenti di questo dibattito suscitato dalla decisione di Johnson e scatenatosi immediatamente dopo sui più accreditati blog di valore scientifico. Il principale tema in discussione ruotava appunto attorno al quesito di fondo: il problema dell'utilizzo in questi termini della *Prorogation* costituisce una *matter of law* o una *matter of politics*?

Secondo Stephen Tierney la sua esatta dimensione si coglie molto precisamente se accettiamo di definirla come una questione di sovranità, per cui

we need to categorise certain prerogative powers (including the prorogation power) as the “prerogatives of sovereignty” which capture the legal dimension of

¹⁷ Su questo spinoso tema sia consentito di rinviare a quanto spiegato nel capitolo precedente e a C. MARTINELLI, *Formazione del Governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Nascita e crisi dei governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo*, Il Filangieri – Quaderno 2018, Jovene, Napoli, 2019, pp. 7-47. Vi ritorneremo anche nell'ultimo capitolo per trattare della successiva legge abrogativa del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*: una tipica conseguenza costituzionale della Brexit e del contesto politico che ha determinato.

sovereignty within our constitution. These prerogatives of sovereignty are fundamental to the relationship between Crown and Parliament, and to the doctrine of supremacy which flows from it¹⁸.

Mark Elliott, invece, si schiera sul fronte opposto, sostenendo che

the non-justiciability doctrine has no relevant application – and the suggestion by the Divisional Court that the “political” nature of the issue shields it from judicial review is entirely wide of the mark. Whether the Supreme Court will be prepared to treat the matters before it as justiciable remains to be seen, but there is no good legal reason for treating them as non-justiciable¹⁹.

Dal canto suo Philip Allott non solo ritiene che l'intera operazione investa i principi della Rule of law e il ruolo delle corti²⁰, ma si spinge perfino a sostenere che dovrebbe essere l'Unione Europea a rifiutarsi di considerare applicabile l'art. 50 in caso di *no deal*, poiché a suo modo di vedere la creazione di un'ulteriore deadline (31 ottobre, dopo che l'originario 29 marzo era stato by-passato) non poggia su un atto legittimo ai sensi dello stesso articolo 50:

If there is no valid agreement or decision creating a second time-limit, then all decisions of the EU institutions giving effect to UK withdrawal without an agreement, whether made before or after October 31, would be invalid. The ECJ is frequently called upon to consider the legality and validity of acts of the EU institutions. This classic constitutional and public law jurisdiction can be exercised before or after a decision is made²¹.

Per Timothy Endicott, invece, tutto l'allarmismo sulle difficoltà del sistema costituzionale sono largamente ingiustificate poiché il Parlamento può benissimo difendersi da solo senza bisogno di un intervento delle corti:

¹⁸S. TIERNEY, *Prorogation and the Courts: A Question of Sovereignty*, in U.K. Const. L. Blog, 17th September 2019.

¹⁹M. ELLIOTT, *Prorogation and justiciability: Some thoughts ahead of the Cherry/Miller (No 2) case in the Supreme Court*, in *Public Law for Everyone*, 13th September 2019.

²⁰P. ALLOTT, *On the Merits of Constitutional Struggle*, in U.K. Const. L. Blog, 14th September 2019, che sottolinea come «The whole of our sophisticated system of public law consists in the review by the courts of decisions made by all levels of the executive branch of government in the exercise of legal powers. Of course, the decisions will often have been made on political grounds, but it is the job of the courts to determine the limits of the powers, given that their exercise abridges the legal rights and freedoms of particular citizens, and in some cases the legal rights and freedoms of all citizens. All of these things are simply manifestations of the principle of the Rule of Law. It took centuries of struggle to establish the Rule of Law as the ultimate principle of our constitution, so that it could become an ultimate principle of liberal democracies across the world».

²¹P. ALLOTT, *The Legality of a No-Deal Brexit Could Be Challenged*, in U.K. Const. L. Blog, 3rd September 2019.

The House of Commons does not need the courts to take over its responsibility for holding the Prime Minister to account for scheduling sessions. The courts and the politicians should adhere to the principle that the representatives of the people are exclusively responsible for the operation of Parliament, subject to their accountability to the voters in a general election. That would be better than diminishing their political responsibility through judicial supervision of Parliament's proceedings. In fact, I cannot see that this is the time for constitutional innovations, of any kind, at all. I am not saying "Don't worry". On the contrary, I think the situation is so grim, that we cannot afford to panic²².

In sintesi, che cosa emerge da questa pur ridotta panoramica? La constatazione che nella dottrina d'oltremarica non c'è affatto una lettura univoca sulla natura giuridica, e la conseguente *justiciability*, dei rapporti tra gli organi costituzionali, nemmeno in presenza di un atto, come il caso di *Prorogation* su cui si controverte, che, quanto meno, appare fortemente discutibile per tempi, modalità e finalità. Un ventaglio di posizioni che fa onore alla dottrina britannica perché esclude il pericolo di leggere il rapporto tra organi costituzionali sempre e comunque come un problema di carattere meramente giuridico, da risolvere a priori con l'intervento degli organi giurisdizionali. Certo, come vedremo subito questo intervento si verificherà e sarà importante sotto diversi punti di vista, ma un conto è costatarlo e commentarlo di conseguenza e un altro è dare per scontato che l'impostazione del problema lo richieda necessariamente.

2.4. *Le rapide contromosse del Parlamento: dallo S.O. n. 24 al Benn Act*

I successivi sviluppi sembrano in qualche modo dare ragione all'impostazione dell'ultimo studioso citato: il Parlamento prova subito a difendersi da solo, e ci riesce molto bene.

La Camera dei Comuni è convocata dopo la pausa estiva per martedì 3 settembre, ma i parlamentari sanno dalla fine di agosto di avere a disposizione solo pochi giorni per provare a neutralizzare gli effetti della *Prorogation*. Dunque, la prima mossa da compiere consiste nel tentativo di sovvertire l'ordine del giorno, riprendere in mano il calendario dei lavori e iniziare subito l'iter di esame ed approvazione di una legge contro il *no deal*, sperando di riuscire a completarlo nel corso della settimana. Per raggiungere questi obiettivi l'unico strumento regolamentare a cui ricorrere è lo *Standing Order n. 24*, ossia la norma del Regolamento dei Comuni che consente l'attivazione immediata di un *emergency debate*, a condizione che lo Speaker ritenga la richiesta pertinente. In questo caso John Bercow accorda questa possibilità poiché considera il tema che si vuole dibattere come strettamente inerente alla difesa delle prerogative del Parlamento.

²²T. ENDICOTT, *Don't panic*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th September 2019.

La procedura prevede che, dopo il via libera di Mr. Speaker, ciascun MP abbia a disposizione tre minuti per spiegare le ragioni per cui, a suo giudizio, la Camera dovrebbe dibattere su quel determinato tema. Alla fine di tutti gli interventi i deputati votano sull'apertura o meno della discussione. In caso di esito positivo, solitamente si prevede di rinviare il dibattito alla seduta del giorno dopo. Nella presente occasione, invece, Bercow utilizza fino in fondo i suoi poteri per segnalare la gravità del momento e, al termine della votazione, apre subito la discussione, nonostante il parere ovviamente contrario del Governo.

A questo punto, Boris Johnson prova a mettere in scena uno dei suoi proverbiali colpi di teatro presentando all'assemblea una mozione di "autoscioglimento" del Parlamento, ai sensi del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, che però, restando molto lontana dalla necessaria maggioranza dei due terzi, viene sonoramente bocciata.

L'esito finale di questa battaglia è il sovvertimento del calendario dei lavori, che dal giorno successivo vedranno la House of Commons impegnata nella discussione del cosiddetto *Benn Bill*. Fin dai giorni immediatamente antecedenti la ripresa dell'attività parlamentare il deputato laburista (di tendenza blairiana) Hilary Benn aveva preparato un progetto di legge volto a scongiurare il rischio di un'uscita senza accordo. La modifica dei lavori parlamentari consente al deputato e agli altri co-firmatari²³ di depositarlo ufficialmente la mattina di mercoledì 4 settembre per avviarne l'esame.

A questo punto è chiaro che tutto dipende dalla capacità del Parlamento di legiferare in maniera fulminea. Forte del recentissimo precedente costituito dal *Cooper-Letwin Bill*²⁴, già menzionato in precedenza, che aveva avuto un iter molto rapido, la Camera dei Comuni questa volta si supera, discutendo e approvando il *Bill* in un giorno solo. Ma anche i Lord mostrano di avere le stesse preoccupazioni e, dunque, dapprima respingono il tentativo del Governo di dilatare i tempi della discussione ed entro venerdì 6 lo licenziano nello stesso testo votato dalla Camera bassa.

Lunedì 9 settembre è una giornata topica perché, da una parte, il *Benn Bill* riceve il *Royal Assent*, divenendo così lo *European Union (Withdrawal) (n. 2) Act 2019* e, dall'altra, il Primo Ministro riprova a sparigliare le carte presentando ai Comuni una seconda mozione di "autoscioglimento" del Parlamento che però, come era peraltro facilmente prevedibile, subisce lo stesso esito negativo della prima.

Per il Governo il bilancio di questa battaglia è in rosso su tutta la linea. Nel breve volgere di una settimana è incappato in una drammatica serie di sconfitte parlamentari, ha ufficialmente perduto la maggioranza, poiché un drappello di

²³ Come sappiamo, un fronte variegato e trasversale *anti-no deal*, di cui faceva parte, tra gli altri, anche l'ex ministro dei governi Cameron e May, il Conservatore Philip Hammond, che in questa fase assume una grande visibilità sul piano parlamentare.

²⁴ Ossia lo *European Union (Withdrawal) Act 2019*, come era ufficialmente denominato.

una ventina di deputati Conservatori sono usciti dal Gruppo e ora si qualificano come indipendenti, e soprattutto deve fare i conti con una legge che gli impone un indirizzo politico che contrasta profondamente con i suoi proclami.

Il testo del *Benn Act* è molto complesso ed è pervaso da una sfiducia di fondo nella volontà del Governo di seguire le indicazioni del Parlamento relativamente all'ipotesi del *no deal*²⁵. Di conseguenza è caratterizzato da un intreccio di norme tendenti a caricare una serie di obblighi sulle spalle dei componenti del Cabinet, da cui non si possano sottrarre.

Il cuore della legge disponeva che se entro il 19 ottobre 2019 il Governo non avesse ancora sottoposto al Parlamento un accordo di fuoriuscita stipulato con la UE, oppure lo avesse presentato ai Comuni ma questi lo avessero bocciato, il Primo Ministro sarebbe stato tenuto ad inviare una lettera, il cui testo venne perfino scritto in un allegato pubblicato in calce all'articolato della legge, al Presidente del Consiglio Europeo per chiedere un'estensione dell'art. 50 del TUE fino al 31 gennaio 2020. Nel caso in cui il *delay* fosse stato concesso al Regno Unito da ciascuno dei 27 membri del Consiglio Europeo²⁶, il Secretary of State for the Exiting European Union entro il 30 novembre 2019 avrebbe dovuto sottoporre al Parlamento un report sull'andamento dei negoziati. Su tale report la Camera dei Comuni avrebbe votato una mozione che, se respinta o emendata, avrebbe costretto lo stesso ministro a pubblicare un ulteriore report di aggiornamento entro il successivo 10 gennaio.

Inoltre, a partire dal 7 febbraio 2020 il Secretary of State dovrà presentare al Parlamento un report ogni 28 giorni fino a quando non sarà stato raggiunto l'accordo definitivo con la UE.

Infine, la legge modifica lo *European Union Withdrawal Act 2018* nella parte in cui concedeva al Governo la possibilità di modificare la data di uscita con uno *statutory instrument*, trasformando questa facoltà in un obbligo.

In sostanza, si tratta di un provvedimento legislativo che non persegue l'obiettivo di bloccare il percorso della Brexit, per esempio con un *Revoking Art. 50* su cui non esiste una maggioranza parlamentare, ma quello più limitato di evitare il *no deal* attraverso l'imposizione al Governo di operare per spostare continuamente in avanti la data di fuoriuscita in caso di mancato accordo.

Dunque, l'esito legislativo di questo duello tra Downing Street e Westminster segna una sconfitta cocente per le strategie politiche del nuovo Primo Ministro. Il suo tentativo di bloccare l'attività parlamentare viene sventato dalla prontezza di riflessi della maggioranza degli MPs. Ancora una volta il Parlamento ha agito come organo costituzionale a sé stante e non come una dipendenza

²⁵ Per una sintesi ragionata sui profili essenziali di questa legge cfr. THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *The Benn Act*, 26th September 2019.

²⁶ Sul punto cfr. O. GARNER, *The Benn-Burt Extension Act: A roadblock to a No-deal Brexit?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th September 2019.

dell'Esecutivo. Un comportamento, per così dire, “all'americana”, tipico cioè della forma di governo presidenziale statunitense, ma, al tempo stesso, una dimostrazione della flessibilità di cui sono ancora capaci, in determinate condizioni e per perseguire specifiche finalità, le forme di governo parlamentari.

Dinnanzi ad una disfatta così bruciante la prima reazione degli ambienti governativi è far trapelare l'intenzione di Johnson di contravvenire a quanto previsto dalla legge e in particolare di voler ignorare l'obbligo di richiedere il *delay*. Tuttavia, in quel momento il Primo Ministro non aveva ancora fatto i conti con l'esito finale di un'altra battaglia che già vedeva impegnato da qualche giorno il Governo, quella sul fronte giudiziario: alla fine un'altra *debacle* che, come vedremo, lo indurrà a far cadere gli ulteriori propositi bellicosi nei confronti del Parlamento e a concentrare tutte le sue energie sul tavolo del negoziato con l'Unione Europea, unico luogo in grado di costruire una prospettiva seria di composizione di questo ennesimo conflitto costituzionale maturato nell'ambito della Brexit.

3. *Gli interventi giurisdizionali*

3.1. *Le questioni giudiziarie*

La *Prorogation* non provoca solo la reazione del Parlamento ma anche quella di diversi cittadini che, ai quattro angoli del Regno, la impugnano di fronte ad alcune corti di giustizia. È bene mettere subito in evidenza come il primo ostacolo che si trovano ad affrontare i ricorrenti è strettamente legato ai caratteri peculiari della Costituzione britannica: un atto giuridico espressione diretta della Royal Prerogative non può essere oggetto di un giudizio di fronte ad una corte di Common law. L'Atto con cui il Privy Council ha formalizzato la decisione della Regina di dare seguito alla richiesta del Primo Ministro presenta proprio questa caratteristica. Pertanto, tutti i ricorrenti si trovano nella condizione di dover procedere con una strategia processuale “obliqua”, ovvero attaccare non l'Atto di *Prorogation* bensì l'*advice* con cui Johnson aveva innescato la procedura, definendolo come *unlawful* e richiamando il preciso dovere delle corti di giustizia di opporre un rimedio giudiziario per affermare i principi della Rule of law, ossia dichiarare l'illegittimità dell'*advice* e, di conseguenza, della *Prorogation*.

E tuttavia, nonostante la tempestività dei ricorsi e la loro struttura argomentativa tutt'altro che esile, tutti i giudici di primo grado rigetteranno i rispettivi ricorsi rilevando come la questione sia una mera *matter of politics*, non una *matter of law*, e dunque come non presenti gli standard necessari per una sua *justiciability*.

Il primo ricorso in ordine di tempo si fa strada in Scozia. In realtà, presso la Court of Session di Edimburgo era già pendente dal mese di luglio una petizio-

ne presentata da ben settantasei MPs e Lord scozzesi (prima firmataria la deputata Snp Joanna Cherry) per chiedere di considerare illegittima una eventuale *Prorogation* che fosse applicata nell'imminenza della scadenza del 31 ottobre sulla Brexit²⁷.

Ovviamente, quando la questione da astratta e ipotetica si fa concreta, il giudizio subisce un'accelerazione. Il 29 agosto i *Petitioners* presentano una *motion* per chiedere alla Corte l'immediata sospensione della *Prorogation* sancita il giorno precedente. La Court of Session risponde in due tempi per mezzo delle *Opinions of Lord Doberty*, rese note all'indomani delle rispettive udienze. Il giorno successivo nega qualunque provvedimento d'urgenza²⁸, mentre il 4 settembre dà torto ai *Petitioners* nel merito²⁹, per le ragioni già esposte e che sostanzialmente ritroviamo anche negli altri due giudizi, quello nordirlandese e quello inglese.

Il secondo caso nasce a Londra con un ricorso presentato davanti alla High Court of Justice dalla celebre Gina Miller, alla quale si affiancano nomi importanti della politica britannica, come l'ex Primo Ministro John Major o la Shadow Attorney General Shami Chakrabarti. Ebbene, anche questa Corte, con una decisione unanime resa nota l'11 settembre, respinge il *claim* ma almeno garantisce ai ricorrenti di portare la loro *application* di fronte alla Corte Suprema per un *judicial review*³⁰.

L'ultimo caso si verifica a Belfast. Si tratta in realtà di tre ricorsi distinti, riuniti dalla High Court of Northern Ireland in un unico giudizio, uno dei quali proposto da quel Raymond McCord che aveva animato le vicende giudiziarie in funzione anti-Brexit in Ulster. Come in precedenza, anche in questa occasione la Corte di Belfast, con una sentenza emessa il 12 settembre³¹, rigetta le richieste dei ricorrenti, non solo nel merito, ma perfino precludendo loro la possibilità di rivolgersi alla Corte Suprema³².

La linearità e la perentorietà con cui le tre corti concordano sulla tesi della non giustiziabilità della *Prorogation* sembravano avere chiuso per sempre la via giudiziaria su questo tema. E invece, con una certa sorpresa, gli osservatori sono costretti a prendere atto del fatto che la Court of Session di Edimburgo, in sede di appello, con una sentenza pubblicata il 13 settembre, ribalta il verdetto rilevando come risulti chiaro l'intento del Governo di mettere a tacere il Parlamento. Ma poiché la funzione di controllo del Parlamento sul Governo è un principio cardine del diritto costituzionale britannico, essenziale alla forma di governo e al rispetto della Rule of law, i giudici debbono sanzionare come illegittima la

²⁷ La *Petition* è reperibile in *UK Supreme Court Blog*, 2nd September 2019.

²⁸ Cfr. [2019] CSOH 68.

²⁹ Cfr. [2019] CSOH 70.

³⁰ Cfr. [2019] EWHC 2381 QB.

³¹ Cfr. [2019] NIQB 78.

³² Cfr. la sentenza al par. 118, secondo cui "the application for judicial review is refused".

richiesta del Primo Ministro e, dunque, considerare nulla e priva di effetti la *Prorogation* stessa³³.

3.2. La sentenza *Cherry/Miller 2 della UKSC*

In virtù di queste articolate vicende giudiziarie, attorno alla metà di settembre pervengono alla UK Supreme Court due ricorsi che potremmo definire incrociati: un ricorso di Gina Miller nei confronti del Primo Ministro, avverso la sentenza della High Court of Justice di Londra, e uno, di significato opposto, da parte dell'Advocate General for Scotland contro la sentenza della Inner Court of the Court of Session di Edimburgo. Mentre, come detto, l'*Application* dell'attivista cattolico in Ulster si infrange contro lo stop decretato dai giudici di Belfast³⁴.

Di fronte a questa singolare situazione, la Corte Suprema riunisce i due ricorsi in un unico giudizio³⁵ e, perfettamente conscia della gravità del momento e della responsabilità di cui è stata caricata, nonché cogliendo pienamente la necessità di decidere in tempi estremamente rapidi, mette subito in programma tre giorni di udienza tra martedì 17 e giovedì 19 settembre³⁶, per poi emettere la relativa sentenza, la n. 41 del 2019, già martedì 24 settembre³⁷.

Si tratta di una sentenza che fin dai primi momenti successivi alla sua pubblicazione appare di importanza storica, per il caso specifico, per la vicenda Brexit, ma soprattutto per le linee interpretative dell'ordinamento costituzionale britannico³⁸. In tempi molto stretti la Corte emette una sentenza di netta e dura condanna del comportamento del Governo, cui arriva attraverso il seguente percorso argomentativo.

Innanzitutto, pronuncia una parola definitiva sulla questione della *justiciability*, stabilendo che siamo di fronte ad una *matter of law*, e non ad una mera questione di rapporti politici tra organi costituzionali. La ragione di fondo va ricercata nella constatazione che il nocciolo della vicenda riguarda i limiti giuridici all'eserci-

³³ Cfr. [2019] CSH 49.

³⁴ Per una panoramica ricostruttiva di tutte queste vicende giudiziarie sulla Prorogation cfr. A.S. REID, *Prorogation of Parliament: Conflicting Judgments in England and Scotland*, in *EU Law Analysis*, 15th September 2019.

³⁵ I due ricorsi, inglese e scozzese, sono identificati dalla Corte rispettivamente con le sigle UKSC 2019/0192 e 2019/0193.

³⁶ Le cronache minuziose e dettagliate delle tre udienze sono reperibili in *UK Supreme Court Blog*, 17-18-19 September 2019.

³⁷ Cfr. [2019] UKSC 41: [*R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent); Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*]. La dottrina Britannica ha subito iniziato a denominarla anche *Cherry/Miller (No 2)*, per segnalare una sorta di linea di continuità soggettiva e oggettiva con la celeberrima sentenza del 2017.

³⁸ Per una sintesi dei punti essenziali della pronuncia e per una valutazione del suo impatto sulle prospettive della Brexit cfr. THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Supreme Court decision on prorogation*, 24th September 2019.

zio di un potere: quello del Primo Ministro di “consigliare” alla Regina la *Prorogation*. Pertanto, l'intera materia è conoscibile dalle corti di giustizia.

Le argomentazioni della Corte Suprema si sviluppano in modo graduale, senza salti logici. Dopo una dettagliata ricostruzione cronologica dei passaggi giuridicamente più rilevanti dell'intera vicenda Brexit, nonché degli atti che hanno portato alla *Prorogation* in oggetto e ai procedimenti giudiziari culminati nel giudizio davanti alla stessa UKSC³⁹, la Corte esamina alcune necessarie premesse di sistema, prodromiche ai chiarimenti sui profili sollevati dai ricorrenti⁴⁰.

Intanto, sgombra il campo da qualunque speculazione sulla natura degli atti in oggetto, stabilendo che la *Prorogation* rientra nei *prerogative powers* del sovrano e che il Primo Ministro deve operare con un alto senso di responsabilità costituzionale e tenendo conto di tutti gli interessi in gioco, compresi quelli del Parlamento, proprio perché è comunemente accettata l'opinione secondo cui la Regina non può rifiutarsi di dar corso all'*advice*. Dunque, la richiesta del Primo Ministro è formalmente un consiglio ma sostanzialmente una decisione.

Inoltre, mette nel dovuto rilievo il concetto che la conoscibilità degli atti in oggetto da parte dei giudici non può venire esclusa per il solo fatto che nella vicenda siano coinvolti comportamenti di esponenti politici o perché nella forma di governo del Regno Unito l'Esecutivo risponde politicamente e giuridicamente al Parlamento e non alle corti di giustizia. Questi profili della dimensione politica del sistema costituzionale si intrecciano con il rispetto della Rule of law ed è quest'ultimo profilo che funge da parametro per decidere se si tratta di una materia di interesse anche per il Potere giudiziario. E ancora, la *justiciability* di questo atto non contrasta affatto con il disegno della separazione dei poteri determinato dalla Costituzione poiché la Corte stessa, con l'esercizio delle sue funzioni, è parte integrante di questo assetto costituzionale.

Tenendo ferme queste fondamentali premesse, la Corte chiarisce che in discussione non è la legittimità costituzionale della prerogativa in sé, ma semmai i limiti all'esercizio del potere di *advice* del Primo Ministro. E secondo la Corte non vi è dubbio che questi limiti costituiscano «by definition questions of law. Under the separation of powers, it is the function of the courts to determine them»⁴¹. Dunque, la sua conclusione su questo punto è che «That is what the court will be doing in this case by applying the legal standard which we have described [...] An issue which can be resolved by the application of that standard is by definition one which concerns the extent of the power to prorogue, and is therefore justiciable»⁴².

Chiarito il punto pregiudiziale, la Corte passa all'esame delle specifiche ca-

³⁹ Cfr. la sentenza [2019] UKSC 41, ai paragrafi 7-27.

⁴⁰ *Ibidem*, parr. 30-34.

⁴¹ *Ibidem*, par. 36.

⁴² *Ibidem*, par. 52.

ratteristiche di questa *Prorogation*, o meglio del concreto esercizio del potere di *advice* messo in atto dal Primo Ministro Boris Johnson. Ebbene, da questo punto di vista la Corte afferma che sono in gioco i due principi cardine della forma di governo britannica, e cioè *Parliamentary sovereignty* e *Parliamentary accountability*:

Let us remind ourselves of the foundations of our constitution. We live in a representative democracy. The House of Commons exists because the people have elected its members. The Government is not directly elected by the people (unlike the position in some other democracies). The Government exists because it has the confidence of the House of Commons. It has no democratic legitimacy other than that. This means that it is accountable to the House of Commons – and indeed to the House of Lords – for its actions, remembering always that the actual task of governing is for the executive and not for Parliament or the courts. The first question, therefore, is whether the Prime Minister’s action had the effect of frustrating or preventing the constitutional role of Parliament in holding the Government to account⁴³.

Il rilievo cruciale assunto nel corso dei secoli da questi due capisaldi del modello Westminster esclude la legittimità costituzionale di un’azione del Governo chiaramente volta ad esautorare il Parlamento dall’esercizio delle sue funzioni perché in potenziale contrasto con l’indirizzo politico dell’Esecutivo.

Il successivo *step* argomentativo consiste nel calare questi principi generali di diritto costituzionale britannico nella realtà concreta del caso in questione. All’interrogativo con cui si chiudeva il paragrafo appena riportato, la Corte fornisce una risposta decisa e inequivoca, nei toni e nel contenuto: «The answer is that of course it did. This was not a normal prorogation in the run-up to a Queen’s Speech. It prevented Parliament from carrying out its constitutional role for five out of a possible eight weeks between the end of the summer recess and exit day on the 31st October»⁴⁴.

La Corte è molto attenta a non dare l’impressione di essere portatrice di una concezione restrittiva dei margini di manovra di natura politica degli organi costituzionali, e in particolare del Governo a cui deve essere accordato «a great deal of latitude in making decisions of this nature», ma in questo caso «It will be apparent from the documents quoted earlier that no reason was given for closing down Parliament for five weeks»⁴⁵.

Dunque, al termine di tutto questo percorso argomentativo, le conclusioni della Corte non possono che andare nel senso di una forte riprovazione del comportamento del Governo: le motivazioni reali che hanno spinto il Primo

⁴³ *Ibidem*, par. 57.

⁴⁴ *Ibidem*, par. 56.

⁴⁵ *Ibidem*, par. 58.

Ministro a richiedere la *Prorogation* e la lunga durata della sua applicazione, connessa appunto alle ragioni di fondo della strategia governativa, rendono *unlawful* e privo di effetti l'*advice* di Johnson. E queste caratteristiche si riflettono inevitabilmente sull'*Order in Council* che la Regina è stata messa nelle condizioni di dover adottare.

Pertanto, il collegio, riunito con il *plenum* dei suoi 11 membri proprio in ragione della gravità della decisione da prendere⁴⁶ (come del resto accadde anche con la sentenza *Miller* del 2017), sancisce all'unanimità che la *Prorogation* è nulla, cioè da considerare priva di effetti a partire dal *dies a quo*, e che le Camere possono essere riconvocate immediatamente dai rispettivi Speaker, come poi è effettivamente avvenuto. Anche su questo punto i toni della Corte sono perentori e perfino sottilmente irridenti: «It led to the Order in Council which, being founded on unlawful advice, was likewise unlawful, null and of no effect and should be quashed. This led to the actual prorogation, which was as if the Commissioners had walked into Parliament with a blank piece of paper. It too was unlawful, null and of no effect»⁴⁷.

Il dispositivo e l'impianto argomentativo della sentenza della Corte Suprema costituiscono un colpo durissimo alla credibilità del Governo, una riaffermazione della forza della Rule of law, un'azione di opportuna ridefinizione dei confini tra diritto e politica, nonché tra organi costituzionali⁴⁸.

⁴⁶ *Ibidem*, par. 26: «In view of the grave constitutional importance of the matter, and the disagreement between the courts in England and Wales and Scotland, we convened a panel of 11 Justices, the maximum number of serving Justices who are permitted to sit».

⁴⁷ *Ibidem*, par. 69.

⁴⁸ Anche la maggior parte dei primi commenti apparsi nella dottrina britannica si sono espressi favorevolmente all'indirizzo assunto dalla Corte Suprema. Tra gli altri, cfr. J.S. CAIRD, *The Supreme Court and Parliament: The Constitutional Status of Checks and Balances*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th September 2019, secondo il quale «Each of these five instances of constitutional interpretation by the Supreme Court is notable for the clarity and consistency of its vision of the logic of the UK's constitutional order. Judicial review, parliamentary sovereignty, parliamentary accountability, the power to prorogue and parliamentary privilege should all be interpreted so as to give effect to Parliament's role as the principal check on the Government's power»; C. GEARTY, *The Supreme Court judges are oiling the democratic machine, not telling it what to produce*, in *Lse Brexit Blog*, 25th September 2019, che afferma: «This Supreme Court decision is a telling illustration of why all populist authoritarians need to dismantle the independent judiciary». Tuttavia non sono mancate anche le voci critiche. Tra queste ultime cfr. M. DETMOLD, *The Supreme Court and the Executive Power of History*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th October 2019, che sostiene la tesi secondo cui «the Supreme Court has left the Constitution hanging in an ahistorical nonsense. [...] the Court described the executive power as the junior partner and Parliament as the senior partner in the British Constitution. But this was a muddled thought: the sovereign is Parliament, which is singular not a partnership»; nonché S. SPADIJER, *Miller No 2: Orthodoxy as Heresy, Heresy as Orthodoxy*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7th October 2019, secondo il quale «No court shall have any jurisdiction whatsoever to adjudge the legality of any prorogation proclamation, purported or otherwise, made by Her Majesty. Any decision to prorogue Parliament, purported or otherwise, and the advice, if any, requesting that Parliament be prorogued, shall not be challenged, declared invalid, impeached, questioned, quashed or impugned in any way whatsoever in any Court of the Land».

3.3. Il carattere sistemico della pronuncia

Insomma, ancora una volta, si conferma il ruolo della Corte Suprema come arbitro dei conflitti costituzionali e come organo imprescindibile per la custodia degli equilibri della Costituzione britannica⁴⁹. Questo piano generale, che descrive l'impatto della sentenza sull'interpretazione della *British Constitution* e sui rapporti tra gli organi, è quello su cui la pronuncia dispiegherà i suoi effetti più profondi e per un tempo indefinito⁵⁰. Da questo punto di vista il patrimonio giurisprudenziale costituito dalle due sentenze *Miller* rappresenta uno storico *turning point*. Ancora una volta, come sempre è accaduto nella storia inglese e poi britannica, sono gli eventi a segnalare le necessità, ed è per porre rimedio a queste necessità che la Costituzione evolve. In questo caso l'evento è la Brexit, con tutte le problematiche, criticità e incertezze che sta producendo.

L'impressione che lascia l'esame di questa sentenza è proprio che la Corte abbia voluto intraprendere una strada per nulla obbligata o dovuta. L'indirizzo opposto, seguito in primo grado dalle corti di Common law, ci racconta di un caso controverso, in cui il crinale *matter of law vs matter of politics* è molto sottile e consente di battere, con fondatezza giuridica, entrambi i versanti del monte, con i loro sentieri alternativi. Ma appunto, le corti di Common law, per loro natura, tendono a ragionare in modo esclusivamente casistico e sono animate quasi sempre da una forte preoccupazione di non invadere terreni altrui, come quello delle prerogative della politica, siano esse, di volta in volta, le procedure interne seguite dalle Camere o gli atti di indirizzo posti in essere dal Governo, soprattutto se schermati dalla forma giuridica di una prerogativa regia.

La Corte Suprema, invece, ci ha ormai abituati ad un'impostazione molto più marcatamente sistemica, figlia di una consapevolezza del proprio ruolo generata da una precisa interpretazione del suo atto istitutivo, il *Constitutional Reform Act 2005*. Una visione che si nutre di importanti elementi di discontinuità rispetto alla tradizione dell'Appellate Committee of the House of Lords⁵¹. Questa

⁴⁹Sul punto cfr. G. CARVALE, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei constitutional principles*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2 ottobre 2019, pp. 10-11.

⁵⁰Secondo T. KONSTADINIDES, N. O'MEARA and R. SALLUSTIO, *The UK Supreme Court's Judgment in Miller/Cherry: Reflections on Its Context and Implications*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd October 2019, tra le implicazioni maggiori della sentenza vi sarà una ricaduta sulla capacità di un Primo Ministro di porre in essere strategie politiche talmente spregiudicate da risultare *border line* rispetto alla Costituzione: «The Supreme Court has made an inevitable decision, grounded in classic constitutional and legal principles. From now on, future governments will have to maintain clarity about their determination to use prerogative power in a way which is legitimate, does not run counter to the constitution and does not pursue a political advantage. Though he may disagree with the outcome, this case has sent the strongest possible signal that the Prime Minister must respect his constitutional responsibilities».

⁵¹Secondo G.F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, n. 3, 10 ottobre 2019, p. 2171,

impostazione suggerisce alla Corte di farsi carico delle problematiche conclamate e delle possibili debolezze di una *uncodified Constitution* posta di fronte ad un terremoto politico e costituzionale come quello causato dalla Brexit⁵². Dietro entrambe le sentenze *Miller* si scorge piuttosto chiaramente la preoccupazione, collegata proprio al background costituzionale che fa da sfondo alla vicenda Brexit, che la struttura della *British Constitution*, alle prese con eventi senza precedenti come questo, vada rinforzata e dotata di strumenti nuovi, o comunque di parametri concettuali in grado di stabilire con precisione i confini tra legittimi comportamenti politici e violazioni della Rule of law.

Inevitabilmente questo approccio porta con sé anche il rischio di una giurisdizionalizzazione di ogni conflitto politico. Un rischio che soprattutto una Costituzione elastica e pragmatica come quella britannica non può permettersi di correre. Tuttavia, leggendo tra le righe le due sentenze *Miller* sembra di cogliere anche sotto questo profilo una notevole consapevolezza da parte della Corte Suprema. Le sue pronunce, infatti, sono percorse da parecchie precisazioni sui limiti del proprio operato, manifestazioni di una lodevole preoccupazione di non debordare dalle sue specifiche competenze e, dunque, dal proprio ruolo. Esaminiamone alcune.

Innanzitutto, si può segnalare il rifiuto della Corte di esprimere giudizi sull'opportunità politica della Brexit⁵³, definita in modo molto semplice come una decisione legittimamente delegata dal Parlamento al Corpo elettorale⁵⁴, e come tale non soggetta ad alcun commento da parte del potere giudiziario.

in diversi passi della sentenza è possibile scorgere l'eco dei tipici stilemi appartenenti alla tradizione giurisprudenziale della Corte Suprema degli Stati Uniti.

⁵² Sul punto cfr. anche F. ROSA, *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la lunga sospensione del Parlamento*, in *DPCE Online*, n. 3, 10 ottobre 2019, p. 2169.

⁵³ Cfr. la sentenza [2017] UKSC 5: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, al paragrafo n. 3, in cui si legge: «It is worth emphasising that nobody has suggested that this is an inappropriate issue for the courts to determine. It is also worth emphasising that this case has nothing to do with issues such as the wisdom of the decision to withdraw from the European Union, the terms of withdrawal, the timetable or arrangements for withdrawal, or the details of any future relationship with the European Union. Those are all political issues which are matters for ministers and Parliament to resolve. They are not issues which are appropriate for resolution by judges, whose duty is to decide issues of law which are brought before them by individuals and entities exercising their rights of access to the courts in a democratic society».

⁵⁴ Cfr. la sentenza [2019] UKSC 41: *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent); Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, al paragrafo n. 57, dove si legge quell'affermazione fondamentale anche per il dibattito sulla natura giuridica del Referendum Brexit che abbiamo già sottolineato nel terzo capitolo e che qui riportiamo nuovamente per meglio apprezzarla in questo contesto: «Such an interruption in the process of responsible government might not matter in some circumstances. But the circumstances here were, as already explained, quite exceptional. A fundamental change was due to take place in the Constitution of the United Kingdom on 31st October 2019. Whether or not

Proseguendo l'esame, ci imbattiamo nella volontà della Corte di prodursi in una meticolosa e raffinata dimostrazione di come, contrariamente a quanto sostenuto nelle deduzioni dell'Esecutivo, nel caso specifico non operi in nessun modo l'articolo 9 del *Bill of Rights 1689*, poiché la *Prorogation* non è affatto un atto interno ai «proceeding in Parliament» e come tale non impugnabile di fronte ad una Corte. Al contrario:

The prorogation itself takes place in the House of Lords and in the presence of Members of both Houses. But it cannot sensibly be described as a “proceeding in Parliament”. It is not a decision of either House of Parliament. Quite the contrary: it is something which is imposed upon them from outside. It is not something upon which the Members of Parliament can speak or vote⁵⁵.

Forse la Corte avrebbe potuto liquidare la questione in modo più sbrigativo e invece ha preferito affrontare approfonditamente il tema per non lasciare alcuna zona grigia nella ricostruzione delle ragioni giuridiche alla base della *justiciability* del caso⁵⁶.

E infine, come già sottolineato in precedenza, il costante richiamo ai caratteri peculiari di questa *Prorogation*, i cui profili di illegittimità costituzionale non coinvolgono minimamente la storia e la prassi con cui questa *convention* si è affermata, o il riconoscimento di amplissimi spazi di manovra politica in capo al Governo di Sua Maestà.

Si tratta di paletti saldamente piantati per terra, che fanno ben sperare per il futuro sulla coltivazione di un salutare *self-restraint* da parte della Corte, giocato soprattutto sulla distinzione tra legittimità di principio e incostituzionalità in concreto.

Proprio in virtù di quest'ultima considerazione è importante leggere la sentenza *Cherry/Miller (n. 2)* traguardando il piano sistemico con quello, più contingente, legato ai motivi per cui sono stati innescati i procedimenti giudiziari,

this is a good thing is not for this or any other court to judge. The people have decided that. But that Parliament, and in particular the House of Commons as the democratically elected representatives of the people, has a right to have a voice in how that change comes about is indisputable. And the House of Commons has already demonstrated, by its motions against leaving without an agreement and by the European Union (Withdrawal) (No 2) Act 2019, that it does not support the Prime Minister on the critical issue for his Government at this time and that it is especially important that he be ready to face the House of Commons». Una precisazione che dovrebbe contribuire a mettere la parola fine sulle letture riduzioniste del referendum del 2016 come avente una mera natura consultiva. Come già evidenziato, la Corte spiega che «The people have decided that», e dunque possiamo oggi ribadire con più forza che il Referendum Brexit aveva una natura decisoria, espressamente delegata dal Parlamento al Corpo elettorale.

⁵⁵ Cfr. la sentenza [2019] UKSC 41, ai paragrafi nn. 63-69. Citazione tratta dal paragrafo n. 68.

⁵⁶ Cfr. A. TWOMEY, *Article 9 of the Bill of Rights 1688 and Its Application to Prorogation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4th October 2019.

cioè i caratteri specifici di questa *Prorogation*. Ebbene, apparentemente la sentenza non sembrerebbe avere sortito effetti specifici di particolare rilievo. Infatti, come raccontato in precedenza, il Parlamento ha avuto la capacità di neutralizzare immediatamente la strategia del Primo Ministro riuscendo ad approvare il *Benn Act* prima che scattasse il periodo di sospensione dell'attività delle Camere. Ciò è sicuramente vero e, come abbiamo visto, è stata giustamente sottolineata dalla dottrina la capacità del Parlamento di reagire a quello che riteneva un sopruso molto prima dell'intervento della Corte Suprema. E tuttavia, la ricostruzione e la valutazione dei fatti sarebbero incomplete se non tenessero nel dovuto conto l'impatto persuasivo della sentenza sugli avvenimenti delle settimane successive: dalla stipulazione di un nuovo accordo con l'Unione Europea alla conseguente battaglia parlamentare combattuta ai Comuni. Settimane a dir poco intense, dense di accadimenti ancora una volta intrisi di aspetti paradossali e inconsueti per la storia costituzionale della Gran Bretagna, a ulteriore dimostrazione delle peculiarità della vicenda Brexit.

4. *La commedia degli equivoci*

4.1. *La ripresa del negoziato con l'Unione Europea e il Withdrawal Agreement 2019*

Pur azzoppato dal *Benn Act* e con la prospettiva sempre più ravvicinata della deadline fissata per il 31 ottobre, Boris Johnson non solo non si perde d'animo ma rilancia sul tavolo europeo con la consueta postura baldanzosa. Ovviamente ha la necessità di riavviare comunque il negoziato con l'Unione Europea per cercare di trovare un accordo che sia, al tempo stesso, maggiormente in linea con le aspettative dei *Brexiters* e ratificabile dalla maggioranza dei Comuni. Un rebus non da poco se si considera la sorte toccata a Theresa May.

Ben consapevole del labirinto con cui era in procinto di cimentarsi, Johnson il 2 ottobre invia una lettera al presidente della Commissione UE Junker per proporre di riaprire le trattative e per focalizzare l'attenzione sul punto più spinoso che ne dovrà costituire l'oggetto: ancora una volta la questione nord-irlandese, in particolare con la revisione del *backstop* concordato dalla Premier May e rigettato dal Parlamento.

Le modalità tecniche con cui ridefinire questo assetto non vengono esplicitate chiaramente nella lettera, però risulta evidente l'obiettivo di fondo del Primo Ministro che, non dimentichiamoci, poteva contare sulla stessa maggioranza uscita dall'*Hung Parliament* del 2017, ossia quella imperniata sull'appoggio determinante del Dup: cancellare le norme che prevedono uno status specifico per l'Ulster rispetto alla Gran Bretagna; portare fuori l'intero territorio del Regno Unito da Single Market e Customs Union; trovare una soluzione tecnica che

consenta di non avere un confine fisico tra le due parti dell'Irlanda⁵⁷. Come si vede, una sorta di quadratura del cerchio che rischiava di portare anche questo Primo Ministro alla rovina politica, stretto tra troppe esigenze in gioco e spesso in contraddizione tra loro. E tuttavia, nonostante queste premesse poco incoraggianti, Boris Johnson riesce nell'impresa di rinegoziare il "Trattato di divorzio", mostrando su questo terreno una ragguardevole sapienza tattica e strategica.

Prima di cimentarsi nel round decisivo dei colloqui con Michel Barnier e il suo pool di negoziatori per la Commissione UE, il 10 ottobre si impegna in un vertice chiarificatore con il Premier della Repubblica d'Irlanda Leo Varadkar, con il quale riesce ad aprire un primo spiraglio nella direzione auspicata. Si tratta di un piccolo e parziale passo in avanti ma risulterà decisivo per creare un clima favorevole sul tavolo del negoziato con le istituzioni comunitarie.

E così, durante i lavori del Consiglio Europeo di giovedì 17 e venerdì 18 ottobre 2019 le parti annunciano di avere trovato un compromesso: il *Withdrawal Agreement 2019*⁵⁸. Sostanzialmente il nuovo accordo ricalca quello raggiunto con la Premier May l'anno precedente, tranne su due punti decisivi: la *Political Declaration*⁵⁹, che faceva da premessa politica all'*Agreement*, e soprattutto il Protocollo sul regime giuridico dell'Irlanda del Nord, appunto⁶⁰.

La nuova intesa, da una parte, cancella il *backstop*, come pretendeva Johnson, e quindi non demanda ad ulteriori colloqui una migliore soluzione per evitarlo; dall'altra, sancisce un regime speciale per l'Ulster fondato sull'idea di una separazione tra Gran Bretagna e Irlanda del Nord per evitare la costruzione di qualunque tipo di barriera interna al territorio irlandese. Dunque, il regime giuridico del territorio nord-irlandese viene assimilato a quello della Repubblica d'Irlanda, per cui i controlli doganali sulle merci provenienti in Ulster dalla Gran Bretagna verranno compiuti dove già esistono strutture con questi compi-

⁵⁷ Più nel dettaglio, la proposta di Johnson verteva sulla costruzione di un confine solo di tipo tecnologico tra le due parti dell'Isola Verde, meno invasivo possibile, ovvero senza una dogana che materialmente controlla le merci. L'altro punto qualificante era la previsione della sottoposizione del nuovo regime ogni 4 anni all'esame e al voto del Parlamento nordirlandese, che peraltro in quel momento non era neanche operativo poiché a causa dei profondi attriti tra i partiti politici non era stato possibile formare un governo, e pertanto, ai sensi del *Devolution Act* per l'Ulster, era in vigore la *Direct Rule*, cioè l'amministrazione diretta da parte di Londra.

⁵⁸ Per una puntuale descrizione dei contenuti dell'accordo cfr. J. CURTICE, S. DE MARS, S. FELLA, D. FERGUSON, J. FINLAY, S. HINSON, I. JOZEPA, M. KEEP, A. SEELY, D. TORRANCE & D. WEBB, *The October 2019 EU-UK Withdrawal Agreement*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, 17 October 2019; nonché DOUGAN, *The UK's Withdrawal from the EU. A Legal Analysis*, cit., pp. 185-345.

⁵⁹ Cfr. S. FELLA, S. DE MARS, *Revisions to the Political Declaration on the framework for future EU-UK Relations*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8714, 18 October 2019.

⁶⁰ Cfr. THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *UK-EU future relationship: the GB-EU border*, 5 January 2021, nonché D. TORRANCE, *The Northern Ireland border*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. CBP9105, 3 May 2021.

ti: porti e aeroporti. In sostanza, si conviene la *fictio* giuridica di spostare in mare un immaginario confine attraverso cui far transitare le merci, con il raggiungimento dell'obiettivo comune di non disegnare un nuovo confine di terra e non costruire le relative strutture che avrebbero rappresentato un target terroristico fin troppo facile per tutti i nostalgici dei *Troubles*.

Inoltre, viene introiettato nell'accordo il principio della manifestazione del consenso da parte della popolazione interessata, disciplinato in una clausola apposita espressamente richiesta dal Regno Unito:

Tale clausola, ispirata alla logica degli Accordi del venerdì santo del 1998, prevede che l'Assemblea Legislativa dell'Irlanda del Nord (cioè il Parlamento regionale) abbia il potere di esprimere periodicamente il proprio consenso a rimanere vincolata alle regole del Protocollo che prevedono l'allineamento normativo tra Irlanda del Nord e UE. In particolare, a partire da quattro anni dopo la fine del periodo transitorio, l'Assemblea Legislativa dell'Irlanda del Nord deve confermare o negare il suo consenso. Se essa nega il suo consenso, le disposizioni del Protocollo continuano ad applicarsi per altri due anni. Se essa invece conferma il proprio consenso, un nuovo voto deve essere indetto dopo altri quattro anni – a meno che il sostegno in favore del mantenere il Protocollo non avvenga con una maggioranza del 60% dei voti, o con il sostegno sia di una maggioranza di partiti cattolici che di partiti protestanti, nel qual caso il nuovo voto deve avvenire dopo otto anni⁶¹.

Dunque, dopo le sconfitte parlamentari patite nel mese di settembre, il Primo Ministro è convinto di essersi preso una decisiva rivincita. Ha dimostrato alla nazione di essere in grado di rinegoziare l'accordo sulla Brexit, operazione che obiettivamente sembrava impossibile a tutti gli osservatori, ha superato il detestato *backstop*, e ha ottenuto tutti questi risultati in tempo utile per il rispetto della scadenza, concordata con l'Unione Europea da Theresa May, del 31 ottobre 2019.

A questo punto mancava solo un ultimo tassello: una fulminea ratifica parlamentare. Johnson sapeva benissimo che non sarebbe stata una passeggiata ma confidava sulla consapevolezza che la ricerca di un altro punto di equilibrio con le istituzioni europee non era nel novero delle cose possibili e quindi, magari *obtorto collo* e pur tra mille mugugni, il Parlamento avrebbe dato il suo via libera.

Ebbene, il Primo Ministro si sbagliava. Vediamo perché.

4.2. I paradossi di una giornata parlamentare

Sembra incredibile per una vicenda così lunga e densa di avvenimenti come è stata la Brexit, ma ancora una volta per capire il significato di quanto accaduto bisogna prestare molta attenzione alla tempistica con cui gli eventi si manifestano. Potremmo forse dire: vanno in scena in questa interminabile commedia. E,

⁶¹ FABBRINI, *Brexit. Tra diritto e politica*, cit., pp. 66-67.

soprattutto in questo frangente, ci troviamo di fronte ad una vera e propria commedia degli equivoci.

Subito dopo la stipulazione dell'accordo, la vicenda Brexit produce il suo ennesimo colpo di scena, e questa volta Boris Johnson ne è la vittima. Un episodio inatteso, consumato interamente dentro l'aula della Camera dei Comuni, che non fa altro che generare ulteriore incertezza in una storia infinita che certo non ne sentiva il bisogno.

Come sappiamo, proprio in virtù del *Benn Act*, l'accordo deve essere ratificato dalla House of Commons entro il 19 ottobre, altrimenti il Primo Ministro sarebbe costretto ad inviare alle istituzioni europee la lettera allegata alla legge per chiedere la proroga della *deadline* della Brexit, dal 31 ottobre 2019 al 31 gennaio 2020. Dunque, nelle condizioni date, era necessario che la Camera dei Comuni venisse convocata proprio sabato 19 ottobre per discutere dell'accordo che nel frattempo era stato raggiunto e infine per votare sulla sua approvazione o meno. Per capire quanto sia inusuale una convocazione del Parlamento nel fine settimana basti pensare che l'ultima volta accadde nel 1982 durante la guerra per le Falkland e prima ancora per la crisi di Suez e per l'invasione della Polonia da parte dei nazisti, nel settembre del 1939.

Inoltre, dibattito e votazioni avrebbero dovuto concludersi entro le 23, ora di Londra (ossia le 24 ora di Bruxelles), poiché se il voto finale fosse stato negativo, entro quell'ora il Primo Ministro avrebbe dovuto inviare la lettera.

Ecco quindi che puntualmente, alle 9,30 di sabato 19 ottobre 2019, la seduta ha inizio. In questi casi le procedure parlamentari prevedono la presentazione di una mozione da parte del Governo, con la facoltà per gli MPs di proporre emendamenti, trattandosi di una questione di indirizzo politico di capitale importanza. Tra tutti gli emendamenti presentati prima dell'inizio della seduta Mr. Speaker John Bercow ne ammette solo due. Uno di questi, primo firmatario il deputato Oliver Letwin, esponente della pattuglia filo-europeista dei *Tory rebels* e già coautore della prima legge che in primavera aveva chiesto lo spostamento della *deadline*⁶², prevede lo slittamento del voto dei Comuni dalla seduta in corso ad una futura convocazione parlamentare, successiva all'approvazione della legge, lo *European Union Withdrawal Agreement Bill 2019*, che il Governo dovrà presentare in Parlamento di lì a poche ore, con cui l'ordinamento britannico viene adattato alla fuoriuscita dalla UE secondo i dettami contenuti nell'accordo appena stipulato da Boris Johnson. Letwin dichiara di sostenere l'intesa tra Johnson e l'Unione Europea ma non vuole che venga votato prima dell'approvazione di quella legge. E poiché è meglio fare tutto con calma è opportuno che il Parlamento per oggi rinvii ogni decisione e il Primo Ministro chieda subito la proroga del termine con la lettera prevista dal *Benn Act*.

⁶² Ossia il c.d. *Cooper-Letwin Bill* divenuto lo *European Union (Withdrawal) Act 2019*, di cui abbiamo parlato in questo e nel precedente capitolo.

Ebbene, nel pomeriggio l'emendamento Letwin viene posto ai voti e approvato con una maggioranza di 322 voti favorevoli contro 306 contrari.

Seguono ore estremamente concitate e caotiche. Le opposizioni chiedono a gran voce che il Primo Ministro adempia alle prescrizioni di legge, mentre quest'ultimo ribatte che quanto si è verificato in Parlamento, senza un voto nel merito dell'accordo ma con un suo mero rinvio, non rientra nei parametri previsti dal *Benn Act* e chiede a Mr. Speaker di convocare la Camera lunedì per un voto definitivo sulle mozioni che sostengono l'accordo.

La situazione trova una curiosa composizione solo pochi minuti prima dello spirare del termine, cioè le 23, ora di Londra. Johnson invia al Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk due lettere. La prima è la semplice compilazione del testo allegato al *Benn Act* e non è firmata. La seconda, molto meno formale e più colloquiale, illustra quanto accaduto in giornata ai Comuni ed esprime tutto il rammarico del Governo britannico. Johnson spiega a Tusk che la prima lettera non è firmata perché lui la considera sostanzialmente una richiesta proveniente dal Parlamento e gli preannuncia che, per ragioni formali di rispetto del *EU Withdrawal (No.2) Act 2019*, cioè il *Benn Act*, sarà a breve seguita da una lettera di accompagnamento del UK Permanent Representative to the EU, Ambassador Sir Tim Barrow. Inoltre, gli precisa che la posizione del Governo britannico rimane quella nota, e cioè che «a further extension would damage the interests of the UK and our EU partners, and the relationship between us».

Si conclude così una giornata storica per la Camera dei Comuni, ma certamente non una pagina sfolgorante per le istituzioni britanniche, soprattutto per la figura imbarazzante fatta al cospetto dell'Unione Europea che pazientemente attendeva di vedere ratificato l'accordo, mentre anche questa volta si deve rendere conto che averlo concluso con il Governo non significa vederlo approvato dal Parlamento.

4.3. Lo scioglimento del Parlamento

Le giornate che seguirono non potevano che portare allo scioglimento anticipato, unico vero strumento a disposizione della democrazia britannica quando si verificano blocchi politici che creano situazioni di stallo istituzionale. Le tappe che portano alla conclusione della legislatura sono piuttosto contorte e frammentarie, dunque pienamente coerenti con i tratti specifici dell'intera fase politico-parlamentare che stiamo ricostruendo.

Durante l'infuocata seduta dei Comuni di sabato 19 ottobre, quando Rees-Mogg come leader del Gruppo Tory appoggia la richiesta del Governo di ricalendarizzare subito la discussione sulla mozione riguardante il *Withdrawal Agreement* in luogo di quella sulla legge oggetto dell'emendamento Letwin, John Bercow (per inciso, un Tory che mostra però di agire sempre come un indipendente Presidente di Assemblea, garante del suo corretto funzionamento) si prende un paio di giorni per pensarci e poi rigetta la richiesta. La motivazione addotta è di carat-

tere esclusivamente tecnico e riguarda il diritto parlamentare britannico. Le convenzioni parlamentari vietano di discutere una mozione per due volte durante la stessa sessione. È vero che nel frattempo è intervenuto un fatto nuovo, e cioè la lettera alla UE imposta dal *Benn Act*, ma Mr. Speaker eccipisce che non si tratta di un evento che può consentire la riproposizione della stessa mozione poiché non era un fatto interno alla vita parlamentare.

Di fronte a questo ennesimo diniego, il Primo Ministro prova ancora una volta a forzare la mano del Parlamento presentando una mozione di scioglimento anticipato ma, come era già accaduto all'inizio di settembre, i Comuni la respingono e si apprestano a discutere con la dovuta calma lo *European Union Withdrawal Agreement Bill 2019*.

A questo punto Boris Johnson capisce di essersi infilato in un vicolo cieco e che le probabilità di concludere la Brexit entro il 31 ottobre, come da lui sempre promesso, stanno svanendo. Questo Parlamento è manifestamente ostile ad una rapida e lineare conclusione della vicenda Brexit, e rischia di portare il suo Governo verso un logoramento irreversibile. Quindi, non gli resta che giocare un'ultima carta: arrivare comunque allo scioglimento anticipato del Parlamento ma battendo una strada diversa, mai sperimentata prima.

Per raggiungere l'obiettivo gioca una mossa a sorpresa, che paradossalmente gli viene servita su un piatto d'argento da due partiti di opposizione. Grazie ad un'indiscrezione del quotidiano *The Guardian*, l'opinione pubblica viene a conoscenza di un piano architettato dai Liberal Democratici e dagli autonomisti scozzesi dell'Snp, entrambi favorevoli ad un ritorno immediato alle urne, per aggirare gli ostacoli giuridici rappresentati dal *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. Il piano prevedeva la presentazione in Parlamento di un progetto di legge, chiamato appunto *Early Parliamentary General Election Bill 2019*, che sancisse espressamente e in via eccezionale rispetto alle regole generali, l'interruzione della legislatura in corso e la fissazione delle elezioni per il 12 dicembre. Quale sarebbe stato il vantaggio? Molto chiaro: una legge viene approvata a maggioranza semplice, e dunque, a differenza della mozione, non ha bisogno dei due terzi. Per cui la contrarietà di Corbyn e dei Laburisti alle elezioni anticipate sarebbe stata superata da una occasionale maggioranza tra MPs di tendenze opposte, soprattutto in tema di questioni attinenti ai rapporti con la UE: Conservatori, Liberal Democratici e indipendentisti scozzesi.

E, infatti, lunedì 28 ottobre il Governo presenta il progetto di legge ai Comuni e chiede l'applicazione di un procedimento legislativo d'urgenza. Durante la stessa mattinata, però, anche in virtù della decisione del Consiglio dell'Unione Europea di concedere la proroga sulla Brexit fino al 31 gennaio 2020⁶³, che

⁶³ Pertanto, il bilancio finale degli *extra-time* concordati tra UK e UE ammonta a tre: 12 aprile 2019, 31 ottobre 2019, 31 gennaio 2020. Per una ricostruzione di tutti questi delicati passaggi e della relativa legislazione cfr. G. COWIE, *Parliament and the three extensions of Article 50*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8725, 31 October 2019.

quindi allontana l'ipotesi del temuto *no deal*, Corbyn dichiara che adesso anche i Laburisti sono favorevoli allo scioglimento anticipato.

A questo punto la battaglia legislativa si sposta sugli emendamenti. Le opposizioni chiedono di inserire nella legge in discussione l'estensione del diritto di voto ai cittadini europei che vivono da anni nel Regno Unito e ai sedicenni e diciassettenni, nonché di spostare la data del voto dal 12 al 9 dicembre. Ebbene, i primi due non vengono ammessi e il terzo viene bocciato 315 a 295. A questo punto il progetto ha la strada spianata e in serata ottiene il via libera dei Comuni con il nettissimo divario di 418 voti.

Ancora una volta lo spirito e la lettera del *Fixed-Term Parliament Act 2011* erano stati traditi, ma mai come in questo caso la domanda da porsi era se la colpa non ricadesse interamente sul tradito. Infatti, sul piano della legittimità costituzionale la strada intrapresa dal Governo era pienamente iscritta nel perimetro della legalità. Sul versante politico, anche in questa occasione proprio le forze che erano state all'origine della riforma del 2011 non solo si erano dichiarate favorevoli ad assecondare la volontà del Primo Ministro, ma avevano perfino congegnato il piano per trarlo d'impaccio. Che cosa ne dobbiamo dedurre? Forse, la conferma che la Costituzione britannica è refrattaria alle soluzioni normative artificiali che pretendono di cancellare con un tratto di penna alcune consolidate consuetudini che costituiscono la cornice coerente dell'evoluzione della forma di governo. Pensare di limitare i poteri sostanziali del Primo Ministro con l'ingegneria giuridica invece che con gli strumenti delle dinamiche politiche si è rivelata un'operazione velleitaria e inconcludente. È opportuno che di questa lezione facciano tesoro i futuri riformatori per evitare di avanzare proposte controproducenti e concentrarsi sulle reali sacche di arretratezza che obiettivamente la Costituzione britannica presenta.

5. *Finale di partita*

5.1. *I Manifestos per le General Elections del 2019*

Dunque, possiamo affermare che in quel momento la vicenda Brexit si trovava in stand-by ma, fortunatamente per i britannici, il loro sistema costituzionale prevede sempre una *exit strategy*: le *General Elections* per affidare al Corpo elettorale la scelta sull'indirizzo politico da perseguire per risolvere un problema. Come sappiamo, la storia costituzionale del Regno Unito è ricca di questi momenti. Tra i tanti, basti pensare alla questione paradigmatica del *People's Budget* il cui esito venne deciso appunto da un pronunciamento degli elettori nel 1910.

Il caso Brexit non fa eccezione. Al momento elettorale viene affidato il compito di decidere tra una maggioranza chiara per ratificare l'accordo stipulato da Johnson con l'Unione Europea, oppure un Parlamento senza maggioranza, ma-

gari con la successiva formazione di una trasversale con l'obiettivo di ridiscutere tutto. Alla vigilia delle elezioni tutte le soluzioni erano teoricamente possibili, mentre sullo sfondo campeggiava minacciosa la nuova scadenza di gennaio 2020, con tutte le sue incognite e i suoi rischi. Per ora, l'unica certezza era che le settimane successive non sarebbero state noiose.

Fu una campagna elettorale molto intensa, dai toni accesi, inevitabilmente dominata nei dibattiti e nei confronti diretti dalle prospettive riguardanti la Brexit. E tuttavia i Laburisti di Corbyn, non avendo maturato una posizione ufficiale sul tema ma solo un generico favore verso la celebrazione di un eventuale secondo referendum, sembravano intenzionati a privilegiare i temi sociali, come il Servizio sanitario nazionale, il sistema del welfare e la lotta alle disuguaglianze. Il loro Manifesto, *It's Time for Real Change*, rispecchiava pienamente le idee del leader. Si trattava, infatti, di una piattaforma molto sbilanciata a sinistra, interamente giocata sulle corde del radicalismo socialista, ovvero un distillato del corbynismo più autentico. Rivoluzione verde; espansione del ruolo dello Stato attraverso una massiccia opera di nazionalizzazioni in settori come ferrovie, poste, utilities, etc.; aumento del salario minimo a 10 pound l'ora; azzeramento delle tasse universitarie; stop all'innalzamento dell'età pensionabile, e altre misure improntate a questo chiaro e coerente indirizzo politico. E altrettanto coerentemente i finanziamenti per questo ambizioso piano sarebbero dovuti arrivare da un generalizzato inasprimento della pressione fiscale sulle imprese, nonché dal ripristino della tassa sulle successioni.

Anche il Manifesto dei Liberal Democrats, *Stop Brexit. Build a Brighter Future*, guidati dalla nuova leader Jo Swinson, era parecchio evasivo sulle prospettive concrete per contrastare la Brexit, pur essendo stato il cavallo di battaglia di questa formazione politica dalla fine del *Coalition Government*, mentre puntava con molta precisione su tematiche sociali come gli aiuti materiali alle famiglie, la cura dei bambini e l'educazione scolastica. Tra l'altro, prevedeva un incremento di tempo per i congedi parentali, triplicava il finanziamento del *pupil premium* per i bambini svantaggiati, voleva assumere migliaia di nuovi insegnanti e pagarli meglio. Inoltre, disponeva aumenti di spesa a beneficio del Servizio sanitario nazionale e importanti incrementi negli investimenti per l'ambiente. Il tutto da finanziare con tasse specificamente mirate.

Invece, quando i Conservatori presentano il loro Manifesto, *Get Brexit done. Unleash Britain's Potential*, si capisce chiaramente come per loro esistesse un punto centrale che faceva premio su tutti gli altri, appunto *Get Brexit done!* Sì, erano presenti altri punti qualificanti: assunzione di 50.000 nuovi infermieri per migliorare il servizio sanitario; 20.000 poliziotti in più sulle strade; maggiore controllo dell'immigrazione, sul modello australiano; investimenti in ricerca scientifica e infrastrutture; nessun aumento di aliquote delle principali imposte. E tuttavia, sul piano dell'attualità politica e delle prospettive della nazione, diventavano inevitabilmente recessivi di fronte alla questione del rapporto con l'Unione Europea e alla conclusione dell'ormai annosa vicenda.

Dunque, con queste scelte il Partito conservatore trasmette agli elettori un messaggio chiaro e inequivoco: la vera posta in palio alle elezioni è la decisione del Corpo elettorale sulla possibilità di una rapida approvazione parlamentare della legge di ratifica dell'accordo di recesso stipulato dal Governo con le istituzioni europee nel mese di ottobre⁶⁴.

In questo quadro Boris Johnson cercava di conseguire l'obiettivo della carriera, dal suo punto di vista: portare alla vittoria il Partito conservatore, rimanere al n. 10 di Downing Street e, forte di queste rinnovate leadership e premier-ship, farsi approvare dalla nuova Camera dei Comuni l'accordo di recesso appena stipulato con le istituzioni dell'Unione Europea. Programma ambizioso ma, stando ai sondaggi, tutt'altro che irrealizzabile. Il destino della Brexit passava innanzitutto da questo crinale: *overall majority* oppure *Hung Parliament*. Se i Conservatori avessero ottenuto la prima, il Primo Ministro sarebbe finalmente riuscito a farsi ratificare il Trattato con l'Unione Europea. Viceversa, se si fosse verificato il secondo, avrebbe potuto succedere di tutto, magari anche uno stop definitivo proprio al percorso verso la Brexit.

5.2. Gli esiti elettorali

«Adesso completiamo la Brexit! Ma prima andiamo a fare colazione». Con queste parole, espressione di uno humor tipicamente *British*, Boris Johnson, alle 7,30 di venerdì 13 dicembre, chiude il suo discorso a commento dei risultati elettorali. Ed è evidente che si può permettere di essere spiritoso perché le elezioni britanniche hanno avuto un risultato chiaro e indiscutibile: il Partito conservatore ha ottenuto una schiacciante maggioranza alla Camera dei Comuni, e il suo leader si prepara a dare concretezza al programma elettorale presentato agli elettori⁶⁵. A cominciare, ovviamente, dal tema cardine di tutta la campagna elettorale, cioè la Brexit.

Gli elettori inglesi, in larga misura esausti per le incertezze che questa vicenda stava scaricando da anni sulla vita pubblica della Gran Bretagna, premiano l'unica opzione politica in grado di portare a termine il processo di fuoriuscita dall'Unione Europea in tempi rapidi e certi, con un leader che da quando si è insediato a Downing Street ha adottato una strategia muscolare e a tratti arrogante, ma che sta riuscendo laddove altri esponenti Tory, certamente più pacati e meno eccentrici, hanno fallito.

⁶⁴Per una comparazione tra i *Manifestos* in tema di Brexit cfr. il Report di THE UK IN A CHANGING EUROPE, *Brexit: the Manifestos uncovered*, 3 December 2019.

⁶⁵Il dato più significativo è il numero di seggi conquistato dai Tory: 365, contro i 202 del Laburisti. Per una esaustiva analisi di tutti i risultati elettorali cfr. AA.VV., *General Election 2019: results and analysis*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, N. CBP 8749, Second edition, 28 January 2020.

Al contrario, i Laburisti, e in particolare il loro leader uscente Jeremy Corbyn, pagano con una sconfitta di dimensioni storiche le incertezze sulla Brexit messe in mostra fin dal giorno del referendum e sfociate in una tardiva adesione all'ipotesi di una seconda consultazione popolare, per giunta con una deliberata astensione sulla posizione da prendere in un eventuale referendum: un atteggiamento incredibile per gli standard politici britannici.

A questo punto, le successive tappe politico-costituzionali appaiono piuttosto chiare e lineari, soprattutto in considerazione del fatto che è stata scongiurata l'ipotesi dell'*Hung Parliament*, che inevitabilmente avrebbe rimescolato le carte aggiungendo altra incertezza.

La settimana successiva la legislatura si apre, come sempre, con la tradizionale cerimonia dello State Opening. Ovviamente nel *Queen's Speech* il Primo Ministro insiste soprattutto sul principale punto trattato nel Manifesto conservatore: iniziare subito l'iter di approvazione parlamentare del *Withdrawal Agreement Bill*⁶⁶, cioè del progetto di legge con cui il Parlamento è chiamato a ratificare il trattato di fuoriuscita stipulato dal Primo Ministro con l'Unione Europea nel mese di ottobre, e con cui l'ordinamento giuridico britannico viene adattato ai contenuti di quell'accordo. Appunto, quel progetto di legge bloccato dalla battaglia parlamentare che abbiamo descritto e che ora riparte proprio grazie al risultato elettorale.

5.3. La legge di ratifica del Withdrawal Agreement e il Brexit Day

Si tratta di un testo legislativo molto complesso e articolato, da far approvare entro il 31 gennaio 2020, che, tra l'altro, riporta nell'area del Governo, a scapito di alcuni poteri del Parlamento, importanti decisioni riguardanti il processo di conclamazione della Brexit⁶⁷. Tra i tanti, uno spicca per importanza, anche dal punto di vista sistemico⁶⁸. Come sappiamo, prima Theresa May e poi lo stesso Johnson avevano subito diverse sconfitte sul cosiddetto *meaningful vote*, cioè sul voto che la Camera dei Comuni era chiamata ad esprimere, in virtù del *Withdrawal Act 2018*, per ratificare o meno un accordo stipulato dal Governo. Ebbene, il nuovo *Withdrawal Agreement Bill* cancella questa prerogativa della Camera bassa, facendo coincidere la ratifica dell'accordo firmato dal Primo Mini-

⁶⁶Per una compiuta analisi del progetto di legge cfr. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *European Union (Withdrawal Agreement) Bill*, HL Paper 5, 14 January 2020.

⁶⁷I profili della legge che sanciscono un rafforzamento dei poteri del Governo a scapito del Parlamento sono sottolineati e discussi da G. CARVALE, *A volte ritornano ... L'European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 ed il nuovo rafforzamento dell'Esecutivo britannico*, in *Nomos*, 3, 2019, pp. 1-18.

⁶⁸Sulle differenze tra il testo del mese di ottobre e quello di dicembre cfr. S. DE MARS, G. COWIE, F. DAVIS, *The New Withdrawal Agreement Bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08776, 6 January 2020.

stro in ottobre con l'approvazione dell'intera legge. Un indirizzo politico molto delicato e controverso, che solo un Premier alla guida di un partito appena investito di un forte mandato popolare può essere in grado di portare a termine. Il vecchio Parlamento avrebbe alzato le barricate contro una manovra di questo tipo, mentre i Comuni usciti dalle urne il 12 dicembre rispettano le indicazioni del Governo proprio perché risulta chiaro a chiunque che gli elettori si sono espressi in tal senso. Allo stesso modo, e per lo stesso motivo, la maggioranza dapprima respinge tutti gli emendamenti presentati dalle opposizioni e successivamente i cinque approvati dalla Camera dei Lord⁶⁹.

Dunque, grazie agli esiti elettorali il Governo è ormai posizionato su un'autostrada sgombra da intralci giuridici e politici. Tra dicembre 2019 e gennaio 2020 porta a termine l'iter di approvazione della legge, il tanto agognato *European Union Withdrawal Agreement Act 2020*⁷⁰, potendo in tal modo rispettare l'ultima *deadline* concordata con l'Unione Europea⁷¹.

E così, sia pure nel modo tormentato e intricato che abbiamo analizzato, alla fine il Brexit Day arriva davvero. Dopo 3 anni, 7 mesi e 8 giorni dal referendum di giugno 2016, il 31 gennaio si chiude la vicenda politica più controversa e complessa nella storia delle istituzioni comunitarie e il Regno Unito avrà per sempre il (triste?) primato di essere il primo Stato-membro a lasciare l'Unione Europea. Mercoledì 29 gennaio il Parlamento europeo approva a stragrande maggioranza l'accordo di recesso, e il giorno successivo il Consiglio provvede a compiere l'ultimo passaggio esprimendo il proprio consenso. Dunque, riavvolgendo il nastro degli ultimi mesi non si può che costatare come il momento determinante per dare uno sbocco chiaro ed univoco all'intera vicenda abbia coinciso con la celebrazione delle elezioni parlamentari, come da tradizione nel diritto-

⁶⁹ Per una dettagliata panoramica sulla legislazione prodotta dal Parlamento negli anni della Brexit, con una particolare attenzione alle sue implicazioni costituzionali cfr. G. COWIE, S. DE MARS, R. KELLY, D. TORRANCE, *Constitutional implications of the Withdrawal Agreement legislation*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08805, 20 February 2020.

⁷⁰ Mette in luce alcune problematiche di questa legge, presenti soprattutto sul terreno giurisdizionale in relazione alle trasformazioni del sistema delle fonti del diritto introdotte dalla legislazione sulla Brexit, D. FELDMAN, *Departing from Retained EU Case law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11th January 2021. Più recentemente, il 22 settembre 2022 il Governo britannico ha presentato ai Comuni un ulteriore progetto di legge su queste tematiche, il *Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill*, con lo scopo di rendere ancora più semplice per l'Esecutivo intervenire su questa categoria normativa «to revoke, modify or replace through secondary legislation» (così, G. COWIE, *Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill 2022-23*, in *House of Commons Library Research Briefing*, n. CBP-9638, 17 October 2022, p. 6). Sul progetto di legge cfr. in senso critico K. OLLERENSHAW, *More Haste, Less Speed: Sunset Clause in the Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill 2022-23*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10th October 2022.

⁷¹ Le complesse vicende che vanno dalla richiesta del Premier Johnson all'Unione Europea di rinegoziare i termini dell'accordo di recesso fino alla sua ratifica parlamentare successiva alle elezioni del 2019 sono compiutamente ricostruite e commentate da DOUGAN, *The UK's Withdrawal from the EU. A Legal Analysis*, cit., pp. 138-184.

to costituzionale inglese e nella prassi politica di questo Paese che, non bisogna mai dimenticarlo, è la culla del parlamentarismo.

Naturalmente con il Brexit Day non si concludeva l'intera vicenda Brexit ma solo la prima fase, quella che potremmo definire del lungo e complicato divorzio⁷². Ora se ne apriva un'altra che prometteva di essere a sua volta tutt'altro che semplice e indolore: quella del negoziato per stipulare un valido accordo di buon vicinato. Gli argomenti in discussione non erano certo di secondaria importanza. Tra gli altri: un generale Free Trade Agreement; accordi riguardanti settori produttivi più specifici come, per esempio, quello molto delicato della pesca marittima; e ancora, il regime giuridico definitivo dei cittadini UK in UE e viceversa. Il successivo negoziato avrebbe dovuto coprire l'intero periodo di transizione, che si apriva il 1° febbraio e si sarebbe concluso il 31 dicembre 2020. Era facilmente prevedibile che anche questa sarebbe stata una trattativa dura, lunga e difficile, e dunque da iniziare prima possibile. Nessuno, però, in quel momento era in grado di prevedere che un fattore imponderabile si sarebbe abbattuto anche sul negoziato: la Pandemia da Covid-19.

6. *Un patto di buon vicinato*

6.1. *Le implicazioni costituzionali delle difficoltà imposte dal Covid*

La staffetta del destino registra un passaggio di testimone degno dei migliori quartetti olimpici. All'indomani del Brexit Day Boris Johnson è il Primo Ministro più raggiante d'Europa: ha stravinto le elezioni, ha saldamente in mano il partito e il Gruppo parlamentare, ha conseguito l'obiettivo di una vita e davanti a sé si presentano solo prospettive rosee. In quel momento nulla faceva presagire l'approssimarsi della tempesta perfetta cui invece stava andando incontro: un passaggio "dalle stelle alle stalle" tanto repentino quanto drammatico, anche sul piano personale, con alcune implicazioni di carattere costituzionale su cui è opportuno soffermarsi perché investono importanti punti oscuri nelle dinamiche tra gli organi.

Oggi sappiamo dalle parole del diretto interessato che nella primavera del 2020 il Primo Ministro britannico Boris Johnson ha rischiato seriamente la vita a causa del Covid-19. Un'avventura umana certamente molto sgradevole che determina una serie di conseguenze costituzionali di notevole interesse. Terminato il ricovero in ospedale, durato una settimana, ringraziato pubblicamente e calorosamente il personale medico e infermieristico che lo ha curato, il Primo Ministro riparte subito verso la residenza di Chequers per un periodo di convale-

⁷²Per una ricostruzione di tutti i passaggi fondamentali che caratterizzano la vicenda Brexit dal 23 giugno 2016 al Brexit Day cfr. N. WALKER, *Brexit timeline: events leading to the UK's exit from the European Union*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7960, 24 January 2020.

scenza, la cui durata, sulle prime non meglio precisata, avrebbe comunque comportato per qualche tempo l'impossibilità per il Premier di adempiere alle sue funzioni.

Ovviamente si tratta innanzitutto di un evento drammatico sul piano personale e sanitario ma che, al tempo stesso, apre seri interrogativi dal punto di vista costituzionale: il Primo Ministro da chi può essere sostituito? Per quanto tempo e con quali poteri? Esiste la figura del vice-Premier? Proviamo ad abbozzare qualche risposta, sulla base di coordinate giuridiche, storiche e politiche.

Il primo elemento importante da sottolineare è che nel diritto costituzionale britannico non esistono regole scritte che delineino un percorso preciso da seguire in caso di improvviso impedimento del Primo Ministro. Le ragioni sono da ricercare nei caratteri intrinseci della Costituzione britannica, fortemente caratterizzata da consuetudini che si formano solo a seguito di reiterate applicazioni casistiche nel corso del tempo (e non è questo il caso), e con una scarsa propensione a codificare a priori ipotesi astrattamente immaginabili. Basti considerare che perfino la disciplina della stessa carica di Primo Ministro è ancora oggi lasciata in larga misura alle *constitutional conventions*.

Il caso in questione risente proprio di queste indeterminanze. Appena prima del trasferimento in ospedale Johnson delega alcune sue funzioni al Ministro degli Esteri Dominic Raab. Si tratta certamente di un importante esponente del Cabinet e del Partito conservatore, ma la scelta di questo nome non corrisponde ad un criterio normativo imposto dal fatto di guidare l'apparato diplomatico del Regno Unito, bensì semplicemente ad una gerarchia tra i ministri liberamente decisa da Johnson al momento della formazione dell'Esecutivo. In quell'occasione, vuoi per sottolineare il rilievo del Ministro degli Esteri (carica già occupata dallo stesso Johnson nel Governo May), vuoi per premiare l'appoggio ricevuto da Raab nella lotta per la leadership nel partito, il Premier lo gratifica del titolo di First Secretary of State, che automaticamente lo pone subito dietro al Primo Ministro nel *ranking* dei Senior Ministers del Governo⁷³.

Tuttavia, è bene chiarire che tale qualifica non coincide con quella di vice-Primo Ministro. Questa figura, infatti, non essendo una componente giuridicamente necessaria della compagine ministeriale, viene inserita abbastanza raramente e di solito per motivazioni di carattere politico. Per esempio, dopo le elezioni del 2010, quando i Conservatori furono costretti a formare il governo di coalizione con i Liberal Democrats, il leader di questo partito, Nick Clegg, af-

⁷³ Successivamente, a seguito di un rimpasto della compagine governativa che Johnson ritenne opportuno apportare nel settembre 2021 per ragioni riguardanti gli equilibri interni al partito, Dominic Raab venne nominato Secretary of State for Justice ed espressamente Deputy Prime Minister, mentre il suo posto agli Esteri venne preso da Elisabeth Truss. In questo caso la nomina a Deputy Prime Minister si spiega con il fatto che, poiché Raab lasciava il Ministero degli Esteri, Johnson preferì dismettere la carica di First Secretary of State invece di passarla al nuovo inquilino del Foreign Office, facendo quindi venire meno gli automatismi che questa qualifica comportava.

fiancò come Vice (Deputy Prime Minister) il Premier David Cameron: una mossa a garanzia della stabilità della coalizione per tutta la durata della legislatura.

Johnson, invece, all'indomani delle elezioni del dicembre 2019, che avevano decretato il trionfo del Partito conservatore, e suo personale, non sentì alcun bisogno di nominare un Vice. E infatti Dominic Raab, non possedendo quella qualifica, non venne investito di un ruolo vicario generale, ma solo di determinate mansioni. Gli Uffici di Downing Street, infatti, precisano subito che Raab avrebbe continuato a lavorare dal Foreign Office mentre si sarebbe recato a *No. 10* solo laddove necessario, e ribadiscono altresì che non avrebbe proceduto al tradizionale incontro settimanale con la Regina, né avrebbe potuto esercitare il potere di nomina o revoca di un ministro.

Bisogna, però, sottolineare come questo assetto di qualifiche, attribuzioni e limiti, aveva trovato fin dall'inizio una necessaria premessa nella convinzione che la sede più importante e operativa del potere politico britannico sarebbe stata vacante per un tempo relativamente breve. Ma nel malaugurato caso di un impedimento permanente del Primo Ministro (o addirittura di un suo decesso) quale sarebbe stato il corretto percorso da intraprendere per la sua definitiva sostituzione? Pur in assenza, anche in questo caso, di una specifica e dettagliata *road map* normativa, il Cabinet Manual (ossia un documento a cura del Governo che raccoglie leggi, consuetudini e regole sul funzionamento del Potere esecutivo, le cui affermazioni e interpretazioni sono generalmente accettate e considerate in armonia con i principi costituzionali) precisa che anche se il Cabinet in carica contemplasse la figura del Deputy Prime Minister, la Regina non sarebbe affatto tenuta a nominarlo Primo Ministro, visto che il contesto politico che ne aveva consigliato la previsione era strettamente legato al suo rapporto con quel Primo Ministro e agli equilibri politici che costui aveva costruito.

La strada maestra, invece, dovrebbe essere la nomina *ad interim* di una personalità concordata tra i ministri del Cabinet, in grado di godere della fiducia della Camera dei Comuni e traghettare la nazione in attesa che il partito che gode della maggioranza assoluta in Parlamento abbia espletato le proprie procedure interne per la scelta del suo nuovo leader che, immediatamente dopo, verrebbe nominato Primo Ministro dalla Regina.

Insomma, un percorso non semplice ma coerente con una delle più radicate convenzioni della democrazia britannica, e cioè che il Primo Ministro è sempre il leader del partito maggioritario ai Comuni, sia che abbia guidato il partito nel momento elettorale, sia che sia stato scelto come leader durante la legislatura⁷⁴.

Ma le implicazioni costituzionali dell'irruzione del Covid nella vita pubblica non hanno toccato solo questioni attinenti alla composizione dell'Esecutivo ma

⁷⁴ Sulle molteplici sfaccettature procedurali e sostanziali che comporta l'acquisizione della carica di Primo Ministro cfr. C. HADDON, *Becoming Prime Minister*, in *Institute for Government Insight*, June 2019.

hanno fortemente impattato anche sulle tradizionali procedure parlamentari: un tema che ovviamente si è proposto a tutte le assemblee rappresentative democratiche presenti sul pianeta e che è stato gestito in maniera molto diversa nelle singole realtà⁷⁵.

Per quanto riguarda la realtà inglese, e in particolare quella riferibile al palazzo di Westminster, non vi è dubbio che il problema si sia posto in maniera molto pressante, anche in virtù delle caratteristiche fisiche dell'edificio e della quantità di persone che lo frequenta, abitualmente o potenzialmente. Come ha fatto rilevare fin da subito un Report dell'Institute for Government: «The Palace of Westminster, home to the UK parliament, is a workplace as well as a cornerstone of the nation's democracy. There are 650 MPs in the House of Commons, over 800 peers in the adjacent House of Lords, and 3,000 parliamentary staff serving both – as well as the staff employed by individual members. This means that there are large numbers of people in and around the parliamentary estate every day – all of whom could potentially be affected by or accelerate the spread of the virus»⁷⁶. Inoltre, fin dall'inizio della pandemia furono riscontrati diversi casi di contagio sia tra i membri del Parlamento, sia tra i componenti dei loro staff.

Ebbene, in questo contesto, obiettivamente complicato da gestire per ragioni oggettive, bisogna prima di tutto sottolineare come l'epidemia sia caduta in un periodo dell'anno in cui il Parlamento è spesso *in recess*, cioè in uno di quei momenti dell'anno in cui le due *Houses* non sono convocate. In particolare, si trattava del cosiddetto *Easter Recess*. Pertanto, considerate le difficoltà pratiche già emerse e applicando il tradizionale pragmatismo inglese, il 25 marzo, cioè subito dopo avere licenziato il *Coronavirus Act*, la Camera dei Comuni approvava una mozione presentata dal Governo (ai sensi delle norme regolamentari di questo ramo del Legislativo) per anticipare il *recess* di una settimana. Da calendario, infatti, la House of Commons avrebbe dovuto sospendere i propri lavori all'inizio di aprile. Saggiamente decise invece di iniziare il periodo di *recess* già dal giorno dopo, coprendo quindi le settimane che vanno dal 26 marzo al 21 aprile. In questo modo veniva ottenuto un doppio vantaggio: mettere in stand-by la questione per qualche settimana evitando così un ulteriore sviluppo del cluster in questo arco di tempo; dare modo agli organi dell'istituzione parlamentare, tecnico-amministrativi e politici, di studiare le modalità più idonee da seguire alla ripresa dell'attività.

Tuttavia, bisogna dire che, grazie ad un accordo generalizzato tra le forze politiche presenti in Parlamento, reso poi operativo da una serrata attività di implementazione da parte di Mr. Speaker, Sir Lindsay Hoyle, già prima di quel

⁷⁵ Cfr. AA.VV., *L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19*, in *DPCE Online*, 2, 2020, pp. 1449-2730.

⁷⁶ THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *The UK parliament and coronavirus*, 3 April 2020, p. 1.

momento erano stati presi alcuni accorgimenti di ordine pratico e procedurale, in linea con i margini di flessibilità consentiti dal Regolamento dei Comuni. Tra i provvedimenti principali si segnalavano per importanza i seguenti⁷⁷. Innanzitutto deve essere menzionata la riduzione delle presenze in aula, anche se è doveroso ricordare che sui divani di Westminster non ci sono i seggi assegnati con i relativi scranni, come invece accade negli emicicli continentali, e che inoltre notoriamente non accade mai che tutti gli MPs siano seduti all'interno dell'Aula, proprio perché non vi è lo spazio fisico che consenta a tutti i 650 membri di sedersi contemporaneamente. Pertanto, sul piano meramente pratico, risulta più semplice prendere questa decisione per un'assemblea che presenta queste caratteristiche in tempi normali. Le tradizionali procedure di voto per divisione, cioè quelle usualmente utilizzate ai Comuni, venivano praticate solo a piccoli gruppi per volta, in modo da evitare il sovraffollamento delle sale in cui si recano i parlamentari per manifestare il proprio voto.

Inoltre era stato stabilito che durante l'iter del *Coronavirus Bill* le decisioni del *Committee of the Whole House*, ossia la particolare modalità con cui, per le leggi considerate più importanti, l'esame in Commissione viene svolto direttamente in Aula con la potenziale partecipazione di tutti gli MPs, sarebbero state prese senza procedere a una votazione, salvo in casi veramente eccezionali ed essenziali.

Invece, per quanto riguardava le sedute dei *Select Committee* venne deciso di tenerle in video-conferenza. Poi ciascun Presidente, autorizzato da Mr. Speaker, avrebbe provveduto a presentare una relazione all'Assemblea sui lavori del proprio *Committee*.

Durante le settimane di *recess* Mr. Speaker si adopera affinché la ripresa dei lavori possa avvenire in sicurezza ma anche nel pieno rispetto dei principi costituzionali e delle prerogative parlamentari. Così il 31 marzo scrive una lettera al Leader of the House of Commons, Jacob Rees-Mogg, perché presenti una mozione che permetta agli MPs «to participate in key parliamentary proceedings virtually», e lo stesso giorno ne scrive un'altra al Clerk of the House, John Benger, per chiedergli un aggiornamento sullo stato di avanzamento del processo «to connect MPs and Parliament together with different technology».

Grazie anche a questa attività preparatoria⁷⁸, il 21 aprile 2020, alla ripresa dei lavori, la Camera dei Comuni approva una mozione con cui introduce il modello ibrido, ossia la possibilità di utilizzare il voto da remoto, inizialmente limitato all'attività di *parliamentary scrutiny*, garantendo la presenza di 50 membri in

⁷⁷ Cfr. R. KELLY-J. CURTIS-S. FELLA-C. MILLS-B. SMITH, *Coronavirus: Changes to practice and procedure in the UK and other parliaments*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 8874, 9 April 2020, pp. 5-6.

⁷⁸ In questo frangente i maggiori esperti del diritto parlamentare britannico non mancarono di far sentire la loro voce, taluni anche elargendo opportuni consigli in proposito. Tra gli altri cfr. D. NATZLER, *Democracy and the coronavirus: how might parliament adapt*, in *The Constitution Unit*, 5th April 2020.

aula e altri 120 online. Così, in virtù di questa scelta, il 12 maggio 2020 la House of Commons, per la prima volta nella sua storia, vota in modalità telematica decidendo di prolungare al 20 maggio la vigenza di queste procedure, inizialmente previste fino al 12 maggio stesso.

Successivamente, dal 2 giugno 2020, quando la situazione complessiva sembrava essersi parzialmente normalizzata, i Comuni sono ritornati alle procedure in presenza con l'adozione delle misure di distanziamento sociale, in linea con le *Public Health Guidance*, ma con la possibilità di partecipare agli *scrutiny proceedings* da remoto per coloro che fossero stati impossibilitati a recarsi in aula per ragioni di salute legate alla pandemia.

Contestualmente la stessa Camera approvava la richiesta del Governo di estendere, sia pur a titolo sperimentale, la possibilità di voto per delega per quei membri che fossero «at high risk from coronavirus for reasons that they are either “clinically extremely vulnerable” or “clinically vulnerable”», in luogo del voto da remoto. Il 10 giugno 2020 il *proxy voting* veniva poi esteso ai parlamentari «unable to attend at Westminster for medical or public health reasons related to the pandemic». L'istituto del voto per delega è stato poi prorogato una prima volta fino al 28 luglio e successivamente al 28 settembre. Dal 23 settembre 2020 il progetto è diventato definitivo ed il *proxy voting* è stato esteso dapprima sino al 31 marzo 2021 e poi al 22 luglio⁷⁹, trovando così una sua stabile disciplina per favorire la partecipazione al voto di MPs che si trovino in condizioni concretamente disagiati rispetto alla funzione rappresentativa che ricoprono, come, per esempio, i casi di «MPs who are away from Westminster because of childbirth or care of an infant or newly adopted child or where there have been complications relating to childbirth»⁸⁰.

Il bilancio di queste misure adottate dai Comuni si presenta come sostanzialmente positivo per tempestività ed efficacia, e si può concordare con chi ritiene che «The Common's initial response was pragmatic, given the unprecedented and rapidly evolving nature of crisis. Its response prioritised allowing the House to continue to operate until the recess and enable the Select Committees to carry out their vital work. It is also important to recognise that this initial response bought senior Commons figures valuable time to consult and reflect on the more innovative and ambitious changes that might be needed following the recess»⁸¹.

Il percorso della House of Lords è stato sostanzialmente parallelo. Il 21 aprì-

⁷⁹Per una dettagliata ricostruzione di tutti questi provvedimenti cfr. V. BARBÉ, *Le Parlement britannique et la pandémie: entre continuité et innovations, la question de l'effectivité de la démocratie à distance*, in *Le Parlement au temps du coronavirus*, Fondation Robert Schuman, 2020; nonché R. KELLY, *Proxy voting in divisions in the House of Commons*, in *House of Commons Research Briefing*, n. 8359, 10 October 2022.

⁸⁰Così KELLY, *Proxy voting in divisions in the House of Commons*, cit., p. 5.

⁸¹Così R. GREALLY, *The House of Commons' Initial Procedural Response to the Coronavirus*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22nd April 2020.

le 2020 venne approvata una mozione con cui si introduceva, con decorrenza immediata, la possibilità di tenere le riunioni in modalità “virtual proceedings”. Successivamente, altre mozioni stabilirono le regole per la “Hybrid House”, in particolare per assicurare il rispetto del distanziamento tra i pochi *Peers* ammessi a partecipare fisicamente, e quelle per l’applicazione del “Remote Voting”, una soluzione utilizzata diverse volte nonostante in un paio di occasioni sia fallita per ragioni tecniche, costringendo così la Camera dei Lords a riprogrammarla per un secondo momento⁸². Inoltre, è interessante notare come i Lords stiano seriamente riflettendo sull’opportunità di mantenere alcune innovazioni regolamentari anche dopo la fine delle esigenze imposte dalla pandemia⁸³.

In sostanza, dalla ricostruzione della catena di provvedimenti adottati dai due rami del Parlamento britannico emerge un’ apprezzabile dose di reattività e flessibilità dimostrata di fronte alle complesse problematiche sorte durante la pandemia. Il peso della tradizione non si è dimostrato affatto un ostacolo all’introduzione di modifiche regolamentari e procedurali in grado di assicurare la funzionalità dei lavori anche in quella difficile situazione.

Rispetto alla Costituzione britannica le considerazioni a cui spinge la ricostruzione appena tracciata non sono marginali perché contribuiscono a smentire l’idea, spesso proposta da studiosi e osservatori, secondo cui quell’ordinamento sarebbe affetto da un atavico conservatorismo, nelle procedure e nelle finalità. Quanto appena scritto dimostra invece un importante tasso di flessibilità e spirito di adattamento, e non solo nella Camera bassa, ma perfino tra i Pari del Regno. Forse qualche Parlamento continentale dovrebbe prestare maggiore attenzione a quanto si muove oltremarina.

6.2. La ripresa dei negoziati

In quei complessi mesi del 2020, i problemi di salute di Boris Johnson, unitamente ad altri fattori legati al Covid, contribuirono a causare un notevole ritardo nella ripresa dei negoziati tra Regno Unito e Unione Europea per la definizione di un secondo accordo che potremmo denominare “di buon vicinato”. Ovvero, dopo il Trattato sul recesso, le parti si dovevano confrontare sull’assetto complessivo dei loro rapporti. La principale posta in gioco, condivisa da en-

⁸² Maggiori dettagli su tutte le misure adottate dalla House of Lords per fronteggiare i problemi posti dalla pandemia ai lavori parlamentari cfr. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Covid-19 and Parliament*, in *House of Lords – 1st Report of Session 2021-22*, HL Paper 4, 13 May 2021, nonché E. SCOTT, *House of Lords: remote participation and hybrid proceedings*, in *House of Lords Library – In Focus*, 8 July 2021.

⁸³ Sul punto cfr. HOUSE OF LORDS PROCEDURES AND PRIVILEGES COMMITTEE, *Procedural adaptation arising from the hybrid House. Interim option of voting using PeerHub. Ongoing virtual participation by disabled members*, in *House of Lords – 1st Report of Session 2021-22*, HL Paper 41, 6 July 2021.

trambe le parti, consisteva nell'opportunità di evitare che i rapporti commerciali tra UK e UE dal 1° gennaio 2021 fossero disciplinati dalle regole del WTO, che ovviamente rispondono a logiche e meccanismi meno *free trade* di quanto i due contraenti ritenessero opportuni per le loro economie.

Pertanto, gli argomenti in discussione non erano certo di secondaria importanza. Primo fra tutti, un accordo sul libero commercio che detti regole generali in tema di concorrenza, tassazione, protezione sociale, difesa dell'ambiente, e che poi ricomprenda specifici accordi riguardanti settori produttivi molto importanti, come la circolazione dei beni e dei capitali, la disciplina dei servizi finanziari, la pesca marittima, le telecomunicazioni, il commercio digitale, la proprietà intellettuale, i trasporti, l'energia, e così via⁸⁴.

Gli incontri tra le due delegazioni avrebbero dovuto cominciare all'inizio di marzo del 2020 ma purtroppo si sono subito interrotti appunto a causa dell'esplosione in tutta Europa della pandemia di Covid-19 che, tra l'altro, ha toccato direttamente proprio i maggiori protagonisti della trattativa. Il Capo-negoziatore per la UE, il francese Michel Barnier, è risultato positivo al Coronavirus, mentre il suo omologo britannico, David Frost, ha accusato lievi sintomi e si è messo in auto-isolamento per qualche settimana. Durante questo periodo le delegazioni hanno continuato a lavorare per mettere a punto le bozze dei testi scritti che costituiranno la base del negoziato, ma hanno preferito aggiornare i colloqui ad un secondo momento. Ciò, però, non significa che le parti non si stessero preparando con la dovuta attenzione. Anzi, in quelle settimane di stand-by producono diversi *paper* che danno conto delle rispettive posizioni di partenza.

In un documento pubblicato il 12 marzo dalla *Task Force for Relations with the United Kingdom*, istituita presso la Commissione europea, emerge chiaramente la volontà dell'Unione Europea di dare vita ad un accordo generale, definito di "comprehensive partnership" tra le due parti. L'obiettivo prioritario di questa relazione speciale dovrebbe essere la costruzione e il mantenimento di un'area geo-economica pacifica e prospera, fondata su valori comuni e caratterizzata da rapporti stretti e cooperativi. Dunque, una posizione fortemente tesa a trovare forme nuove ma intense di collaborazione, non più nel quadro di una *membership* a tutti gli effetti ma di una *partnership* solida e coesa.

La posizione di partenza del Regno Unito era già stata fissata in un documento del Governo britannico, reso noto il 27 febbraio⁸⁵. Pur condividendo l'obiettivo di creare un sistema di buon vicinato con la UE, il Governo di Sua Maestà appare molto meno proteso verso la ricerca di una *special partnership*. Solo per fare alcuni esempi, il Regno Unito persegue certamente un *Free Trade*

⁸⁴ Sulla situazione alla vigilia della ripresa dei negoziati cfr. S. FELLA, I. JOZEPA, S. DE MARS, J. DAWSON, E. ARES, *The UK-EU future relationship: the March 2020 EU draft treaty and negotiations update*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8923, 27 May 2020.

⁸⁵ Cfr. HM GOVERNMENT, *The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations*, OGL, London, February 2020.

Agreement, ma sulla falsariga di quello stipulato negli anni precedenti tra UE e Canada (CETA); rifiuta di allinearsi agli standard normativi europei in diversi settori, come la tutela dei diritti dei lavoratori o la protezione dell'ambiente; non intende riconoscere la futura giurisdizione della Corte Europea di Giustizia sulle controversie relative al Trattato.

Ebbene, sulla scorta di tali premesse, e superati i diversi impedimenti legati al Covid, verso la fine di aprile riprendono le discussioni dirette tra le due delegazioni al completo⁸⁶, anche se inizialmente solo per videoconferenza. Poi, altri due round vengono programmati per la seconda settimana di maggio e per la prima di giugno. E tuttavia, è proprio la tempistica uno degli elementi di maggiore incertezza, a causa dell'oggettiva complessità delle principali tematiche sul tappeto e della profondità di alcune sacche di divergenza già conclamate.

L'accordo di recesso, infatti, da una parte dispone che il negoziato sistemi tutte le pendenze entro il 31 dicembre 2020, giorno in cui avrà fine il periodo di transizione in cui l'ordinamento UE continuava ad essere sostanzialmente applicato anche al Regno Unito (salvo il fatto che quest'ultimo non aveva già più propri rappresentanti nelle istituzioni europee, ai sensi di quanto previsto nello stesso *Withdrawal Agreement 2019*), ma dall'altra prevede che, nel caso in cui le parti si rendano conto di avere bisogno di un tempo più lungo, i termini possano essere estesi di uno o due anni. Tuttavia, l'eventuale decisione in tal senso, presa di comune accordo nell'ambito di una commissione congiunta (*Joint Committee*) già istituita con compiti di coordinamento di tutto il negoziato, avrebbe dovuto essere assunta entro il 1° luglio 2020.

Bisogna, però, osservare che per il diritto britannico le procedure per manifestare il consenso del Regno Unito erano piuttosto complicate. Infatti, il Premier Johnson, per esprimere tutta la sua volontà politica di chiudere il periodo di transizione nei tempi previsti, aveva fatto introdurre nella legge di ratifica dell'accordo di recesso, votata, come sappiamo, nel mese di gennaio, una norma che proibiva ai ministri del governo britannico di dare il proprio consenso ad un *extra-time* per i negoziati. Pertanto, se questa eventualità si fosse rivelata necessaria, prima avrebbe dovuto essere votata dal Parlamento di Westminster una legge per rimuovere questo ostacolo.

Si tenga presente che in quel momento, le oggettive complessità del negoziato rendevano plausibile la prospettiva di un'estensione dei tempi delle trattative, nonostante Boris Johnson continuasse a ribadire la sua intenzione di chiudere nei tempi previsti. Sembrava più uno scrupolo tattico che una reale convinzione, ma poi il corso degli eventi gli ha dato sostanzialmente ragione, sia pur sul filo del rasoio, come sempre. Vediamo come e perché.

⁸⁶ Cfr. S. FELLA e I. JOZEPA, *The UK-EU future relationship negotiations: summary of positions*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8920, 20 May 2020.

6.3. Verso l'accordo

Nei diversi round che si svolgono tra la primavera e l'estate emergono tutte le difficoltà legate alla ricerca di un punto di equilibrio, e tuttavia le parti decidono di non procedere alla fissazione di una nuova deadline per la conclusione del negoziato. Una scelta che di per sé creava un problema tra organi Esecutivi e Legislativi, su entrambe le barricate. Infatti, gli accordi già vigenti prevedevano che un eventuale trattato di buon vicinato avrebbe dovuto essere sottoposto al vaglio del Parlamento Europeo e di Westminster, per un'adeguata discussione seguita da una votazione sulla sua ratifica o meno. Pertanto, nei programmi iniziali era previsto il raggiungimento di un accordo attorno alla metà di ottobre, così da consentire ai due Parlamenti un esame approfondito.

In realtà le cose non sono andate affatto così. Le reciproche rigidità hanno finito per protrarre il negoziato fino alla fine dell'anno⁸⁷.

Quelle britanniche sono molto articolate e dipendono sia da ragioni di merito, sia da valutazioni di carattere squisitamente politico. Il Primo Ministro sa benissimo di non trovarsi più nella condizione smagliante del Brexit Day. In virtù degli errori commessi nelle politiche di contrasto all'emergenza sanitaria la sua posizione è costantemente sottoposta ad un pericoloso logoramento e, come sempre quando si trova in una condizione di debolezza, reagisce contrattaccando. Addirittura, nel mese di settembre tenta di giocare una carta che rischia di far saltare il tavolo. Presenta in Parlamento un progetto di legge, *Internal Market Bill*, che assolve al compito necessario di regolamentare gli scambi commerciali interni al Regno in virtù dei nuovi assetti normativi determinati dalla Brexit⁸⁸. Nel testo, però, inserisce anche una norma in cui sostanzialmente cancella quanto previsto dal Protocollo sull'Irlanda del Nord⁸⁹. Una mossa tanto strumentale quanto evanescente, che solleva le proteste di buona parte del mondo politico e della scienza giuridica poiché in palese contrasto con alcuni principi fondamentali della Costituzione⁹⁰. Ovviamente, questa disposizione viene presto cancella-

⁸⁷ Per un riassunto dell'andamento dei negoziati durante il 2020 cfr. S. FELLA, *The UK-EU negotiations: talks go the extra mile*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 09101, 23 December 2020.

⁸⁸ Una legge comunque aspramente invisa alle istituzioni devolute perché contenente diverse norme che riportano sotto l'egida del governo centrale la disciplina di molteplici settori economici. In sostanza, il Governo Johnson approfitta della necessità di sostituire la normativa comunitaria con quella interna per ridurre il peso legislativo del processo devolutivo.

⁸⁹ Cfr. K. HAYWARD, *How does the UK Internal Market Bill relate to Northern Ireland?*, in *Lse Brexit Blog*, 19 October 2020. Per una recente disamina del *Northern Ireland Protocol* che tiene conto di tutte le criticità emerse dopo la sua stipulazione cfr. F. FABBRINI (ed.), *The Protocol on Ireland/Northern Ireland*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

⁹⁰ Sul punto cfr. O. GARNER, *A Barrier against the new incoming tide? The UK Internal Market Bill and Dispute Resolution under the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th September 2020; R. CORMACAIN, *The United Kingdom Inter-*

ta dal testo in discussione in Parlamento ma rimane l'impressione che il Governo britannico andrà fino in fondo nella difesa delle proprie posizioni al tavolo della trattativa, anche a costo di utilizzare tutto il tempo del periodo di transizione, con buona pace delle funzioni dei due Parlamenti e delle diverse voci che si levano nel dibattito pubblico britannico per favorire il raggiungimento di un compromesso valido per entrambe le parti⁹¹.

Alla stretta finale, nei round autunnali, si riscontrano soprattutto tre aree tematiche in cui il disaccordo tra le parti sembra più radicale: i diritti di pesca, il cosiddetto *level playing field*, la *governance* giudiziaria dell'accordo.

Considerando che la pesca vale circa lo 0,1% del PIL britannico, sembra difficilmente comprensibile che possa costituire un punto di così forte attrito sulla strada del Trattato. E invece bisogna considerare due fattori molto importanti, entrambi legati ai fondamenti della Brexit.

Il primo è legato ai rapporti tra il Governo centrale e le istituzioni devolute. Tra le acque più pescose circostanti le Isole britanniche vi sono quelle che circondano la Scozia, e ovviamente il Primo Ministro non vuole inasprire i contrasti con Edimburgo dando l'impressione di non avere difeso a sufficienza gli interessi dei pescatori scozzesi.

Il secondo, invece, investe direttamente il significato profondo dell'intera vicenda Brexit che, come abbiamo visto più volte, è animata essenzialmente da un recupero di sovranità: dalle istituzioni europee agli organi della Costituzione britannica. Ora, per capire i fenomeni che riguardano quel popolo non dobbiamo mai trascurare l'elemento geografico, in questo caso coincidente con la dimensione insulare, su cui abbiamo riflettuto nel primo capitolo. Per loro, l'acqua assume una funzione specifica, coesistente al territorio: è il luogo decisivo per la formazione dell'identità nazionale, e come tale diventa una sorta di concretizzazione della sovranità.

Più tangibile e meno simbolica è invece la diatriba attorno all'uniformità delle regole sugli scambi commerciali. Per raggiungere un accordo di libero scambio è decisivo accordarsi sul principio per cui debbono valere per tutti i contraenti le medesime regole, e ovviamente tutti si sentano ugualmente tenuti al loro rispetto: *one level playing field*, appunto⁹². Durante la trattativa, invece, il

nal Market Bill and Breach of Domestic Law, in *U.K. Const. L. Blog*, 23rd September 2020; P. ELEFTHERIADIS, *The Constitutional Status of 'Separation Law'*, in *U.K. Const. L. Blog*, 29th September 2020; S. WALLACE, *A Triple Thread to the Rule of Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th October 2020.

⁹¹ Tra le altre, molto significative furono le proposte avanzate da A. SPISAK, *A Path to Brexit Agreement. Finding a landing zone for a compromise*, Tony Blair Institute For Global Change, London, July 2020.

⁹² Cfr. I. JOZEPA, S. FELLA, S. BROWNING, A. SEELY, D. FERGUSON, L. SMITH, S. PRIESTLEY, *The UK-EU future relationship negotiations: Level playing field*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8852, 19 June 2020.

Regno Unito manifesta spesso la volontà di essere parte di un'area economica vasta e dinamica, usufruendo dei relativi vantaggi, ma avanzando la pretesa di poter gestire e cambiare le regole che la riguardano a proprio piacimento. Secondo UK, l'Unione Europea dovrebbe accontentarsi di evitare il rischio di avere come vicino un Paese che, sganciato da qualsiasi condizionamento, potrebbe coltivare massicce politiche di *dumping* in diversi e strategici settori commerciali, e in ambiti particolarmente delicati e sensibili come la normativa sui controlli sanitari e ambientali, le caratteristiche dei prodotti, i diritti dei lavoratori, e così via.

Quanto alla *governance*, la UE vorrebbe affidare alla Corte di Giustizia di Lussemburgo la competenza a giudicare su eventuali contrasti che dovessero sorgere sull'interpretazione o sull'applicazione dell'accordo, mentre UK insiste per il coinvolgimento anche delle sue Corti di Common law.

Insomma, per diverse settimane tra ottobre, novembre e dicembre del 2020, mentre la deadline per la fine del *Transition period* si avvicinava pericolosamente e cresceva il rischio di un *no deal* nelle relazioni economiche a partire dal primo gennaio 2021⁹³, questi erano i principali motivi di scontro al tavolo delle trattative. Le speranze di raggiungere un accordo erano via via meno solide e i timori sempre crescenti. E invece, ancora una volta in *extremis*, l'accordo viene trovato e l'intera vicenda può volgere finalmente a conclusione.

6.4. Il UK-EU Trade and Cooperation Agreement

Evidentemente le festività religiose portano bene agli accordi politici nel Regno Unito. Il Venerdì Santo del 1998 venne stipulato il Trattato con cui si poneva fine alla sanguinosa guerra civile in Irlanda del Nord, e infatti quel documento è passato alla storia come il "Good Friday Agreement". Alla vigilia di Natale del 2020, l'Unione Europea e la Gran Bretagna finalmente raggiungono l'accordo per la definizione della vicenda Brexit, per cui in futuro potremmo forse cominciare a chiamarlo "Christmas Eve Deal".

Comunque, scherzi a parte, il documento con cui chiudono il loro complicato negoziato è dotato di un nome ufficiale: «Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part»⁹⁴.

⁹³ Sul tema cfr. il *Discussion Paper* T. LOCK, J. WACHOWIAK, F. ZULEEG, *The Brexit transition extension 2.0*, European Policy Centre, Brussels, 11 June 2020; il Report di THE UK IN A CHANGING EUROPE, *What would no deal mean?*, 23 September 2020; nonché l'analisi di S. FELLA, *End of Brexit transition: key changes and preparations*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 09094, 21 December 2020.

⁹⁴ Ed è curioso notare come la sintesi di questa complessa intestazione generalmente sia *UK-EU TCA*, da parte britannica, mentre *EU-UK TCA* da parte europea: forse un segnale di due punti di vista diversi sulla futura applicazione dell'accordo e delle difficoltà che inevitabilmente comporterà.

Negli ultimi giorni del negoziato le parti riescono a trovare una soluzione ai punti che erano rimasti in sospeso⁹⁵.

Sul *Fisheries* il compromesso prevede un periodo di transizione di più di 5 anni (con scadenza 30 giugno 2026) al termine del quale il 25% delle attuali quote di pesca in acque britanniche passerà al Regno Unito.

Sul piano dei rapporti commerciali, l'accordo è improntato al principio "zero dazi, zero barriere". Le parti mantengono il diritto a produrre una propria normativa nei settori interessati ma senza provocare un abbassamento degli standard di sicurezza che variano da settore a settore.

Quanto ai meccanismi volti al rispetto dell'accordo⁹⁶, tutte le norme sono sottoposte ad un complesso sistema di controlli che prevede un Consiglio comune come camera di compensazione delle criticità che dovessero emergere, con la possibilità di costituire poi un arbitrato indipendente le cui decisioni saranno implementate dalle parti anche attraverso ritorsioni incrociate che potranno spingersi, nei settori cruciali, perfino alla denuncia di alcuni aspetti o addirittura dell'intero accordo⁹⁷.

Ma al di là di questi pur importanti dettagli, chiunque si limitasse a leggere il titolo e l'indice dei punti toccati, senza tenere conto del background e del contesto in cui l'accordo si colloca, appunto la vicenda Brexit con tutte le sue criticità e implicazioni sotto diversi profili, sarebbe portato a pensare che due soggetti di diritto internazionale, Unione Europea e Regno Unito, abbiano stipulato un corposo e articolato Trattato (1246 pagine complessive, di cui 409 di testo e il resto di allegati) per avviare una generale collaborazione nel campo dei commerci e di altri settori strategici, finalizzata allo sviluppo delle loro economie e al benessere dei popoli. Ma questa è solo apparenza. La realtà è molto diversa ed è ben descritta dalla natura prettamente difensiva dell'accordo. Occorre, infatti, ricordare e ribadire come entrambe le parti siano arrivate alla definizione delle loro relazioni solo per evitare un guaio peggiore: la Brexit con un *no deal* sul piano del buon vicinato, inteso sotto molteplici punti di vista. È importante tenere sempre presente il contesto in cui è maturato per non cadere nell'errore di ritenere la Brexit come un fatto neutro, alla fine poco rilevante visto che le parti si sono accordate, e anzi in grado di fornire una spinta alle relazioni economiche tra i due soggetti⁹⁸.

⁹⁵ Per una dettagliata descrizione dei termini dell'accordo cfr. M. CERASE, *La Brexit: anatomia di un addio*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2020, pp. 511-534.

⁹⁶ Sul punto cfr. S. FELLA, *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: governance and dispute settlement*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 09139, 3 August 2021.

⁹⁷ Cfr. S. FELLA, D. FERGUSON, D. WEBB, I. JOZEPA, E. ARES, S. KENNEDY, *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 09106, 30 December 2020.

⁹⁸ L'accordo ha trovato subito la ratifica parlamentare con l'approvazione, e l'entrata in vigore il 31 dicembre 2020, dello *European Union (Future Relationship) Act 2020*, che nell'intestazione

Il Regno Unito è uscito dall'Unione doganale e dal Mercato unico, e questo fatto comporta di per sé la fine di molti automatismi che da Maastricht in poi abbiamo sempre dato per scontati e assodati. La Brexit cancella comunque alcuni capisaldi legati alla *membership* di uno Stato nell'Unione Europea, a cominciare dalla libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali. Per chi crede nei valori della libertà e dell'integrazione commerciale questa perdita non può che essere vista come una sconfitta. Nonostante l'accordo, fin dai primi giorni del 2021 tutto ciò ha cominciato a tradursi inevitabilmente in un aumento di burocrazia, controlli, barriere, e ha segnato un'inversione di tendenza rispetto ad un percorso storico, ormai trentennale, fatto di semplificazioni procedurali, facilitazioni negli spostamenti, abbattimento degli ostacoli e superamento dei confini.

Per fortuna, tutto lascia pensare che tra gli effetti della Brexit non vi sarà il tanto temuto effetto domino. All'indomani del referendum del 2016 le istituzioni europee e molte cancellerie degli Stati-membri furono percorse dalla preoccupazione che la decisione britannica potesse innescare un processo emulativo, alimentato dalla ventata populista che percorreva il Continente. Le cose non sono andate così, essenzialmente per due ragioni.

Come abbiamo già spiegato, il risultato referendario fu certamente determi-

recita in modo eloquente: «An Act to make provision to implement, and make other provision in connection with, the Trade and Cooperation Agreement; to make further provision in connection with the United Kingdom's future relationship with the EU and its member States; to make related provision about passenger name record data, customs and privileges and immunities; and for connected purposes». Peraltro, è interessante notare, a dimostrazione della delicatezza di tutta questa costruzione normativa e delle implicazioni che comporta anche sul piano della *territorial Constitution*, che la legge non ha avuto il *legislative consent* da parte del Parlamento scozzese, in armonia con una proposta in tal senso del Governo devoluto (cfr. THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Legislative Consent Memorandum*, December 2020). Sul punto cfr. THE SCOTTISH PARLIAMENT, *Minutes of Proceedings*, Parliamentary Year 5, No. 80, Session 5, Wednesday 30 December 2020, dove sono illustrate le motivazioni del disaccordo, fondate sulla convinzione che la legge non avrebbe tutelato gli interessi scozzesi: «Accordingly, the Parliament resolved – That the Parliament notes the legislative consent memorandum on the European Union (Future Relationship) Bill lodged by the Scottish Government on 29 December 2020; considers that, while a no deal outcome must be avoided, the Future Relationship Agreements negotiated by the UK Government would cause severe damage to Scotland's environmental, economic and social interests; regrets that, unless the UK Government follows the EU approach of provisional ratification, the European Union (Future Relationship) Bill will receive severely limited scrutiny in the UK Parliament, with very little time given to parliamentarians in the UK Parliament and devolved legislatures across the UK, failing to recognise the significance of the agreement and failing to respect the important role of the Scottish Parliament in scrutinising legislation requiring its legislative consent; therefore does not consent to the European Union (Future Relationship) Bill; calls on the UK Government to seek a pause in current implementation while special arrangements are made to take account of these difficulties for Scotland and for the many others that will become apparent as the Bill is more fully considered; urges the Scottish Government to provide further mitigation to businesses and sectors impacted by this Agreement and the COVID-19 pandemic, and calls on the UK and Scottish governments to work together to ensure that the current rights of workers, and Erasmus, are protected and that the highest environmental standards are upheld».

nato anche da motivi contingenti, di ordine politico ed economico, ma le radici della vicenda Brexit sono molto più profonde, storicamente risalenti nel tempo, e strettamente legate alle specificità britanniche in relazione a stilemi culturali, caratteri dell'ordinamento giuridico, tratti fondamentali della *Englishness*. Pertanto, peculiarità non riproducibili al di fuori dei confini su cui regna *Her Majesty The Queen*⁹⁹.

Inoltre, non vi è dubbio che la parabola della vicenda Brexit, dall'attivazione nel marzo del 2017 della procedura di fuoriuscita disciplinata dall'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea fino alla firma di quest'ultimo accordo, abbia dimostrato durante questi lunghi e tormentati anni quanto sia difficile sciogliere i molteplici intrecci di natura politica, giuridica ed economica che si vengono a creare con l'appartenenza di uno Stato all'Unione Europea che, è bene ribadirlo, non è una qualunque organizzazione internazionale bensì una costruzione sovranazionale che da sempre tende a integrare le vite dei popoli che ne fanno parte. Intrecci da cui perfino un Paese forte e non collocato nell'area dell'Euro come la Gran Bretagna ha faticato moltissimo a svincolarsi, mostrando plasticamente tutte le straordinarie difficoltà che uno Stato dovrebbe affrontare nel caso prendesse una decisione analoga.

L'impressione è che oggi l'Unione Europea non rischi affatto la ripetizione di un caso britannico quanto la perdita della spinta integrativa causata da Paesi che, consci degli innumerevoli vantaggi di cui godono stando dentro, giocano le loro carte sui tavoli istituzionali per frenare ipotesi di ulteriori sviluppi politici dell'integrazione democratica tra gli Stati, come dimostrano le recenti diatribe che hanno visto protagoniste Polonia e Ungheria. Da questo punto di vista, potrebbe tornare di stretta attualità la necessità di riproporre sul piano costituzionale quell'idea di un'Europa a due velocità sulla strada di una trasformazione in senso autenticamente federale, come, del resto, esiste già in ambito economico in relazione all'Euro. Una prospettiva certamente complessa e irta di difficoltà ma un'ambizione davvero degna di uno storico *Next Generation EU* di tipo istituzionale.

⁹⁹La tesi della rilevanza decisiva dei fattori interni è sostenuta anche da G. DE BÚRCA, *How British was the Brexit vote?*, in B. MARTILL, U. STAIGER (eds), *Brexit and Beyond. Rethinking the Futures of Europe*, UCL Press, London, 2018, pp. 46-52, secondo la quale (p. 52): «an important part of the explanation for the referendum outcome is local, and lies in the specificities of the UK's relationship with the EU the contestation which has characterised that relationship from the outset, and the structure of British politics. This leads to two conclusions. The first is that the EU needs to examine, and to reflect carefully on, the appropriate responses to the concerns about migration which resonated so successfully in the Brexit debate, as well as to the issues of economic insecurity. But the second is that it would be a mistake to assume that the factors that gave rise to the "leave" vote in the UK are the same as those that are fuelling the discontent arising in other EU Member States – whether in France, the Netherlands, Germany, or elsewhere across the democratic world. Thus, in the months and years ahead, careful disaggregation of the various factors at play in different contexts, and of the specific and local dimensions of political discontent and popular unrest, will be essential if we are to understand and respond to the challenges driving the populist revolt».

CAPITOLO VI

LE CONSEGUENZE DELLA BREXIT SUL FUTURO DEL REGNO UNITO

SOMMARIO: 1. Teoria e prassi della *British Constitution* alla prova della Brexit. – 1.1. Sovranità e Costituzione. – 1.2. Le criticità politiche e giuridiche sulla strada di un irrealistico secondo referendum Brexit. – 1.3. Le evoluzioni della forma di governo. – 1.4. Il *political turmoil* del 2022. – 1.5. Il cambio della Corona. – 1.6. I rapporti con l'Unione Europea, tra prospettive e incognite. – 2. I rischi per l'integrità del Regno Unito. – 2.1. La Devolution tra autonomia e secessionismi. – 2.2. L'abrogazione di *EVEL*. – 2.3. La Scozia verso *IndyRef.2*. – 2.4. L'Irlanda del Nord e l'orizzonte del *Border Poll*. – 3. Diritti e giurisdizione. – 3.1. Il ritorno della *political constitution* e le ricadute sul *judicial review*. – 3.2. La tutela dei diritti fondamentali e il superamento dello *Human Rights Act 1998*. – 3.3. Il *British Bill of Rights* tra Common law e CEDU. – 4. Per concludere: la Brexit come *constitutional moment*.

1. Teoria e prassi della British Constitution alla prova della Brexit

1.1. Sovranità e Costituzione

Da questa ricostruzione dell'intera vicenda Brexit, a partire dalle premesse storico-politiche fino agli esiti negoziali con l'Unione Europea, credo emerga chiaramente come uno degli elementi fondativi della scelta adottata dalla Gran Bretagna risieda nella volontà dei *Brexiters* di recuperare sovranità politica e giuridica a scapito di tutte le condivisioni con gli altri Stati-membri accettate a partire dal 1972. E allora vale la pena di soffermarci un attimo a riflettere attorno a questo totem della sovranità, asseritamente ripristinato sotto un duplice profilo: la sovranità esclusiva degli organi costituzionali sulle decisioni che impattano sulla vita del popolo britannico; la piena riaffermazione della sovranità parlamentare, intesa secondo i canoni e le dinamiche della democrazia contemporanea (che, come abbiamo visto, ormai ricomprendono anche il ruolo decisivo del referendum)¹.

¹ Interessanti e problematiche riflessioni sui fondamenti costituzionali della supremazia del Parlamento nel diritto costituzionale inglese sono proposte da C. JONES, *Is Dicey dicey?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th January 2021, secondo il quale: «There is nothing in statute law that defines

Innanzitutto, è necessario segnare un punto fermo riguardante la natura stessa della sovranità, a prescindere dalla sua collocazione nella realtà britannica. Sul piano teorico-concettuale, ma anche su quello storico-ordinamentale, la sovranità non può essere considerata un'entità uniforme, identitaria, sempre uguale a sé stessa. Al contrario, nel corso dell'evoluzione delle forme di Stato ha subito molteplici e spesso contraddittorie trasformazioni che ne hanno messo in discussione i caratteri intrinseci e il perimetro della concreta portata. Solo per fare un esempio tra i tanti, l'univocità della sovranità nella Monarchia assoluta viene superata dalla divisione dei poteri sostenuta dal costituzionalismo liberale. Un passaggio d'epoca: dall'unitario al molteplice, dalla forza alla debolezza, dalla staticità alla dinamicità, dall'episteme alla dialettica. Dunque, ne ricaviamo che con questa espressione, tanto astratta quanto incombente, si sono intese e si intendono relazioni di potere molto diversificate, in considerazione del quadro filosofico, storico e geografico che vogliamo prendere a riferimento.

Da questo punto di vista il contesto britannico non fa eccezione. Anche dentro il suo microcosmo, per tanti versi così peculiare e singolare, la sovranità ha intrapreso più di un processo evolutivo che ne ha modificato il significato². Ovviamente questi mutamenti sono stati a loro volta determinati dalle trasformazioni della Costituzione, nello specifico modo con cui quell'ordinamento è andato evolvendosi nel corso del tempo. E non vi è dubbio che dal Secondo dopoguerra la *British Constitution* abbia avviato un percorso trasformativo molto

parliamentary sovereignty. Indeed, before the late Victorian era it had never been expressly advocated in any context. [...] Our entire concept of parliamentary sovereignty seems to be based largely on the views of one man, A.V Dicey. [...] it's worth reflecting that Dicey was a product of his age and the Victorian Empire that infused it. [...] Parliamentary sovereignty is based on the views of Dicey and not on statute law. [...] There is no legal barrier that is so absolute that forbids the courts from reviewing any Act of Parliament beyond a convention respected by judges over the last two centuries. [...] We have to wait for that momentous case in the future when the Supreme Court decides whether it accepts that parliamentary sovereignty now is as Dicey understood it in the 19 Century. However, as we observe constitutional development during the 21 century and the weaknesses of an unwritten constitution based substantially on conventions without the force of law, we might ask ourselves whether the time has come for something more certain. The question is whether we are content to continue with a constitution that, at its heart simply declares that there is a Parliament at Westminster that can pass whatever law it wishes, even abolishing the common law and the courts if it so chose or a written constitution». Si tratta di affermazioni oggettivamente vere ma che in questo momento si scontrano proprio con la tendenza post-Brexit a riaffermare i canoni classici della *political constitution*, a discapito della *legal constitution* che invece era andata affermandosi nei decenni precedenti (concetti su cui torneremo nella nota successiva). Indubbiamente una vittoria dei Conservatori, o per lo meno di quelli maggiormente legati alla tradizione costituzionale inglese. Sul concetto di *political constitution* cfr. G. GEE and G.C.N. WEBBER, *What is a political constitution?*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 30, 2, 2010, pp. 273-299; mentre su quello di *legal constitution* cfr. A. MCHARG and A.L. YOUNG, *The resilience of the (old) British Constitution*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8th September 2021.

² Cfr. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, cit.

profondo che non poteva che impattare anche sulla sovranità: dalla Devolution alla protezione dei diritti fondamentali, dalla struttura degli organi di governo all'istituzione della Corte Suprema, dall'affermazione del referendum alla partecipazione ai consessi internazionali³.

In questo quadro, sempre mobile e magmatico⁴, ma privo di elementi di cesura rivoluzionaria e drammatica (come nella migliore tradizione inglese), la *membership* britannica, prima nelle Comunità europee e poi nell'Unione Europea, ha costituito un evento estremamente importante per la ridefinizione della sovranità nell'ordinamento britannico. Anzi, visto quanto accaduto successivamente, lo si potrebbe indicare come una sorta di *dies a quo* del processo di relativizzazione della sovranità, in relazione ad entrambi i profili che abbiamo enucleato: nazionale e parlamentare. Non si può negare, infatti, che una quota importante di capacità decisionale, politica e giuridica, fino a quel momento sempre saldamente nelle mani del circuito rappresentativo interno ai *Constitutional Bodies* domestici, sia stata trasferita ad organi esterni in virtù dell'ingresso in questa entità sovranazionale. Dunque, una riduzione e una scalfittura della sovranità intesa come prerogativa assoluta delle istituzioni britanniche, pressoché

³Un percorso trasformativo talmente profondo, soprattutto a partire dal ritorno dei Laburisti al Governo nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, da indurre V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Bloomsbury Publishing, London, 2009, ad avanzare la nota tesi secondo cui la classica Costituzione britannica aveva subito uno *shift* strutturale dalla "Parliamentary Sovereignty" alla "Sovereignty of the Constitution". In sostanza, un progressivo scivolamento da una *political constitution* ad una sempre più marcata *legal constitution*. Più recentemente lo stesso Autore ha ribadito questa sua convinzione in V. BOGDANOR, *Reply to McHarg and Young*, in *U.K. Const. L. Blog*, 14th September 2021, affermando: «I argued that in consequence of these reforms, the British constitution had in effect become transformed from one based on parliamentary sovereignty to one based on a separation of powers. In legal terms, no doubt, Parliament remains sovereign. But, in practice, both government and Parliament remain constrained by the Human Rights Act, the devolved bodies, and the referendum requirement. The Brexit referendum of 2016 constrained a government and Parliament, both of which contained a majority of Remainers. For the first time in British history, Parliament felt compelled to legislate to implement a policy which a majority of the Cabinet and a majority of MPs rejected».

⁴Nella dottrina britannica non sono mancate critiche profonde e circostanziate al moderno processo riformatore, giudicato confuso e incoerente, in cui la vicenda Brexit ha giocato solo il ruolo del detonatore dentro un assetto costituzionale sfibrato e irriconoscibile. Tra gli altri, cfr. F. MATTHEWS, *Whose Mandate is it Anyway? Brexit, the Constitution and the Contestation of Authority*, in *The Political Quarterly*, 88, 4, 2017, pp. 603-611, che afferma come «whilst the crisis wrought by Brexit may appear sudden, it should instead be regarded as the culmination of decades of constitutional drift. The ratcheting of the devolution settlement, the half-reform of the Lords, the establishment of a separate Supreme Court, the extension of direct democracy, the entrenchment of parliamentary terms: taken together, these reforms are suggestive of a constitutional revolution. Yet, the unplanned, unprincipled and often instrumental nature of these reforms has instead resulted in a creeping crisis that few politicians sought to forestall. Indeed, rather than averting this crisis, successive political leaders have actively engaged in constitutional brinkmanship for short-term political gain. Set against this wider context, Brexit has therefore been a "perfect storm", dramatically exposing the hollowing-out of the constitution» (p. 609).

escludente interferenze esterne nelle proprie decisioni, ma anche una relativizzazione del classico principio della “Sovereignty of Parliament”, poiché la disciplina legislativa di molteplici settori da quel momento comincia ad essere elaborata direttamente dal diritto comunitario. E la dimostrazione più evidente della pervasività di questo cambiamento è costituita proprio dalle difficoltà che il Regno Unito ha poi incontrato per implementare la Brexit: l’intreccio giuridico tra gli ordinamenti era talmente stretto da rendere molto difficile il suo lineare scioglimento.

E allora, tenendo conto di tutti questi elementi, che cosa significa oggi “*Taking the sovereignty back*”, *mantra* principe del mondo *brexiteer* durante tutti questi anni? Il reale significato di questa aspirazione non può che essere più complesso e controverso di come i suoi fautori vorrebbero far credere.

Da una parte, bisogna riconoscere che non si tratta affatto di un indirizzo politico infondato. Proprio per le ragioni esposte in precedenza, non vi è dubbio che abbandonare un consesso come l’Unione Europea determini, di per sé, in modo oggettivo e a prescindere dal giudizio complessivo che si possa dare dell’intera operazione, un ritorno nei confini domestici del potere di prendere determinate decisioni, o comunque di assumere posizioni ed esprimere giudizi senza avvertire il condizionamento di appartenere ad un’entità comune. E lo abbiamo visto in occasione delle due emergenze planetarie che si sono verificate dopo la conclusione della vicenda Brexit: la pandemia da Covid e la guerra in Ucraina. Il Governo di Boris Johnson, per lo meno fino a quando ha potuto godere dell’appoggio della sua ampia maggioranza, ha impostato entrambi i temi su piattaforme politiche originali, che hanno fortemente connotato il ruolo della Gran Bretagna⁵.

Dall’altra, però, il carattere semplicistico di quella affermazione, tendente ad accreditare una visione anacronistica e irrealistica della sovranità, rischia di tradursi in una grande illusione, alimentata da una sorta di rigurgito imperialista di matrice vittoriana, nostalgico di un Regno Unito concepito come punto di riferimento della comunità internazionale⁶, a cui le nazioni guardano per apprendere opportune lezioni su come un popolo dovrebbe autogovernarsi⁷. Il carattere il-

⁵Poi, come è noto, a seguito della perdita di credibilità causata dalla maldestra gestione di troppi scandali, dal *Partygate* ad altre situazioni sconvenienti degne di una *pochade* di quart’ordine, nell’estate del 2022 la parabola politica di Boris Johnson si è conclusa e dopo l’annuncio delle sue dimissioni si è aperto il *Tory Contest* finalizzato alla sua sostituzione alla leadership e alla premiership.

⁶Considerazioni critiche sull’idea, giudicata sostanzialmente velleitaria, di perseguire una “Global Britain” sganciata dagli ancoraggi europei si possono leggere in D.W. ELLEWOOD, «*Global Britain*». *I significati possibili di una formula*, in *Il Mulino*, 2, 2021, pp. 89-99.

⁷A questo proposito risultano molto eloquenti le parole di J. AGNEW, *Taking back control? The myth of territorial sovereignty and the Brexit fiasco*, in *Territory, Politics, Governance*, 8, 2, 2020, pp. 259-272, che a p. 270 scrive: «Indeed, the loss of empire and the failure to find an alter-

lusorio di questa visione consiste essenzialmente nella constatazione che in un mondo globalizzato e interdipendente sotto molteplici aspetti, è assurdo pensare che si possa governare una nazione senza risentire dei reciproci condizionamenti tra gli attori dello scacchiere internazionale e dei rapporti di forza, talvolta perfino brutali, che su quello scacchiere vengono messi in mostra. L'idea che la Gran Bretagna, nel medio e lungo periodo, possa giocare meglio le proprie mosse sganciandosi da una comune appartenenza con le altre nazioni europee, pur con tutti gli inevitabili vincoli che la *membership* ovviamente comportava, è a sua volta figlia di un'illusione: assurgere al ruolo di *hub* del mondo senza più essere un impero⁸.

Ma anche dall'altro punto di vista, quello più strettamente normativo legato al ripristino di una sorta di purezza nell'interpretazione della sovranità giuridica nazionale, si ha l'impressione che il Regno Unito si sia infilato in un tunnel illusorio. Ormai moltissimi settori della vita economica sono regolati da norme di diritto internazionale le cui caratteristiche dipendono essenzialmente dalla capacità e dalla forza negoziale che ciascun attore è in grado di applicare. Anche su questo terreno appare velleitario ritenere più marcato un potere contrattuale esercitato da soli piuttosto che in comune con gli altri partner del Continente. Qui si profila all'orizzonte il rischio di un Regno Unito che abbandona orgogliosamente l'Europa, con tutti i vantaggi sul piano del mercato comune da sempre riconosciuti anche dagli inglesi⁹, per entrare sempre più strettamente nella sfera di influenza degli Stati Uniti, esercitabile dalla Superpotenza sotto diversi profili.

Naturalmente, questi sono solo scenari possibili, non certezze tetragone, e come tali potrebbero anche non verificarsi mai, oppure solo parzialmente. E tut-

native role haunt recent British history as they do the shorter timeframe of the Brexit imbroglio. The failure to see that control is rarely or never exercised in a zero-sum fashion but involves degrees of cooperation and collaboration with others, the sharing of sovereignty, is perhaps the greatest failure of all. Yet, as I have tried to show, none of either the historical analogies or contemporary images on which the logic of Brexit relies provides anything other than some sort of future of shared or mixed sovereignty. Whether it is to be a return to the Bretton Woods world of the 1950s or the various imperialist scenarios of the Anglosphere and so on or the hubris of Global Britain, in no case is there a real possibility for the totalistic repatriation of sovereignty promised by Brexit. More fundamentally, the difficulty in considering this dilemma is the result of a pervasive methodological nationalism that continues to inform and deform so much of contemporary life. If only a few political leaders were open to considering the complexities of sovereignty raised in this lecture we could avoid the either/or pontificating that currently dominates political discourse in Britain and elsewhere».

⁸Una visione talmente preoccupante da far scrivere a F. O'TOOLE, *The paranoid fantasy behind Brexit*, in *The Guardian*, 16 November 2018: «If England is not an imperial power, it must be the only other thing it can be: a colony».

⁹A cominciare da Margaret Thatcher: fortemente contraria ad ogni prospettiva di stampo politicamente "federalista", ma fautrice di un mercato comune che facesse da volano per tutte le economie nazionali. E infatti, nonostante tutto, lei non pose mai sul terreno della politica britannica l'ipotesi della Brexit.

tavia, quando si è chiamati a valutare il significato di una decisione così pervasiva e ricca di conseguenze come la Brexit, non si può fare a meno di segnalare criticità e incertezze, in vista di un futuro che non appare affatto roseo sotto diversi aspetti.

Di fronte a queste prospettive, non si può nemmeno escludere che la Brexit possa costituire anche un'occasione per ripensare e ridefinire il concetto di sovranità nella visione teorica e nel concreto dell'ordinamento britannico, soprattutto in relazione alle implicazioni costituzionali del processo devolutivo che certamente non potrà essere bloccato da questo rigurgito di sovranismo¹⁰. Riflettere sulla sovranità dentro un quadro costituzionale che ha visto una profonda trasformazione in senso territoriale significa applicare canoni e stilemi completamente diversi da quelli utilizzati da Dicey a cavallo tra fine Ottocento e inizio Novecento.

Una discontinuità colta molto bene da Martin Loughlin e Steven Tierney¹¹, secondo i quali:

We continue to live with that legacy, which is most clearly manifest in our inability to devise an adequate conceptual framework through which to address the major constitutional questions of our time. [...] Withdrawal from the European Union, the effective entrenchment of the territorial constitution and the growing influence of a rights discourse all resonate at the constitutional level. And in seeking to explain and account for continuing constitutional development it is now apparent that a conception of sovereignty which is equated to the unlimited legislative authority of the Crown-in-Parliament and which rests on an inchoate appeal to the need for Westminster to hold on to untrammelled power is inadequate and must be jettisoned. Recent legislation such as the European Union Act 2011, the Scotland Act 2016 and the European Union (Withdrawal) Act 2018 (especially its provisions relating to devolution) have shown that whenever the conditions of the power-generative aspect of sovereignty change, the nature and status of the received legal doctrine is modified. The self-managed erosion of Parliament's purported omni-competence in the Scotland Act 2016 and Wales Act 2017 highlights the degree to which the absolutist legal doctrine has been qualified by political developments. Reworking the meaning and significance of sovereignty is today the vital first step towards achieving conceptual renewal of the British constitution. [...] But in the modern world of differentiated institutions of government, sovereignty is not the attribute of a single institution; it expresses the sum of relations formed through the manner in which political authority is constituted. In this understanding, institutional relations between legis-

¹⁰ Anzi, come vedremo in un successivo paragrafo di questo capitolo, rischia di innescare perfino un processo disgregativo del regno in grado di travolgere tutti gli equilibri territoriali faticosamente costruiti negli ultimi venticinque anni.

¹¹ M. LOUGHLIN and S. TIERNEY, *The Shibboleth of Sovereignty*, in *Modern Law Review*, 81, 6, 2018, pp. 989-1016. Le citazioni che seguono sono tratte dalle pagine 1015-1016.

lative, executive and judicial authority evolve according to changing political conditions. If lawyers aspire to respond constructively to contemporary constitutional questions, then the shibboleth of that legal doctrine must be discarded and the modern concept of sovereignty embraced.

Dunque, se davvero si innescasse questo processo di ripensamento e rielaborazione della concezione della sovranità nella Costituzione britannica, ci troveremmo al cospetto di un caso patente e paradossale di eterogenesi dei fini, da “back” a “re-thinking”, ma almeno la vicenda Brexit sarebbe servita a scuotere l’albero e a dargli nuova linfa vitale.

1.2. *Le criticità politiche e giuridiche sulla strada di un irrealistico secondo referendum Brexit*

Una riflessione complessiva sulla sovranità nella Costituzione britannica non può ignorare un profilo forse apparentemente marginale ma in realtà dotato di una forte carica simbolica proprio in relazione al tema. Mi riferisco alla costatazione che già all’indomani della celebrazione del referendum del 23 giugno 2016 si aprì un dibattito sulla necessità di tenere un secondo referendum sul tema della Brexit¹². Probabilmente alla base di questa singolare richiesta vi erano la sorpresa e lo stupore generali per un risultato piuttosto inatteso, ma che ora andava preso in considerazione con tutti i suoi dirompenti effetti. Tuttavia, non si può non rilevare come questa eventualità avrebbe costituito un momento critico anche sul piano costituzionale. Se, come abbiamo ampiamente visto, il referendum in sé stesso presenta notevoli problemi interpretativi circa la sua ragion d’essere nell’ordinamento, la sua valenza giuridica e l’implementazione dei suoi effetti, è evidente che l’utilizzo di questo strumento, una seconda volta e a breve distanza, per rimettere in discussione gli esiti del primo, avrebbe aperto una serie di interrogativi che è importante squadernare e valutare, ed è opportuno farlo adesso che la vicenda si è conclusa e il secondo referendum non si è mai tenuto, e inoltre in una sezione del volume in cui stiamo cercando di capire che cosa lascia la Brexit sulla Costituzione britannica, nel presente e in un ipotetico futuro.

Dunque, alla luce di queste considerazioni e finalmente a bocce ferme, è possibile proporre qualche riflessione problematica sull’ipotesi di un secondo referendum Brexit, una specie di invitato di pietra che ha percorso il dibattito pubblico lungo tutto il tragitto di questa vicenda. Innanzitutto è doveroso precisare che si è trattato di un tema molto discusso ma soprattutto fuori dalle aule parlamentari. Tanti osservatori della vita politica, spesso attraverso i mass-media¹³,

¹²Uno dei primissimi interventi in questo senso compare già a inizio luglio, cfr. P. ELEFThERiADiS, *A New Referendum is a Constitutional Requirement*, in *Oxford Business Law Blog*, 4 July 2016.

¹³Cfr., tra gli altri, S. WREN-LEWIS, *Why We Must Have a Second Brexit Referendum*, in *So-*

nonché accademici di diverse discipline e perfino un ex Primo Ministro¹⁴, hanno caldeggiato ripetutamente l'opportunità di tenere un secondo referendum come l'unica strada percorribile per consentire al sistema politico e istituzionale britannico di uscire dal labirinto in cui si era infilato. E hanno cominciato a farlo fin da subito, in particolare da quando sono apparse le prime criticità interpretative e procedurali per attivare l'articolo 50 TUE. Ma la questione è arrivata al centro del dibattito pubblico britannico soprattutto quando si sono manifestate tutte le difficoltà che conosciamo in relazione alla definizione dell'Accordo di recesso con l'Unione Europea: il lungo ed estenuante negoziato, la stipulazione del *Withdrawal Agreement* raggiunta da Theresa May e le reiterate sonore bocciature da parte della Camera dei Comuni¹⁵.

Per contro, bisogna mettere in evidenza come in Parlamento, e in generale nel mondo politico, questo dibattito non abbia mai preso realmente piede, e l'eventualità di una legge istitutiva di una seconda consultazione non solo non abbia visto la luce, ma non sia mai stata nemmeno posta all'ordine del giorno dell'attività legislativa delle Camere¹⁶, che si sono invece limitate a svolgere solo pochi dibattiti parlamentari¹⁷.

Le motivazioni politiche di questa freddezza sono facilmente riassumibili.

Come sappiamo, i Conservatori erano quanto mai lacerati, divisi in molteplici fazioni ciascuna portatrice di una propria visione della Brexit. In questo gine-

cialeurope.EU, 29 August 2016; S. JENKINS, *Is a second referendum a bad idea? Not if we ask the right question*, in *The Guardian*, 25 November 2016.

¹⁴Cfr. T. BLAIR, *What Now? Time to Prepare for a People's Vote*, in *Speech by Tony Blair at a People's Vote event by the British Academy*, 14 December 2018.

¹⁵Tra i numerosi interventi di taglio accademico nel dibattito britannico si vedano, per esempio, L. TRUEBLOOD, *The Merits and Meaning of a 'Second' Referendum*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5th February 2018; J. SARGEANT, A. RENWICK & M. RUSSELL, *The Mechanism of a further Referendum on Brexit*, in *UCL Constitution Unit*, October 2018; M. RUSSELL ET AL., *If There's a Second Referendum on Brexit, What Question should Be Put To Voters*, in *UCL Constitution Unit Blog*, 13 September 2018; J. VAN REENEN, *Resist, Rebel and Remain: the nation deserves and demands a second chance*, in *Lse Brexit Blog*, 7 December 2018; A. BIONDI e M. KENDRICK, *Brexit: Time for a Second Referendum*, in *Federalismi.it*, 19 dicembre 2018; M.J. WILLIAMS, *Putting the question back to the people is the only option*, in *Lse Brexit Blog*, 26 March 2019; A. MCGANN, *The Game of Brexits: why Brexit won't happen without another referendum*, in *Lse Brexit Blog*, 3 April 2019; K. MURRAY, *Putting Parliament in Its Place: The Pro-Brexit, Democratic Case for a Second Brexit Referendum*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26th July 2019.

¹⁶Nonostante un progetto di legge fosse stato depositato alla Camera dei Comuni nel febbraio 2019: cfr. *Terms of Withdrawal from the EU (Referendum) (No. 2) Bill*. Per una panoramica sulle posizioni assunte da ciascun partito rappresentato in Parlamento cfr. C. COLEMAN, *Case for a Referendum on the Outcome of EU Withdrawal Negotiations. Debate on 25 October 2018*, in *House of Lords Library*, 19 October 2018, pp. 7-13.

¹⁷Cfr. Debate on 'Brexit: People's Vote', *House of Lords Hansard*, 25 October 2018, coll. 977-1020; Debate on 'EU Membership: Second Referendum', *House of Commons Hansard*, 3 December 2018, coll. 245-264; Oral Question on 'Second EU Referendum', *House of Commons Hansard*, 25 October 2018, coll. 427-428.

pratio solo una piccola pattuglia di parlamentari filo-europeisti era favorevole ad un secondo referendum¹⁸.

Dal canto loro, i Laburisti, e in particolare il loro leader di allora, Jeremy Corbyn, su tutta la vicenda Brexit non hanno fatto altro che mostrare grandi incertezze e ambiguità, sia per le divisioni interne, forse meno evidenti di quelle dei Tory trattandosi di un partito di opposizione ma non meno profonde, sia perché hanno sempre dato l'impressione di essere più interessati a cogliere l'occasione di una rivincita elettorale che a trovare una soluzione vantaggiosa per il Regno Unito. Solo dopo lo spirare della originaria *deadline* del 29 marzo 2019 e il successivo fallimento dei colloqui con la Premier May, avviati per cercare una via d'uscita condivisa da portare all'approvazione dei Comuni, Corbyn sembrò maturare un giudizio favorevole nei confronti di una seconda consultazione popolare. Per la verità, un approdo che apparve tardivo e dettato essenzialmente da ragioni tattiche, ancora una volta più aderenti agli interessi del partito che non a quelli del Paese. Bisogna ricordare, infatti, che nelle settimane che portarono alla transizione da Theresa May a Boris Johnson la vicenda Brexit si era talmente intricata da rendere astrattamente plausibile qualunque soluzione. Tra queste, anche la prospettiva referendaria, intesa infine dai Laburisti come uno dei possibili grimaldelli per proporsi alla nazione come il partito che rimetteva insieme i cocci prodotti dalla sventatezza dei Conservatori. Una sorta di ultima spiaggia per uscire dall'angolo salvando la loro immagine presso l'elettorato. Ma, come già sappiamo¹⁹, perfino nel frangente decisivo di tutta la partita, cioè durante la campagna elettorale per le *General Elections* del dicembre 2019, Corbyn non riuscì a liberarsi della massiccia dose di ipocrisia politica di cui aveva fatto uso in tutti quegli anni: da una parte rilanciava la proposta di far celebrare il secondo referendum, già abbracciata nell'ultimo congresso del partito tenuto all'inizio dell'autunno, ma dall'altra, per non scontentare i *Brexiters* pur presenti tra le sue fila, annunciava che in quel caso il Partito laburista avrebbe preso una posizione neutrale in attesa del pronunciamento popolare, che poi si sarebbe impegnato a concretizzare qualunque fosse stato.

Comunque, al di là di tutti questi elementi appartenenti alla dialettica tra le forze politiche, e premesso che sul piano della mera possibilità legale è ovvio che il Parlamento avrebbe potuto approvare una nuova legge istitutiva²⁰, credo che nei confronti dell'ipotesi del secondo referendum sia possibile esprimere forti perplessità di ordine giuridico-costituzionale, soprattutto verso quelle visioni interpretative che tendevano a caricare questa prospettiva di aspettative decisive per le sorti della nazione.

¹⁸ Cfr. D. GRIEVE, *Parliament is Incapable of Settling Brexit. We Need a Second Referendum*, in *The Guardian*, 29 December 2018.

¹⁹ Cfr. *supra*, Capitolo V, par. 5.2.

²⁰ Sul punto cfr. A. RENWICK, *Is a second referendum on Brexit feasible?*, in *The Constitution Unit*, 18 July 2016.

In particolare, vorrei affermare con forza che nella vita politica e istituzionale di un popolo non si rimedia ad un errore con un altro errore di segno contrario ma con caratteristiche analoghe. Nei capitoli precedenti abbiamo analizzato le criticità del referendum del 23 giugno 2016, mettendo in evidenza come queste fossero strettamente riconducibili alla legge istitutiva e in particolare all'oggetto del quesito, viziato da una intrinseca asimmetria di fondo. E allora, alla luce di quanto sostenuto in precedenza, non possiamo che porci una domanda preliminare: quale sarebbe stato l'oggetto di un eventuale secondo referendum?

La prima possibilità presente sul terreno del dibattito pubblico era che avesse lo stesso oggetto di quello del 2016, da condensare in un identico quesito: «Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?». Bisogna puntualizzare che solo in questo caso si sarebbe trattato davvero di un secondo referendum sulla Brexit, proprio perché identico al primo. E tuttavia, si possono opporre a questa soluzione almeno due obiezioni, una di carattere teorico e una più concreta.

La prima investe frontalmente un tema riconducibile alla concezione della democrazia e riguarda il carattere “decisorio” di quel referendum. Come abbiamo visto lungamente in precedenza²¹, si può discutere all'infinito sulla mera natura giuridica del referendum, sul significato da attribuire al suo carattere *advisory*, sul suo essere o meno *legally binding*. E tuttavia non si può disconoscere la sua decisiva forza politica, come dimostrano tutti i successivi atti parlamentari e come ha chiarito anche la Corte Suprema nella sentenza *Miller 1*. E allora, di fronte ad una decisione di questa portata, perché chiedere al Corpo elettorale un altro identico pronunciamento? Quante volte è lecito, e soprattutto è sensato, delegargli una decisione sul futuro del regno? Due o, magari, anche più volte, finché non fornisce la risposta esatta? Si è sostenuto che nel 2016 il popolo non aveva capito su che cosa stava votando. Ma proprio questa considerazione fa emergere le responsabilità di un Parlamento e di una classe politica che ha ritenuto opportuno delegare agli elettori una decisione così complicata e controversa senza spiegare loro in modo chiaro e inequivoco i termini del contendere, nonostante mesi di campagna referendaria. E chi può assicurare che successivamente questi termini sarebbero stati più intellegibili? Forse il *Cameron-Tusk Agreement* era più complicato dei vari *Withdrawal Agreements* e *Withdrawal Acts*? Anzi, semmai è vero il contrario.

Quest'ultima considerazione ci introduce alla seconda obiezione, concretamente legata a quel carattere di asimmetrica indeterminatezza che abbiamo già messo in luce. Ebbene, è lecito sostenere che le conseguenze della reiterazione del quesito sarebbero ancora più indeterminate. Vediamo per quali ragioni.

Se avesse vinto nuovamente il *Leave* la Gran Bretagna si sarebbe ritrovata nella stessa situazione determinata dall'esito del primo referendum, dunque sen-

²¹ Cfr. *supra*, Capitolo III, par. 4.

za alcun vantaggio verso una soluzione dei problemi, ma con l'aggravante di un'ulteriore radicalizzazione delle posizioni tra Regno Unito e Unione Europea.

Se invece avesse vinto il *Remain* si sarebbero comunque presentati diversi punti interrogativi, sia nelle relazioni UK-UE, sia nel rapporto tra cittadini e mondo politico. Uno di questi sarebbe stato relativo ai caratteri della *membership* britannica nell'Unione Europea. Quest'ultima, infatti, ha sempre ritenuto fondatamente che l'Accordo Cameron-Tusk fosse morto e sepolto già a partire dalla mattina del 24 giugno 2016, cioè dal momento in cui venne comunicato ufficialmente che era stato respinto dal Corpo elettorale britannico²². Ma, anche ammesso che questa interpretazione fosse stata pacificamente accettata oltre Manica (nonostante un settore non trascurabile dell'opinione pubblica pensasse, certamente sbagliando, che la mancata Brexit equivallesse ad una cancellazione del *Leave* al referendum e conseguentemente che la *membership* di UK avrebbe conservato le regole previste da quell'accordo), se alla fine di tutto questo labirinto il Regno Unito fosse rimasto nell'Unione Europea con modalità meno favorevoli di quelle concordate nell'Accordo *Cameron-Tusk*, è facile ipotizzare che una parte cospicua dell'elettorato avrebbe ritenuto di essere di fronte ad una vera e propria beffa. Non dimentichiamo, infatti, che il fronte *brexiteer* è sempre rimasto fortissimo per tutti questi anni, dentro e fuori il Partito conservatore, prova ne sia che il *Brexit Party*²³ riuscì a superare il 30% alle elezioni europee del 2019, nonostante tutte le drammatiche difficoltà già emerse sulla strada della separazione concordata. In questo caso, quali sarebbero state le reazioni dei *Brexiteers*, comunque massicciamente presenti nel corpo sociale? È lecito sostenere a cuor leggero che l'intera vicenda Brexit avrebbe trovato una composizione definitiva? È facile rispondere negativamente e immaginare che il Paese si sarebbe trovato in una situazione analoga a quella del 2015, come in un infinito e drammatico gioco dell'oca.

Supponiamo ora, invece, che un eventuale secondo referendum avesse avuto per oggetto la ratifica o meno del *Withdrawal Agreement* stipulato da Theresa May, ovvero proprio quel testo per una fuoriuscita ordinata concordato con l'Unione Europea, il cui reiterato respingimento parlamentare rinfocolò non poco le richieste di secondo referendum in una parte dell'opinione pubblica. In quel caso si sarebbe aperto un gigantesco problema in relazione al significato costituzionale di tale quesito. Ricordiamo, infatti, che l'accordo venne sonoramente bocciato per ben tre volte dalla Camera dei Comuni. Se il Parlamento avesse approvato una legge istitutiva di un referendum che avesse dato al popo-

²² Cfr. *supra*, Capitolo IV, par. 5.2. È opportuno ribadire anche qui che l'articolo 4 delle *Conclusioni* al Consiglio Europeo del 19 febbraio 2016 (EUCO 1/16) disponeva che: «It is understood that, should the result of the referendum in the United Kingdom be for it to leave the European Union, the set of arrangements referred to in paragraph 2 above will cease to exist».

²³ Partito appena fondato da Nigel Farage dopo essere uscito dallo Ukip che accusava di essersi ammorbido proprio sul terreno dell'antieuropeismo: cfr. *supra*, Capitolo IV, par. 9.3.

lo la possibilità di far rivivere un atto espressamente respinto dal Parlamento stesso, avrebbe compiuto un'azione non solo senza precedenti ma che avrebbe minato alla radice il principio della sovranità parlamentare. Ennesimo paradosso di tutta questa vicenda: gli strenui fautori della sovranità parlamentare, intesa come manifestazione della supremazia delle Camere nei confronti della volontà popolare ad essa subordinata, che si adoperano per consentire al popolo di contrapporsi, a quel punto in maniera decisiva, proprio ad una chiara, netta ed inequivoca presa di posizione del Parlamento.

Supponiamo poi, anche se ovviamente solo in via puramente teorica, che Boris Johnson, dopo essere riuscito, nella sorpresa generale, a strappare all'Unione Europea un altro accordo sulla Brexit nell'ottobre 2019, dal contenuto parzialmente diverso rispetto a quello stipulato dalla Premier May, e dopo avere incassato nel gennaio del 2020 la ratifica parlamentare, avesse voluto sottoporre l'articolo appena approvato da Westminster ad un referendum popolare, e avesse per questo avviato l'iter legislativo e congelato la celebrazione del Brexit Day. In questo caso, che tipo di referendum sarebbe stato e quali sarebbero state le conseguenze di un eventuale esito negativo? Il referendum avrebbe avuto gli stessi difetti del primo, ovvero, ancora una volta, un quesito asimmetrico, con l'aggravante di un patente conflitto tra Parlamento e Corpo elettorale. Per cui, nuovamente nessuna valenza risolutiva.

E ancora, se in un qualsiasi momento della vicenda Brexit fossero state sottoposte al Corpo elettorale le diverse opzioni di fuoriuscita o mantenimento della *membership*, sostanzialmente riconducibili alle condizioni di: *No Deal*, *Hard Brexit*, *Soft Brexit*, *Remain*, o altre fantasiosamente immaginabili, le conseguenze avrebbero potuto essere perfino peggiori per la società britannica perché la dispersione dei voti su queste opzioni avrebbe potuto farne prevalere una con la maggioranza relativa, magari di stretta misura su un'altra, e qualunque soluzione avesse prevalso sarebbe stata di nuovo indeterminata nelle conseguenze. E anche nell'ipotesi che si fosse prevista la possibilità per l'elettore di esprimere una classifica tra le diverse opzioni, oppure altre tecniche analoghe, il risultato finale sarebbe stato sempre visto come il frutto di un artificio matematico e non come la genuina e chiara espressione della volontà popolare.

E se tutte queste osservazioni critiche erano valide mentre la vicenda Brexit era in corso, a maggior ragione portano ad escludere la praticabilità di un altro referendum sullo stesso tema ora che la questione si è chiusa, come ogni tanto si vagheggia nel dibattito pubblico sulle due sponde della Manica. E non solamente perché tra il primo (1975) e il secondo (2016) sono passati ben 41 anni, ed entrambi vertevano su una *membership* in essere mentre ora avrebbe come oggetto un mero auspicio, cioè quello di rientrare nell'Unione Europea, ma soprattutto, e coerentemente con quanto spiegato e sostenuto finora, saremmo di nuovo di fronte ad un referendum di indirizzo, dal carattere asimmetrico (sia pur a parti invertite) e privo della capacità più importante, cioè quella di essere risolutivo della questione, visto che un eventuale risultato positivo non farebbe altro che

aprire un'interlocuzione con la UE che, a quel punto, avrebbe il classico coltello dalla parte del manico.

Ma al di là di tutte queste elucubrazioni meramente teoriche, si può ragionevolmente sostenere che una sorta di secondo referendum in realtà si sia celebrato, anche se sotto mentite spoglie, peraltro più consone alle dinamiche della forma di governo parlamentare e, in particolare, alla tradizione britannica. Come già accennato²⁴, si tratta appunto delle elezioni del dicembre 2019, arrivate al momento più opportuno per essere impostate in modo binario e consentire così di decidere se la Brexit andasse ripensata o addirittura fermata, oppure se completata con l'approvazione parlamentare dell'accordo stipulato dal Premier Johnson. Votando massicciamente per i Conservatori, gli elettori hanno imboccato chiaramente questa seconda strada. Ciò ovviamente non significa che abbiano fatto bene, così come non è affatto detto che l'elettorato avesse compiuto la scelta giusta il 23 giugno 2016, e tuttavia non mi pare dubitabile che entrambe le decisioni siano state prese secondo i canoni della moderna democrazia britannica. Canoni che non escludono affatto l'errore, magari perfino di portata storica ed epocale, ma il cui rispetto è ciò che deve interessare la scienza costituzionalistica. Come dire: *That's the democracy, my friends!*, anche quando il risultato magari non ci piace.

1.3. Le evoluzioni della forma di governo

Finora, nel corso di questo paragrafo, abbiamo affrontato temi e ipotesi di natura teorica. Ovvero, questioni astratte su cui è stato possibile proporre alcune riflessioni su come la Brexit abbia inciso concettualmente sulla Costituzione britannica. Ora, invece, dobbiamo concentrare l'attenzione su alcune conseguenze concrete già manifestate da questa vicenda sull'ordinamento britannico, sulla sua forma di governo e sul sistema dei partiti che le dà vita giorno dopo giorno. Conseguenze non di poco conto che tratteremo per apprezzarne la portata sistemica e che promettono di essere seguite da altre negli anni futuri.

Innanzitutto, è doveroso mettere in rilievo una chiara tendenza all'accentramento di funzioni normative nelle mani dell'Esecutivo. Si tratta di un fenomeno in atto da molto tempo ma che ha trovato un brusco incremento in occasione delle due recenti emergenze con cui le istituzioni britanniche si sono trovate a fare i conti: la Brexit e il Covid²⁵.

Abbiamo già visto nel corso del Capitolo IV in quale misura gli *Withdrawal Acts* abbiano operato trasferimenti normativi dalla fonte parlamentare alle fonti

²⁴ Cfr. *supra*, Capitolo V, par. 5.1.

²⁵ Interessanti considerazioni, fortemente critiche con l'operato del Governo britannico in particolare durante la pandemia, sono proposte da G.G. CARBONI, *Il Governo Johnson e la Political Constitution*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2020, pp. 301-332.

governative. Il medesimo fenomeno si è poi ripetuto, e per certi versi accentuato, in relazione alle necessarie misure da intraprendere per contrastare la pandemia²⁶.

Per capire il significato costituzionale di questa tendenza²⁷, però, si devono tenere presenti alcune caratteristiche peculiari dell'ordinamento giuridico d'oltremanica. Una è preliminare a tutto per comprendere le dinamiche giuridiche delle emergenze: siamo di fronte ad un ordinamento costituzionale che non contempla l'istituto del decreto legge. Dunque, non ci troviamo nella stessa situazione che in Italia ha scatenato il dibattito sul rapporto tra legge, decreto legge e d.p.c.m. nel contrasto alla pandemia. Tuttavia, è del tutto evidente che comunque il Governo britannico necessita di poteri che gli consentano un intervento immediato ed efficace. Ebbene, lo strumento giuridico con cui la legge fondamentale per la lotta al Covid, ossia il *Coronavirus Act 2020*, ha inteso permettere al Governo di implementare concretamente le misure restrittive è lo stesso contemplato proprio dai *Withdrawal Acts* della Brexit, e cioè l'attribuzione all'Esecutivo di amplissimi *delegated powers*²⁸, sostanzialmente deleghe normative conferite dal Parlamento al Governo per emettere gli opportuni *statutory instruments*²⁹. Tecnicamente gli atti che sono prodotti dal Governo grazie a questa delega di poteri sono definiti di *secondary legislation*, ma a dispetto del nome in realtà si tratta di fonti che nell'ordinamento britannico ricoprono un ruolo cru-

²⁶ Su cui mi permetto di rinviare ampiamente a C. MARTINELLI, *Il Regno Unito di fronte alla pandemia: assetti costituzionali, adattamenti procedurali e scelte politiche*, in V. PIERGIGLI (a cura di), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva comparata*, Wolters Kluwer Cedam, Jovene, Milano, 2022, pp. 217-238.

²⁷ Secondo G.G. CARBONI, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in *Nomos*, 1, 2022, pp. 1-16, «La Brexit ha consegnato al Governo il processo di repatriation della legislazione. Decisivo è stato il ricorso al delegated legislation che ha consentito ai Ministri di modificare la disciplina nazionale dei settori già regolati dal diritto europeo. L'espansione dei poteri normativi del Governo è uno degli effetti più rilevanti della Brexit, nei rapporti tra Parlamento e Governo, e tra Londra e le istituzioni devolute. All'enlargement dei compiti normativi ha contribuito, da ultimo, la crisi pandemica, che ha favorito la legislazione dell'emergenza in tutti gli ordinamenti. Nel Regno Unito l'attivismo governativo è stato indicato come esempio di Excessive Executive Dominance» (pp. 12-13).

²⁸ Per un'analisi di tutte le criticità della legislazione delegata come fonte del diritto e come crocevia dei rapporti tra Parlamento e Governo, si veda il pregevole studio compiuto per la Hansard Society di FOWLER, FOX, WEST and VANGIMALLA, *Delegated legislation: the problem with the process*, cit.

²⁹ Le difficoltà presenti nell'ordinamento britannico a definire i reciproci confini tra legislazione primaria e secondaria sono messi in luce da A. SINCLAIR e J. TOMLINSON, *Brexit, Primary Legislation, and Statutory Instruments: Everything in Its Right Place?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25th March 2019, secondo i quali: «What law ought to be made by SI and what law ought to be made by primary legislation is a complex question. The traditional distinction is that technical change is done via SI with matters of significant policy being done in primary legislation [...]. This is, in many ways, a porous distinction and one which could only ever be described as loosely related to current practice. It is clear, however, that the approach to EUWA powers is, at least in multiple important places, inconsistent with the promised course of action. The result is that important policy changes are more likely to go undeliberated at a time when the risk of that happening is already very high».

ciale³⁰. Inoltre, la legge prevede anche l'applicazione a favore del Governo della *Henry VIII Clause*, cioè l'antica consuetudine con cui possono essere conferiti all'Esecutivo i poteri necessari per provvedere a modificare con propri atti normativi leggi ordinarie che debbano essere riviste alla luce delle norme introdotte nell'ordinamento con il *Coronavirus Act 2020* stesso³¹.

La dottrina britannica ha espresso non poche preoccupazioni per le caratteristiche di questa legge e in particolare per il copioso trasferimento di poteri in capo all'Esecutivo, anche in materie particolarmente sensibili³². Per esempio, secondo Stephen Tierney e Jeff King:

The constitutional implications of all of these measures are potentially exacerbated by the particular circumstances of the Coronavirus pandemic and its practical effects. In relation to any emergency measure such as this, there are two safeguards upon which the constitution ultimately relies: parliamentary oversight and legal accountability. It is a pathology of the current crisis that the health crisis may come to impede both of these avenues of constitutional protection. One significant risk is that broad Government powers may be exercised without oversight due to the physical restrictions that may come to restrict the operation of Parliament itself³³.

Naturalmente Brexit e pandemia non hanno nulla in comune, se non un elemento che appunto si è riverberato sul terreno della produzione normativa: le istituzioni si sono trovate dall'oggi al domani a fronteggiare una situazione inaspettata, con un impatto fortissimo sul tessuto sociale ma anche sul lavoro del

³⁰ Per una dettagliata ed esauriente ricostruzione storica e giuridica del ruolo esercitato dagli *instruments* del Governo, nonché delle procedure previste per la loro produzione e il loro *scrutiny* parlamentare, cfr. G. CARVALE, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *Federalismi*, 28, 12 ottobre 2020.

³¹ Su questo tema e, più in generale, sui rapporti tra Parlamento e Governo durante la pandemia, si vedano i rilievi critici mossi da F. ABBONDANTE, *Le soluzioni istituzionali alla crisi pandemica: tradizione e innovazione*, in F. NIOLA, M. TUOZZO (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 103-116, secondo la quale (pp. 112-113): «la presenza nella legge anti Covid-19 dei tre elementi in precedenza segnalati – indeterminatezza del termine finale dello stato di emergenza, inserimento di ampi poteri delegati cui vanno ricompresi anche le *Henry VIII clauses* – rappresentano una compressione significativa della sovranità parlamentare (già messa a dura prova della vicenda Brexit e considerata da Dicey in poi l'asse portante dell'ordinamento costituzionale inglese) e del ruolo di controllo che proprio in questi particolari frangenti spetta alle Camere».

³² Cfr. J. WARD, *The British state and the recentralisation of power: from Brexit to Covid-19*, in *Lse British Politics and Policy*, 25 August 2020, secondo il quale il trasferimento di poteri nelle mani del Governo non è altro che la conferma di una tendenza già avviata con la Brexit. In realtà, a me sembra che le due vicende presentino profili talmente diversi da renderli difficilmente accostabili, non fosse altro che per il carattere volontaristico (popolare e istituzionale) della fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea, mentre il Covid-19 è un'emergenza sanitaria che tutti avrebbero evitato molto volentieri. Pertanto, sarei prudente nel considerare le norme anti-pandemia come facenti parte di una tendenza irreversibile dell'ordinamento britannico.

³³ Cfr. S. TIERNEY and J. KING, *The Coronavirus Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 24th March 2020.

Parlamento e del Governo. Si potrà sostenere che il fatto in sé di essersi fatti sorprendere è una colpa del sistema politico, perché la Brexit era stata sancita da un referendum e le pandemie sono eventi da mettere in previsione in un mondo sempre più interconnesso e globalizzato. Tutto vero, ma è altrettanto vero che la pretesa di uscire da entrambi i tunnel con una moltiplicazione di atti di legislazione primaria è apparsa subito un'illusione irrealistica. Le emergenze, infatti, per loro natura non sono mai il momento dei parlamenti ma necessariamente quello dei governi. In fondo, se solo pensiamo alle guerre, è vero che la loro deliberazione spetta generalmente alle Assemblee ma poi la conduzione del momento bellico è sempre una prerogativa degli Esecutivi.

Detto questo, però, il confronto comparatistico tra i diversi Paesi mette in luce come il ruolo dei vari parlamenti nazionali sia stato molto diverso in questa vicenda Covid-19³⁴. In Gran Bretagna non si può certo sostenere che il Parlamento si sia eclissato. Al contrario, ha esercitato comunque un ruolo di interlocutore e controllore del Governo, sia in fase di elaborazione della legge su cui si regge tutto l'impianto giuridico di contrasto alla pandemia, sia nei successivi passaggi che inevitabilmente non lo vedevano protagonista nella concreta attuazione delle misure.

Per contro, però, non si può obliterare il fatto che Brexit e pandemia abbiano generato, forse inevitabilmente, un trasferimento di poteri e di funzioni dal Legislativo all'Esecutivo, con intensità e caratteristiche tali da suscitare più di una perplessità sul piano della capacità del Parlamento di esercitare appieno ed efficacemente il proprio *scrutiny* nei confronti della concreta azione del governo in sede di implementazione di quei poteri³⁵. A questo punto, solo il futuro sarà in grado di dirci se si tratta di una tendenza irreversibile o solamente di un assestamento momentaneo.

Fin qui stiamo parlando di conseguenze innescate da eventi, non teorizzate né praticate per dare corpo ad un disegno politico. Un discorso diverso meritano, invece, determinati cambiamenti ordinamentali che si collocano nella visione post-Brexit del Partito conservatore e che il Conservative Manifesto per le *General Elections* del 2019 aveva minuziosamente passato in rassegna³⁶. Solo per riportare qualche significativo esempio:

³⁴ Sul tema cfr. F. ROSA, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 2489-2508.

³⁵ A questo proposito cfr. HOUSE OF LORDS DELEGATED POWERS AND REGULATORY REFORM COMMITTEE, *Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*, 12th Report of Session 2021-22, in *HL Paper 106*, 24 November 2021. Per un'analisi di questo atto parlamentare cfr. D. VANGIMALLA, *Compendium of Legislative Standards for Delegating Powers in Primary Legislation*, Hansard Society, London, 25 April 2022.

³⁶ Cfr. THE CONSERVATIVE AND UNIONIST PARTY MANIFESTO 2019, *Get Brexit Done. Unleash Britain's Potential*, in particolare al paragrafo intitolato *Protect our democracy*, pp. 47-48.

It is only by getting Brexit done that we can start the necessary task of restoring public trust in government and politics: We will get rid of the Fixed Term Parliaments Act – it has led to paralysis at a time the country needed decisive action; We will ensure we have updated and equal Parliamentary boundaries, making sure that every vote counts the same – a cornerstone of democracy; We will continue to support the First Past the Post system of voting, as it allows voters to kick out politicians who don't deliver, both locally and nationally; We will protect the integrity of our democracy, by introducing identification to vote at polling stations, stopping postal vote harvesting and measures to prevent any foreign interference in elections; We will make it easier for British expats to vote in Parliamentary elections, and get rid of the arbitrary 15-year limit on their voting rights; We will maintain the voting age at 18 – the age at which one gains full citizenship rights.

Insomma, in tema di forma di governo un programma molto chiaro di restaurazione o riaffermazione di alcuni classici capisaldi della Costituzione britannica³⁷, intesa essenzialmente come un mix peculiare di *political and legal constitution*, in cui la prima caratteristica deve tornare ad occupare lo spazio che tradizionalmente le appartiene, mentre la stagione delle riforme del New Labour l'avevano messa un po' in secondo piano. Ma ora che ci apprestiamo a concludere la Brexit diciamo chiaramente al Corpo elettorale che «Once we get Brexit done, Britain will take back control of its laws. As we end the supremacy of European law, we will be free to craft legislation and regulations that maintain high standards but which work best for the UK. We want a balance of rights, rules and entitlements that benefits all the people and all the parts of our United Kingdom»³⁸.

Ed effettivamente il Governo Johnson ha tenuto fede a questi propositi presentando in Parlamento diversi progetti di legge coerenti con questi intendimenti³⁹.

Non vi è dubbio che il provvedimento più importante da questo punto di vista, per il suo impatto diretto sulla forma di governo e per il suo valore simbolico ed evocativo per la moderna concezione conservatrice del Modello Westminster, sia costituito dal *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*, ovvero la legge, sanzionata con il *Royal Assent* il 24 marzo 2022 dopo un iter di meno di un anno⁴⁰, con cui è stato abrogato il *Fixed-term Parliaments Act 2011*⁴¹, di cui ci siamo già

³⁷ Osservazioni analoghe si potrebbero fare per le parti del documento dedicate alla Devolution e alla tutela dei diritti fondamentali, di cui ci occuperemo nei paragrafi 2 e 3 di questo capitolo.

³⁸ THE CONSERVATIVE AND UNIONIST PARTY MANIFESTO 2019, *Get Brexit Done. Unleash Britain's Potential*, cit., p. 48.

³⁹ Su cui cfr. J. TOMLINSON, *Government as Skunk Works*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th October 2021, nonché L. MARSONS, *Constitutional in an era of incrementalism: Lunching Public law Project's UK constitutional reform tracker*, in *U.K. Const. L. Blog*, 19th October 2021.

⁴⁰ Cfr. R. KELLY, *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022: Progress through Parliament*, in *House of Commons Library*, 28 March 2022.

⁴¹ Per una ricostruzione della disciplina del potere di scioglimento nelle diverse fasi storiche

occupati a lungo in diverse parti di questo volume. La filosofia di fondo della nuova legge è proprio la volontà di riportare le lancette dell'orologio a prima del 15 settembre 2011, cioè ad un tempo in cui il Parlamento aveva solo una durata massima di cinque anni, come previsto dalla combinazione di *Septennial Act 1715* e *Parliament Act 1911*, e lo scioglimento del Parlamento era disciplinato essenzialmente dalla *constitutional convention* che attribuiva al Primo Ministro, attraverso l'*advice* al sovrano, la decisione di convocare le nuove *General Elections*.

Ebbene, nei suoi caratteri essenziali il testo persegue questo obiettivo con alcune norme espressamente mirate a tal fine⁴².

All'articolo 1 dispone seccamente l'abrogazione del *FTPA 2011*: «The Fixed-term Parliaments Act 2011 is repealed».

Tolto di mezzo questo ostacolo, frutto della stagione del *Coalition Government* e mai realmente digerito dai Tory, l'articolo 2 si preoccupa di riportare in vita la prerogativa tradizionale, ovviamente definendola *Her Majesty's Prerogative*, in omaggio al consueto canone inglese che nella redazione delle norme di legge separa forma e sostanza, soprattutto quando si tratta della materia costituzionale.

L'articolo 3 è certamente quello con il contenuto più innovativo e controverso, probabilmente foriero di lunghe discussioni accademiche, perché costruisce uno scudo contro qualsiasi "ingerenza" della magistratura verso le decisioni e i relativi atti volti a dare concretezza, caso per caso, alla prerogativa in questione. La perentorietà e l'estensione della norma si spiegano proprio con l'indirizzo costituzionale alla base dell'intero progetto di legge, cioè riportare i meccanismi della forma di governo, soprattutto del suo cuore pulsante, ovvero il rapporto tra Parlamento e Governo, ai canoni tradizionali della *British Constitution*, e cioè alle dinamiche politiche il cui dipanarsi spetta esclusivamente agli organi di indirizzo politico collegati con la volontà democratica espressa dal voto popolare, con buona pace di altri poteri costituzionali che nel gioco della democrazia moderna ricoprono altri ruoli: la Magistratura, la Corona, la Camera dei Lords. Traspare in maniera nemmeno troppo velata la preoccupazione del Partito di maggioranza e del suo Governo di non offrire più al Potere giudiziario il destro per entrare nel gioco politico come avvenuto durante la Brexit, in particolare con tutte le sentenze *Miller*, emesse dalla Corte Suprema ma anche dalle altre Corti coinvolte. Una preoccupazione che è difficile dire quanto fondata, considerando, da una parte, le peculiarità delle questioni che innescarono i giudizi che poi portarono a quelle pronunce, e, dall'altra, quanto i loro contenuti fossero legati proprio a quelle peculiarità. Evidentemente i Conservatori *brexiteer*

cfr. A. OSTI, *Il Dissolution and Calling Act 2022 e l'abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: Niente di nuovo sul fronte occidentale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022.

⁴²Come, del resto, confermarono le stesse *Explanatory Notes* della Camera dei Comuni che accompagnarono l'avvio dell'iter legislativo, e cioè che il suo effetto era di «enable Governments, within the life of a Parliament, to call a general election at the time of their choosing. It does not envisage a role for Parliament in deciding when general elections are held».

sono rimasti talmente scottati che intendono rifuggire in tutti i modi anche dal rischio remoto di ritrovarsi nella stessa situazione.

Infine, l'articolo 4 completa il quadro normativo con la previsione per cui, salvo che non sia stato sciolto prima, il Parlamento «dissolves at the beginning of the day that is the fifth anniversary of the day on which it first met». In questo modo viene restituita a Westminster la qualifica peculiare e tradizionale di Parlamento non a durata fissa ma a durata massima, premessa concettuale su cui è stata costruita l'antica prerogativa e che adesso è indispensabile ribadire per poterla ripristinare.

Dunque, alla luce di questo articolato snello ma significativo, la legge appare in tutto il suo afflato "ideologico", conseguenza coerente e fedele delle motivazioni profonde che hanno determinato la Brexit, nonché apripista di altre riforme già intradate che vanno nello stesso senso. Come detto, è possibile che per questo suo carattere intrinseco la norma possa creare divisioni, suscitare avversione e accendere infinite discussioni⁴³, magari per lungo tempo, come del resto fu, a parti invertite, per la legge del 2011. E tuttavia vi sono alcune evidenze che invece possono indurre a prevedere il contrario.

Prima di tutto, il contenuto del dibattito parlamentare, specialmente quello conclusivo ai Comuni in cui si discuteva dell'emendamento proposto dai Lord di far precedere l'*advice* del Primo Ministro dalla votazione di una mozione di supporto allo scioglimento da parte della House of Commons⁴⁴. Ebbene, in quella occasione le opposizioni non alzarono certo le barricate contro la volontà del Gruppo tory di respingere la proposta. Anzi, il deputato Alex Norris, in rappresentanza del Gruppo laburista, ebbe a ripetere più volte che il suo partito era sempre stato favorevole all'abrogazione del *FTPA 2011*, definito addirittura come «an ill-thought-out and poorly executed piece of legislation»⁴⁵, anche se ovviamente i Laburisti avrebbero preferito un articolato più coinvolgente della volontà parlamentare.

Inoltre, si consideri che ai Conservatori sono bastati solo 292 voti per respingere l'emendamento dei Lord⁴⁶, cioè la sola maggioranza relativa, a dimostrazione

⁴³ Come, per esempio, in T. FLEMING and M. RUSSELL, *The House of Lords amendment to the Dissolution and Calling of Parliament Bill returns appropriate power to MPs: they should accept it*, in *UCL Constitution Unit Blog*, 9 March 2022; nonché in J. STRONG, *The intention behind the repeal of the Fixed-term Parliaments Act is to strengthen the executive and the Conservative Party*, in *Lse British Politics and Policy*, 29 March 2022.

⁴⁴ Cfr. *House of Commons Debate*, 14 March 2022, coll. 642-661.

⁴⁵ Cfr. *House of Commons Debate*, 14 March 2022, col. 645. Una posizione che può sorprendere solo chi sia completamente digiuno del dibattito politico d'oltremania visto che era già contenuta nell'ultimo Manifesto laburista, come ricorda lo stesso Alex Norris nel suo intervento.

⁴⁶ Contro i 217 delle opposizioni: cfr. *House of Commons Votes and Proceedings*, 14 March 2022, Division No. 210.

che la legge del 2011 era vissuta da entrambi i partiti egemoni del sistema politico come un corpo estraneo inserito surrettiziamente nella Costituzione britannica.

Infine, ed è probabilmente la considerazione più importante, e ribadendo quanto già accennato in precedenza, non vi è dubbio che l'assenza di una lotta acerrima in Parlamento contro la nuova legge sia stata causata anche dalla costatazione da parte di tutte le forze politiche di come la prassi applicativa del *FTPA 2011* avesse denunciato, proprio negli anni delle battaglie sulla Brexit, una generalizzata tendenza a considerare la questione dello scioglimento delle Camere come un "*Political Moment*" per eccellenza, cioè una fase in cui i partiti giustamente prendono le loro determinazioni non sulla base di astrazioni di natura teorico-giuridica ma essenzialmente in virtù dei vantaggi politici che ne possono ricavare, come accaduto appunto nel 2017 e nel 2019. E, come sappiamo, perfino in vigenza della legge del 2011 i Primi Ministri sono stati protagonisti della scena politica in quelle due occasioni. Scena politica, appunto, a dispetto delle convinzioni di chi vorrebbe attrarre tutto nella sfera del giudiziario, anche quando in gioco ci sono le dinamiche politiche per antonomasia, intese come tali nella tradizionale cultura costituzionale inglese.

Pertanto, ancora una volta, le dinamiche concrete della politica hanno esercitato un ruolo decisivo nelle scelte legislative che attengono alla materia costituzionale. Da questo punto di vista, possiamo dedurre che, anche in questo caso, le conseguenze della Brexit hanno determinato le condizioni per una riaffermazione di alcuni canoni classici della Costituzione britannica. Canoni che, al di là della naturale dialettica tra maggioranza e opposizione, accomunano i due gradi partiti molto più di quanto generalmente si pensi, soprattutto al di qua della Manica.

1.4. *Il political turmoil del 2022*

Ecco, i partiti, appunto. Non vi è dubbio che la Brexit sia stata un banco di prova importante anche per la loro tenuta politico-istituzionale e il bilancio finale è tutt'altro che confortante. Abbiamo visto come durante gli anni del referendum e del negoziato i due partiti maggiori siano stati dilaniati da divisioni interne che hanno contribuito a rendere molto confuso il panorama politico, ma se possibile, per quanto riguarda i Tory, i momenti peggiori sono arrivati dopo la chiusura di quel ciclo, tanto che a partire dall'estate del 2022 si sono resi responsabili dell'apertura di una crisi politica talmente profonda e intricata che le conseguenze per il Paese, soprattutto sul piano economico, si sono già rivelate pesantissime e ancora verso la fine dell'anno si fatica a vederne la fine.

Pertanto conviene soffermarvisi con un focus specifico, anche per rendere conto del coevo cambio della Corona, un evento che certamente non ha contribuito a rasserenare gli orizzonti del Regno.

Nella seconda parte del 2022 il Partito conservatore ha creato un autentico *political turmoil* a causa della crisi di leadership che lo ha attraversato, e siccome

stiamo parlando del partito di maggioranza assoluta ai Comuni la sua crisi non poteva che riverberarsi sull'azione di governo, con tutte le implicazioni e le ricadute istituzionali che ciò comporta.

Come sappiamo, i Conservatori sono stati alle prese per anni con drammatiche divisioni interne vertenti essenzialmente sulle tematiche europee, sopite solo a seguito della leadership di Johnson esercitata soprattutto nel momento della formazione dei suoi due Governi e nella proposta elettorale al Paese in occasione delle *General Elections* del 2019. A partire da quel momento, grazie al successo elettorale del partito e segnatamente del Primo Ministro, le linee di frattura aperte da tempo nel Parliamentary Party sulle molteplici articolazioni riguardanti la Brexit sostanzialmente si ricompongono, e tuttavia lasciano spazio ad altri crinali, più personalistici ma non meno insidiosi per la stabilità del Governo.

Successivamente la stella di Boris Johnson si appanna a tal punto da costringerlo ad annunciare le dimissioni nell'estate del 2022, aprendo così il *Tory Contest* per la successione. Ma non si commetta l'errore di pensare che la parabola della sua premiership sia arrivata al termine a causa di dissensi interni sulla gestione del dopo-Brexit, sul contrasto al Covid o sulla crisi Ucraina. Niente di tutto ciò. Le sue scelte sono state sempre sostanzialmente condivise dalla classe politica che lo circondava nell'Esecutivo, nel Parliamentary Party e nel partito. E del resto, non avrebbe potuto essere altrimenti: erano quasi tutti johnsoniani *brexiteer*, che lui aveva portato ai vertici delle istituzioni, soprattutto dopo il trionfo elettorale del 2019⁴⁷. In realtà Johnson è scivolato sul suo stesso carattere, pensando ingenuamente di poter nascondere scandali e scandaletti di cui era a conoscenza continuando a mentire al Parlamento e al Paese. Un atteggiamento che alla lunga non paga mai in un contesto sociale che dal Potere pretende innanzitutto trasparenza e lealtà. La sua caduta è stata determinata essenzialmente da difetti manifestati nel campo del "behaviour": un terreno apparentemente solo formale ma oggi non meno importante di questioni più sostanziali nell'immaginario collettivo dei britannici.

Le sue "creature" politiche da un certo punto in poi hanno cominciato a capire che le disgrazie del leader avrebbero potuto trasformarsi in un'opportunità per loro. Ma non tanto per il legittimo desiderio di implementare un diverso indirizzo politico, sostanzialmente impraticabile, ma proprio per le loro carriere. In molti hanno ritenuto le dimissioni del Primo Ministro come un'opportunità per provare a prenderne il posto e così in otto si sono presentati ai nastri di partenza del *Tory Contest* che si è svolto nell'estate del 2022.

⁴⁷ E infatti tutti i candidati al *Tory Contest 2022* erano di impronta *brexiteer* (compresa Liz Truss: al referendum si era schierata per il *Remain* ma dal giorno dopo si è prontamente accodata al corteo dei johnsoniani, ricevendone in cambio cariche ed onori), nonostante i filo-europeisti conservatori non siano magicamente evaporati nel nulla. Esistono ancora ma sono consapevoli di avere perduto la partita. Si tratta di un segnale inequivocabile che la vicenda Brexit si è conclusa non solo nel Paese ma anche all'interno del partito guida di questo ciclo politico.

La fase eliminatória andata in scena nel mese di luglio ha visto l'approdo al ballottaggio finale di inizio settembre Rishi Sunak e Liz Truss, non a caso due cruciali ministri del Governo Johnson: rispettivamente il Cancelliere dello Scacchiere e la Ministra degli Esteri⁴⁸. La vittoria di Liz Truss sembrava dover aprire una stagione politica nuova per i Tory e, ovviamente, per il Governo del Paese. Tuttavia era difficile intravedere una marcata discontinuità nell'approccio alla Brexit, la gestione delle cui conseguenze avrebbe continuato ad essere un tema cruciale anche per il nuovo Primo Ministro, sotto una pluralità di aspetti: dalle difficoltà economiche alla Devolution, dalle pulsioni indipendentiste di Scozia e Ulster alle problematiche dell'implementazione degli accordi con la UE, e così via.

Purtroppo l'esordio della nuova Premier è stato letteralmente disastroso, soprattutto in relazione alla critica situazione economica che stava vivendo la Gran Bretagna in quel momento: inflazione altissima, rallentamento dello sviluppo e crisi energetica. Contro ogni evidenza, Truss ha provato ad imprimere un'impronta ideologica alla propria azione politica ma con risultati controproducenti. Così, subito dopo avere stanziato più di cento miliardi di sterline per far fronte al rincaro delle bollette per famiglie e imprese, una manovra certamente necessaria e resa possibile anche grazie all'assenza di vincoli comunitari ma che ovviamente pesava non poco sui conti pubblici e sull'affidabilità del Regno Unito per i mercati finanziari, ha ritenuto opportuno presentare in Parlamento un piano di intervento che prevedeva una sensibile riduzione delle aliquote fiscali, in particolare di quelle più alte. Il risultato immediato è stato il crollo della Sterlina e la diffusione di una condizione di panico generalizzato nelle istituzioni finanziarie, a cominciare dalla Bank of England che ha dovuto mettere repentinamente in campo adeguate contromisure per arginare lo smottamento. Ebbene, nel giro di pochi giorni il Primo Ministro, resasi conto di avere innescato una manovra economica fuori tempo e fuori luogo, ha dovuto ritirare i provvedimenti e costringere alle dimissioni il Cancelliere dello Scacchiere Kwasi Kwarteng, che lei stessa aveva appena nominato e sul quale ora cercava di far ricadere la responsabilità di quanto accaduto. In realtà, era evidente a chiunque che il motivo del fallimento non risiedeva nella gestione tecnica della manovra quanto nel suo substrato ideologico, e pertanto la colpa era tutta in capo al vertice politico. Per provare a tamponare la situazione la Premier avvicina Kwarteng con Jeremy Hunt, un notevole del Partito conservatore, già *competitor* di Johnson nel *Tory Contest* del 2019, ben conosciuto per il suo realismo e per la propensione a rimanere con i piedi per terra.

In questo modo Liz Truss sperava di avere inviato un messaggio rassicurante al suo partito che le consentisse di rimanere a Downing Street, visto che già nel Parliamentary Party si erano manifestate parecchie insofferenze nei suoi confronti. I

⁴⁸ Per un'analisi delle votazioni che si sono succedute fino al 20 luglio 2020 e dei profili politico-istituzionali di tutti i candidati cfr. THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Conservative Party leadership contest 2022: who will replace Boris Johnson*, 20 July 2022.

fatti, però, si sono presto incaricati di smentire le sue aspettative. Il 20 ottobre, dopo nemmeno quarantacinque giorni di premiership, avendo capito di essere circondata dalla riprovazione e dalla sfiducia del suo partito, Liz Truss annuncia le dimissioni, aprendo così le porte all'ennesimo *Tory Leadership Contest* di questi anni tormentati. È l'acme del *turmoil*. Per fortuna, il Comitato 1922, e in particolare il Chair, Graham Brady, si rende perfettamente conto della delicatezza del momento: per il Partito conservatore, per l'azione di governo e per le istituzioni del Regno Unito. Una consapevolezza testimoniata dalle regole disegnate dal Comitato per questa competizione. Tra le altre, la fissazione di una quota altissima di *nominations* per candidarsi, pari addirittura a 100. Ossia, ciascun esponente Tory che desidera candidarsi dovrà preliminarmente ottenere cento firme di *endorsement* di MPs alla sua candidatura, da raccogliere nel giro di pochissimi giorni. Considerando che il Gruppo Tory ai Comuni consta di 357 membri, il Comitato intende consentire la presentazione di tre candidature al massimo. Un numero limitatissimo, funzionale alla necessità di fare presto di fronte ad una condizione economica del Paese che si sta facendo vieppiù insostenibile.

E fortunatamente gli intendimenti del Comitato 1922, con tutte le preoccupazioni sistemiche che li animavano, trovano un'attuazione concreta nei giorni successivi. La procedura si apre venerdì 21 ottobre e la scadenza per la raccolta delle *nominations* è fissata per lunedì 24, alle ore 14. Nel fine settimana ci provano Penny Mordaunt, la Leader of the House, e un redivivo Boris Johnson, tornato appositamente in tutta fretta da una vacanza ai Caraibi. Entrambi, però, falliscono nella loro ricerca e dunque lasciano campo libero, senza bisogno di alcuna votazione, all'unico aspirante leader che era riuscito fin da subito a raccogliere quasi duecento firme: Rishi Sunak, che ovviamente il giorno successivo viene nominato Primo Ministro da Carlo III.

In questo modo i Tory sperano di avere finalmente scelto un leader solido e potenzialmente unificante, un Primo Ministro con la testa sulle spalle, capace di affrontare la situazione con realismo e pragmatismo. Ne ha bisogno il partito ma soprattutto una nazione che rischia di sfibrarsi sotto il peso di una "tempesta perfetta" fatta di problemi economici, conseguenze della Brexit e pericoli di disgregazione⁴⁹. Il tempo dirà se la scelta è stata azzeccata.

⁴⁹I tormenti intestini al Partito conservatore appaiono ancora più paradossali se si considera che fin dal 2019 il loro principale indirizzo di politica interna prende il nome di "Levelling Up", ovvero un nutrito e articolato elenco di provvedimenti normativi ed economici con cui i Governi che si sono succeduti hanno inteso perseguire la *mission* di offrire un'occasione di riscatto alle persone e alle comunità che negli anni precedenti hanno maggiormente sofferto l'ampliamento delle disuguaglianze. Da una parte i Conservatori hanno capito che per continuare a godere del consenso popolare devono incidere sulle sacche di povertà ed emarginazione diffuse nella società britannica, dall'altra mostrano di ignorare che un'operazione così ambiziosa richiederebbe un partito unito e concentrato sull'obiettivo. Sul tema si veda innanzitutto il documento ufficiale del Governo: HM GOVERNMENT, *Levelling Up the United Kingdom*, OGL, London, 2 February

Passando, invece, al fronte dell'Opposizione di Sua Maestà, non si può non rilevare come la vicenda Brexit una marcata discontinuità politica l'abbia certamente prodotta, ma nel Partito laburista, appunto, in termini di leadership, di indirizzo politico e di impostazione ideologica. Come è noto, nel 2020, pochi mesi dopo la bruciante sconfitta elettorale del dicembre 2019, i Laburisti hanno chiuso la lunga ma fallimentare stagione di Jeremy Corbyn e aperto quella di Keir Starmer⁵⁰, un leader che nella galassia del partito incarna un'idea del laburismo completamente diversa da quella estremista e antagonista del predecessore. Non si tratta di un ritorno pedissequo ai dettami del New Labour di Tony Blair ma comunque il partito viene portato su una piattaforma ideologica e politica più pragmatica, riformista e competitiva. Oggi pertanto il Labour sta facendo crescere una nuova generazione di parlamentari e amministratori locali, ossatura della compagine che si sta preparando a contendere ai Tory la maggioranza alle prossime *General Elections*, a prescindere da quando si terranno, anticipate o a scadenza naturale nel dicembre del 2024. Intanto, a partire almeno dall'estate del 2022 i sondaggi d'opinione assegnano ai Laburisti una cospicua maggioranza in termini percentuali e di seggi, come è naturale anche in virtù della confusione che regna da mesi dentro i Tory: una constatazione che contribuisce a spiegare il motivo per cui i Conservatori, nonostante tutto, non ne vogliono sapere di concedere lo scioglimento del Parlamento.

Una considerazione finale sul sistema politico, prima di rendere omaggio alla Regina. Fermi restando tutti i problemi di leadership e di governabilità che abbiamo descritto, non si può non constatare come questo ordinamento costituzionale e questo sistema politico, spesso additati al di qua della Manica come incrostati e stantii, abbiano già prodotto tre premier donne, e successivamente un Primo Ministro di 42 anni, il più giovane da quando il Regno Unito è una democrazia fondata sul suffragio universale, di origini indiane e di religione Indù. Evoluzioni che corrispondono perfettamente a una società largamente multietnica e a un sistema politico in cui genere ed età non hanno più alcuna rilevanza dirimente. Forse, qualcosa a cui guardare con ammirazione anche dal Continente. E la constatazione è ancora più impressionante se pensiamo che tutte queste dinamiche sono state messe in campo dal Partito conservatore: chi lo avrebbe mai detto, anche solo fino agli anni Sessanta del secolo scorso!

2022. Inoltre, cfr. T. POPE, E. SHEARER, P. HOURSTON, *What Levelling up policies will driving economic change? The need for a long-term focus on skills and cities*, in *The Institute for Government*, July 2022.

⁵⁰ Il *Labour Contest* del 2020 vide la prevalenza di Keir Starmer alla prima votazione, con il 56% dei suffragi.

1.5. Il cambio della Corona

Forse la stessa Elisabetta II lo avrebbe definito *annus horribilis*, come aveva fatto esattamente trenta anni prima. Di sicuro il 2022, e in particolare la seconda metà, verrà ricordato come un momento a dir poco delicato per la vita pubblica della Gran Bretagna. Non bastavano la crisi economica, il tasso di inflazione, i costi dell'energia, le pulsioni secessioniste, le conseguenze della Brexit, il lungo terremoto politico, la guerra in Ucraina. Giovedì 8 settembre 2022 il Regno Unito apprende che Her Majesty The Queen Elisabeth è deceduta presso il Castello di Balmoral, in Scozia.

Il passaggio della Corona da Elisabetta II a suo figlio Carlo III è certamente un evento che segna un'epoca, sia volgendo lo sguardo al passato, sia indirizzandolo verso il futuro. La grandezza di Elisabetta II consiste nella capacità che ha sempre dimostrato di interpretare con precisione il ruolo che il corso della Storia le aveva riservato. Quando sale al Trono la giovane regina d'Inghilterra si trova a capo di un Paese che deve fare i conti con un apparente paradosso: gestire il declino della nazione come potenza mondiale e contemporaneamente assicurare ai singoli cittadini un benessere mai così generalizzato, reso possibile dall'appartenenza al mondo democratico e capitalista, di cui però sta perdendo la guida che aveva mantenuto per secoli.

In questo quadro, durante sette decenni è riuscita a ritagliarsi un ruolo da protagonista grazie a due fattori decisivi: avere compreso fin da subito i caratteri del trend storico in cui avrebbe dovuto regnare; avere incarnato alla perfezione lo spirito dell'odierna *British Constitution*, diventando il simbolo proprio della capacità della Costituzione di adattarsi ai tempi ma conservando alcuni valori di fondo che plasmano la *constituency* del popolo britannico. E proprio il popolo, consapevole di avere perduto la migliore interprete della sua continuità, ha voluto tributarle un saluto imponente, tra le suggestioni medievali di Westminster Hall, al centro di una città cosmopolita e dinamica come poche altre al mondo. Ancora una volta passato e futuro che si saldano in un presente denso di prospettive ma anche carico di incognite e preoccupazioni.

Dunque, Carlo III eredita dalla madre una tradizione millenaria e un chiaro esempio di dedizione ai doveri connessi al corretto assolvimento delle funzioni della Corona. Il miglior augurio che gli si possa fare è proprio quello di riuscire a sua volta a interpretare la fase storica in cui gli è toccato in sorte di regnare e porsi in una linea di sostanziale continuità con le direttrici seguite dalla madre, pur nel quadro di un adattamento della Corona e della Royal Family all'evoluzione dei tempi.

Rispetto alle dinamiche costituzionali è bene ribadire come l'assenza di una Carta codificata e, in generale, i caratteri fondamentali del moderno diritto costituzionale britannico, postulano una spiccata propensione del sovrano a garantire il rispetto dei limiti, formali e sostanziali, che ne delineano le funzioni, prestando particolare attenzione a non diventare parte attiva del dibattito pubblico.

L'evoluzione della Costituzione britannica verso la democrazia parlamentare e il modello Westminster postula da sempre una trasformazione in senso simbolico e rappresentativo della figura del monarca. Da questo punto di vista la distinzione tratteggiata da Bagehot⁵¹ (*The English Constitution*, 1867) tra "efficient elements" e "dignified elements" non solo conserva tutta la sua pregnanza ma ai giorni nostri risulta persino più corrispondente alla realtà. Ci spiega, infatti, molto più recentemente Vernon Bogdanor: «The "efficient" elements were those with the power to make and carry out policy, such as the cabinet. The "dignified" elements, by contrast, such as the monarchy, enjoyed little effective power. This did not mean, however, that they were unimportant or superfluous. On the contrary, they were of fundamental significance in symbolizing and reinforcing national unity. They helped to reconcile the ruled to the rulers. It was the "dignified" elements in the constitution which created the aura of authority that helped to render government legitimate»⁵².

Questi richiami alla dottrina inglese ci aiutano a cogliere e ribadire uno dei punti fondamentali su cui si fonda la loro Costituzione, e cioè essere retta da un complesso eterogeneo di funzioni esercitate dagli organi costituzionali in virtù della distinzione tra forma e sostanza, che costituisce la reale dimensione britannica della divisione dei poteri. Ecco il vero senso del limite nella conduzione della carica di un monarca inglese: la forma gli attribuisce la titolarità di tutti i poteri dello Stato, la sostanza gli conferisce solo il compito di rappresentare la loro continuità e il loro agire in funzione del popolo. Dunque, sono proprio quei limiti che ne determinano l'autorità, per cui il loro rispetto è la vera *constituency* del moderno sovrano d'Inghilterra. In questo quadro vi è tutto il precipitato di una tradizione giuridica e politica che si è affermata proprio secondo i dettami di un'evoluzione che ha voluto conservare molte forme del passato per assicurarsi una continuità e, al tempo stesso, ha saputo introdurre cambiamenti decisivi sul piano della sostanza politica.

Allora, l'interrogativo è proprio sulla capacità che Carlo III dimostrerà di sapersi muovere in questa cornice costituzionale. Comunque, in questo momento può contare su un fattore non trascurabile: il grado di popolarità e consenso di cui oggi gode la Monarchia britannica presso il proprio popolo, testimoniato da tutti i sondaggi e dalle immagini dell'ultimo saluto a Elisabetta II. Un consenso e una popolarità di cui talvolta le opinioni pubbliche fuori dalle Isole britanniche non riescono a capacitarsi. Anche in quest'ultima occasione si sono levate voci, in Italia e in diverse parti del mondo, di autorevoli commentatori che hanno sottolineato l'anacronismo dell'istituzione monarchica, la sua ontologica mi-

⁵¹ Cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867; trad. it. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995.

⁵² V. BOGDANOR, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 62.

norità rispetto alla forma repubblicana, il suo inesorabile superamento al cospetto della modernità. Ebbene, tutte opinioni rispettabili e alcune perfino circostanziate che, però, mostrano di non tenere nel dovuto conto una storia, una tradizione e soprattutto i caratteri specifici di un ordinamento costituzionale quanto mai sui generis, oltre che il pragmatismo culturale di un popolo che capisce perfettamente che il suo appeal verso l'interesse degli altri popoli diminuirebbe non poco se improvvisamente diventasse una repubblica qualsiasi. In realtà, contrariamente a questa vulgata, la domanda più adeguata e pregnante non è come mai gli inglesi si tengono ancora la Monarchia, ma semmai quella esattamente opposta: fermi restando i caratteri della moderna *British Constitution, unwritten* nel senso di *uncodified*, un ordinamento costituzionale così concepito continuerebbe a reggere con una trasformazione in senso repubblicano, oppure richiederebbe l'introduzione di una Costituzione scritta e rigida? Una Carta che potremmo definire all'europea continentale. Come vedremo anche in seguito⁵³, il dibattito si presenta sicuramente interessante sul piano scientifico, ma forse anche lievemente paradossale cadendo proprio all'indomani della Brexit.

1.6. I rapporti con l'Unione Europea, tra prospettive e incognite

Ma nel dopo-Brexit l'ordinamento del Regno Unito e la politica britannica non stanno facendo i conti solo con dinamiche interne, teoriche o concrete, come quelle che abbiamo appena esaminato o di cui tratteremo nei due prossimi paragrafi. Le conseguenze della Brexit promettono di farsi sentire ancora per molto tempo proprio sui rapporti con l'Unione Europea. Un apparente paradosso, sintetizzabile grosso modo così: la fuoriuscita dalla UE era stata pensata per scrollarsi di dosso i condizionamenti continentali e adesso che è stata raggiunta le relazioni con gli europei continuano a pesare sulla vita pubblica dei britannici. Ebbene sì! Nulla di paradossale, bensì il frutto logico e razionale di due questioni che determinano lo scenario, diverse ma intrecciate: l'inevitabile imperfezione degli accordi stipulati; il ruolo che da sempre gioca la geografia nelle relazioni internazionali, finendo per condizionare anche le più raffinate strategie messe in campo dalle nazioni.

Come sappiamo, uno dei pilastri su cui i *Brexiters* hanno costruito la loro architettura concettuale consisteva nella convinzione che gli svantaggi di appartenere all'Unione Europea superassero di gran lunga i vantaggi perché questa entità sovranazionale, dedita a costruire rigidità burocratiche e vincoli giuridici, impediva al Regno Unito di tornare a collocarsi al centro del mondo. La Brexit, invece, gli avrebbe consentito di cessare di essere uno dei tanti Paesi europei, sia pure con tutte le sue peculiarità, per proporsi sullo scacchiere internazionale libero da condizionamenti e pronto, grazie a norme giuridiche prodotte in casa,

⁵³ Cfr. *infra*, par. 4.

ad attrarre più che mai capitali finanziari, iniziative imprenditoriali, risorse umane qualificate provenienti dai quattro angoli del mondo.

Ebbene, i primi anni di divorzio non sembrano essere andati esattamente in questi termini, proprio perché quella narrazione non teneva conto del fatto che il Regno Unito comunque aveva concordato alcuni reciproci condizionamenti con l'Unione Europea, che gli *Agreements* contenevano diversi punti critici causati non da una vicendevole cattiva volontà ma dalle oggettive difficoltà dei problemi, che UK e UE continuavano ad essere fisicamente separate solo dal Canale della Manica e che, per di più, la Gran Bretagna continuava ad essere un'isola ma il Regno Unito invece no, poiché confinante con la Repubblica d'Irlanda nel confine di terra con l'Ulster. Appunto, caratteri degli atti giuridici e pervasività della geografia.

E infatti, tutte queste criticità non hanno atteso molto per manifestarsi dopo la stipulazione del pur apprezzabile Accordo di Cooperazione della vigilia di Natale del 2020. Impreparazione degli Uffici pubblici coinvolti, interminabili file di autotreni fermi alle dogane, difficoltà nei commerci, ripetuti episodi di conflitto tra pescatori per divergenze sui confini marittimi⁵⁴, code chilometriche di cittadini britannici intenzionati a passare le vacanze sul Continente e invece bloccati sotto il sole in attesa dei controlli dei documenti. Insomma, chi pensava che la differenza rispetto a prima riguardasse solamente l'esibizione del passaporto in luogo della consueta carta d'identità, ha dovuto fare i conti con una realtà molto più complessa e controversa.

E tuttavia, quelli appena citati sono solo epifenomeni tanto spettacolari, perché tangibili anche per il cittadino medio, quanto superabili con il tempo e soprattutto con il necessario adeguamento delle strutture burocratiche coinvolte. In realtà, come era facilmente prevedibile, le difficoltà più drammatiche cui sta già andando incontro il sistema dei rapporti tra Regno Unito e Unione Europea riguarda in generale il settore dei commerci e, in particolare, ancora una volta, l'intricato snodo dell'Irlanda del Nord. Il *Northern Ireland Protocol* ha certamente rappresentato un importante punto di incontro tra UK e UE sulla strada di una Brexit concordata e ordinata, a testimonianza della sincera volontà di entrambe le parti in questo senso, e tuttavia fu evidente fin da subito che le oggettive difficoltà presentate dalla situazione di partenza e le contraddittorie esigenze cui era necessario corrispondere, avrebbero reso sostanzialmente impossibile trovare un assetto giuridico perfetto ed esaustivo, per il presente e per il futuro⁵⁵.

⁵⁴ Divenuto celebre quello verificatosi nella primavera del 2021 presso l'isola di Jersey, geograficamente vicina alla Francia ma giuridicamente sotto l'influenza britannica. Per fare il punto sulla condizione della pesca nei mari che circondano la Gran Bretagna cfr. E. ARES, N. SUTHERLAND, *Post-Brexit fisheries management*, in *House of Commons Library Debate Pack*, n. CDP 2022/0166, 11 October 2022.

⁵⁵ Per una valutazione sostanzialmente positiva su come l'Unione Europea ha reagito alla Brexit e ha condotto i complessi negoziati con il Regno Unito cfr. B. LAFFAN, *La risposta europea*,

La dimostrazione più evidente fu la messa in discussione dello status dell'Ulster tentata unilateralmente dal Governo britannico con la presentazione in Parlamento del *Internal Market Bill*⁵⁶ già nel settembre del 2020, cioè nella fase calda del negoziato finale con l'Unione Europea. Come sappiamo, quel tentativo non approdò a nulla ma successivamente l'Esecutivo del Regno Unito è tornato più volte alla carica cercando, sia in sede negoziale⁵⁷ sia legislativa, di modificare a suo favore le norme che regolano i rapporti commerciali sul Canale d'Irlanda, affermando che il cambiamento fosse richiesto dalle circostanze di fatto che rendevano impossibile il mantenimento dei vecchi equilibri raggiunti⁵⁸.

In questo quadro, l'azione politica più importante compiuta dal Governo britannico è stata la presentazione in Parlamento, il 13 giugno 2022, del *Northern Ireland Protocol Bill 2022-23*⁵⁹. Si tratta di un progetto di legge che consente al Governo di disapplicare unilateralmente, quando lo ritenga necessario⁶⁰ e salvo i casi espressamente esclusi⁶¹, talune parti del Protocollo concordato con l'Unione Europea e del *Withdrawal Agreement*⁶², bloccando i loro effetti diretti

in *Il Mulino*, 2, 2021, pp. 56-68, la quale afferma che «nel processo negoziale è riuscita a proteggere l'unità e l'integrità dell'Unione e del mercato unico. L'Ue non è stata disposta né a fare eccezioni per un Paese in via di uscita, né a modificare radicalmente la propria governance per un Paese terzo. La relazione Regno Unito-Ue non è particolarmente stabile a causa della sfida costituita dall'implementazione del Protocollo sull'Irlanda del Nord e l'impatto della Brexit sull'economia britannica. E non sembra esserci la possibilità di migliorare questa relazione finché Londra sarà così focalizzata sulla difesa della propria sovranità nazionale. Fondamentalmente, la Brexit e il suo esito sono stati l'effetto di uno scontro di modelli per la gestione delle profonde interdipendenze del XXI secolo. L'Ue a 27 ha scelto un modello di condivisione della sovranità nel quadro di trattati, regole e istituzioni condivise. Il Regno Unito, invece, si rifà a un vecchio concetto di sovranità, assoluta e indivisibile».

⁵⁶ Su cui cfr. *supra*, Capitolo V, par. 6.3.

⁵⁷ Cfr. J. CURTIS, *Northern Ireland Protocol: Implementation, grace periods and UE-UK discussions (2021-22)*, in *House of Commons Library*, n. 9330, 11 March 2022.

⁵⁸ Cfr. HM GOVERNMENT, *Northern Ireland Protocol: the way forward*, CP 502, July 2021.

⁵⁹ Su cui cfr. J. CURTIS, D. WEBB, G. COWIE, P. BUTCHARD, D. TORRANCE, *Northern Ireland Protocol Bill 2022-23*, in *House of Commons Library Research Briefing*, n. 09569, 24 June 2022.

⁶⁰ Per esempio, per salvaguardare la «social or economic stability in Northern Ireland»; «the territorial or constitutional integrity of the United Kingdom»; «functioning of the Belfast Agreement»; oppure per la tutela di settori delicati come salute, welfare e ambiente.

⁶¹ Art. 2, Individual Rights; Art. 3, Common Travel Area; Art. 11, North-South Cooperation.

⁶² Il Governo ha accompagnato la presentazione del disegno di legge con un *policy paper* in cui manifestava numerose e pressanti preoccupazioni sul funzionamento del NI Protocol. Cfr. HM GOVERNMENT – FOREIGN, COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE, *Northern Ireland Protocol: the UK's solution*, update 14 July 2022, nella cui introduzione si legge: «The Government has set out the range of issues caused by the Northern Ireland Protocol. These include trade disruption and diversion, significant costs and bureaucracy for traders and areas where people in Northern Ireland have not been able to benefit fully from the same advantages as those in the rest of the United Kingdom. This has contributed to a deep sense of concern that the links between Great Britain and Northern Ireland have been undermined. This document outlines the UK's solution –

sull'ordinamento del Regno Unito, a cominciare dal carattere *enforceable* del Protocollo stesso presso le corti di giustizia⁶³.

La Camera dei Comuni ha esaminato il provvedimento nel mese di luglio, senza portare emendamenti; mentre i Lord lo stanno discutendo nelle settimane a cavallo tra ottobre e novembre⁶⁴.

Naturalmente il disegno di legge pone serissimi dubbi sul piano del rispetto del diritto internazionale⁶⁵, visto che tocca direttamente il contenuto di accordi stipulati con l'Unione Europea, ma il Governo di Sua Maestà si è difeso adducendo l'applicazione della "doctrine of necessity"⁶⁶. Di fronte a questa operazione legislativa, la Commissione UE ha subito minacciato il ricorso a opportune azioni legali che, però, ha messo per qualche tempo in stand-by essendo ripresi negoziati diretti tra le due parti per cercare di addivenire ad una soluzione concordata⁶⁷.

Comunque, al di là dei dettagli tecnici e dei discutibili atteggiamenti politici del Governo britannico, l'avvio dell'iter parlamentare di questo *Bill*⁶⁸ testimonia eloquentemente come la questione nordirlandese, nel contesto della vicen-

fixing the problems so that Northern Ireland can move forward, while protecting the UK and EU markets so that no-one loses out».

⁶³ Per una dettagliata analisi dei contenuti e degli obiettivi del progetto di legge cfr. UK IN A CHANGING EUROPE, *The Northern Ireland Protocol Bill: context and consequences*, 7 October 2022.

⁶⁴ Cfr. N. NEWSON, *Northern Ireland Protocol Bill. HL Bill 52 of 2022-23*, in *House of Lords Library Briefing*, 5 October 2022.

⁶⁵ Sul punto, criticamente, cfr. J. JONES, *The Northern Ireland Protocol, International Law and the Attorney General*, in *U.K. Const. L. Blog*, 30th May 2022, secondo il quale: «Finally, in my view it would not help the government to argue that merely *bringing forward* or tabling unilateral changes to the Protocol, perhaps as a threat or supposed negotiating ploy, would not amount to a breach, but that a breach would arise only if the measures were actually brought into force or triggered. [...] However, I thought then (and still do) that the provisions showed a clear intention, or at least a willingness, to breach international law: why would the government table such measures unless it was prepared to use them (even though in the event it later changed its mind and withdrew them)? That was bad enough then and would be just as bad now».

⁶⁶ Cfr. HM GOVERNMENT – FOREIGN, COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE, *Northern Ireland Protocol Bill: UK government legal position*, 13 June 2022. Secondo il Governo britannico questo stato di cose rientrava nella previsione di cui all'art. 16 del *Northern Ireland Protocol*, una clausola che appunto consente alle parti di sospendere alcune norme del Protocollo qualora ritengano che la sua applicazione condurrebbe a serie difficoltà di ordine economico, sociale o ambientale. Per un'analisi dettagliata di questa clausola del Protocollo cfr. J. CURTIS, *Northern Ireland Protocol: Article 16*, in *House of Commons Library*, n. 9330, 24 November 2021.

⁶⁷ Cfr. EUROPEAN COMMISSION – Press Release, *Commission launches infringement proceedings against the UK for breaking international law and provides further details on possible solutions to facilitate the movement of goods between Great Britain and Northern Ireland*, Brussels, 15 June 2022.

⁶⁸ Salutato con entusiasmo dalle forze politiche unioniste, in particolare dal Dup, ma bollato come disastroso e illegittimo (sul piano del diritto internazionale) dai partiti cattolici, a cominciare ovviamente dal Sinn Féin, e dal *cross-community Alliance*.

da Brexit, non sia stata affatto risolta, nonostante i tentativi e poi gli accordi intervenuti e ratificati⁶⁹. Una vera e propria spina nel fianco per le istituzioni coinvolte e che promette di continuare ad esserlo ancora per molto tempo, anche perché sull'Isola Verde si profilano all'orizzonte ulteriori iniziative che rischiano di creare notevoli preoccupazioni al nuovo Primo Ministro, come vedremo nel prossimo paragrafo dedicato ai pericoli per l'integrità strutturale del Regno Unito.

Dunque, alla luce di tutte le criticità descritte, è possibile affermare che i futuri rapporti tra UK e UE⁷⁰ si profilano densi di conflitti e incognite, e le due parti dovranno mostrare una spiccata volontà collaborativa per evitare la deflagrazione di insanabili contrasti, fonti di danni per entrambe. Come è noto, il futuro è imprevedibile perché soggetto a troppe variabili e quindi non si può escludere nemmeno una sorta di colpo di scena, di quelli che a teatro rendono una rappresentazione gustosa e sorprendente. Tuttavia, nel caso specifico è molto difficile che un eventuale colpo di scena coincida con una marcia indietro del Regno Unito sulla strada della Brexit. Come ribadito più volte, quella vicenda è chiusa e adesso si sta giocando quella della gestione delle conseguenze⁷¹, e non di un irrealistico ripensamento. Più realistica, invece, appare la prospettiva di una rivisitazione e una riscrittura delle loro relazioni nel quadro di un'evoluzione verso un'Europa a due velocità. Una, numericamente ridotta rispetto all'attuale Unione Europea, composta dalle nazioni propense a condivi-

⁶⁹ E allora appare quanto mai opportuno il richiamo di Peter Leyland ad imboccare la strada del tradizionale pragmatismo britannico come una via d'uscita da un vicolo cieco in cui il Regno Unito si è infilato a causa di un'impostazione astratta e ideologica. Cfr. P. LEYLAND, *Devolution Post Brexit: The Perplexity of Multi-Levelled Governance in a Disunited Kingdom*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2021, pp. 729-758.

⁷⁰ Sul tema e sul futuro dell'Unione Europea dopo la Brexit si vedano le ampie analisi e le variegate opinioni contenute in MARTILL, STAIGER (eds), *Brexit and Beyond. Rethinking the Futures of Europe*, cit.

⁷¹ Una partita non meno problematica della precedente, come sottolineato con forza e chiarezza dal Report J. RUTTER, H. WHITE, A. LILLY, *Accountability after Brexit. Parliament and the UK-EU relationship*, in *The Institute for Government*, September 2022, pp. 1-31, nelle cui conclusioni (p. 27) si legge: «After parliament's bruising experiences of the post-referendum period, it is not surprising that many MPs, especially on the Labour benches, want to avoid looking back at Brexit. The government's message that Brexit is done has attraction for many in the Commons, regardless of whether they support the claim. But whatever the government may hope, Brexit is not really done and certainly not going away. There is a lot of evidence that Brexit is causing real problems for business and citizens – some a necessary consequence of the form of Brexit chosen, others unforeseen – but there is also frustration among Brexit supporters that the government has not been nimble enough at identifying and seizing the opportunities it presents. The UK and UK companies are still affected not just by what was agreed in the TCA, but by the way that agreement is being implemented and by future regulatory developments in both areas. The TCA is also not a permanent agreement – as Lord Frost has pointed out, it contains mechanisms for review and rebalancing, which means it will potentially remain a big issue not just for the rest of this parliament but for the next one too».

dere una quota talmente alta di sovranità da dare vita ad una struttura prettamente federale, comprendente anche un Esercito comune; l'altra, a cui aderirebbero i Paesi interessati sostanzialmente a far parte di una grande area di libero scambio, o poco più. Non è ancora un tema strettamente all'ordine del giorno, ma se dovesse diventarlo, magari perché imposto dall'evoluzione di una realtà internazionale che richiede decisioni sempre più rapide ed efficaci che non tollerano la presenza nei Trattati di norme come il diritto di veto, ecco che il Regno Unito potrebbe entrare in questo secondo cerchio più ampio. Forse potrebbe essere davvero l'unico modo per risolvere per sempre le questioni ancora aperte con i loro duraturi rischi di frizioni continue.

2. I rischi per l'integrità del Regno Unito

2.1. La Devolution tra autonomia e secessionismi

Nella teoria delle articolazioni territoriali del potere politico autonomismo e indipendentismo sono spesso descritti come processi alternativi. Così, negli Stati regionalisti, come per esempio la Spagna della Costituzione democratica, oppure in quelli caratterizzati da un federalismo per disgregazione, come nel caso del Belgio dopo il 1993, il riconoscimento delle rispettive autonomie territoriali aveva proprio lo scopo di rispondere alle pressanti istanze di autogoverno provenienti dalle periferie per evitare che queste potessero degenerare e approdare a esiti secessionisti. Naturalmente il dibattito sull'effettiva capacità di questo indirizzo costituzionale di raggiungere il suo obiettivo è sempre vivo e si nutre continuamente di episodi in controtendenza tra loro, riscontrabili facilmente in diverse realtà, compresi i Paesi appena citati⁷². Tuttavia, non vi è dubbio che il *trade off* tra incremento degli spazi di autonomia e affievolimento delle pulsioni disgregatrici dell'unità nazionale sia un classico e tipico approccio, ripetutamente perseguito nella storia del costituzionalismo.

Ebbene, la Devolution britannica fa eccezione anche da questo punto di vista: un profilo che può essere considerato come un aspetto particolare di una più ampia specificità rispetto alle tradizionali categorie. Infatti, le caratteristiche di questa forma di decentramento sono talmente peculiari rispetto ai regionalismi e ai federalismi dei Paesi a Costituzione scritta da porre perfino in dubbio che per descrivere l'esperienza ordinamentale britannica sia corretto ed opportuno utilizzare proprio queste categorie e le relative declinazioni: Stato unitario, Stato delle autonomie, Stato regionale, Stato federale, e così via.

In realtà, le specificità costituzionali britanniche presentano tali peculiarità da consigliare un utilizzo molto parco delle consuete modalità lessicali e concet-

⁷² Sul rapporto tra decentramento e secessione cfr. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Giuffrè, Milano, 2010.

tuali e di non perdere mai di vista la ritrosia della tradizione scientifica d'Oltremanica ad assumere i parametri tipici del costituzionalismo continentale⁷³.

Se questo *caveat* è vero in generale per molte branche del diritto costituzionale, lo è a maggior ragione quando si parla di autonomie territoriali e soprattutto del loro grado di asimmetria, parametro determinante per descriverne i caratteri di fondo⁷⁴. In particolare, la Devolution scozzese, tra le sue diverse peculiarità, presenta da sempre un inestricabile intreccio ideologico e politico tra autonomismo e secessionismo⁷⁵: due opzioni per nulla alternative ma vissute come facce della stessa medaglia, pronte a manifestarsi in momenti diversi in relazione al quadro politico di riferimento, al contesto sociale complessivamente inteso, alle diverse fasi storiche attraversate dal popolo scozzese⁷⁶. In sostanza, strumenti tattici e strategici da utilizzare con la necessaria flessibilità in relazione ai mutamenti di scenario. Un'impostazione certamente riscontrabile nei disegni delle classi dirigenti, ma presente anche nel corpo vivo della società scozzese, o almeno in alcuni suoi ampi settori.

Sulla base di queste premesse, così peculiari e delicate, era impensabile che dapprima la vittoria del *Leave* e successivamente la conclamazione della Brexit non sortissero alcun effetto destabilizzante, in particolare sulle due *country* che avevano premiato il *Remain*. Per Scozia e Irlanda del Nord la collocazione del

⁷³ Le peculiarità del processo devolutivo britannico hanno avuto un impatto notevole anche sulle classiche categorie dottrinarie per la descrizione dei fenomeni autonomistici, tanto da ritenere necessario coniare l'espressione "Stato devoluto". Per una compiuta e dettagliata analisi delle specificità della Devolution britannica cfr. A. TORRE, *Le metamorfosi del governo territoriale (lo Stato devoluto è una nuova forma di Stato?)*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 309-338; ID., *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Cedam, Padova, 2010, pp. 125-169; nonché F. DEL CONTE, *La Devolution nel Regno Unito. Percorsi di analisi sul decentramento politico-costituzionale d'oltremanica*, Giappichelli, Torino, 2011.

⁷⁴ Sul tema cfr. D. BIRRELL, *Devolution and quangos in the United Kingdom: the implementation of principles and policies for rationalisation and democratisation*, in *Policy Studies*, 29, 1, 2008, pp. 35-49.

⁷⁵ «Is there a constitutional path to Scottish independence, and, if so, what it is. "Clearly, yes", from my point of view. [...] More important to me is the conviction that no other path than a constitutional one ought to be taken». Con queste significative parole N. MACCORMICK, *Is There a Constitutional Path to Scottish Independence?*, in *Parliamentary Affairs*, 53, 4, 2000, pp. 721-736 (p. 721), uno dei padri più autorevoli del moderno separatismo scozzese, tracciava il canone fondamentale dell'intreccio tra autonomismo e indipendentismo in Scozia, e cioè il suo carattere concordato dentro i confini dell'ordinamento costituzionale. Un parametro essenziale per capire l'esperienza referendaria di cui ci occuperemo in questo scritto. Per una disamina delle recenti evoluzioni del secessionismo scozzese cfr. J. FOLEY e P. RAMAND, *YES. The Radical case for Scottish Independence*, PlutoPress, London, 2014.

⁷⁶ Queste tematiche vennero magistralmente affrontate da V. BOGDANOR, *Devolution: Decentralisation or Disintegration*, in *The Political Quarterly*, 70, 2, 1999, pp. 185-194.

Regno Unito nell'Unione Europea non era un fatto marginale che riguardava solo i poteri centrali. Al contrario, era un elemento costitutivo proprio della loro appartenenza al Regno Unito.

Per la Scozia la questione si manifestò nel modo più evidente in occasione del referendum indipendentista del 2014, quando tra i temi cruciali della campagna referendaria vi fu la discussione circa l'ingresso nella UE di un eventuale stato autonomo scozzese. Le incognite politiche e giuridiche che avrebbero gravato su quel processo, unite alla considerazione che mantenendo lo status quo sarebbe stata garantita la presenza della Scozia nell'Unione Europea, furono fattori determinanti per convincere gli elettori a votare in maggioranza per il No alla secessione. Decisione che, come sappiamo, venne poi premiata con lo *Scotland Act 2016*, ovvero la punta avanzata del processo devolutivo⁷⁷. Un percorso che la Brexit mette ora di fronte all'ennesima svolta: la pressante richiesta del Governo scozzese a quello britannico di indire un secondo referendum indipendentista⁷⁸.

Per l'Irlanda del Nord il contesto europeo era perfino più pregnante, sia perché coessenziale al quadro costruito dal *Good Friday Agreement 1998* e dalla legislazione conseguente⁷⁹, sia perché garanzia per tutte le parti coinvolte (Stati, istituzioni, partiti politici, corpi sociali e comunità religiose) di appartenere tutte ad un'entità sovranazionale più ampia dentro cui stemperare gli odi, attutire i contrasti, disinnescare i conflitti, e provare a volgere tutto questo in positivo, cioè con forme di collaborazione e cooperazione civile, di cui il sostanziale abbattimento del confine di terra era una sorta di simbolo virtuoso⁸⁰. E poiché non stiamo parlando di una terra facile bensì di un luogo protagonista di una guerra civile lunghissima e cruenta, dove le spinte disgregative sono sempre presenti più o meno sotto traccia, ecco che la Brexit rischia ora di produrre lo stesso effetto di un elefante in una cristalleria⁸¹. Anche qui, il possibile esito a medio termine potrebbe essere costituito da un referendum sulla riunificazione

⁷⁷ Per una riflessione sulla *territorial Constitution* e in particolare sulle ricadute della Brexit sulla situazione scozzese cfr. A. MCHARG and J. MITCHELL, *Brexit and Scotland*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 3, 2017, pp. 512-526.

⁷⁸ Cfr. *infra*, par. 2.3.

⁷⁹ Per non parlare del fondamentale rilievo assunto dai programmi di cooperazione a livello comunitario per lo sviluppo dell'economia dell'Irlanda del Nord, su cui giustamente si sofferma J.O. FROSINI, *Le sfide degli Stati multi-livello. In particolare, il caso dell'Irlanda del Nord*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2021, pp. 631-638.

⁸⁰ Acute riflessioni sul valore identitario e costituzionale dell'abrogazione di quel confine e, per contro, sulle implicazioni sociali e politiche che lo spettro di un suo ritorno comporterebbe si possono leggere in C. GORMLEY-HEENAN and A. AUGHEY, *Northern Ireland and Brexit: Three effects on 'the border in the mind'*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 3, 2017, pp. 497-511.

⁸¹ Tutti i problemi aperti dalla Brexit sullo status dell'Irlanda del Nord, di cui ora devono farsi carico Regno Unito ed Unione Europea, sono trattati in S. DE MARS, C. MURRAY, A. O'DONOGHUE, B. WARWICK, *Bordering two unions. Northern Ireland and Brexit*, Bristol University Press – Policy Press, Bristol, 2018.

dell'Isola irlandese⁸². Quel che è certo, è che per il momento la Brexit ha già prodotto un terremoto politico. Il Democratic Unionist Party non ha mai accettato l'assetto giuridico sancito dal Protocollo concordato da UK con la UE, in particolare per quanto riguarda le regole del commercio che, come abbiamo visto nel capitolo precedente, comportano una sorta di sganciamento dell'Ulster dalla Gran Bretagna. Nel febbraio 2022 il First Minister del DUP, Paul Givan, si dimette per protestare contro il Protocollo e le modalità seguite dalla UE per la sua applicazione fin dai primi giorni successivi all'entrata in vigore. Vengono pertanto convocate per il 5 maggio 2022 le elezioni anticipate per l'Assemblea di Stormont, che vedono la vittoria dallo Sinn Féin: per la prima volta il primo partito è espressione della Comunità cattolica. Seguono lunghi mesi in cui le trattative tra le due principali forze politiche, Sinn Féin e DUP, per la formazione di un Executive rispondente ai criteri di *power-sharing* previsti dal *Good Friday Agreement*, non raggiungono alcun risultato. Nel frattempo era entrata in vigore una legge approvata in febbraio da Westminster che, per favorire la stabilità politica in Ulster, allungava di molto il tempo concesso ai partiti per trovare un accordo⁸³. Il 18 ottobre il Secretary of State for Northern Ireland, Chris Heaton-Harris, dichiara in Parlamento, a nome del Governo del Regno Unito, che il periodo previsto di 24 settimane per le trattative scadrà il 28 ottobre e che non vi sono le condizioni per ulteriori interventi legislativi. Pertanto, in caso di esito negativo, si procederà allo scioglimento dell'Assemblea. E, infatti, poiché giovedì 27 ottobre il DUP si rifiuta ancora di indicare il nome del Deputy First Minister e di partecipare all'elezione dello Speaker e del First Minister⁸⁴, il Secretary Heaton-Harris è costretto a sciogliere l'Assemblea di Stormont e ad annunciare l'indizione di elezioni anticipate per una data ricompresa nelle successive dodici settimane. Tuttavia, nei giorni successivi, dopo una serie di colloqui con le forze politiche e le parti sociali, si rende conto che è opinione diffusa in Ulster che in questo momento una nuova tornata elettorale non servirebbe a sbloccare la situazione. E allora il 21 novembre presenta in Parlamento, a nome del Governo, un Bill che prevede un'ulteriore estensione del periodo di tempo per la forma-

⁸² Cfr. *infra*, par. 2.4. Per una compiuta analisi delle ricadute politiche e istituzionali della Brexit sulla questione nord-irlandese, nonché sul funzionamento della *British Constitution* e della Costituzione della Repubblica d'Irlanda, cfr. O. DOYLE, A. MCHARG, J. MURKENS (eds), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions Under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

⁸³ Si passava da 14 giorni a quattro cicli di 6 settimane ciascuno, rinnovati automaticamente in caso di mancato accordo. Cfr. il Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concerns) Act 2022.

⁸⁴ Contro il parere del Governo di Sua Maestà e nonostante l'appello di un portavoce del Primo Ministro Sunak rivolto al DUP di tornare a Stormont e dare all'Irlanda del Nord istituzioni funzionanti e in grado di fare fronte ai problemi che affliggono la vita delle Comunità. Evidentemente il DUP ha ritenuto più urgente per la Comunità Unionista continuare la protesta contro il Northern Ireland Protocol e portare il tema al centro della campagna elettorale.

zione di un nuovo Esecutivo, fino al 19 gennaio 2023. Westminster lo approva in pochi giorni e il 6 dicembre entra in vigore come *Northern Ireland (Executive Formation etc) Act 2022*. Nonostante tutti questi sforzi, non vi è dubbio che la situazione sia particolarmente intricata e non vi è alcuna assicurazione che si possa sbloccare nel breve volgere di qualche settimana.

In questo quadro politico così instabile e inconcludente la prospettiva di un referendum di riunificazione dell'Isola irlandese non appare più come il miraggio di una minoranza ma si presenta ormai come una delle opzioni praticabili per tagliare i nodi gordiani che affliggono quella terra. I prossimi mesi saranno decisivi in tal senso.

In virtù di tutti questi sviluppi nelle *remainer countries*, il potenziale disgregativo dei due orizzonti resi possibili e concreti dalla Brexit è tanto chiaro quanto drammatico, e tuttavia è opportuno ribadire che si tratterebbe di soluzioni giuridicamente praticabili dentro un ordinamento costituzionale come quello britannico. Avere una *uncodified Constitution* significa anche questo: attribuire alle dinamiche politiche e alle scelte compiute dagli organi costituzionali la celebrazione di consultazioni popolari in grado di decretare la fine di un'esperienza nazionale risalente nei secoli. Un'eventualità espressamente esclusa da alcune Carte continentali, in cui l'indissolubilità dell'integrità territoriale è un valore fondativo protetto dal nocciolo duro della Costituzione, come recita l'art. 5 della Carta italiana o come dimostra la controversa esperienza del referendum catalano del 2017.

Pertanto, trattandosi dell'ennesima specificità britannica che incontriamo in questo lavoro, e in ragione dell'importanza che il tema riveste per il futuro del Regno Unito, ci corre l'obbligo di tracciare alcune linee guida grazie a cui gli eventuali futuri referendum possano evitare di ricadere negli stessi errori di cui ha sofferto il Referendum Brexit. Dall'analisi compiuta in precedenza su quest'ultimo si cercherà di trarre qualche utile indicazione per evitare che un secondo referendum indipendentista scozzese e uno ipotetico sulla riunificazione dell'Irlanda soffrano degli stessi intrinseci difetti palesati da quello sulla Brexit.

2.2. L'abrogazione di EVEL

Prima, però, di addentrarci nell'analisi delle due prospettive referendarie che caratterizzeranno gli orizzonti politici delle due country nei prossimi anni, con tutte le criticità che il reiterato utilizzo delle consultazioni popolari porterà con sé, dobbiamo soffermarci un momento su un cambiamento ordinamentale che la Brexit ha già causato nei rapporti tra Poteri centrali e periferici in tema di procedimento legislativo, e ancora una volta nel senso di cancellare una riforma introdotta in anni recenti⁸⁵, in questo caso per dare una risposta a problemi sol-

⁸⁵ Cfr. A. WAL EUKER, *So long, EVEL and the FTPA: one step forward, one step back?*, in *The Constitution Society Blog*, 30th 2021.

levati nel quadro della *territorial Constitution*. Mi riferisco all'abrogazione di quella particolare innovazione procedurale chiamata EVEL. Vediamo di che cosa si tratta e quali implicazioni comporta questa decisione.

Tutto il problema nasce da una delle asimmetrie più evidenti della Devolution britannica: la mancata regionalizzazione dell'Inghilterra che ha generato la cosiddetta *English Question*⁸⁶.

Nel quadro del processo devolutivo, verso la fine del secolo scorso, il Governo laburista di Tony Blair avvia anche un tentativo di trasformazione in senso regionalista del territorio dell'Inghilterra. Il *Regional Development Act 1998* istituisce le *Regional Development Agencies*, che però assumono la veste di mere strutture di programmazione economica. L'indirizzo autonomistico si fa invece più serio grazie al *Regional Assemblies (Preparation) Act 2003*, con cui il New Labour persegue la trasformazione delle regioni in entità politiche, sulla falsariga delle aree devolute. Tuttavia, appare presto chiaro come il problema di tutta questa operazione politica non sia di natura giuridica o tecnico-procedurale, bensì risieda nella sostanziale assenza di un'identità culturale specifica di ciascuna regione e di un conseguente afflato autonomista. In realtà, l'Inghilterra è portatrice di una millenaria cultura del pluralismo territoriale che, però, da sempre si estrinseca nell'ambito del puntiforme autonomismo locale, cioè il cosiddetto *Local Government*. In questo ambito la tradizione dell'amministrazione territoriale si fonda sull'autogoverno delle singole comunità, in una concezione della natura e del ruolo delle autonomie completamente diversa da quella sottostante al nuovo processo devolutivo, per certi versi perfino alternativa⁸⁷.

La dimostrazione arriva puntualmente l'anno successivo. Viene indetto un referendum a titolo sperimentale nella ipotizzata regione del *North-East* per sondare il consenso popolare a questa innovazione istituzionale⁸⁸. Il responso è però nega-

⁸⁶ Per utilizzare un'eloquente espressione, cara a Robert Hazell: *the hole in the devolution settlement*. Per una ricognizione delle opinioni di questo autore sul tema cfr. R. HAZELL, *Regional Government in England: Three Policies in Search of Strategy*, in S. CHEN, T. WRIGHT (a cura di), *The English Question*, Fabian Society, London, 2000, pp. 29-44.

⁸⁷ Sul ruolo del *Local Government* nella tradizione costituzionale inglese cfr. S. TROILO, *Gli enti locali tra autonomia e integrazione con lo Stato. Il Modello del local government britannico*, Aracne, Roma, 2013 e P. MARTINO, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014. Inoltre, per una riflessione sullo sviluppo del *Local Government* dopo la Brexit cfr. S. TROILO, *Il local government e la Brexit*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2017, pp. 315-337. In virtù di tutte queste specificità inglesi nel panorama britannico, il dialogo tra poteri centrali e autorità locali in una prospettiva riformatrice è ripartito su basi completamente diverse rispetto a quelle immaginate dal New Labour più di venti anni fa. Sul tema cfr. M. SANDFORD, *Devolution to local government in England*, in *House of Commons Library*, n. 07029, 26 March 2020.

⁸⁸ Su cui cfr. S. PAROLARI, *Il referendum nel North-East e il fallimento del progetto regionalista*

tivo e la conseguenza è un blocco *sine die* di altre analoghe prove. In sostanza, viene decretata la mancata riuscita di quella trasformazione: l'Inghilterra rimane un corpo estraneo al processo devolutivo⁸⁹. Questa bocciatura referendaria fu solo lo specchio di una più ampia e profonda avversione culturale: l'Inghilterra non accetta di essere uno dei territori collocati nello scacchiere delle autonomie regionali poiché si ritiene depositaria di una tradizione egemone sulle isole britanniche, sul piano storico, giuridico e politico. Gli inglesi ritengono, a ragion veduta, di avere già, e da secoli, un loro Parlamento, ossia Westminster, e non concepiscono l'idea che possa esistere un'assemblea che si occupi degli affari politici della *country* England separata dal tradizionale Parlamento di Londra.

Come detto, però, la posizione inglese ha finito per generare ulteriori asimmetrie, tra cui la più clamorosa si identifica con la c.d. *English Question*, conosciuta anche come *West Lothian Question*, e con la successiva modifica delle procedure parlamentari denominata con l'acronimo *EVEL* (*English Votes for English Laws*)⁹⁰. La questione trova origine nella constatazione che sulla legislazione relativa alle materie devolute di ciascuna *country* sono competenti i membri delle rispettive assemblee rappresentative, mentre dei problemi che investono unicamente l'Inghilterra, essendo trattati solo a Westminster, si occupano parlamentari provenienti dai quattro angoli del Regno. Giusto per fare un esempio, sulle tematiche prettamente scozzesi legifera il Parlamento di Edimburgo, composto ovviamente da soli membri appartenenti a quella terra, mentre su quelle inglesi esercitano le loro prerogative anche i componenti del Parlamento di Westminster eletti in Scozia.

La discussione su come ovviare al problema si protrasse per qualche anno, a causa della delicatezza politica del tema e di un'obiettivo difficoltà nell'individuazione di una soluzione accettabile. Finché il 22 ottobre 2015 la Camera dei Comuni approvò la modifica del proprio regolamento sulla base di una proposta governativa, che a sua volta riprendeva un punto contenuto nel *Conservative Manifesto* per le *General Elections* di quell'anno. La soluzione consisteva nella previsione, valida per *Government Bills*, *Statutory Instruments* e specifiche mozioni, del principio per cui su norme che dispiegano i propri effetti solo sul-

per l'Inghilterra, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 333-352.

⁸⁹ Per una completa analisi di queste dinamiche istituzionali e politiche cfr. S. PAROLARI, *Il regionalismo inglese: The dark side of devolution*, Cedam, Padova, 2008.

⁹⁰ Per una puntuale ed esauriente spiegazione dei dettagli procedurali di questa riforma cfr. R. KELLY, *English Votes for English Laws*, in *HC Library Briefing Paper*, n. 7339, 20 June 2017. Seriate critiche alla sua coerenza ed efficacia si trovano in D. GOVER, M. KENNY, *Answering the West Lothian Question? A Critical Assess of 'English Vote for English Laws' in the UK Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 71, 4, 2018, pp. 760-782; nonché in B. GUASTAFERRO, *Disowning Edmund Burke? The Constitutional Implications of EVEL on Political Representation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd May 2016.

l'Inghilterra esercitano il diritto di voto unicamente i parlamentari eletti nelle *constituency* inglesi⁹¹.

Dunque, si trattava di una riforma regolamentare voluta dal mondo tory, sia pure cameroniano e *remainer*. E tuttavia, tra gli effetti della Brexit dobbiamo ora annoverare anche l'abrogazione di quella riforma, giudicata dal nuovo corso conservatore come un'inutile complicazione delle procedure parlamentari. Infatti, dapprima, durante il periodo del Covid, il 22 aprile 2020, i Comuni decidono una sospensione degli Standing Orders concernenti questa procedura adducendo l'oggettiva necessità di semplificare i lavori dell'Assemblea, ma successivamente, il 13 luglio 2021, a prescindere da qualsiasi considerazione emergenziale, approvano una mozione proposta dal Governo⁹² che abroga quelle norme regolamentari⁹³.

Effettivamente, nel corso degli anni la soluzione trovata aveva incontrato diverse critiche, anche sul piano della funzionalità rispetto ai lavori parlamentari, e tuttavia la sua cancellazione, non accompagnata da alcuna alternativa⁹⁴, non ha fatto altro che riaprire un'annosa questione che perlomeno EVEL aveva provato a risolvere⁹⁵.

⁹¹ Cfr. CABINET OFFICE, *English Votes for English Laws: An Explanatory Guide to Proposals*, July 2015.

⁹² Michael Gove, Minister of the Cabinet Office, l'8 luglio 2021 rivolge un discorso orale ai Comuni in cui rende noto che: «the Government believe that it has not served our Parliament well and that removing it would simplify the legislative process», e successivamente, il 12 luglio, invia uno Statement con cui fissò chiaramente la posizione del Governo, affermando, tra l'altro, che «The procedure was introduced as more powers were being devolved to the Scottish Parliament and Senedd but does not reflect the unique nature of the UK Parliament and the principle that all parts of the UK should be, and are, represented equally in the UK Parliament. The introduction of the procedure in 2015 added additional stages to the legislative process in Parliament and in doing so introduced complexity to our arrangements and has not served our Parliament well. This Standing Order reform is a sensible change that will ensure the effective operation of the legislative process. Removing English Votes for English Laws does not change the fact that MPs with constituencies in England (and indeed MPs who represent constituencies across the UK) have a strong voice and role in the UK Parliament. It is a fundamental principle that all constituent parts of the United Kingdom should be equally represented in Parliament, and Parliament should deliver for the whole UK. The operation of this procedure (and the constraints on the role of certain MPs) does not support this aim. Rather than maintain this procedure, the Government shall on 13 July bring forward a motion in the House of Commons so that MPs can debate whether the English Votes procedure should be removed from the legislative process».

⁹³ Cfr. HC DEBATE, *English Votes for English Laws*, 13 July 2021, coll. 699 e ss.

⁹⁴ Soluzioni alternative che invece potrebbero essere trovate, per esempio rivisitando i risultati contenuti nel Report finale dei lavori di una Commissione indipendente istituita alcuni anni fa dal *Coalition Government*: cfr. THE MCKEY COMMISSION, *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, March 2013.

⁹⁵ Come osservano anche D. GOVER, M. KENNY, *Deliver us from EVEL? Is the government right to abolish 'English Vote for English Laws'*, in *The Constitution Unit Blog*, 27 June 2021, secondo i quali: «Unloved and complicated as the EVEL procedures are, abolishing them will do nothing to address the growing problem of English consent for the devolved Union, and the lack

2.3. La Scozia verso IndyRef.2

Tornando, invece, ai rischi disgregativi, dunque come tali non atti concreti già in essere come quello appena visto, ma certamente tutt'altro che infondati o campati per aria, una menzione particolare spetta alla richiesta, pressante e reiterata, proveniente dal Governo scozzese, e in particolare, dalla First Minister e leader dell'Snp, Nicola Sturgeon, di celebrare un secondo referendum indipendentista, dopo quello tenuto nel 2014, che in Scozia già chiamano *IndyRef.2*. Un effetto quanto mai diretto della Brexit, proprio perché il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea ha cambiato radicalmente il quadro istituzionale entro cui era maturata la vittoria unionista del 2014⁹⁶.

Come è noto, fin dalla mattinata del 24 giugno 2016, forte del 62% dei suffragi ottenuti in Scozia dal *Remain*, l'Snp ha subito posto al centro del dibattito politico la necessità di restituire la parola al popolo scozzese e ha continuato a ripeterlo negli anni successivi. Nel suo Manifesto per le *General Elections* di dicembre 2019 ha dichiarato esplicitamente l'intenzione del partito di indire un secondo referendum entro il 2020 e su questa base programmatica ha ottenuto 48 seggi ai Comuni sui 59 disponibili. Poi, l'approssimarsi del Brexit Day ha impresso un'ulteriore accelerazione a questo indirizzo politico, come dimostrano la pubblicazione, il 19 dicembre 2019, dell'atteso Report dello Scottish Government sul nuovo referendum indipendentista⁹⁷, nonché l'approvazione, lo stesso giorno, da parte del Parlamento scozzese del *Referendums (Scotland) Act 2020*. La legge, che ha poi ricevuto il *Royal Assent* il 29 gennaio 2020, «provides a general legal framework for referendums within devolved competence, similar to, but in some respects going beyond, the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (which only applies to referendums authorised by Westminster). However, in order to be applied to any particular referendum, further specific authorising legislation is required»⁹⁸. Successivamente, il 21 marzo 2021, il Governo scozzese ha perfino pubblicato un *Draft Independence Referendum Bill*, e il primo aprile 2021 ha ricevuto il *Royal Assent* anche un'altra legge del Parlamento scozzese, lo *Scottish Elections (Franchise and Representation) Act*, volta a disciplinare alcuni aspetti procedurali delle imminenti *Local Elections* e di referendum futuri.

of a distinctive voice for England within the UK's legislative process. The removal of the current precautionary veto right is unlikely to help with the potential legitimacy crisis that would arise if the legislative preferences of England's representatives are overruled by a future British government. Whatever the future of EVEL itself, the wider issue of how England should be represented within British parliamentary government systems is not going away».

⁹⁶ Cfr. *supra*, Capitolo IV, par. 6.1.

⁹⁷ THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Scotland's Right to Choose. Putting Scotland's Future in Scotland's Hands*, OGL, Edinburgh, 19.12.2019.

⁹⁸ C. MCCORKINDALE, A. MCHARG, *Constitutional Pathways to a Second Scottish Independence Referendum*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th January 2020.

Durante questi anni i Primi Ministri britannici che si sono succeduti a Downing Street hanno avuto buon gioco a rigettare questa ipotesi osservando che finché fossero stati aperti i negoziati con la UE il Regno Unito non avrebbe potuto permettersi di indebolire la propria forza negoziale con un referendum che ne avrebbe messo in gioco addirittura l'integrità. Però, mentre Theresa May si era limitata a spostare in avanti il momento in cui il tema avrebbe potuto venire all'ordine del giorno del dibattito politico nazionale, Boris Johnson non solo ha ripetutamente ribadito che quell'impedimento avrebbe continuato a valere durante il periodo di transizione stabilito dal *Withdrawal Agreement 2019*, ma anche dopo lo spirare del *Transition Period* e la stipulazione del *UK-EU Trade and Cooperation Agreement* ha sempre sostenuto che, siccome il popolo scozzese ha già avuto la possibilità di esprimersi con il referendum indipendentista del 2014, nei prossimi anni non si terranno altre consultazioni sull'appartenenza della Scozia al Regno Unito. Posizione ufficialmente già assunta in una lettera alla First Minister del 14 gennaio 2020. E del resto anche il Partito laburista è contrario, per lo meno *medio tempore*, come precisato nel suo Manifesto 2019.

Tutto sommato, in questi anni Nicola Sturgeon, di fronte a tale stato di cose e alle contrarietà dei poteri e dei partiti centrali, ha sostanzialmente accettato la condizione di *stand-by*, sia perché le loro motivazioni avevano un'oggettiva fondatezza, sia perché non ha mai voluto dare per scontato che alla fine la Brexit ci sarebbe stata davvero, prova ne siano le aspre battaglie condotte dal Gruppo Snp ai Comuni. Comunque, le istituzioni devolute scozzesi ora sembrano appunto molto determinate a tenere viva la questione e a preparare il terreno giuridico su cui costruire la consultazione referendaria, nella convinzione che presto arriverà il momento in cui il Governo di Londra dovrà acconsentire alla sua celebrazione.

Le *Local Elections* tenute il 6 maggio 2021 hanno contribuito a fornire nuove energie all'opzione indipendentista grazie alla vittoria dell'Snp⁹⁹. È vero che il partito nazionalista ha ottenuto 64 su 129, fermandosi dunque a un seggio dalla soglia della maggioranza assoluta, e tuttavia bisogna considerare che i meccanismi dell'Additional Member System, il sistema elettorale previsto per il Parlamento di Edimburgo, rendono tecnicamente piuttosto difficile il raggiungimento di quell'obiettivo anche per una forza politica che raccoglie il 44,2% dei voti, proprio perché pensato e strutturato per allontanare la prospettiva, tipicamente inglese, di un partito maggioritario in grado di impostare da solo un indirizzo politico di legislatura, e di un'altra forza parlamentare a rappresentare l'opposizione "ufficiale". Ma al di là delle technicalità elettorali, la spinta indipendentista è stata massiccia e corroborata dal buon risultato conseguito dallo Scottish Green Party (8 seggi, con il 4,7% dei voti), che si è già espresso a favore della secessione scozzese.

⁹⁹S. TIERNEY, *The Scottish Parliamentary Elections in the "Second Referendum" Debate*, in U.K. Const. L. Blog, 10th May 2021.

Successivamente la First Minister ha impresso alla vicenda un'ulteriore accelerazione, forse non particolarmente efficace sul piano giuridico ma molto significativa su quello politico. In un discorso tenuto al Parlamento di Holyrood il 28 giugno 2022 ha annunciato che *IndyRef.2* si terrà il 19 ottobre 2023, e che per superare la contrarietà del Governo britannico ha incaricato il Lord Advocate di investire la Corte Suprema del Regno Unito della questione se la materia referendaria debba intendersi come esclusivamente riservata alle istituzioni centrali o se invece non sia conforme a Costituzione anche una decisione unilaterale degli organi devoluti che indicessero un referendum popolare avente un valore meramente consultivo¹⁰⁰. Una mossa che consente al Governo scozzese di tenere alta la tensione sull'argomento e di mostrare la propria indefessa determinazione nel perseguire il raggiungimento del risultato¹⁰¹.

In realtà, il tema della praticabilità della via giudiziaria viene ampiamente discusso da anni in Scozia¹⁰². Durante il periodo della Brexit e in considerazione delle chiusure dei Governi conservatori verso la prospettiva di un secondo referendum sull'indipendenza, ha preso forma un vivace dibattito, tra i giuristi, nel mondo politico e nell'opinione pubblica, sull'eventualità di intraprendere una strada verso la consultazione referendaria non concordata con le istituzioni di Londra, anche se bisogna sottolineare che la maggior parte degli osservatori ha sempre teso ad escludere la legittimità costituzionale di questa prospettiva. Infatti, secondo la dottrina più accreditata un eventuale strappo da parte delle istituzioni devolute, con l'indizione di un referendum tramite un atto legislativo unilaterale, potrebbe presentare diversi profili di incostituzionalità. Perfino secondo McCorkindale e McHarg, che certamente non possono essere tacciati di simpatie verso le chiusure conservatrici:

¹⁰⁰ Cfr. K.A. ARMSTRONG, *A Matter for Another Day? Will the Supreme Court Accept the Lord Advocate's Independence Referendum Reference*, in *U.K. Const. L. Blog*, 29th June 2022. Tecnicamente il *Reference* è stato proposto dal Lord Advocate sul testo di un progetto di legge annunciato dal Governo scozzese lo stesso 28 giugno. In particolare, l'oggetto specifico della procedura incardinata di fronte alla UKSC è la Section 2, ossia il cuore dello *Scottish Independence Referendum Bill*, che riproduce esattamente il contenuto della Section 1 dello *Scottish Independence Referendum Act 2013*. La domanda posta dal Lord Advocate alla UKSC è la seguente: «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) [of the SA]?».

¹⁰¹ Sul tema si veda la discussione tra C. MCCORKINDALE, *The Lord Advocate's role in vetting bills for legislation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th July 2022 e I. JAMIESON, *The Lord Advocate's Role in Vetting Bills in the Scottish Parliament for Legislative Competence: A Reply to Chris McCorkindale*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25th July 2022.

¹⁰² Cfr., tra le sedi di dibattito più ricche e autorevoli, lo *UK Constitutional Law Group 2012*, con il relativo Blog.

For a referendum to have this legitimacy, it must have the confidence of all of those that it would effect. This means not just the UK Government acknowledging and respecting the Scottish Government's mandate, but the Scottish Government and UK Government seeking to agree the proper lawful basis for the referendum to take place. As a matter of UK constitutional law, Scotland can only become independent with the agreement of the UK Parliament¹⁰³.

Dunque, la tendenza maggioritaria nel dibattito ritiene che solo un referendum concordato offra a priori tutte le garanzie sulla sua legittimità giuridica. E tuttavia, ciò non ha impedito a studiosi e istituzioni di formulare qualche ipotesi sulla legittima percorribilità anche di strade alternative¹⁰⁴. Vediamo in quali termini, sostanziali e procedurali, partendo dal dettato dello *Scotland Act 1998*, l'atto normativo di riferimento in questo ambito. Secondo la Section 29(1) «An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament», e ai sensi della Section (2)b, una disposizione è fuori dalle competenze legislative del Parlamento di Edimburgo se «relates to reserved matter»¹⁰⁵. Queste materie sono elencate nello Schedule 5, nella cui Part 1, dedicata alle previsioni generali relative alla *British Constitution*, al punto 1(b) è inclusa «the Union of the Kingdoms of Scotland and England». Inoltre, la Section 29(3) si preoccupa di fornire un parametro interpretativo circa il significato di «reserved matter», precisando che qualsiasi dubbio sul fatto che la disposizione di un atto del Parlamento scozzese riguardi o meno una materia riservata alla disciplina di quello di Westminster deve essere risolto «by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances».

Il punto cruciale consiste proprio in una diversa valutazione del valore concreto di “scopo” ed “effetto”. I rispettivi Governi di Regno Unito e Scozia concordano sull'impossibilità per il Parlamento scozzese di decretare unilateralmente la fine dell'Unione, ma divergono sull'opinione che una qualunque legislazione in tema di referendum sia da considerare di per sé «related to reserved matter»¹⁰⁶. Il primo propende per questa interpretazione, mentre a parere dello Scottish Government il Parlamento di Holyrood potrebbe legittimamente votare una legge che chiamasse il popolo scozzese ad una consultazione dotata di un valore meramente consultivo, poiché qualunque risultato ne scaturisse non avreb-

¹⁰³ Cfr. MCCORKINDALE, MCHARG, *Constitutional Pathways to a Second Scottish Independence Referendum*, cit.

¹⁰⁴ I. HALLIDAY, *Can the Scottish Parliament Legislate for a Second Independence Referendum?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th February 2020.

¹⁰⁵ Sul tema cfr. D. TORRANCE, *Reserved matters in the United Kingdom*, in *House of Commons Library Research Briefing*, CBP8544, 24 June 2022.

¹⁰⁶ Cfr. D. TORRANCE, *Scottish independence referendum: legal issues*, in *House of Commons Library*, CBP9104, 3 August 2022.

be alcuna incidenza diretta sull'ordinamento e, dunque, sull'Unione di Scozia e Inghilterra, senza violazione dei principi devolutivi.

In passato questa lettura ha incontrato il supporto di una parte autorevole della dottrina costituzionalistica¹⁰⁷, ma oggi gli studiosi sembrano molto più cauti, anche tra alcuni di coloro che si erano espressi in tal senso¹⁰⁸. Tuttavia, non si può non rilevare come un'ipotesi di questo tipo non avesse mai ricevuto un esplicito scrutinio da parte delle Corti nel corso di questi anni¹⁰⁹. Pertanto, in caso di reiterato rifiuto del Governo del Regno Unito alla concessione di un referendum concordato, il Governo scozzese avrebbe potuto essere indotto a forzare la situazione incardinando l'ultimo *Scottish Independence Referendum Bill*¹¹⁰ nel Parlamento di Holyrood per avviare l'iter legis, e accettando la prospettiva di difendere l'eventuale legge di fronte alla Corte Suprema, soprattutto se quest'ultima avesse lasciato anche qualche pur timido spiraglio interpretativo nel *Reference* chiesto dal Lord Advocate¹¹¹. Il relativo *hearing* si è tenuto nei giorni di martedì 11 e mercoledì 12 ottobre 2022. Sono state udienze molto lunghe e complesse, in cui il Lord Advocate per il Governo scozzese e il Lord Advocate General per quello di Londra hanno potuto illustrare tutte le rispettive argomentazioni. Al termine, il Presidente della Corte Suprema, Lord Reed, ha comunicato che, poiché la documentazione da esaminare consta di più di 8.000 pagine, è probabile che passeranno alcuni mesi prima di emettere la sentenza. In

¹⁰⁷ Cfr., come esempio particolarmente autorevole, MacCormick, *Is there a constitutional path to Scottish independence?*, cit., p. 726.

¹⁰⁸ TIERNEY, *The Scottish Parliamentary Elections in the "Second Referendum" Debate*, cit.

¹⁰⁹ Per un'analisi giurisprudenziale da cui trarre utili considerazioni sulla praticabilità della via giudiziaria presso la Corte Suprema cfr. D. TORRANCE, *'The festering issue' – the legality of a second independence referendum*, in *The Constitution Unit Blog*, 20 June 2022, che opportunamente ammonisce: «It is important when considering this issue to separate political arguments from legal ones. Consideration of electoral mandates or the "sovereignty of the Scottish people" are unlikely to detain the Supreme Court for long. Rather it will consider the plain words of the Scotland Act 1998 and relevant case law».

¹¹⁰ È interessante notare che questo progetto di legge, a differenza dell'Act del 2013 sulle cui basi si tenne il referendum del 2014 e del *Draft* del 2021 citato in precedenza, contiene una clausola per esplicitare il valore meramente consultivo di *IndyRef.2*, riprendendo così alcune suggestioni emerse nel dibattito dottrinale: «1. Purpose of this Act. The purpose of this Act is to make provision for ascertaining the views of the people of Scotland on whether Scotland should be an independent country». Un evidente tentativo del Governo scozzese di alleggerire il carattere ultimativo del pronunciamento popolare, che tuttavia non può di per sé superare a priori il tema della competenza del Parlamento scozzese a legiferare su questa materia, come appunto poi confermato dalla stessa Corte Suprema. Sul punto cfr. L. TRUEBLOOD, *What is the 'purpose' of the Scottish Independence Referendum Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11th October 2022; nonché D. TORRANCE, *Scottish independence referendum: legal issues*, in *House of Commons Library*, CBP9104, 19 October 2022, p. 102.

¹¹¹ I termini giuridici del *Reference* sono puntualmente ricostruiti in A. McDONALD, *Case Preview: Reference by the Lord Advocate in relation to the Scottish Independence Referendum Bill*, in *UKSC Blog*, 3 October 2022.

realtà i tempi sono stati più celeri del previsto poiché già il 23 novembre 2022 la Corte Suprema ha emesso la sua sentenza¹¹², con cui ha cancellato ogni velleità scozzese di poter celebrare un qualunque referendum giuridicamente legittimo senza il consenso di Londra. Il cuore della pronuncia è tanto lineare quanto definitivo ed è sintetizzabile nei seguenti termini: lo *Scotland Act* pone il referendum dentro la categoria delle *reserved matters*; pertanto, in assenza di un atto che intervenga su questa materia nel caso specifico (come invece fu nel 2014 con la *Section 30* concordata tra le parti, di cui parleremo tra poco), il Parlamento scozzese non ha il potere di legiferare sull'indizione di un referendum, nemmeno se dichiaratamente consultivo poiché, riconosce la Corte, non esistono referendum privi di conseguenze concrete.

Dunque, si tratta di una *road map* ancora remota e solo eventuale, ma di cui in Scozia si dibatte seriamente poiché è opinione comune che l'Snp e il Governo scozzese batteranno comunque tutte le strade possibili per giungere ad un pronunciamento popolare, anche se, alla luce di questo *Reference*, dovranno rassegnarsi a perseguire una qualche forma di accordo con il Governo del Regno Unito: molto difficile con i Conservatori, forse meno proibitivo in caso di ritorno dei Laburisti a Downing Street.

Ebbene, alla luce di tutti questi sviluppi e di altri che potrebbero intervenire nel prossimo futuro, appare opportuno proporre qualche breve riflessione sul parallelismo intercorrente tra consultazioni referendarie, appunto per capire se e come l'eventuale *IndyRef.2* possa andare esente dalle criticità sofferte da quello Brexit.

Il punto da cui partire è la constatazione di come la natura del referendum indipendentista scozzese del 2014 fosse molto simile a quella del successivo Referendum Brexit e pertanto non fosse in grado di per sé di stabilire la struttura delle nuove relazioni tra una Scozia indipendente e la parte rimanente del Regno Unito. Proprio questo complesso di relazioni sarebbe stato l'oggetto di un futuro negoziato tra Edimburgo e Londra, con tutti i problemi e le incognite del caso, come dimostra appunto la vicenda Brexit. La vittoria del No il 18 settembre 2014 ha impedito a queste criticità di manifestarsi, ma il problema si ripresenterebbe negli stessi termini se il secondo referendum indipendentista fosse costruito con le stesse caratteristiche. Pertanto, qualora tutte le parti in causa trovassero un accordo sull'opportunità di indire un referendum che riproponesse il tema dell'appartenenza della Scozia al Regno Unito, le regole istitutive dovrebbero tenere conto delle difficoltà causate dall'asimmetricità del quesito sulla Brexit ed essere quindi pensate per scongiurarle.

L'accordo politico intercorso nel 2012 tra Alex Salmond, all'epoca leader dell'Snp (poi dimessosi a seguito della sconfitta referendaria), e il Primo mini-

¹¹² [2022] UKSC 31: *Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 on Schedule 6 to the Scotland Act 1998*.

stro David Cameron, era limitato all'individuazione di un percorso istituzionale volto a garantire la legittimità e la validità del referendum. Sul piano giuridico l'accordo prevedeva l'attivazione di un *Section 30 Order*. Il riferimento è alla Sezione 30 dello *Scotland Act 1998*, che alla Subsection (2) consente, qualora si renda necessario modificare l'estensione delle competenze legislative definite nella legge, mediante un apposito decreto (c.d. *Section 30 Order*, appunto) che: «Her Majesty may by Order in Council make any modifications of Schedule 4 or 5 which She considers necessary or expedient».

Lo stesso accordo, però, non stabiliva nulla rispetto alle conseguenze di un risultato favorevole all'indipendenza. In quel momento, infatti, era interesse di entrambe le parti evitare di scendere su questo terreno, preferendo lasciare nell'ombra il tema della regolamentazione dell'eventuale divorzio e del successivo "buon vicinato". Pertanto, anche in quella occasione venne generato un quesito tanto semplice quanto implicitamente asimmetrico: *Should Scotland be an independent country?* La prevalenza del No avrebbe mantenuto lo status quo, mentre quella dello Yes avrebbe avuto come unica conseguenza immediata la manifestazione di volontà del popolo scozzese di lasciare il Regno Unito, ma senza altre indicazioni.

La similitudine schematica con il Referendum Brexit del 2016 appare manifesta. Tuttavia, è opportuno porre nella dovuta evidenza come esista tra le due vicende una differenza fondamentale che dovrebbe indurre le parti a cambiare indirizzo rispetto al 2014.

Il Referendum Brexit fu indetto in virtù di una decisione politica autonoma del Regno Unito, adottata secondo le proprie procedure costituzionali. L'Unione Europea è stata controparte del Governo britannico in un negoziato, insistentemente richiesto da quest'ultimo, finalizzato al mutamento della *membership* del Regno Unito (Cameron-Tusk Agreement), ma non ha avuto alcun ruolo né nella decisione di tenere un referendum dopo la stipulazione di quell'Accordo (e anzi ne avrebbe fatto volentieri a meno), né nella costruzione del quesito o delle regole strutturali che lo accompagnavano.

Un secondo referendum secessionista scozzese, invece, troverebbe una sicura e indiscutibile base di legittimità solo a seguito di un accordo politico tra i governi scozzese e britannico, poi implementato da un percorso giuridico condiviso che a sua volta vedrebbe coinvolti i due Parlamenti e i due Governi, proprio come accadde nel 2012-2014 (prescindendo da qualunque considerazione sulla praticabilità dell'ipotesi opposta, cioè di un referendum non concordato).

Dunque, in questo contesto il Regno Unito non sarebbe uno spettatore esterno del referendum scozzese come invece lo è stata l'Unione Europea rispetto a quello Brexit. E allora, è possibile affermare che la possibilità di scongiurare un quesito asimmetrico per *IndyRef.2* dipende essenzialmente dalla portata di quell'eventuale accordo politico. Se avesse le stesse caratteristiche dell'*Edinburgh Agreement* del 15 ottobre 2012, la consultazione referendaria soffrirebbe inevitabilmente del medesimo difetto, potenzialmente molto pericoloso per la suc-

cessiva definizione dei rapporti tra Scozia e Regno Unito. Se, al contrario, si facesse carico di definire a priori alcuni punti fondamentali relativi ai rapporti futuri, l'elettore scozzese si troverebbe di fronte ad un'alternativa verso cui esercitare un orientamento consapevole: o mantenere la Scozia all'interno di un Regno Unito fuori dalla UE, oppure separarsi da esso dando vita ad una relazione di *good neighbourhood* sulla base di alcuni punti fermi preventivamente fissati tra le due parti, e magari con la prospettiva di aprire in tempi brevi un negoziato con la UE per l'ingresso della Scozia come nazione autonoma e indipendente¹¹³. E tra i molteplici punti cruciali e qualificanti da definire non vi è dubbio che alcuni spiccherebbero per importanza.

L'assetto costituzionale: la vittoria dell'opzione indipendentista comporterebbe la cancellazione dell'Atto di Unione del 1707? In caso di risposta affermativa, l'effetto immediato sarebbe una sorta di ritorno all'Unione personale dei due regni successiva al 1603? Ovvero, con due Parlamenti pienamente sovrani sui rispettivi territori e una Corona in comune, per lo meno fino ad un eventuale ulteriore referendum scozzese avente ad oggetto l'opzione tra Monarchia e Repubblica.

Il piano economico-finanziario: quale futuro per l'attuale *currency* in comune? Come è noto, la Scozia, tramite alcune sue banche, batte una moneta, la Sterlina scozzese, che si pone in un rapporto paritario con il GBP stampato dalla Bank of England. Ma ovviamente questo rapporto è strettamente legato al fatto di essere parte dello stesso Stato. Gli scozzesi vorrebbero ancora conservarlo, anche se magari in via transitoria fino ad un eventuale ingresso nell'Euro? E gli inglesi lo consentirebbero? Inoltre, è evidente che andrebbero fissati alcuni criteri di massima circa la spartizione delle rispettive quote di debito pubblico. E infine, come trattare i futuri proventi del petrolio del Mare del Nord: tutti scozzesi, magari con la previsione di un indennizzo per le altre *Country* del "vecchio" Regno Unito? Oppure da suddividere, e in che modo?

Tutti questi nodi, e molti altri ancora, dovrebbero essere sciolti prima di intraprendere il percorso giuridico per l'indizione del referendum, una consultazione che in questo modo non solo consentirebbe un voto consapevole da parte dei cittadini ma che non soffrirebbe di alcuna incertezza sulla propria natura giuridica poiché entrambe le parti le avrebbero fornito un carattere pienamente «advisory and mandatory». E sarebbe altresì opportuno che i contenuti di questo accordo preventivo fossero fissati proprio negli atti giuridici prescelti dalla procedura concordata per l'indizione del referendum, appunto come avvenne nel 2011 con quello sul sistema elettorale¹¹⁴.

¹¹³ Cfr. A. SALAMONE, *What would it take for Scotland to rejoin the EU as an independent state*, in *Lse Brexit Blog*, 3rd February 2020, nonché A. PAUN, J. SARGEANT, J. KANE, M. THIMONT JACK, K. SHUTTLEWORTH, *Scottish independence: EU membership and the Anglo-Scottish border*, Institute for Government, London, March 2021.

¹¹⁴ Altrimenti, come riconosce A. YOUNG, *Will Scotland hold an independence referendum in October 2023?*, in *Constitutional Law Matters Blog*, 29 June 2022: «Even if the people of Scotland

Per completare il quadro delle garanzie referendarie e per marcare ulteriormente le differenze rispetto alla problematica esperienza della Brexit, a fronte di una manifestazione di disponibilità a questo accordo politico messa in evidenza dal Governo britannico, il Governo di Edimburgo dovrebbe accettare di proporre l'introduzione nella legge istitutiva di *IndyRef.2* di una maggioranza speciale per l'attivazione dell'opzione secessionista: non la mera maggioranza dei votanti bensì quella assoluta calcolata sul numero degli aventi diritto, o per lo meno di una *threshold* pari al 40%, come del resto fu previsto in occasione della consultazione che si tenne nel 1979 sull'avvio del processo devolutivo. In presenza di una scelta così drammatica, la fine dello status quo dovrebbe godere di un consenso radicato nella qualità e indiscutibile nella quantità, e non essere lasciato alle dimensioni occasionali del *Turnout*. Naturalmente queste soluzioni renderebbero più difficile la vittoria indipendentista e aumenterebbero le probabilità di un fallimento dell'intera operazione, come in effetti accadde nell'occasione appena richiamata della fine degli anni Settanta. E tuttavia proprio la loro presenza fornirebbe alla vittoria secessionista una legittimazione politica solidissima e indiscutibile, così da poter essere serenamente accettata anche da quella parte non trascurabile della società scozzese che la considera un'opzione avventurosa.

Insomma, un referendum totalmente concordato tra le parti nei presupposti, nelle regole di funzionamento e nell'implementazione del risultato, fondato sulla piena consapevolezza di un elettorato maturo e in grado di decidere sullo snodo cruciale per il proprio futuro¹¹⁵.

2.4. L'Irlanda del Nord e l'orizzonte del Border Poll

Come già ricordato, anche l'Irlanda del Nord si è espressa a maggioranza per il *Remain* al Referendum Brexit del 2016, mostrando la sua avversione a lasciare l'Unione Europea e a mettere in discussione il *framework* che la comune *membership* di Regno Unito e Repubblica di Irlanda garantiva agli Accordi di Pace che nel 1998 avevano posto fine ai *Troubles*. Pertanto, la Brexit potrebbe creare anche qui le condizioni politiche per un distacco dell'Ulster da UK e tuttavia rispetto alla vicenda scozzese la questione nord-irlandese si presenta in termini assai diversi. Per certi versi più lineari, per altri più complicati. Infatti, se la pro-

voted in favour of independence, there would still have to be negotiations between the Westminster Government and the Scottish Government as to how this would be achieved. If the Brexit process has taught us anything, it is that it is not easy to change long-standing legal relations!».

¹¹⁵ Per capire la visione complessiva del futuro della Scozia e dell'importanza che riveste *IndyRef.2* per il suo indirizzo politico, si possono leggere i seguenti Report: THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Building a New Scotland. Independence in the Modern World. Wealthier, Happier, Fairer: Why Not Scotland?*, OGL, Edinburgh, June 2022; ID., *Building a New Scotland. Renewing Democracy through Independence.*, OGL, Edinburgh, July 2022.

spettiva di *IndyRef.2* è fondata innanzitutto su un'ipotesi di accordo politico tra i Governi di Edimburgo e Londra che individui un percorso normativo *ad hoc* in assenza di una previsione dell'ordinamento giuridico, nel caso dell'Ulster il quadro si presenta in maniera completamente diversa poiché esiste già una procedura appositamente costruita per celebrare un referendum sulla riunificazione dell'Irlanda, naturalmente in presenza di determinate condizioni, anche se piuttosto indefinite e difficili da rilevare¹¹⁶.

Il *Good Friday Agreement 1998* sancisce alcuni principi cardine. Nel capitolo del testo denominato *Constitutional Issues* tutte le parti in causa che partecipano all'Accordo riconoscono la legittimità di qualunque libera scelta adottata in futuro dal popolo nord-irlandese circa il proprio assetto costituzionale, compresa la decisione, da prendere a maggioranza, sull'appartenenza al Regno Unito o all'Irlanda unificata. All'art. 1 (iv) viene sancito che spetta solo agli irlandesi, sui due lati dell'Isola, esprimersi in tal senso, con un voto libero e contestuale; e qualora questa ipotesi si verificasse «it will be a binding obligation on both Governments to introduce and support in their respective Parliaments legislation to give effect to that wish».

Successivamente il *Northern Ireland Act 1998* ha precisato alcuni aspetti procedurali. In particolare, lo Schedule 1, all'art. 1, stabilisce che il Secretary of State chiamerà un referendum in Ulster sulla riunificazione dell'Irlanda «if at any time it appears likely to him that a majority of those voting would express a wish that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland».

Come si vede, norme di grande importanza e che tuttavia suscitano diversi interrogativi sulla loro interpretazione, generando non poche incertezze su entrambi i lati dell'Isola. Come ebbe a osservare la High Court of Belfast nel caso McCord [2018] NIQB 106: «the holding of a border poll involves extremely complex political considerations and if not carefully handled taking account of prevailing circumstances it could give rise to great instability».

Il primo motivo di dubbio riguarda proprio le modalità di attivazione del referendum e la discrezionalità del potere del Secretary of State. Sulla base di quali parametri egli dovrà avviare la procedura per la celebrazione referendaria? Tra le diverse ipotesi evocate: i sondaggi di opinione, un'eventuale *Catholic majority* sancita da un censimento, una maggioranza nazionalista all'Assemblea di Stormont o comunque un voto dell'Assemblea stessa che chieda o appoggi un referendum di questo tipo¹¹⁷. Come si vede, condizioni che lasciano un ampio

¹¹⁶ Per una completa disamina di tutti i profili giuridici connessi con questa tipologia di referendum cfr. WORKING GROUP ON UNIFICATION REFERENDUMS ON THE ISLAND OF IRELAND, *Final Report*, The Constitution Unit, May 2021.

¹¹⁷ A. WHYSALL, *A Northern Ireland Border Poll*, The Constitution Unit – University College London, London, 2019, pp. 6-7.

marginale di discrezionalità politica al Governo britannico. E anche sull'altro lato dell'Isola le incertezze non sono poche, a cominciare da quale tipologia di referendum dovrebbe essere applicata visto che entrambe quelle previste in Costituzione non sembrano adeguate.

Ma al di là di questi problemi procedurali, si pone anche in questo caso una questione relativa alla natura giuridica del referendum e alla relazione tra la sua struttura e le dinamiche politiche. In sostanza, sarebbe importante capire «how such a referendum could be integrated with processes in Northern Ireland and the United Kingdom in a way that does not reproduce the Brexit model of leaving fundamentally important choices to be made after the referendum»¹¹⁸.

Da una parte, non vi è dubbio che questo *Border Poll* presenti notevoli differenze rispetto al Referendum Brexit. Come detto, la procedura non è stabilita da una legge del Parlamento di Westminster ed esiste un esplicito obbligo dei due Governi a dare un seguito legislativo al risultato referendario. Dunque, siamo di fronte ad un quadro innovativo rispetto al principio della sovranità parlamentare, che supera tutte le diatribe sui caratteri *advisory*, *mandatory*, *legally binding*, e così via, che abbiamo analizzato in precedenza.

Dall'altra, però, continuano a permanere alcune incognite rispetto alla consapevolezza degli elettori circa le conseguenze della loro scelta sugli assetti costituzionali futuri¹¹⁹. In particolare, ci si potrebbe domandare quale sarebbe il destino della Devolution nord-irlandese: fuori dall'ordinamento britannico avrebbe ancora un senso? La Repubblica di Irlanda sarebbe disposta a trasformare il proprio ordinamento in ragione delle specificità dell'Ulster? Nel concreto, di quali garanzie godrebbero i cittadini unionisti di fronte ad una vittoria dello schieramento nazionalista?

Tutti questi interrogativi, e tanti altri che si potrebbero formulare, dimostrano come anche in questo caso un risultato che modificasse lo status quo comporterebbe necessariamente un negoziato tra tutte le parti in causa, ovvero tra le istituzioni centrali del Regno Unito, quelle devolute dell'Irlanda del Nord e quelle della Repubblica di Irlanda¹²⁰. Inoltre, la delicatezza della materia consiglierebbe un coinvolgimento anche delle parti politiche in gioco, a prescindere dal loro grado di rappresentatività istituzionale. Ora, come si vede, si tratterebbe dello stesso contesto che portò alla stipulazione del *Good Friday Agreement 1998*. E allora, per evitare qualunque rischio di un salto nel buio, forse sarebbe meglio che questi negoziati fossero tenuti prima dell'eventuale referendum, cioè avviati nel momen-

¹¹⁸ O. DOYLE, *Processes for Irish Unification: Perspectives from Irish Constitutional Law*, in *IACL-AIDC Blog*, 20 February 2020.

¹¹⁹ O. DOYLE, *Northern Ireland border poll must avoid pitfalls of Brexit Referendum*, in *Lse Brexit Blog*, 1 July 2019.

¹²⁰ E. TANNAM, *Irish Government's Role in Calling a Unification Referendum*, in *IACL-AIDC Blog*, 10 March 2020.

to stesso in cui il Secretary of State si convincesse che sono maturate le condizioni per la sua indizione, ai sensi della normativa sopra richiamata.

La definizione preventiva dei futuri assetti costituzionali avrebbe tre vantaggi: consentire agli elettori di esprimersi con piena cognizione di causa, evitare tensioni politiche e sociali dopo la celebrazione del referendum (qualunque fosse il risultato, proprio in considerazione della chiarezza delle opzioni in gioco), definire un quadro giuridico valido anche per il futuro in caso si ripresentino i presupposti per una nuova deliberazione referendaria.

Insomma, il *Northern Ireland Border Poll* è certamente una prospettiva giuridicamente più ordinata del Referendum Brexit, ma da quest'ultima esperienza dovrebbe trarre buoni insegnamenti per evitare inutili rischi per i cittadini coinvolti.

3. Diritti e giurisdizione

3.1. Il ritorno della political constitution e le ricadute sul judicial review

Un evento epocale come la Brexit non poteva produrre conseguenze solo sul piano dei rapporti istituzionali, ma era facilmente prevedibile che dispiegasse i suoi effetti anche sul grande tema dei diritti fondamentali delle persone e delle procedure giurisdizionali. Come detto in precedenza, sembra riaffacciarsi con rinnovato vigore una specifica idea di costituzionalismo, parzialmente antitetica a quella promossa dall'Unione Europea nell'ambito del processo d'integrazione e notoriamente invisibile alla parte più conservatrice della politica britannica. Un'idea che tradizionalmente viene racchiusa nella definizione di *political constitutionalism*. In altri termini, se nel corso dei decenni precedenti si erano affermate alcune prospettive di superamento di taluni degli stilemi classici della Costituzione britannica, costretti a fare i conti con il recepimento più o meno intenzionale di istituti maggiormente consoni alla tradizione continentale, la Brexit sembra aver invertito questa tendenza, innescando un processo di resilienza di alcuni profili della *old British Constitution*¹²¹, per molti versi alternativi a quelli continentali. Plastiche raffigurazioni le abbiamo già incontrate. Tra queste spicca l'approvazione del *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022* il cui precipuo obiettivo è stato quello di riportare le lancette indietro di oltre un decennio, ossia a prima dell'entrata in vigore del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, ristabilendo nella loro pienezza le *prerogative* di Sua Maestà – da esercitarsi su richiesta del Primo Ministro – relativamente alla *dissolution* parlamentare.

Vi sono, però, altri e diversi segnali che confermano la tendenza di fondo e il cui precipitato consta nel tentativo di ridare centralità all'elemento politico, che

¹²¹ Cfr. MCHARG and YOUNG, *The Resilience of the (Old) British Constitution*, cit.; nonché D. SKEFFINGTON, *The political constitution: an idea worth protecting?*, in *The Constitution Society*, London, 8 December 2021.

viene fatto coincidere con la riespansione del principio della sovranità parlamentare in luogo di un legalismo di matrice giurisdizionale sempre più pronunciato e in parte avvertito come alieno, in specie dell'attuale maggioranza conservatrice. Da questo punto di vista sembra potersi dire che l'azione riformatrice del Governo tenda a muoversi lungo due binari differenti, per quanto correlati dalle finalità cui si è fatto riferimento poc'anzi: una prima, di ordine *interno*, ed una seconda concentrata soprattutto (ma non solo, come si vedrà in seguito) sul fronte *esterno*, sovranazionale.

Il primo dei due livelli attiene principalmente al sistema giudiziario, o meglio, ad alcune delle prerogative riconosciute alle Corti *de iure condito*, o che le stesse sono state in grado di derivare in via pretoria. Ancorché non siano mancate voci ben più radicali, volte addirittura al superamento dell'attuale assetto organico e funzionale della UK Supreme Court¹²², come risposta a un percepito attivismo estrinsecatosi in particolar modo nel duplice procedimento *Miller*¹²³, almeno per il momento l'approccio riformatore si è cristallizzato nell'approvazione del *Judicial Review and Court Act 2022*¹²⁴. Nel quadro di uno *statute* ampio e articolato, i due punti che destano maggior interesse sono contenuti, rispettivamente, all'interno del testo della *section 1* e della *section 2*.

Nel primo caso, intervenendo sul testo della *section 29* del *Senior Courts Act*

¹²² N. REED LANGEN, *Reforming the Supreme Court*, in *UK Const. L. Blog*, 1st December 2020.

¹²³ Su tutti, si vedano D. WYATT, R. EKINS, *Reforming the Supreme Court*, Policy Exchange, 2020, a cui si aggiunga R. EKINS, *How and Why Parliament should limit judicial power*, Policy Exchange, 2019. Da ultimo, J. VARUHAS, *Remedial Reform Part 1: rationale*, in *UK Const. L. Blog*, 3rd November 2021.

¹²⁴ Per un quadro d'insieme, si rimanda a G. COWIE, J. DAWSON, C. FAIRBAIRN, D. FERGUSSON, S. LIPSCOMBE, *Judicial Review and courts Bill 2021-22*, in *Common Library Research Briefing*, 12 October 2021; nonché J. VARUHAS, *Remedies Reform Part 2: Discretionary Factors*, in *UK Const. L. Blog*, 9th November 2021. Il provvedimento ha dato seguito ad un punto specifico dell'*Electoral Manifesto* conservatore del 2019 ove poteva leggersi: «after Brexit we also need to look at the broader aspects of our constitution: the relationship between the Government, Parliament and the courts; the functioning of the Royal Prerogative; the role of the House of Lords; and access to justice for ordinary people. The ability of our security services to defend us against terrorism and organised crime is critical. We will update the Human Rights Act and administrative law to ensure that there is a proper balance between the rights of individuals, our vital national security and effective government. We will ensure that judicial review is available to protect the rights of the individuals against an overbearing state, while ensuring that it is not abused to conduct politics by another means or to create needless delays» (p. 48). In aggiunta, la riforma ha tratto spunto – benché in definitiva si sia spinta oltre – dalle risultanze della *Independent Review of Administrative Law (IRAL)* lanciata dall'esecutivo nel mese di luglio 2020. Ossia dall'indagine eseguita da una Commissione indipendente formata da cinque esperti e presieduta dall'ex *Justice Minister*, Lord Faulks, il cui compito è stato quello di «examine trends in judicial review of executive action, ("JR"), in particular in relation to the policies and decision making of the Government. It should bear in mind how the legitimate interest in the citizen being able to challenge the lawfulness of executive action through the courts can be properly balanced with the role of the executive to govern effectively under the law».

1981, la novella ha stabilito la possibilità per una Corte, allorché decida di annullare un provvedimento di *subordinate legislation* attraverso l’emanazione di un *quashing order*, di subordinarne l’efficacia ad una specifica data indicata dalla decisione medesima, ovvero di rimuovere del tutto (o limitare in parte) gli effetti retrospettivi della pronuncia¹²⁵. Anche se *prima facie*, come è stato osservato, la disposizione in questione sembra ampliare il ventaglio di competenze attribuite agli organismi giurisdizionali¹²⁶, è altresì vero che ad una più attenta osservazione si può rinvenire un altrettanto, e forse ancor più ampio, allargamento delle funzioni proprie di Westminster e Whitehall¹²⁷, contribuendo oltretutto alla stabilizzazione degli effetti dei provvedimenti assunti da quest’ultimo, anche a seguito della loro eliminazione dalle maglie dell’ordinamento. È evidente che qualora una decisione prospetti l’illegittimità di una disposizione, postergando la produzione degli effetti ad un momento successivo, l’Esecutivo si prenderà tutto il tempo necessario per procedere ad una sua modifica in modo da limitare il più possibile le ricadute da questa producibili su larga scala. Lo stesso dicasi qualora dovesse optarsi per la soluzione di fare in modo che l’annullamento operi solamente *ex nunc*, sebbene in una simile ipotesi l’intervento del Governo rimarrebbe escluso.

In dottrina è stata proposta una lettura perfino più radicale del nuovo istituto, vertente sul caso in cui l’annullamento dovesse trarre la sua causa dalla constatazione che il provvedimento di *subordinate legislation* sia stato a suo tempo emanato *ultra vires*, ossia al di là del perimetro tratteggiato dallo *statute* di riferimento attributivo della sua efficacia. In questa situazione, infatti, nulla impedirebbe al Parlamento di intervenire direttamente su quest’ultimo, emendando l’atto legislativo ed eliminando così *ex post* ciascuna (o una limitata parte) di quei profili di illegittimità della disposizione subordinata che ne avevano giustificato la censura in sede giurisdizionale¹²⁸.

¹²⁵ Nell’esercizio di tali prerogative, in virtù di quanto disposto dalla *section 8* dello *statute* in parola, ciascuna Corte avrà il dovere di prendere in considerazione le seguenti circostanze: «*a*) the nature and circumstances of the relevant defect; *b*) any detriment to good administration that would result from exercising or failing to exercise the power; *c*) the interests or expectations of persons who would benefit from the quashing of the impugned act; *d*) the interests or expectations of persons who have relied on the impugned act; *e*) so far as appears to the court to be relevant, any action taken or proposed to be taken, or undertaking given, by a person with responsibility in connection with the impugned act; *f*) any other matter that appears to the court to be relevant».

¹²⁶ Riprendendo le riflessioni di L. GRAHAM, *Suspended and prospective quashing orders: the current picture*, in *UK const. L. Blog*, 7th June 2021, la possibilità di sospendere gli effetti futuro di un *quashing order*, ovvero di eliminarne la portata retroattiva, faceva già parte dei poteri che le Corti a determinate condizioni potevano esercitare, seppur non previsto all’interno di alcuna disposizione di legge.

¹²⁷ T. HICKMAN, *Quashing Orders and the Judicial Review and Courts Act*, in *UK Const. L. Blog*, 26th July 2021.

¹²⁸ In senso profondamente critico si veda T. SITAR, *The Judicial Review and Courts Bill: how*

Al contempo, però, non si può sorvolare su ulteriori profili di criticità, in questo caso eccedenti la sistematica dei rapporti fra poteri, riguardanti invece i destinatari ultimi degli atti in questione e finanche la stessa Rule of law¹²⁹. Se, come si è avuto modo di osservare, la possibilità di limitare gli effetti di un *quashing order* può, in alcune situazioni, contribuire a mantenere un più elevato margine di stabilità all'interno dell'ordinamento¹³⁰, in conformità ad una lettura prevalentemente formale del principio di legalità da cui far discendere l'ulteriore canone della certezza del diritto, è vero anche come ciò possa ineluttabilmente arrecare dei pregiudizi in capo a potenziali terzi beneficiari dell'ordine giudiziario, considerati gli effetti astrattamente *erga omnes* di una pronuncia di annullamento. Nonostante la dichiarazione di illegittimità, questi vedrebbero comunque i loro interessi insoddisfatti considerato il congelamento, momentaneo o definitivo, degli effetti ad essa collegati¹³¹.

Se, e in quale misura, le corti decideranno di fare uso dei poteri attribuiti loro dalla *section 1* del *Judicial Review and Court Act 2022* per il momento rimane una valutazione che rifugge l'osservazione empirica, consentendo al massimo di cimentarsi in mere previsioni. Ad ogni modo, un dato sembra emergere in modo tendenzialmente obiettivo, e concerne le finalità sistemiche che con essa si sono volute perseguire: estendere i margini di intervento delle istituzioni titolari dell'indirizzo politico in settori dell'ordinamento che sino alla sua entrata in vigore sono stati sotto il *dominio* pressoché esclusivo degli organi giurisdizionali¹³².

Proseguendo oltre, la volontà di circoscrivere il margine di azione degli organi giudiziari si ritrova anche nel contenuto della *section 2* dell'atto di riforma. In questo caso, la disposizione ha introdotto nell'ordinamento una vera e propria *ouster clause*, prevedendo che la decisione di un *Upper Tribunal* volta a non consentire l'appello rispetto ad una pronuncia di un *First-tier Tribunal*, salvo

much space is left for the rule of law?, in *The Constitution Society*, 4 January 2022, secondo il quale «the scenario where Parliament passes an Act in order to render a previously unlawful decision of the executive lawful would radically change the optics of the balance of power. It would unambiguously transfer legislative sovereignty to the executive and would, contrary to the constitutional principle of parliamentary supremacy, effectively place Parliament in a subservient position to the executive».

¹²⁹ Cfr. S. BESWICK, *Prospective Quashing and the Rule of Law*, in *UK Const. L. Blog*, 23rd November 2021.

¹³⁰ Secondo J. MORGAN, *In Praise of Flexibility: Clause 1 of the Judicial Review and Courts Bill (2021)*, in *UK Const. L. Blog*, 23rd September 2021, la maggior flessibilità introdotta dalla riforma avrebbe l'ulteriore vantaggio di favorire, anziché precludere, lo scrutinio giudiziario della produzione normativa subordinata. Ciò in quanto, eviterebbe ai giudici di doversi confrontare – in previsione – con gli effetti prodotti dalla loro decisione ben al di là della singola vicenda.

¹³¹ HICKMAN, *Quashing Orders and the Judicial Review and Courts Act*, cit.

¹³² Come sottolinea P. SANDRO, *Do You Really Mean It? Ouster Clauses, Judicial Review Reform, and the UK Constitutionalism Paradox*, in *UK Const. L. Blog*, 1st June 2021.

eccezioni¹³³, debba considerarsi a tutti gli effetti definitiva, tale da non poter essere in alcun modo posta in discussione. Giustificata (anche) sulla necessità di razionalizzazione dei meccanismi di impugnazione, considerato l'esiguo numero di ricorsi che una volta rigettati in primo grado troverebbero accoglimento in quello successivo¹³⁴, in verità la previsione normativa *de quo* è finalizzata al superamento della giurisprudenza della Corte Suprema, così come stabilita in *R (Cart) v. Upper Tribunal*¹³⁵. In quel caso i giudici di ultima istanza, benché la facoltà di concedere appello fosse esclusa ai sensi della *section 13, par. 8 (c)* del *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*, stabilirono che qualora il verdetto di un *First-tier Tribunal* fosse viziato da un "error of law", il rigetto dell'istanza volta ad ottenerne il gravame pronunciato da un *Upper Tribunal* dovesse considerarsi consequenzialmente affetto dal medesimo vizio e, dunque, suscettibile di essere sottoposto ad un nuovo giudizio.

Anche in questo caso, come era lecito immaginare, non sono mancate critiche all'operato del legislatore, reo di aver circoscritto la possibilità di adire un Tribunale dinanzi a questioni attinenti potenzialmente diritti e interessi primari dei singoli. Ricollegandosi a quanto verrà meglio osservato nel paragrafo successivo, la limitazione delle vie del ricorso potrebbe, in ultima ipotesi, essere ricondotta finanche ad una violazione dell'art. 6 CEDU, sotto il profilo dell'accesso alla tutela giurisdizionale¹³⁶. Anche se detta eventualità, come si è detto, si configura come una sorta di *extrema ratio*, meno aleatoria è l'osservazione circa il potenziale impatto di una simile limitazione in rapporto ai canoni della Rule of law. Costatazione che si riflette nel giudizio negativo che nel recente passato è stato espresso dalla Corte Suprema relativamente all'utilizzo di disposizioni statutarie atte a limitare il sindacato giudiziario. In particolare, con riferimento alle conclusioni di Lord Carnwath espresse in *R (on the application of Privacy International) v Investigatory Powers Tribunal and others*: «I see a strong case for holding that, consistently with the rule of law, binding effect cannot be given to a clause which purports wholly to exclude the supervisory jurisdiction of the

¹³³ Tale esclusione non opera nel caso in cui: «a) the Upper Tribunal has or had a valid application before it; b) the Upper Tribunal is or was properly constituted for the purpose of dealing with the application; c) the Upper Tribunal is acting or has acted in bad faith, or in such a procedurally defective way as amounts to a fundamental breach of the principles of natural justice».

¹³⁴ Secondo il responso dell'IRAL, la percentuale di successo in appello si sostanzierebbe nell'esigua percentuale del solo 0,22% dei casi. L'accuratezza del calcolo è stata da più parti contestata, giacché ritenuta parziale ed incompleta. In proposito, si rimanda a J. TOMLINSON e A. PICKUP, Putting the Cart before the horse? *The Confused Empirical Basis for Reform of Cart Judicial Reviews*, in *UK Const. L. Blog*, 29th March 2021. In aggiunta, M. BARCZENTEWICZ, *Cart Challenges, Empirical Methods, and Effectiveness of Judicial Review*, in *Modern Law Review*, 84, 6, 2021, pp. 1360-1384.

¹³⁵ UKSC [2011] 28.

¹³⁶ T. SITAR, *Judicial Review Reform: The Move from Constitutional Democracy to Elective Dictatorship*, in *LSE Law Review Blog*, 7 November 2021.

High Court to review a decision of an inferior court or tribunal, whether for excess or abuse of jurisdiction, or error of law. In all cases, regardless of the words used, it should remain ultimately a matter for the court to determine the extent to which such a clause should be upheld, having regard to its purpose and statutory context, and the nature and importance of the legal issue in question; and to determine the level of scrutiny required by the rule of law»¹³⁷.

3.2. La tutela dei diritti fondamentali e il superamento dello Human Rights Act 1998

Il secondo filone di riforma, per ora solo in fase di avvio, riguarda invece il fronte sovranazionale, ed in specie i rapporti fra l'ordinamento britannico e quello dettato dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Che i legami fra i due poli fossero da tempo tesi non è certo una novità considerando le numerose proposte di modifica dello *Human Rights Act 1998* che sono state avanzate nel Regno Unito da più di un decennio a questa parte. Anche se non sarebbe del tutto corretto affermare che tale orientamento abbia riguardato esclusivamente la componente politica tory¹³⁸, è sicuramente fra le sue fila che si è potuto storicamente saggiare il maggior tasso di disaffezione nei confronti della Convenzione, o meglio, nei riguardi dell'interpretazione estensiva che di essa è stata data dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel corso del tempo¹³⁹. In questo senso, una fondamentale elaborazione critica volta alla ridefinizione dei rapporti fra United Kingdom e CEDU era riscontrabile nell'*Electoral Manifesto* conservatore del 2015 e nel successivo *policy document* intitolato *Protecting Human Rights in the UK – The Conservatives' proposal for*

¹³⁷ UKSC [2019] 22, p.to 144. In dottrina, N. GAGGERO, *Ouster Clauses, rule of law, and parliamentary sovereignty: Discussing Privacy International* (2019), in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 2021, pp. 887-918.

¹³⁸ Per una panoramica delle proposte di riforma si rimanda a H. FEWICK, *The Conservative stance in the 2015 election on the UK's relationship with the Strasbourg Court and its jurisprudence – bluff, exit strategy or compromise on both sides? (Part I)*, in *UK Const. L. Blog*, 10th March 2015, nonché a J. DAWSON, *Reform of the Human Rights Act 1998*, in *Common Library Research Briefing*, n. 9406, 21st December 2021. Sul difetto di "ownership" di diritti fondamentali, collegato al funzionamento dello *Human Rights Act 1998*, cfr. invece B. DOUGLAS, *Why Human Rights Have Not Been Accepted in the UK*, in *UK Const. L. Blog*, 5th May 2015.

¹³⁹ A titolo esemplificativo, N. BRATZA, *Living Instrument or dead letter – the future of the European Convention on Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2, 2014, pp. 116-128. Sulla tendenza espansiva del sindacato della Corte EDU, nonché sulla sua legittimità, si vedano S. GRAZIADEI, *Democracy v. Human Rights? The Strasbourg Court and the Challenge of Power sharing*, in *European Constitutional Law Review*, 12, 2016, pp. 54-84; D. KOSAR, *Policing Separation of Power: A new Role for the European Court of Human Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, pp. 33-62 e J.P. COSTA, *On the Legitimacy of the European Courts of Human Rights'Judgement*, in *European Constitutional Law Review*, 7, 2011, pp. 173-182.

changing Britain's Human Rights Law. Il progetto, prevalentemente improntato al *repeal* dello *Human Rights Act 1998* e alla sua sostituzione con un *British Bill of Rights (and Responsibilities)* riprodotto dei diritti originariamente indicati nel testo della Convenzione, ambiva ad affrancare il sindacato giurisdizionale interno in tema di diritti fondamentali da quello della Corte di Strasburgo, favorendo uno sviluppo autonomo del primo nei confronti del secondo. Ad ogni modo, allorché i vincoli convenzionali non avessero consentito di procedere in tal senso, non sarebbe residua ulteriore alternativa che abbandonare la Convenzione medesima¹⁴⁰.

Se la necessità di chiudere il capitolo Brexit ha *de facto* contribuito a deviare l'attenzione dal tema in questione, il progressivo assestamento dei rapporti con l'Unione ha riportato al centro del dibattito la Convenzione, quasi fosse una sorta di conseguenza inevitabile di una rideterminazione complessiva delle relazioni con il Vecchio continente. Seppur smussato dagli aspetti più critici quali la possibilità di una fuoriuscita (anche) dalla CEDU, la cui permanenza viene ora indicata come un dato assodato, il progetto conservatore di un nuovo *Bill of Rights* è tornato sui banchi di Westminster dopo che il Governo di Boris Johnson ha depositato il 22 giugno del 2022 il *Bill of Rights (Bill)*¹⁴¹. Un progetto di legge consistente nell'abrogazione dello *Human Rights Act 1998* e nella sua sostituzione con un nuovo catalogo dei diritti finalizzato alla creazione di un «domestic framework that strikes the proper balance of rights and responsibilities, individual liberty and public interest, judicial interpretation, and respect for the authority of elected lawmakers [...]. The Bill of Rights will emphasize quintessentially of UK rights [and] will also provide a much clearer demarcation of the separation of powers between courts and parliaments»¹⁴².

¹⁴⁰ Sul punto, si rinvia alle riflessioni di S. GIANELLO, *La vittoria dei conservatori e le possibili conseguenze costituzionali in caso di repeal dello Human Rights Act*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 giugno 2015. Inoltre, considerate anche le ulteriori implicazioni successive alla Brexit, cfr. i contributi di P. MARTINO, *Le nuove frontiere del case law britannico in margine alla Brexit*, e S. GIANELLO, *Le conseguenze della Brexit sulla tutela dei diritti fondamentali: un puzzle complesso e ricco di incognite*, entrambi in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2017, rispettivamente pp. 339-366 e pp. 367-392.

¹⁴¹ Per un commento ai contenuti del progetto di legge e ai primi passi del suo iter legislativo cfr. S. GIANELLO, *Il Bill of Rights (bill): la ratio di un progetto di riforma controverso*, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, 26, 14 ottobre 2022, pp. 31-56.

¹⁴² MINISTRY OF JUSTICE, *Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights. Consultation Response*, CP 704, June 2022, p. 4. Sulla proposta di *statute* cfr. R. CLAYTON, *The government's New Proposal for the Human Rights Act; Part One – The Proposal Outline*, in *UK Const. L. Blog*, 4 January 2022; S. GARDBAUM, *Does the UK need a Modern Bill of Rights?*, in *Constitutional Law Matters*, 17 March 2022; F. DE LONDRAS, *Does the UK need a Modern Bill of Rights?*, in *Constitutional Law Matters Blog*, 14 April 2022; M. ELLIOTT, *What does the new bill of Right propose?*, in *Constitutional Law Matters Blog*, 24 June 2022.

Come per IRAL, anche in questo caso l'avvio del processo di riforma è stato preceduto dal lancio, il 7 dicembre 2020, della *Independent Human Rights Act Review (IHRAR)*¹⁴³ con il compito di indagare il funzionamento e le criticità dello *Human Rights Act 1998*, alla quale ha fatto seguito la pubblicazione di un *consultation paper* dal titolo *Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights*¹⁴⁴. Questo percorso preliminare si è poi concluso nella giornata dell'8 marzo 2022¹⁴⁵.

Nel quadro di una più complessa rivisitazione dei rapporti fra il Regno Unito e la Convenzione, ad essere oggetto di analisi sono state le principali *sections* dello *Human Rights Act 1998* concernenti il potere delle Corti nazionali di dare diretta attuazione al contenuto della Convenzione. Innanzitutto la *section 2*, in forza della quale allorché un giudice sia chiamato a decidere su una questione attinente alla materia dei diritti convenzionali «must take into account» il *case law* della Corte di Strasburgo. In secondo luogo, la *section 3* che chiede agli organi giurisdizionali «so far as it possible» di interpretare la legislazione primaria e secondaria conformemente, o meglio compatibilmente, al dettato della CEDU. Infine, la *section 4* che richiede alle Corti, anche ove il tentativo di interpretazione conforme abbia dato un esito negativo, di emettere una «declaration of incompatibility» della norma statutaria in conflitto con la Convenzione.

Secondo la visione dei fautori della riforma, il combinato disposto di queste tre disposizioni, nel quadro del più ampio articolato dello *Human Rights Act 1998*, in aggiunta all'approccio della Corte EDU volto a considerare la Convenzione alla stregua di un «*living instrument*», avrebbe sostanzialmente sottratto alle istituzioni nazionali la funzione protettiva dei diritti fondamentali. In quest'ottica, da un lato, le Corti hanno visto la propria giurisprudenza asservirsi progressivamente a quella dei giudici di Strasburgo, in luogo di un auspicato dialogo costruttivo teso ad un proficuo mutuo riconoscimento, e dall'altro, a Westminster è stata sottratta la primazia (sovrana) in tema di diritti fondamentali, con particolare riferimento alla sua discrezionalità nel bilanciare la protezione dei diritti con il perseguimento generale delle politiche pubbliche, ovvero una delle funzioni precipue della rappresentanza politica in uno Stato democratico¹⁴⁶.

Benché le conclusioni dell'IHRAR sconsigliassero l'abrogazione dello *Human Rights Act 1998* in considerazione degli esiti positivi conseguiti dal momen-

¹⁴³ Per una riflessione sulle sue risultanze cfr. HOUSE OF COMMONS JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *The Government's Independent Review of the Human Rights Act*, Third Report of Session 2021-22, HC 89, 8 July 2021.

¹⁴⁴ MINISTRY OF JUSTICE, *Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights. A consultation to reform the Human Rights Act 1998*, CP 588, December 2021.

¹⁴⁵ MINISTRY OF JUSTICE, *Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights. Consultation Response*, cit.

¹⁴⁶ Per un quadro d'insieme, R. EKINS, J. LARKIN, *How and Why to amend the Human Rights Act 1998*, Policy Exchange, 2021.

to in cui è entrato in vigore, al più indicando limitate modifiche¹⁴⁷, il Governo ha mantenuto salda la rotta e presentato il proprio progetto volto al suo definitivo superamento. Per comprendere gli intenti dell'esecutivo basta focalizzare l'attenzione sulla *section 1 (2)* del *bill*. In armonia con lo spirito del progetto di legge, quest'ultima si ripropone di riequilibrare le relazioni fra le Corti nazionali, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e il Parlamento di Sua Maestà assicurando che «that it is the Supreme Court (and not the European Court of Human Rights) that determines the meaning and effect of Convention rights for the purposes of domestic law» (lett. *a*); «that courts are no longer required to read and give effect to legislation, so far as possible, in a way which is compatible with the Convention rights» (lett. *b*) e che «that courts must give the greatest possible weight to the principle that, 15 in a Parliamentary democracy, decisions about the balance between different policy aims, different Convention rights and Convention rights of different persons are properly made by Parliament» (lett. *c*).

La precedente *section 2* dello *Human Rights Act* verrebbe ad essere sostituita dalla *section 3* del *Bill of Rights*. In essa si legge come la Corte Suprema sia l'ultima istanza in grado di decidere su controversie che attengono alla materia dei diritti fondamentali. Ciò premesso, allorché un giudice debba decidere su dette

¹⁴⁷ Fra queste, l'IHRAR ha segnalato la possibilità di emendare il contenuto della *section 2*, conformemente al principio di sussidiarietà che informa i rapporti fra ordinamento interno e sovranazionale. In particolare, «IHRAR recommends amending section 2 HRA to clarify the priority of rights protection by making UK legislation, common law and other case law the first port of call before, if then proceeding to interpret a Convention right, ECtHR case law is taken into account. This recommendation, simply implemented, gives specific UK statutory rights protection, the common law¹¹, including Scots case law, greater prominence – putting it centre-stage – reflecting its centuries long protection of human rights». THE INDEPENDENT HUMAN RIGHTS ACT REVIEW, *Executive Summary*, CP 587, December 2021, p.to 20. Vale la pena ricordare, in ogni caso, come dalla disposizione in questione non sia mai disceso un vincolo di obbligatorietà tale per cui ai giudici nazionali fosse preclusa la possibilità di discostarsi da quanto deciso a Strasburgo. In questo senso, basti qui ricordare – fra le altre – la decisione della *UK Supreme Court in Manchester City Council v Pinnok*, laddove si è stabilito che «this Court is not bound to follow every decision of the EurCtHR. Not only would it be impractical to do so: it would sometimes be inappropriate, as it would destroy the ability of the Court to engage in the constructive dialogue with the EurCtHR which is of value to the development of Convention law (see e.g. *R v Horncastle* [2009] UKSC 14; [2010] 2 WLR 47). Of course, we should usually follow a clear and constant line of decisions by the EurCtHR: *R (Ullah) v Special Adjudicator* [2004] UKHL 26; [2004] 2 AC 323. But we are not actually bound to do so or (in theory, at least) to follow a decision of the Grand Chamber. As Lord Mance pointed out in *Doherty v Birmingham* [2009] 1 AC 367, para 126, section 2 of the HRA requires our courts to “take into account” EurCtHR decisions, not necessarily to follow them. Where, however, there is a clear and constant line of decisions whose effect is not inconsistent with some fundamental substantive or procedural aspect of our law, and whose reasoning does not appear to overlook or misunderstand some argument or point of principle, we consider that it would be wrong for this Court not to follow that line». [2011] UKSC 6 & [2010] UKSC 45, p.to 48.

questioni egli deve fondare la propria interpretazione sul testo (originario) della Convenzione, avendo a riguardo il contenuto dei suoi lavori preparatori (*section 3 (2) lett a*), nonché la protezione che al diritto in questione è offerta dalla Common law (*section 3 (2) lett b*). In ogni caso, all'esito della sua attività ermeneutica, «may not adopt an interpretation of the right that expands the protection conferred by the right unless the court has no reasonable doubt that the European Court of Human Rights would adopt that interpretation if the case were before it» (*section 3 (3) lett a*). Alle Corti è altresì preclusa la possibilità di interpretare i diritti convenzionali in modo da imporre delle obbligazioni positive nei confronti delle autorità pubbliche (*section 5 (1)*).

Non vi è, invece, traccia di una disposizione che sia, quantomeno in parte, riprodottriva della *section 3* dello *Human Rights Act 1998*, mentre viene riproposta la possibilità di dichiarare incompatibile una norma interna qualora confliggente con il contenuto della Convenzione. Inoltre, tale potere viene ad essere generalmente esteso anche nei confronti della produzione normativa di rango subordinato. Anche in questo caso, però, l'attività giudiziale tende ad essere circoscritta da alcune puntuali condizioni. Ai sensi della *section 7 (2) lett a* e *b*), nel determinare l'esistenza di un'incompatibilità, le Corti debbono considerare che «Parliament as having decided, in passing the Act, that the Act strikes an appropriate balance as between the matters [...] and give the greatest possible weight to the principle that, in a Parliamentary democracy, decisions about how such a balance should be struck are properly made by Parliament». Viene, dunque, ad essere ridotto il margine concesso in precedenza alle Corti di operare un giudizio di proporzionalità, dacché gli esiti dello stesso vengono ad essere cristallizzati a monte, ossia nella fase genetica di un certo provvedimento¹⁴⁸. Detto diversamente, è solo il Parlamento a poter decidere se e in che misura una determinata legge possa incidere sui diritti fondamentali.

Modifiche significative vengono apportate anche nel settore dell'attività delle autorità pubbliche. Sebbene, di massima, nel caso in cui la loro azione risulti confliggente con la Convenzione dovrà considerarsi illegittima, in determinati casi ciò non potrà essere accertato. Ovvero, quando la loro azione sia dipesa da una disposizione legislativa che non lasciava la possibilità di altre condotte (*section 12 (2) lett a*), così quando le autorità pubbliche hanno agito in forza di una o più previsioni legislative, o disposizioni subordinate, incompatibili con la Convenzione, ma consentite dalla legislazione primaria (*section 12 (2) lett b*).

Da ultimo occorre segnalare che anche la possibilità di accedere alle Corti a tutela dei propri diritti fondamentali dinanzi all'azione illegittima di una autorità pubblica subisce una stretta, in virtù dell'introduzione di un apposito “*permission stage*”. Sulla base della *section 15 (3)*, infatti, «the court may grant permis-

¹⁴⁸ Cfr. G. BALDWIN, *The Proposed Bill of rights and constitutionalism in the UK*, in *UK Const. L. Blog*, 29th June 2022.

sion only if it considers that the person is (or would be) a victim of the act (or proposed act), and the person has suffered (or would suffer) a significant disadvantage in relation to the act (or proposed act)».

3.3. *Il British Bill of Rights tra Common law e CEDU*

La proposta del governo conservatore ha ricevuto diversi commenti critici, a loro volta concentrati su più fronti. In una lettera inviata dal *Joint Committee on Human Rights* della House of Commons al *Deputy Prime Minister* Dominic Raab è stato segnalato, *inter alia*, come l'abrogazione dello *Human Rights Act* avrebbe pressoché inevitabilmente condotto ad un deterioramento dei rapporti con il fronte sovranazionale. Uno dei meriti dell'*Act* voluto dal Governo laburista guidato da Tony Blair è stato, infatti, quello di ridurre il contenzioso davanti alla Corte EDU, al punto che oggi il Regno Unito risulta l'ordinamento con la più bassa percentuale di ricorsi sottoposti ai giudici di Strasburgo¹⁴⁹. A ciò si aggiunga come lo *Human Rights Act 1998* ha consentito ai singoli di far valere i propri diritti fondamentali direttamente dinanzi alle Corti britanniche senza dover necessariamente transitare, se non in ultima istanza, di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, contribuendo in questo modo a far sì che la giurisprudenza delle prime potesse influenzare il *case law* della seconda, favorendo, da ultimo, l'arricchimento della cultura dei diritti fondamentali in capo alle autorità pubbliche¹⁵⁰.

Anche una considerevole componente della dottrina non ha nascosto le proprie perplessità. Indicative sono in proposito le parole di Mark Elliott secondo il quale «if the HRA “brought rights home”, the Bill of Rights involve sending rights back to Europe»¹⁵¹. Il *Bill of Rights* rimanda ad una concezione per certi versi classica dei diritti che vengono fatti coincidere con quelli vergati nel testo della Convenzione e nell'esaltazione della Common law come bacino preferenziale all'interno del quale i giudici britannici dovranno attingere nel momento di dare voce alle istanze individuali. Emerge in tutto questo un'idea fortemente politica che si traduce in un approccio organicamente “originalista” nell'individuazione dei diritti giacché essi non sono il portato giurisprudenziale delle Corti, in specie della Corte EDU, ma coincidono con ciò che il Regno Unito ha accettato nel

¹⁴⁹ HOUSE OF COMMONS JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Communication to Hon. Dominic Raab from Joanna Cherry QC*, 30 June 2022, pp. 3-4.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ M. ELLIOTT, *The UK's (new) Bill of rights*, in *Public Law for Everyone*, 23 June 2022; LORD CARNWATH, *Lecture on Human Rights Act reform – is it time for a new British Bill of rights?*, in *Constitutional Law Matters*, 9 February 2022. In aggiunta, fra gli altri, T. KAZIM, M. LESLIE, L. MARSONS, *The government's Human Rights Act consultation: divergence, context and evidence*, in *The Constitution Society*, 27 January 2022; D. LOCK, *Three Ways the Bill of rights Bill Undermines UK Sovereignty*, in *UK Const. L. blog*, 27th June 2022; K. MURRAY, *The future of rights-enhanced interpretations under the Bill of Rights*, in *UK Const. L. Blog*, 12th July 2022.

momento stesso in cui ha ratificato la Convenzione. Da qui il richiamo al portato testuale dei diritti convenzionali e, soprattutto, ai lavori preparatori i quali inevitabilmente risalgono ad un periodo ancor precedente in cui molte delle istanze ad oggetto delle coeve rivendicazioni non erano neppure immaginabili. Difficile, dunque, non scorgere un passo indietro rispetto all'odierno stato dell'arte costruito da un imponente corpus giurisprudenziale accumulato nel corso dei decenni.

Anche laddove la Common law si riveli essere integralmente capace di “sostituire” la Convenzione da un punto di vista sostanziale, un aspetto per nulla scontato, è sul piano procedurale che l'invocazione dei diritti finirebbe per trovare maggiori ostacoli¹⁵². Si è già fatto riferimento al *permission stage*, ovvero al minor controllo nei confronti dell'azione delle autorità pubbliche. Ad esso si aggiunga come, anche rispetto ai rimedi riconosciuti in capo a chi dovesse risultare vittima di violazioni, gli odierni margini di ponderazione affidati alle Corti trovano più serrati limiti. Come stabilito dalla *section 18 (3)* del *British Bill of Rights (bill)*, il riconoscimento risarcitorio in corrispondenza del danno patito non potrà in ogni caso essere superiore a quello che – nell'opinione della Corte britannica competente – avrebbe potuto essere stabilito dai giudici della Convenzione. Di tal guisa, in virtù della successiva *section 18 (5)(6)*, il *quantum* risarcitorio dovrà essere calcolato tenendo conto di «any conduct of the person that the court considers relevant (whether or not the conduct is related to the unlawful act)» (lett. *a*); «anything done by the public authority to avoid acting incompatibly with the Convention right in question» (lett. *b*); «how serious the effects of the unlawful act are» (lett. *c*); «any other remedy granted in relation to the unlawful act (by that or any other court)» (lett. *d*); «the consequences of any other decision (of that or any other court) in respect of the unlawful act» (lett. *e*), e comunque «the court must also take into account, and give great weight to, the importance of minimising the impact that any contemplated award of damages would have on the ability of the public authority, or of any other public authority, to perform its functions».

Leggendo la disposizione *de quo* in combinato con la precedente *section 3 (3)* lett *a*, secondo la quale l'interpretazione dei diritti non potrà eccedere quella della Corte EDU, si assiste al ribaltamento del principio a suo tempo estrapolato in *Ul-*

¹⁵² M. MILANOVIC, *the Sad and Cynical Spectacle of the draft British bill of Rights*, in *EJIL Talk*, 23 June 2022. Secondo M. ELLIOTT, *The Common Law and the European Convention on Human Rights: Do we need both?*, in *Constitutional Law Matters*, 11 February 2022, «the common law and the HRA/ECHR currently sit alongside one another as distinct, overlapping and complementary systems for protecting human rights. Some rights are acknowledged both at common law and by the ECHR, but it is fair to say that the ECHR sets out a substantially broader range of rights than the common law has (so far) recognised. As well as thinking about what rights are recognised by each system, it is also important to consider how rights are protected. The HRA offers a number of forms of protection: it requires legislation, as far as possible, to be interpreted consistently with the ECHR; it allows courts to issue declarations of incompatibility when consistent interpretation proves impossible; and it generally requires public authorities to respect Convention rights».

*lab*¹⁵³, per cui i margini interpretativi offerti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo avrebbero dovuto rappresentare il livello minimo di protezione dei diritti entro i confini del Regno Unito. Ora, *ex adverso*, la giurisprudenza della Corte EDU diviene il vertice massimo oltre il quale non è consentito ergersi. Ne consegue, quale logica derivazione, che il grado di protezione dei diritti salvaguardati a livello domestico non potrà che essere inesorabilmente pari (nella migliore delle ipotesi) o inferiore (nella più probabile delle possibilità) a quello riconosciuto in sede europea. Una simile conclusione la si può evincere dalla stessa sistematica del progetto di *Bill of Rights*. Fatta salva l'indicazione di alcuni diritti non espressamente previsti dalla Convenzione quali, ad esempio, il *trial by jury*, la *section 2* ripropone nella sostanza le medesime disposizioni già contenute nella CEDU, riportandosi al loro testo originario. Di conseguenza, ciò significa che nell'intenzione dei promotori della riforma vi è la chiara volontà di promuovere, attraverso l'attività delle Corti, un'evoluzione dei diritti in parziale autonomia dalla giurisprudenza della Corte EDU. Sarà compito dei giudici nazionali quello di far evolvere in chiave "britannica" i diritti fondamentali, ma nel fare ciò il loro operato avrà pur sempre come limite ultimo – relativamente al singolo diritto – quanto, nel frattempo, sarà stato elaborato in sede sovranazionale dai giudici di Strasburgo¹⁵⁴.

Detto ciò, è sull'orizzonte dei rapporti fra ordinamenti che il progetto conservatore potrebbe avere le più ampie ripercussioni, elevando il livello della conflittualità. Il punto di partenza dal quale muovere non può che essere rappresentato dalla decisione di voler continuare a far sì che il Regno Unito rimanga tra i Paesi Alte Parti Contraenti la Convenzione. È di per sé evidente, però, che l'affermazione secondo cui sarà la UK Supreme Court il giudice ultimo per ciò che concerne i diritti fondamentali si pone in una relazione di ineliminabile conflittualità con il dettato dell'art. 32 della Convenzione, a norma del quale la competenza della Corte EDU si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli. Inoltre, non va obliterata la costatazione per cui, in ragione del successivo art. 46, vige l'obbligo in capo ai Paesi membri di conformarsi pedissequamente ai giudizi emessi da quest'ultima nei loro confronti.

Inoltre, la scelta consapevole di non riproporre nel testo del nuovo *Bill of Rights* una clausola che riproduca, *mutatis mutandis*, il contenuto dell'odierna *section 3* dello *Human Rights Act 1998*, elide la possibilità per le Corti nazionali di individuare delle soluzioni interpretative della normativa interna tali da consentire una pacifica coesistenza con gli standard dettati dalla Convenzione, così

¹⁵³ *R (on the application of Ullab) v Special Adjudicator. Do v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 26, [2004] 2 AC 323, p.to 20. Nella formulazione espressa da Lord Bingham, «the duty of national courts is to keep pace with the Strasbourg jurisprudence as it evolves over time: no more, but certainly no less».

¹⁵⁴ *Conf. K. HUGHES, The Bill of Rights and the Precarity of Abortion rights*, in *UK Const. L. Blog*, 11th July 2022.

come interpretati dalla Corte di Strasburgo¹⁵⁵. Non essendo più nella disponibilità dei giudici britannici la possibilità di individuare un simile accomodamento, non residuerà loro che l'unica alternativa possibile di emettere una dichiarazione di incompatibilità. Una soluzione che, nondimeno, estesa anche alla normativa subordinata, non muta il quadro giuridico di riferimento sino all'eventuale, e per nulla scontato, intervento adeguatore del legislatore, o del Governo in via di urgenza. *Medio tempore*, però, situazioni analoghe potranno essere portate alla conoscenza della Corte EDU la quale avrà ampio margine di condanna nei confronti del Regno Unito.

Trascendendo la tematica dei diritti fondamentali che ovviamente rimane il cuore della normativa in questione, il *Bill of Rights (Bill)*, in ultimo, ambisce ad una rimodulazione degli assetti interni alla forma di governo britannica, in specie sul versante dei rapporti fra il potere politico e quello giudiziario. Riprendendo quanto osservato *supra* (§ 3.1.), il fenomeno può essere compreso appieno solo se considerato nell'ambito del più ampio quadro di riferimento funzionale al ritorno di un archetipo costituzionale prettamente incentrato sulla dinamica *politica*¹⁵⁶. Escludere la possibilità per le Corti britanniche di interpretare la normativa nazionale in conformità alla CEDU ed alla giurisprudenza della sua Corte, riservando loro la sola facoltà di dichiararne l'incompatibilità, altro non significa che escludere gli organi giurisdizionali dalla possibilità di contribuire all'evoluzione dell'ordinamento in un contesto cruciale come quello dei diritti fondamentali. Spetterà alle istituzioni politiche il compito esclusivo di valutare se e in che misura possa risultare *politicalmente* opportuno mantenere inalterato il quadro giuridico interno, anche dinanzi ad una eventuale condanna o rischio di condanna da parte della Corte EDU, ovvero modificarlo.

Se, almeno sotto tale punto di vista, non sembrano esservi troppi dubbi in grado di confutare la tesi di un riaccentramento della dimensione politica a dispetto di quella giurisdizionale, gli interrogativi aumentano qualora si sposti l'attenzione sugli equilibri interni alla prima. Seppure l'intento apparente dell'Esecutivo consiste nella riattribuzione a Westminster della posizione che storicamente gli conferisce il principio *diceyano* della *sovereignty of parliament*, in controluce è difficile non intravedere un altrettanto percettibile rafforzamento delle funzioni dell'Esecutivo e, come taluni non hanno mancato di evidenziare, una sua tendenza a sottrarsi al controllo giurisdizionale¹⁵⁷. I limiti alla possibilità di sindacare l'operato delle autorità pubbliche è un chiaro sintomo di questa tendenza.

¹⁵⁵ Sul funzionamento della *section 3* dello *Human Rights Act 1998*, F. POWELL e S. NEEDLEMAN, *How radical an instrument is Section 3 of the human rights Act 1998?*, in *UK Const. L. Blog*, 24th March 2021.

¹⁵⁶ E. REID, *UK withdrawal from the ECHR considered through the lense of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, in *UK Const. L. Blog*, 17th June 2022.

¹⁵⁷ Tra gli altri, cfr. KAZIM, LESLIE e MARSONS, *The government's Human rights Act consultation: divergence, context and evidence*, cit.

Vi è però un altro elemento di particolare interesse che dimostra come l'espansione delle prerogative di Whitehall non lasci indenne neppure il Parlamento. La *section 40* del *Bill of Rights* delinea una disposizione transitoria del periodo di due anni che attribuisce al *Secretary of State* il potere di emendare atti di legislazione primaria e subordinata al fine «to preserve or restore (to any extent) the effect of a relevant judgment of a Court». Nell'ambito delle "decisioni rilevanti", così come definite dalla norma, rientrerebbero quelle assunte dalle Corti in forza della *section 3* dello *Human Rights Act 1998*. Nel caso in cui il governo decidesse di utilizzare con un certo vigore tale potere, considerato altresì come non vi sia un elenco che è in grado di definire precisamente quali siano le disposizioni rielaborate in funzione della *section 3* dello *Human Rights Act 1998*, i margini di modifica dell'attuale quadro giuridico rimessi nelle sue mani sarebbero estremamente ampi.

Ad oggi non è dato sapere con certezza quale sarà la versione definitiva del nuovo *British Bill of Rights*, anche se, vista la determinazione con cui il Governo conservatore lo ha presentato e poi portato avanti, è probabile che anche l'Esecutivo guidato dal successore di Boris Johnson lo considererà identificativo del proprio indirizzo politico e quindi farà di tutto per vederlo approvato sostanzialmente nel testo originale. Una cosa però è certa: non si tratta di un progetto di legge riguardante i soli diritti. Esso attiene alla posizione internazionale del Regno Unito ed alla sua forma di governo. Due aspetti che la Brexit ha contribuito a rimettere al centro del dibattito pubblico e che promettono di rimanervi ancora per molto tempo.

4. *Per concludere: la Brexit come constitutional moment*

Dunque, giunti al termine della nostra analisi ricostruttiva e interpretativa di questa intricata e affascinante vicenda politica e giuridica, credo sia possibile affermare con cognizione di causa che la Brexit sia stata un *constitutional moment*¹⁵⁸. Questa espressione deve essere intesa in un doppio significato: un avvenimento che si inquadra nel più ampio tema del rapporto con le istituzioni europee, di per sé un complesso sistema di relazioni che da subito aveva decretato un cambiamento della Costituzione britannica; nonché di un intenso susseguirsi di problemi, situazioni e conflitti che a loro volta hanno determinato cambiamenti normativi, chiarimenti interpretativi e interventi giurisprudenziali, contribuendo così a riplassmare la Costituzione per come deve essere intesa nell'attuale presente storico.

¹⁵⁸ Tra i tanti autori che in dottrina hanno utilizzato questa eloquente espressione cfr. B. DOUGLAS, *Brexit as a Revolutionary Constitutional Moment*, in *UK Const. L. Blog*, 23rd October 2019; M. ELLIOTT, *The United Kingdom's Constitution and Brexit: A 'Constitutional Moment'?*, in *University of Cambridge – Legal Studies Research*, No. 22/2020, May 2020.

E allora, abbiamo visto come questo contesto abbia inciso profondamente sulla lettura del rapporto tra sovranità parlamentare e manifestazione della volontà popolare¹⁵⁹, nonché sulla valutazione del ruolo costituzionale assunto dal referendum, pur con tutte le problematiche che comporta quando propone quesiti di natura asimmetrica. Un ruolo che appare, anche in prospettiva, sempre più centrale rispetto a tematiche che si trovano alla radice della struttura dello Stato e che comincia a porre interrogativi perfino sull'ipotesi che il referendum stia diventando la chiave di volta per fornire a determinati organi o istituti una valenza giuridica rafforzata: una sorta di materia costituzionale non completamente soggetta alla volontà politica di Westminster.

E ancora, la Brexit come banco di prova della capacità delle Corti, e segnatamente dell'ancora giovane Corte Suprema, di assumere compiutamente la funzione di arbitraggio tra gli organi di indirizzo politico. Una capacità che i titolari del Potere giudiziario hanno dimostrato in più occasioni e senza alcun timore reverenziale nei confronti dell'Esecutivo e degli altri poteri coinvolti nelle loro pronunce.

Per non parlare della rivisitazione del sistema delle fonti del diritto imposta da diversi momenti della Brexit: la legge del Parlamento come limite alla capacità di movimento del Governo in politica estera; il copioso utilizzo della *secondary legislation* come strumento necessario per procedere ai complessi adattamenti dell'ordinamento britannico alla fuoriuscita dall'Unione Europea; le potenzialità insite nei regolamenti parlamentari, in grado perfino di bloccare alcune azioni risolutive di un Governo deciso ad accelerare il processo di abbandono della UE anche a costo di un *no deal*.

Insomma, è chiaro che da tutti questi punti di vista la Brexit si è rivelata una miniera ricchissima per noi studiosi, ricolma di spunti per riflettere e per verificare nel concreto la fondatezza delle nostre opinioni. E si tenga sempre presente l'importanza che ha giocato il fattore tempo, cioè la collocazione storica della Brexit in un tempo in cui la Costituzione britannica stava già subendo una serie di mutamenti, taluni profondi e duraturi come il processo devolutivo o le riforme contenute nel *Constitutional Reform Act 2005*, altre più legate ad un momento contingente e intrinsecamente più fragili. Le abbiamo analizzate nella loro complessità, a prescindere che appartenessero alla prima categoria, come i vari *Devolution Acts* o l'istituzione della Corte Suprema, o alla seconda, il cui esempio più interessante è il *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. L'analisi delle sue modalità applicative negli anni della Brexit ci ha consentito di capire meglio natura e fragilità, pregi, difetti e limiti di una legge che quando venne approvata sembrava di portata "rivoluzionaria" rispetto alle dinamiche classiche della forma di governo, mentre poi ha dovuto fare i conti con una prassi che ha di gran

¹⁵⁹ Interessanti considerazioni sul ruolo del popolo nella storia del costituzionalismo inglese, in una linea di continuità che va dalla riforma elettorale del 1832 fino ai giorni nostri, si possono leggere in R. WEILL, *We the British People Rule: from 1832 to the Present*, in *UK Const. L. Blog*, 21st January 2021.

lunga affievolito quel potenziale, mostrando invece come la forza dei meccanismi tradizionali e consuetudinari, in presenza di determinate circostanze politiche, sia in grado di condizionare perfino impianti normativi di portata materialmente costituzionale: un destino testimoniato dall'approvazione della legge che ne ha poi decretato l'abrogazione, a sua volta anch'essa figlia delle conseguenze del recesso del Regno Unito dall'Unione Europea.

Ma accanto a questa lettura della Brexit come *constitutional moment*, appunto legata in modo tangibile agli avvenimenti succedutisi in questi anni, nella scienza giuridica britannica recentemente se ne è affermata un'altra che ne trasfigura il significato, aprendo nuovi e peculiari scenari per il futuro. Mi riferisco ai filoni dottrinali che vedono nella vicenda Brexit l'ennesima dimostrazione dell'impellente necessità per il Regno Unito di dotarsi di una Carta costituzionale. Testimonianze particolarmente importanti in questo senso sono le riflessioni che un Maestro come Vernon Bogdanor ci propone nel suo volume *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, già ovviamente più volte citato per altri profili, il cui ultimo capitolo è intitolato significativamente *Brexit: A Constitutional Moment?*¹⁶⁰. La tesi di fondo è che vi siano due ordini di ragioni che militano a favore di questa radicale trasformazione: le profonde incertezze che caratterizzano gli attuali assetti costituzionali e le debolezze intrinseche di una Costituzione che si propone come non giuridicamente protetta, e perciò debole nella capacità di garantire diritti e libertà ai cittadini. Secondo Bogdanor tutte queste problematiche sono state disvelate e accentuate proprio dal percorso della Brexit, a cominciare dalle criticità legate allo statuto giuridico del referendum:

what Brexit does is to inject further uncertainty as to what the British constitution actually is, uncertainty that can only be resolved by a codified constitution. There are two reasons why Brexit strengthens the arguments for a codified constitution. The first is indeed the constitutional uncertainty which it brings in its train. The second is the fact that it will reveal the nakedness of our unprotected constitution. There are three main uncertainties in the post-Brexit British constitution – uncertainties relating to the scope of our rights and how they are to be protected, and uncertainties relating to the future the devolution settlement¹⁶¹.

Ebbene, una posizione perfettamente connotata nella sua radicalità. E naturalmente non vi sono ragioni teoriche per escludere che questo sarà davvero il destino della Costituzione britannica¹⁶². E tuttavia, come giurista continentale, formato sugli stilemi del costituzionalismo delle Carte, scritte, rigide e codifica-

¹⁶⁰ Cfr. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, cit., pp. 257-278.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 261.

¹⁶² Prova a delineare alcuni scenari sul futuro della Costituzione britannica alla luce della Brexit S. WHITE, *Brexit and the future of the UK Constitution*, in *International Political Science Review*, 2021, pp. 1-15.

te, sento il dovere di proporre un *caveat* a questa visione, forse utile a circostanziare meglio le necessarie implicazioni della strada verso la codificazione. Trasformare la Costituzione britannica in una *codified constitution*, attraverso l'adozione di una Carta che appunto abbia le caratteristiche di quelle continentali, non significa semplicemente trasferire in un unico documento giuridico il patrimonio del costituzionalismo inglese, riducendolo a sintesi attraverso una sapiente architettura di norme scritte. No, significa tentare un'operazione molto più ambiziosa e, mi permetto di dire, rischiosa. Significa, cioè, interrompere una tradizione, rigettarne le coordinate che da sempre presiedono alla sua interpretazione, chiudere una storia millenaria per aprirne una nuova e diversa, sotto molteplici punti di vista. In altri termini, adottare una Carta scritta non coincide semplicemente con un'opera di aggiornamento e rafforzamento dell'ordinamento esistente, bensì approdare ad un'altra versione del costituzionalismo; ad un altro complesso di idee, valori, principi, procedure; ad un altro modo di intendere i rapporti tra governanti e governati, tra gli organi costituzionali, tra poteri centrali e periferici. Insomma, significa abbandonare il pianeta su cui si è sempre vissuto per raggiungerne un altro dove la vita scorre su binari diversi. E ovviamente cambiare in questi termini il diritto costituzionale significa modificare, in larga misura, i fondamenti culturali della nazione.

Di fronte a queste costatazioni di mero buon senso, la domanda cruciale da porsi è la seguente: l'Inghilterra¹⁶³ è pronta per una trasformazione di questo tipo? Due dati di fatto mi sembrano in evidente controtendenza e fanno propendere per una risposta negativa.

Il primo è proprio il senso della Brexit: sarebbe curioso un approdo agli stilemi costituzionali tipicamente continentali proprio nel momento in cui la Gran Bretagna decide di uscire dall'Unione Europea. Tra l'altro, non andrebbe mai dimenticato che alla fine di quella estenuante vicenda il corpo elettorale ha ritenuto opportuno imboccare la via d'uscita nel modo più classicamente britannico: concedendo al Primo Ministro in carica un'amplissima maggioranza parlamentare per portare a termine il suo programma di "*Get Brexit done*", come infatti poi puntualmente accaduto¹⁶⁴. A riprova di quanto quelle classiche dinamiche siano parte integrante della coscienza politica del popolo britannico.

Il secondo è invece legato alle tendenze politiche attualmente in atto. I meccanismi messi in moto dalla Brexit stanno andando in una direzione diametral-

¹⁶³ Intesa proprio come nazione *England*, la terra che custodisce la tradizione del proprio costituzionalismo.

¹⁶⁴ Interessanti considerazioni sulle implicazioni sistemiche delle *General Elections* del dicembre 2019, strettamente legate al profilo che stiamo trattando, sono contenute in D. CUTTS, M. GOODWIN, O. HEATH and P. SURRIDGE, *Brexit, the 2019 General Election and the Realignment of British Politics*, in *The Political Quarterly*, 91, 1, 2020, pp. 7-23.

mente opposta a quella auspicata dai fautori della Costituzione codificata. Come abbiamo visto, le visioni concettuali, alcune riforme già approvate e alcuni progetti per il futuro messi in campo dall'attuale maggioranza parlamentare e dai Governi che ne sono l'espressione, tendono alla restaurazione di alcuni capisaldi tradizionali del costituzionalismo inglese, in controtendenza perfino con le riforme costituzionali degli ultimi venticinque anni: dalle Carte dei diritti, alle competenze del potere giudiziario; dalle procedure parlamentari, ai poteri del Primo Ministro, e così via. Dunque, realisticamente credo che per il momento, almeno fino al verificarsi di un profondo mutamento di indirizzo politico del Paese, il dibattito sulla codificazione costituzionale rimarrà una sapida materia di discussione tra i teorici della Costituzione.

Più stringente e denso di preoccupazioni mi sembra invece il futuro del Regno dal punto di vista della sua integrità¹⁶⁵. E non vi è dubbio che queste drammatiche incertezze siano state innescate, o per lo meno rinfocolate, proprio dalla vicenda Brexit, come abbiamo cercato di mettere ampiamente in luce¹⁶⁶.

Ma questa è un'altra partita, potenzialmente drammatica ma attualmente ancora non ben definita, che per ora presenta solo un elemento certo e sicuro: al di qua della Manica la seguiremo con la stessa intensità intellettuale, attenzione ai dettagli e preoccupazioni sistemiche, che abbiamo riservato a quella storia, appassionante ma ormai conclusa, che in tutto il mondo è stata chiamata Brexit¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Sulle procedure referendarie che potrebbero determinare uno sfaldamento territoriale del Regno Unito mi permetto di rinviare a C. MARTINELLI, *Bilanci costituzionali e prospettive referendarie alla luce della Brexit: lezioni dalla prassi per IndyRef.2 e NI Border Poll*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2021, pp. 761-776.

¹⁶⁶ Interessanti riflessioni sul tema si trovano in AA.VV., *Brexit: la fine dell'Europa o la fine del Regno Unito?*, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale, 2016; M. KEATING, *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Droit et Société*, 98, 2018, pp. 53-69, e ID., *Taking back control? Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Journal of European Public Policy*, 17, 2021, pp. 1-19; nonché in S. TIERNEY, *The Territorial Constitution and the Brexit Process*, in *Current Legal Problems*, 72, 1, 2019, pp. 59-83.

¹⁶⁷ Per un'ampia e approfondita riflessione sull'intera vicenda Brexit, in tutte le sue variegata sfaccettature, si vedano i numerosi contributi portati da studiosi italiani e britannici al Convegno Internazionale *The constitutional implications of Brexit: legacy and prospects of the withdrawal from the European Union*, Luiss Center for Parliamentary Studies, Luiss University, Rome 29-30 October 2021, molti dei quali sono ora contenuti in C. FASONE e C. MARTINELLI, *Le conseguenze costituzionali della Brexit*, in *Federalismi.it*, Numero Speciale – Fascicolo n. 10 del 28 marzo 2022. Per una raccolta completa degli atti del Convegno cfr. i seguenti volumi, di prossima pubblicazione: C. FASONE e C. MARTINELLI (eds), *A Multilevel Constitutional Perspective on Brexit: From Local to Global*, Giappichelli – Studi di Federalismi.it, Torino, 2023; C. FASONE e C. MARTINELLI (a cura di), *L'impatto della Brexit sul modello Westminster*, Giappichelli – Studi di Federalismi.it, Torino, 2023.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Fog in Channel, Historians Isolated. An open letter in response to the Historians for Britain campaign*, in *History Today*, 18th May 2015.
- AA.VV., *Brexit: la fine dell'Europa o la fine del Regno Unito?*, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale, 2016.
- AA.VV., *Brexit supplement*, in *German Law Journal*, 17, 1 July 2016, pp. 1-142.
- AA.VV., *DPCE – Forum Brexit Strategy*, novembre 2016.
- AA.VV., *General Election 2017: results and analysis*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. CBP 7979, Second edition, 11 July 2017.
- AA.VV., *General Election 2019: results and analysis*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, N. CBP 8749, Second edition, 28 January 2020.
- AA.VV., *L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19*, in *DPCE Online*, 2, 2020, pp. 1449-2730.
- ABBONDANTE F., *Le soluzioni istituzionali alla crisi pandemica: tradizione e innovazione*, in F. NIOLA, M. TUOZZO (a cura di), *Dialoghi in emergenza*, Editoriale Scientifica, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 103-116.
- ABULAFIA D., *Britain: apart from or a part of Europe?*, in *History Today*, 11th May 2015.
- AGNEW, *Taking back control? The myth of territorial sovereignty and the Brexit fiasco*, in *Territory, Politics, Governance*, 8, 2, 2020, pp. 259-272.
- ALDERMAN K., *The Conservative Party Leadership Election of 1997*, in *Parliamentary Affairs*, 51, 1, 1998, pp. 1-16.
- ALDERMAN K., *Revision of Leadership Elections Procedures in the Conservative Party*, in *Parliamentary Affairs*, 52, 2, 1999, pp. 260-274.
- ALLAN T.R.S., *The Limits of Parliamentary Sovereignty*, in *Public Law*, 29, 1985, pp. 614-636.
- ALLOTT P., *On the Merits of Constitutional Struggle*, in *U.K. Const. L. Blog*, 14th September 2019.
- ALLOTT P., *The Legality of a No-Deal Brexit Could Be Challenged*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3rd September 2019.
- ALTAMURA L., *Aggiornamenti sulle origini e sullo status costituzionale della Chiesa d'Inghilterra*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura e con prefazione di), *La Costituzione Britannica*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 758-759.
- ANTHONY G., *Devolution, Brexit and the Sewel Convention*, The Constitution Society, London, 2018.
- ARES E., SUTHERLAND N., *Post-Brexit fisheries management*, in *House of Commons Library Debate Pack*, n. CDP 2022/0166, 11 October 2022.

- ARMSTRONG K.A., *A Matter for Another Day? Will the Supreme Court Accept the Lord Advocate's Independence Referendum Reference*, in U.K. Const. L. Blog, 29th June 2022.
- ATKINSON J., *Parliamentary Intent and the Sewel Convention as a Legislatively Entrenched Political Convention*, in U.K. Const. L. Blog, 10th February 2017.
- ATKINSON L. and BLICK A., *Referendums and the Constitution*, The Constitution Society, London, 2017.
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, 1867; trad. it. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995.
- BAINES D., BREWER S., KAY A., *Brexit is a policy fiasco. Were voters deceived during the referendum?*, in LSE Brexit Blog, 9 March 2020.
- BALDINI G. (a cura di), *La Gran Bretagna dopo la Brexit*, il Mulino, Bologna, 2016.
- BALDINI G. e HOPKIN J. (a cura di), *La Gran Bretagna di Cameron*, il Mulino, Bologna, 2011.
- BALDINI G., BRESSANELLI E. and MASSETTI E., *Who is in Control? Brexit and the Westminster Model*, in *The Political Quarterly*, 89, 4, 2018, pp. 537-544.
- BALDINI G., BRESSANELLI E., MASSETTI E., *Il Regno Unito alla prova della Brexit. Come sta cambiando il sistema politico britannico*, il Mulino, Bologna, 2021.
- BALDWIN G., *The Proposed Bill of rights and constitutionalism in the UK*, in UK Const. L. Blog, 29th June 2022.
- BARBE V., *Le Parlement britannique et la pandémie: entre continuité et innovations, la question de l'effectivité de la démocratie à distance*, in *Le Parlement au temps du coronavirus*, Fondation Robert Schuman, 2020.
- BARCZENTEWICZ M., *Does UE Law Bind Parliament as to Withdrawal from the EU? British Expats and Their Right to Vote (Shindler)*, in UK Const. Law Blog, 16th June 2016.
- BARCZENTEWICZ M., *Cart Challenges, Empirical Methods, and Effectiveness of Judicial Review*, in *Modern Law Review*, 84, 6, 2021, pp. 1360-1384.
- BARCZEWSKI S., *Brexit, World War II Memory*, in B. WASSENBERG & N. SUZUKI (eds), *Origins and Consequences of European Crisis: global Views on Brexit*, Peter Lang, Brussels, 2020, pp. 23-43.
- BARTLETT G., MAER R., *The 2017 Government at Westminster: Governing as a minority*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08103, 5 October 2017.
- BEATSON J., *The Rule of Law and the Separation of Powers*, Hart Publishing, London, 2021.
- BELLAMY R. and CASTIGLIONE D., *It's the Politics, Stupid! The EU after Brexit and Its Demoi-cratic Disconnect*, in R. BELLAMY and D. CASTIGLIONE, *From Maastricht to Brexit. Democracy, Constitutionalism and Citizenship in the EU*, Rowman & Littlefield International, London, 2019, pp. 435-457.
- BERGMAN T., *Formation rules and minority governments*, in *European Journal of Political Research*, n. 23, 1993, pp. 55-66.
- BERMAN G., *A short guide to the EU referendum*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07591, 17 May 2016.
- BESWICK S., *Prospective Quashing and the Rule of Law*, in UK Const. L. Blog, 23rd November 2021.
- BINGHAM T., *The Rule of Law*, Penguin Books, London, 2011.
- BINLEY B. and ROTHERHAM L., *Hard Bargains or Weak Compromises? Reforming Britain's Relationship with the EU*, Civitas: Institute for the Study of Civil Society, London, March 2015.

- BIONDI A. e KENDRICK M., *Brexit: Time for a Second Referendum*, in *Federalismi.it*, 19 dicembre 2018.
- BIRRELL D., *Devolution and quangos in the United Kingdom: the implementation of principles and policies for rationalisation and democratisation*, in *Policy Studies*, 29, 1, 2008, pp. 35-49.
- BLAIR T., *What Now? Time to Prepare for a People's Vote*, in *Speech by Tony Blair at a People's Vote event by the British Academy*, 14 December 2018.
- BLOCKMANS S. and WEISS S., *Will Cameron get what he wants? Anticipating reactions to Britain's EU reform proposals*, in *CEPS Commentary*, 29 October 2015.
- BLOM-COOPER L., DICKSON B. and DREWRY G., *The Judicial House of Lords. 1876-2009*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- BOBIĆ A. and VAN ZEBEN J., *Negotiating Brexit: Can the UK Have Its Cake and Eat It?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd August 2016.
- BOGDANOR V., *The Selection of the Party Leader*, in A. SELDON and S. BALL (eds), *Conservative Century. The Conservative party since 1900*, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 69-96.
- BOGDANOR V., *The Monarchy and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- BOGDANOR V., *Devolution: Decentralisation or Disintegration*, in *The Political Quarterly*, 70, 2, 1999, pp. 185-194.
- BOGDANOR V., *The New British Constitution*, Bloomsbury Publishing, London, 2009.
- BOGDANOR V., *Europe and the Sovereignty of the People*, in *The Political Quarterly*, 87, 3, 2016, pp. 348-351.
- BOGDANOR V., *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, I.B. Tauris, London, 2019.
- BOGDANOR V., *Reply to McHarg and Young*, in *U.K. Const. L. Blog*, 14th September 2021.
- BOSSINI R., *Short Remarks on the Salisbury Convention enforcement in case in case of a Minority Government*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2018, pp. 847-852.
- BOWERS P., *The European Union (Withdrawal) Bill: Devolution*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8154, 24 November 2017.
- BRADLEY A.W., *Pressures on a historical constitution: the Brexit decision in the UK Supreme Court*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2017, pp. 3-20.
- BRATZA N., *Living Instrument or dead letter – the future of the European Convention on Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2, 2014, pp. 116-128.
- BRETT W., *It's Good to Talk. Doing referendums differently after the EU vote*, Electoral Reform Society, London, September 2016.
- BUCKLE R., HEWISH T., HULSMAN J.C., MANSFIELD I., OULDS R., *Brexit: directions for Britain outside the EU*, London, The Institute of Economic Affairs, 2015.
- BÚRCA DE G., *How British was the Brexit vote?*, in B. MARTILL, U. STAIGER (eds), *Brexit and Beyond. Rethinking the Futures of Europe*, UCL Press, London, 2018, pp. 46-52.
- BUTLER D. and RANNEY A. (eds), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, American Enterprise Institute Press, Washington, 1994.
- CABINET OFFICE, *English Votes for English Laws: An Explanatory Guide to Proposals*, July 2015.
- CAIRD J.S., *The Supreme Court and Parliament: The Constitutional Status of Checks and Balances*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th September 2019.

- CALAMO SPECCHIA M., *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 66-74.
- CAMERON D., *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, Cabinet Office, London, October 2011.
- CAMPBELL K., *Sand in the Gearbox: Devolution and Brexit*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5th September 2016.
- CAMPBELL K., *Wightman v Secretary of State: Article 50 and Parliamentary Privilege*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22nd June 2018.
- CAPRIGLIONE F., IBRIDO R., *La Brexit tra finanza e politica. Le prospettive del processo di integrazione costituzionale in Europa*, Wolters Kluwer – UTET giuridica, Milano, 2017.
- CARVALE G., *“One Nation, One United Kingdom”. Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura*, in *Federalismi.it*, 10, 20 maggio 2015.
- CARVALE G., *“With them” o “of them”: il dilemma di David Cameron*, in *Federalismi.it*, 23, 9 dicembre 2015.
- CARVALE G., *Il “silenzio” dell’European Union Referendum Act 2015*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 97-115.
- CARVALE G., *Scozia e Irlanda del Nord: la devolution dopo Brexit*, in *Federalismi.it*, 9 agosto 2017.
- CARVALE G., *A volte ritornano ... L’European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 ed il nuovo rafforzamento dell’Esecutivo britannico*, in *Nomos*, 3, 2019, pp. 1-18.
- CARVALE G., *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei costituzionali principles*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2 ottobre 2019.
- CARVALE G., *L’incremento del potere normativo dell’esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *Federalismi*, 28, 12 ottobre 2020.
- CARBONI G.G., *L’attivazione dell’art. 50 del TUE e il negoziato con la Ue: i nodi fondamentali*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 243-269.
- CARBONI G.G., *Il Governo Johnson e la Political Constitution*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2020, pp. 301-332.
- CARBONI G.G., *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in *Nomos*, 1, 2022, pp. 1-16.
- CARNWATH (LORD), *Lecture on Human Rights Act reform – is it time for a new British Bill of rights?*, in *Constitutional Law Matters*, 9 February 2022.
- CASTELLÀ ANDREU J.M., *El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada*, in *Revista de Derecho político*, 97, 2016, pp. 297-334.
- CERASE M., *La (triste) saga Brexit: una cronaca politica, giuridica e procedurale*, in V. LIPOLIS (a cura di), *Nascita e crisi dei governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo*, Il Filangieri – Quaderno 2018, Jovene, Napoli, 2019, pp. 161-175.
- CERASE M., *La Brexit: anatomia di un addio*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2020, pp. 511-534.
- CERRINA FERONI G., *Margaret Hilda Thatcher. Baroness Thatcher of Kesteven (1979-1990). Ascesa e caduta dell’ultimo premier “imperiale” britannico*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 995-1037.
- CÍRLIG C.-C., *Article 50 TEU in practice. How the EU has applied the ‘exit’ clause*, EPRS – European Parliamentary Research Service, Brussels, November 2020.

- CLARKSON S., *European Parliament elections 2014*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 6895, 21 May 2014.
- CLAYTON R., *The government's New Proposal for the Human Rights Act; Part One – The Proposal Outline*, in *UK Const. L. Blog*, 4 January 2022.
- CLEMENTI F., *Nel Regno che rischia di dividersi, l'Europa è sempre più distinta e distante*, in *Federalismi*, 11, 2014.
- CLEMENTI F., *Anthony Charles Lynton Blair (1997-2007). L'innovatore*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1057-1111.
- COLEMAN C., *Case for a Referendum on the Outcome of EU Withdrawal Negotiations. Debate on 25 October 2018*, in *House of Lords Library*, 19 October 2018.
- COOPER D., *Thinking harder: how we could do referendums differently?*, in *LSE Brexit Blog*, 18 November 2016.
- CORMACAIN R., *The United Kingdom Internal Market Bill and Breach of Domestic Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 23rd September 2020.
- COSTA J.P., *On the Legitimacy of the European Courts of Human Rights'Judgement*, in *European Constitutional Law Review*, 7, 2011, pp. 173-182.
- COWIE G., *Scotland and a Second Independence Referendum – The Obstacles and Challenges and the Comparative Solutions*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7th July 2016.
- COWIE G., *A User's Guide to the Meaningful Vote*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08424, 25 October 2018.
- COWIE G., *Legislative Consent and the European Union (Withdrawal) Bill (2017-19)*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08275, 23 May 2018.
- COWIE G., *The Cooper Act and Article 50 – a new role for Parliament?*, in *House of Commons Library Brexit Insight*, 9 April 2019.
- COWIE G., *The status of "retained EU law"*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08375, 30 July 2019.
- COWIE G., *Parliament and the three extensions of Article 50*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8725, 31 October 2019.
- COWIE G., *Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill 2022-23*, in *House of Commons Library Research Briefing*, n. CBP-9638, 17 October 2022.
- COWIE G., DE MARS S., KELLY R., TORRANCE D., *Constitutional implications of the Withdrawal Agreement legislation*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08805, 20 February 2020.
- COWIE G., DAWSON J., FAIRBAIRN C., FERGUSSON D., LIPSCOMBE S., *Judicial Review and courts Bill 2021-22*, in *Common Library Research Briefing*, 12 October 2021.
- COWLEY P. and NORTON P., *Rebels and Rebellions: Conservative MPs in the 1992 Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1, 1999, pp. 84-105.
- CRAIG P., *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, in *Common Market Law Review*, 48, 2011, pp. 1881-1910.
- CRAIG R., *Report of Proceedings: Miller v Secretary of State for Exiting the European Union*, in *U.K. Const. L. Blog*, 14th – 20th – 24th October 2016.
- CRAIG R., *Report of Proceedings: Miller v Secretary of State for Exiting the European Union, Supreme Court*, in *U.K. Const. L. Blog*, 6, 7, 12, and 14 December 2016.
- CRAIG R., *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *The Modern Law Review*, 81, 3, 2018, pp. 480-508.

- CRAIG R., *Judicial Review of Advice to Prorogue Parliament*, in U.K. Const. L. Blog, 12th July 2019.
- CROSS W., BLAIS A., *Politics at the Centre: The Selection and Removal of Party Leaders in the Anglo Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- CURTI GIALDINO C., *La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk*, in *Federalismi.it*, 23, 9 dicembre 2015.
- CURTICE J., DE MARS S., FELLA S., FERGUSON D., FINLAY J., HINSON S., JOZEPA I., KEEP M., SEELY A., TORRANCE D. & WEBB D., *The October 2019 EU-UK Withdrawal Agreement*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, 17 October 2019.
- CURTIS J., *Northern Ireland Protocol: Implementation, grace periods and UE-UK discussions (2021-22)*, in *House of Commons Library*, n. 9330, 11 March 2022.
- CURTIS J., WEBB D., COWIE G., BUTCHARD P., TORRANCE D., *Northern Ireland Protocol Bill 2022-23*, in *House of Commons Library Research Briefing*, n. 09569, 24 June 2022.
- CUTTS D., GOODWIN M., HEATH O. and SURRIDGE P., *Brexit, the 2019 General Election and the Realignment of British Politics*, in *The Political Quarterly*, 91, 1, 2020, pp. 7-23.
- DALE I., HAMILTON D., WALLER R. & CALLUS G. (edited by), *The Politicos Guide to the 2015 General Election*, Biteback Publishing, London, 2014.
- DAWSON J., *Reform of the Human Rights Act 1998*, in *Common Library Research Briefing*, n. 9406, 21st December 2021.
- DEL CONTE F., *La Devolution nel Regno Unito. Percorsi di analisi sul decentramento politico-costituzionale d'oltremarica*, Giappichelli, Torino, 2011.
- DEMPSEY N., *Northern Ireland Assembly Elections: 2017*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 7920, 9 March 2017.
- DENHAM A. and DOREY P., *Tales of the unexpected: The selection of British party leaders since 1963*, in *British Politics*, 13, 2, 2018, pp. 171-194.
- DENHAM A. and O'HARA K., *Democratizing Conservative Leadership Selection: from Grey Suites to Grass Roots*, Manchester University Press, Manchester, 2008.
- DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION, *Legislating for United Kingdom's withdrawal from the European Union*, OGL, London, March 2017.
- DETMOLD M., *The Supreme Court and the Executive Power of History*, in U.K. Const. L. Blog, 18th October 2019.
- DICEY A.V., *Ought the Referendum to be introduced in England?*, in *Contemporary Review*, 57, 1890, pp. 489-511.
- DICEY A.V., *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, Macmillan, London, 1905.
- DICEY A.V., *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, il Mulino, Bologna, 1997.
- DIXON D., *Wightman and the General Interpretation of Article*, in U.K. Const. L. Blog, 7th January 2019.
- DOUGAN M., *The UK's Withdrawal from the EU. A Legal Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2021.
- DOUGLAS B., *Why Human Rights Have Not Been Accepted in the UK*, in UK Const. L. Blog, 5th May 2015.

- DOUGLAS B., *Brexit as a Revolutionary Constitutional Moment*, in *UK Const. L. Blog*, 23rd October 2019.
- DOUGLAS-SCOTT S., *Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution*, in *Modern Law Review*, 79, 6, 2016, pp. 1019-1040.
- DOWNIE G., *Brexit: What to make of Directives?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8th September 2017.
- DOYLE O., *Northern Ireland border poll must avoid pitfalls of Brexit Referendum*, in *Lse Brexit Blog*, 1 July 2019.
- DOYLE O., *Processes for Irish Unification: Perspectives from Irish Constitutional Law*, in *IACL-AIDC Blog*, 20 February 2020.
- DOYLE O., MCHARG A., MURKENS J. (eds), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions Under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.
- DUNNE M., *Divided politics in the United Kingdom: the Scottish referendum, the rise of Ukip and British relations with the European Union*, in *Percorsi Costituzionali*, 3, 2014, pp. 787-806.
- DUNNE M., *The United Kingdom, the European Union and the British Referendum of June 2016. Part I: re-setting the terms of the connection*, in *Percorsi Costituzionali*, 1-2, 2016, pp. 177-194.
- DUNNE M., *The United Kingdom, the European Union and the British Referendum of June 2016. Part II: The Great Debate and the Result*, in *Percorsi Costituzionali*, 1, 2017, pp. 369-406.
- EKINS R., *How and Why Parliament should limit judicial power*, Policy Exchange, 2019.
- EKINS R., LARKIN J., *How and Why to amend the Human Rights Act 1998*, Policy Exchange, 2021.
- ELEFTHERIADIS P., *A New Referendum is a Constitutional Requirement*, in *Oxford Business Law Blog*, 4 July 2016.
- ELEFTHERIADIS P., *Constitutional Illegitimacy over Brexit*, in *The Political Quarterly*, 88, 2, 2017, pp. 182-188.
- ELEFTHERIADIS P., *The Constitutional Status of 'Separation Law'*, in *U.K. Const. L. Blog*, 29th September 2020.
- ELLEWOOD D.W., «*Global Britain*». *I significati possibili di una formula*, in *Il Mulino*, 2, 2021, pp. 89-99.
- ELLIOTT M., *Can Scotland block Brexit?*, in *Public Law For Everyone Blog*, 26th June 2016.
- ELLIOTT M., *Can the EU force the UK to the two-year Brexit process?*, in *Public Law For Everyone Blog*, 26th June 2016.
- ELLIOTT M., *The Supreme Court's Judgement in Miller: in Search of Constitutional Principle*, in *University of Cambridge Legal Studies Research*, Paper Series, Paper n. 23/2017, pp. 1-29.
- ELLIOTT M., *Prorogation and justiciability: Some thoughts ahead of the Cherry/Miller (No 2) case in the Supreme Court*, in *Public Law for Everyone*, 13th September 2019.
- ELLIOTT M., *The United Kingdom's Constitution and Brexit: A 'Constitutional Moment'?*, in *University of Cambridge – Legal Studies Research*, Paper No. 22/2020, May 2020.
- ELLIOTT M., *The Common Law and the European Convention on Human Rights: Do we need both?*, in *Constitutional Law Matters*, 11 February 2022.

- ELLIOTT M., *The UK's (new) Bill of rights*, in *Public Law for Everyone*, 23 June 2022.
- ELLIOTT M., *What does the new bill of Right propose?*, in *Constitutional Law Matters Blog*, 24 June 2022.
- ELLIOTT M. and HOOPER H.J., *Critical reflections on the High Court's judgment in R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7th November 2016.
- ELLIOTT M. and KILFORD N., *Devolution in the Supreme Court: Legislative Supremacy, Parliament's 'Unqualified' Power, and 'Modifying' the Scotland Act*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15th October 2021.
- ELLIOTT M., YOUNG A. and WILLIAMS J. (eds), *The UK Constitution after Miller: Brexit and Beyond*, Hart Publishing, London, 2018.
- EMERSON M. (edited by), *Britain's Future in Europe. Reform, renegotiation, repatriation or secession?*, Rowman and Littlefield International, London, 2015.
- EMERSON M. and BLOCKMANS S., *British Balance of Competence Reviews, Part I: Competence about right, so far*, CEPS/EPIN Working Paper, n. 35, October 2013.
- EMERSON M., BLOCKMANS S., PEERS S. and WRINGLESWORTH S., *British Balance of Competence Reviews, Part II: Again, a huge contradiction between the evidence and Eurosceptic Populism*, CEPS/EPIN Working Paper, n. 40, June 2014.
- EMERSON M., AVERY G., BEBLAVÝ M., BEHRENS A., BLOCKMANS S., BRADY H., HÁJKOVÁ A., LANNOO K., NÚÑEZ FERRER J., *British Balance of Competence Reviews, Part III: More reform than renegotiation or repatriation*, CEPS/EPIN Working Paper, n. 42, December 2014.
- ENDICOTT T., *Don't panic*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th September 2019.
- EUROPEAN COMMISSION – Press Release, *Commission launches infringement proceedings against the UK for breaking international law and provides further details on possible solutions to facilitate the movement of goods between Great Britain and Northern Ireland*, Brussels, 15 June 2022.
- EVENNETT H., *Brexit and Delegate Legislation*, in *House of Lords Library Briefing*, 29 March 2019.
- EWING K., *Brexit and Parliamentary Sovereignty*, in *The Modern Law Review*, 80, 4, 2017, pp. 711-726.
- FABBRINI F., *Brexit. Tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2021.
- FABBRINI F. (ed.), *The Protocol on Ireland/Northern Ireland*, Oxford University Press, Oxford, 2022.
- FARLEY L.T., *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy*, Routledge, London, 1986.
- FARRER B., *Are the European election results likely to be repeated in a general election?*, in *Lse Brexit Blog*, 11 June 2019.
- FASONE C., *La prima applicazione della mozione di auto-scioglimento della Camera dei Comuni, secondo il Fixed-Term Parliaments Act*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2017, pp. 642-644.
- FASONE C. e MARTINELLI C., *Le conseguenze costituzionali della Brexit*, in *Federalismi.it*, Numero Speciale – Fascicolo n. 10 del 28 marzo 2022.
- FASONE C. e MARTINELLI C. (a cura di), *L'impatto della Brexit sul modello Westminster*, Giappichelli – Studi di Federalismi.it, Torino, 2023.

- FASONE C. e MARTINELLI C. (eds), *A Multilevel Constitutional Perspective on Brexit: From Local to Global*, Giappichelli – Studi di Federalismi.it, Torino, 2023.
- FELDMAN D., *Departing from Retained EU Case law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11th January 2021.
- FELLA S., *Robin Cook, Tony Blair and New Labour's Competing Vision of Europe*, in *Political Quarterly*, 77, 3, 2006, pp. 388-401.
- FELLA S., *End of Brexit transition: key changes and preparations*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 09094, 21 December 2020.
- FELLA S., *The UK-EU negotiations: talks go the extra mile*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 09101, 23 December 2020.
- FELLA S., *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: governance and dispute settlement*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 09139, 3 August 2021.
- FELLA S. & JOZEPA I., *The UK-EU future relationship negotiations: summary of positions*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8920, 20 May 2020.
- FELLA S., DE MARS S., *Revisions to the Political Declaration on the framework for future EU-UK Relations*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8714, 18 October 2019.
- FELLA S., UBEROI E., CRACKNELL R., *European Parliament Elections 2019: result and analysis*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8600, 21 June 2019.
- FELLA S., MILLER V., DE MARS S., CURTICE J., *The Brexit White Paper on future relations and alternative proposal*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08387, 24 August 2018.
- FELLA S., JOZEPA I., DE MARS S., DAWSON J., ARES E., *The UK-EU future relationship: the March 2020 EU draft treaty and negotiations update*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8923, 27 May 2020.
- FELLA S., FERGUSON D., WEBB D., JOZEPA I., ARES E., KENNEDY S., *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 09106, 30 December 2020.
- FERRARI G.F., *La Convenzione europea e la sua "incorporation" nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 1999, pp. 125-131.
- FERRARI G.F., *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, n. 3, 10 ottobre 2019, pp. 2171-2174.
- FEWICK H., *The Conservative stance in the 2015 election on the UK's relationship with the Strasbourg Court and its jurisprudence – bluff, exit strategy or compromise on both sides? (Part I)*, in *UK Const. L. Blog*, 10th March 2015.
- FLEMING T. and RUSSELL M., *The House of Lords amendment to the Dissolution and Calling of Parliament Bill returns appropriate power to MPs: they should accept it*, in *UCL Constitution Unit Blog*, 9 March 2022.
- FOLEY J. & RAMAND P., *YES. The Radical case for Scottish Independence*, PlutoPress, London, 2014.
- FOSTER J.B. & MAGDOFF F., *The great financial crisis: causes and consequences*, Monthly Review Press, New York, 2009.
- FOWLER B., FOX R., WEST T. and VANGIMALLA D., *Delegated legislation: the problem with the process*, Hansard Society, London, 2021.
- FOWLES S., *Can the Prime Minister Prorogue Parliament to Deliver a No Deal Brexit?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10th June 2019.

- FROSINI J.O. e TAGIURI G., *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità economica europea*, in A. TORRE-J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 155-173.
- FROSINI J.O., *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del Regno Unito?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2016, pp. 831-836.
- FROSINI J.O., *Non ci resta che sperare nei Lords... La Corte Suprema conferma che l'invocazione dell'art. 50 deve essere approvata dal Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2017, pp. 148-151.
- FROSINI J.O., *Is Brexit Ripping up the Unwritten Constitution of the United Kingdom?*, in *Italian Journal of Public Law*, 11, 1, 2019, pp. 1-7.
- FROSINI J.O., *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020.
- FROSINI J.O., *Edward Richard George Heath (1970-1974). Il Primo Ministro che portò il Regno Unito in Europa*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 961-982.
- FROSINI J.O., *Le sfide degli Stati multi-livello. In particolare, il caso dell'Irlanda del Nord*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2021, pp. 631-638.
- FROSINI T.E. (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.
- FROSINI T.E., *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, 69, 4, 2004, pp. 5-25.
- FUSARO C., *L'Accordo conservative-libdem alla base del governo Cameron. Spunti d'interesse costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2010, pp. 639-644.
- FUSARO C., *Winston Leonard Spencer Churchill (1940-1945, 1951-55). Il predestinato che vinse la guerra e un Nobel*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 839-865.
- GAGGERO N., *Ouster Clauses, rule of law, and parliamentary sovereignty: Discussing Privacy International (2019)*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 2021, pp. 887-918.
- GARDBAUM S., *Does the UK need a Modern Bill of Rights?*, in *Constitutional Law Matters*, 17 March 2022.
- GARNER O., *The Benn-Burt Extension Act: A roadblock to a No-deal Brexit?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th September 2019.
- GARNER O., *A Barrier against the new incoming tide? The UK Internal Market Bill and Dispute Resolution under the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th September 2020.
- GARNER O. and WEST T., *'Brexit Freedoms' Risks and Opportunities? Certainty and uncertainty in the revision of retained EU Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th February 2022.
- GARTON ASH T., *La Gran Bretagna al referendum sull'Europa*, in *La Repubblica*, 23 dicembre 2012, p. 29.
- GASKARTH G., *EU Renegotiation: Fighting for a Flexible Union. How to renegotiate the terms of the UK's Membership of the EU*, Civitas, London, 2013.
- GAY O. and MAER L., *Fixed term Parliaments*, in *House of Commons Library*, Standard Note n. 831, 6 September 2010.
- GAY O., *Fixed term Parliaments Act 2011*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 6111, 3 November 2011.

- GAY O., *European Union (Referendum) Bill 2013-14 – progress of the Bill*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 06711, 5 March 2014.
- GAY O., SCHLEITER P. and BELU V., *The Coalition and the Decline of Majoritarianism in the UK*, in *The Political Quarterly*, 86, 1, 2015, pp. 118-124.
- GEARTY C., *The Supreme Court judges are oiling the democratic machine, not telling it what to produce*, in *Lse Brexit Blog*, 25th September 2019.
- GEE G. and WEBBER G.C.N., *What is a political constitution?*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 30, 2, 2010, pp. 273-299.
- GIANELLO S., *La vittoria dei conservatori e le possibili conseguenze costituzionali in caso di repeal dello Human Rights Act*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 giugno 2015.
- GIANELLO S., *Le conseguenze della Brexit sulla tutela dei diritti fondamentali: un puzzle complesso e ricco di incognite*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2017, pp. 367-392.
- GIANELLO S., *Il Bill of Rights (bill): la ratio di un progetto di riforma controverso*, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, 26, 14 ottobre 2022, pp. 31-56.
- GIFFORD C., *The Making of Eurosceptic Britain: Identity and Economy in a Post-Imperial State*, Ashgate, Aldershot, 2008.
- GLENCROSS A., *Looking Back to Look Forward: 40 Years of Referendum Debate in Britain*, in *Political Insight*, 6, 1, April 2015, pp. 25-27.
- GOES E., *The Liberal Democrats and the Coalition: Driven to the Edge of Europe*, in *The Political Quarterly*, 1, 2015, pp. 93-100.
- GOLDSMITH P., *The 2015 EU Referendum Bill: five years on*, in *UK in a Changing Europe Blog*, 9 June 2020.
- GOODHART P., *The 1922. The Story of the Conservative Backbenchers’ Parliamentary Committee*, Macmillan, London, 1973.
- GOODWIN M. and MILAZZO C., *Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 3, 2017, pp. 450-464.
- GOODWIN M.J. and HEATH O., *The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: an Aggregate-level Analysis*, in *The Political Quarterly*, 87, 3, 2016, pp. 323-332.
- GORDON M., *Brexit: a challenge for the UK constitution, of the UK constitution*, in *European Constitutional Law Review*, 12, 3, 2016, pp. 409-444.
- GORDON M., *Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit*, in *European Constitutional Law Review*, 16, 2020, pp. 213-248.
- GORDON M.-DOUGAN M., *The United Kingdom’s European Union Act 2011: “who won the bloody war anyway”*, in *European Law Review*, 37, 1, 2012, pp. 3-30.
- GORI L., *John Major (1990-1997). “Back to basics” dopo l’era Thatcher*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1039-1056.
- GORMLEY-HEENAN C. and AUGHEY A., *Northern Ireland and Brexit: Three effects on ‘the border in the mind’*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 3, 2017, pp. 497-511.
- GOVER D., KENNY M., *Answering the West Lothian Question? A Critical Assess of ‘English Vote for English Laws’ in the UK Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 71, 4, 2018, pp. 760-782.

- GOVER D., KENNY M., *Deliver us from EVEL? Is the government right to abolish 'English Vote for English Laws'*, in *The Constitution Unit Blog*, 27 June 2021.
- GOWER M., FELLA S., JOZEPA I., *The UK's new points-based immigration system*, in *House of Commons Library Research Briefing*, n. 9157, 8 September 2022.
- GOWLAND D., TURNER A. and WRIGHT A., *Britain and European Integration since 1945. On the Sidelines*, Routledge, London and New York, 2010.
- GRAHAM L., *Suspended and prospective quashing orders: the current picture*, in *UK Const. L. Blog*, 7th June 2021.
- GRANT C., *How Leave outgunned Remain: The battle of the 'five Ms'*, Center for European Reform, London, 25 June 2016.
- GRAZIADEI S., Democracy v. Human Rights? *The Strasbourg Court and the Challenge of Power sharing*, in *European Constitutional Law Review*, 12, 2016, pp. 54-84.
- GREALY R., *The House of Commons' Initial Procedural Response to the Coronavirus*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22nd April 2020.
- GRIEVE D., *Parliament is Incapable of Settling Brexit. We Need a Second Referendum*, in *The Guardian*, 29 December 2018.
- GROGAN J., *The Lords have just raised the bar on the defence of rights and the rule of law in the Brexit process*, in *Lse Brexit Blog*, 27 April 2018.
- GROGAN J., *Trying to stop Johnson proroguing Parliament would take time – which we don't have*, in *Lse Brexit Blog*, 18th July 2019.
- GUASTAFERRO B., *Disowning Edmund Burke? The Constitutional Implications of EVEL on Political Representation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd May 2016.
- HADDON C., *Becoming Prime Minister*, in *Institute for Government Insight*, June 2019.
- HALLIDAY I., *Can the Scottish Parliament Legislate for a Second Independence Referendum?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th February 2020.
- HARVEY C., *Northern Ireland's Transition and the Constitution of the UK*, in *U.K. Const. L. Blog*, 12th December 2016.
- HARVEY N., *After the Rose Garden. Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government*, Institute for Government, London, February 2015.
- HAWKINS O., MILLER V., *European Parliament Elections 2014*, in *House of Commons Library Research Paper*, n. 14/32, 11 June 2014.
- HAWKINS O., KEEN R., NAKATUDDE N., *General Election 2015*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. CBP7186, 18 May 2015.
- HAWKINS O., MILLER V., KELLY R., *European Union (Referendum) Bill. Bill 11 2013-14*, in *House of Commons Library Research Paper*, n. 13/41, 28 June 2013.
- HAYWARD K., *How does the UK Internal Market Bill relate to Northern Ireland?*, in *Lse Brexit Blog*, 19 October 2020.
- HAZELL R., *Regional Government in England: Three Policies in Search of Strategy*, in S. CHEN, T. WRIGHT (a cura di), *The English Question*, Fabian Society, London, 2000, pp. 29-44.
- HEPPELL T., *The Ideological Composition of the Parliamentary Conservative Party 1992-1997*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 4, 2, 2002, pp. 299-324.
- HEPPELL T., *Choosing the Tory Leader: Conservative Party Leadership Elections from Heath to Cameron*, Tauris Academic Studies, London, 2008.

- HICKMAN T., *Quashing Orders and the Judicial Review and Courts Act*, in *UK Const. L. Blog*, 26th July 2021.
- HM GOVERNMENT, *The Coalition: our program for government – Freedom Fairness Responsibility*, Cabinet Office, London, 2010.
- HM GOVERNMENT, *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, OGL, London, February 2017.
- HM GOVERNMENT, *The Future Relationships between the United Kingdom and the European Union*, OGL, London, July 2018.
- HM GOVERNMENT, *The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations*, OGL, London, February 2020.
- HM GOVERNMENT, *Northern Ireland Protocol: the way forward*, CP 502, July 2021.
- HM GOVERNMENT, *Levelling Up the United Kingdom*, OGL, London, 2 February 2022.
- HM GOVERNMENT – FOREIGN, COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE, *Northern Ireland Protocol Bill: UK government legal position*, 13 June 2022.
- HM GOVERNMENT – FOREIGN, COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE, *Northern Ireland Protocol: the UK's solution*, update 14 July 2022.
- HOBOLT S.B., "A victory for ordinary people": *Why did the voters choose Brexit?*, in *Policy-network.net*, 29 June 2016.
- HOPPENHEIMER A. (ed.), *The Relationship between European Community Law and National Law. The Cases*, Grotius/Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- HORSLEY T., *In (Domestic) Courts We Trust: The European Union (Withdrawal) Bill and The Interpretation of Retained EU Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th November 2017.
- HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *The Draft EU/UK Withdrawal Agreement: key legal and political questions*, 6 March 2019.
- HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, *Article 50 negotiations: Implications of 'no deal'*, Ninth Report of Session 2016-17, HC 1077, 12 March 2017.
- HOUSE OF COMMONS JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *The Government's Independent Review of the Human Rights Act*, Third Report of Session 2021-22, HC 89, 8 July 2021.
- HOUSE OF COMMONS JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Communication to Hon. Dominic Raab from Joanna Cherry QC*, 30 June 2022.
- HOUSE OF COMMONS PROCEDURE COMMITTEE, *Scrutiny of delegated legislation under the European Union (Withdrawal) Act 2018*, 4 July 2018.
- HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Lessons learned from the EU Referendum*, Twelfth Report of Session 2016-17, HC 496, 12 April 2017.
- HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Oral Evidence: Independent Commission on Referendums*, HC 1143, 24 July 2018.
- HOUSE OF LORDS DELEGATED POWERS AND REGULATORY REFORM COMMITTEE, *Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*, 12th Report of Session 2021-22, in *HL Paper 106*, 24 November 2021.
- HOUSE OF LORDS PROCEDURES AND PRIVILEGES COMMITTEE, *Procedural adaptation arising from the hybrid House. Interim option of voting using PeerHub. Ongoing virtual participation by disabled members*, in *House of Lords – 1st Report of Session 2021-22*, HL Paper 41, 6 July 2021.

- HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Referendums in the United Kingdom*, 12th Report of Session 2009-2010, in *HL Paper 99*, 2010.
- HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *The invoking of Article 50*, in *HL Paper 44*, 13 September 2017.
- HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *European Union (Withdrawal) (n. 5) Bill*, 4 April 2019.
- HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *European Union (Withdrawal Agreement) Bill*, *HL Paper 5*, 14 January 2020.
- HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Covid-19 and Parliament*, in *House of Lords – 1st Report of Session 2021-22*, *HL Paper 4*, 13 May 2021.
- HOWARTH D., *On Parliamentary Silence*, in *UK Const. Law Blog*, 13th December 2016.
- HUANG J.J., *Miller and Brexit: Prerogatives on Parliament and Public Law*, in *Cambridge Law Review*, 129, 2, 2017, pp. 129-140.
- HUG A. (edited by), *Renegotiation, Reform and Referendum: does Britain Have a EU Future?*, The Foreign Policy Centre, London, 2014.
- HUGHES K., *The Bill of Rights and the Precarity of Abortion tights*, in *UK Const. L. Blog*, 11th July 2022.
- INDEPENDENT COMMISSION ON REFERENDUMS, *Report of the Independent Commission on Referendums*, The Constitution Unit, UCL, London, 2018, pp. 1-222.
- INDEPENDENT COMMISSION ON REFERENDUMS, *Report of the Independent Commission on Referendums. Executive Summary. Conclusions and Recommendations*, The Constitution Unit, UCL, London, 2018, pp. 1-14.
- JACONELLI J., *The Parliament Bill, 1910-11: The Mechanism of Constitutional Protection*, in *Parliamentary History*, 10, Part. 2, 1991, pp. 277-296.
- JAMIESON I., *The Lord Advocate's Role in Vetting Bills in the Scottish Parliament for Legislative Competence: A Reply to Chris McCorkindale*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25th July 2022.
- JENKINS S., *Is a second referendum a bad idea? Not if we ask the right question*, in *The Guardian*, 25 November 2016.
- JOHNSTON N., *EU Referendum – the count*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7588, 12 May 2016.
- JOHNSTON N., *Referendums*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7692, 31 August 2016.
- JOHNSTON N., *Leadership Elections: Conservative Party*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 01366, 17 June 2019.
- JOHNSTON N., *Leadership elections: Conservative Party*, *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 01366, 8 August 2019.
- JOHNSTON N. and MAER L., *Leadership elections: Conservative Party*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 01366, 27 June 2016.
- JOHNSTON N. and WOODHOUSE J., *EU referendum and alleged breaches of election law (Emergency Debate)*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8272, 27 March 2018.
- JONES B.C., *The Government's Quandary: "Great", or Ordinary, Repeal*, in *U.K. Const. L. Blog*, 28th March 2017.

- JONES B.C., *Wightman and How Not to Advance the Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11th April 2018.
- JONES C., *Is Dicey dicey?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th January 2021.
- JONES J., *The Northern Ireland Protocol, International Law and the Attorney General*, in *U.K. Const. L. Blog*, 30th May 2022.
- JOZEPA I., FELLA S., BROWNING S., SEELY A., FERGUSON D., SMITH L., PRIESTLEY S., *The UK-EU future relationship negotiations: Level playing field*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8852, 19 June 2020.
- KAVANAGH D., *Referendums in British Politics*, in A. TORRE-J.O. FROSINI (a cura di), Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012.
- KAZIM T., LESLIE M., MARSONS L., *The government's Human Rights Act consultation: divergence, context and evidence*, in *The Constitution Society*, 27 January 2022.
- KEATING M., *Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Droit et Société*, 98, 2018, pp. 53-69.
- KEATING M., *Taking back control? Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom*, in *Journal of European Public Policy*, 17, 2021, pp. 1-19.
- KEEP M., *Brexit: the financial settlement – a summary*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8822, 26 April 2021.
- KELLER F. (SEN.), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la place du Royaume-Uni dans l'Union Européenne*, 16 avril 2015.
- KELLY R., *European Union (Referendum) Bill and the Parliament Acts*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 6912, 18 June 2014.
- KELLY R., *Statutory Instruments*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 06509, 15 December 2016.
- KELLY R., *Dissolution of Parliament*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 05085, 27 April 2017.
- KELLY R., *English Votes for English Laws*, in *HC Library Briefing Paper*, n. 7339, 20 June 2017.
- KELLY R., *The Legacy of Jo Cox*, in *House of Commons Library Debate Pack*, n. CDP-0137 (2021), 3 September 2021.
- KELLY R., *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022: Progress through Parliament*, in *House of Commons Library*, 28 March 2022.
- KELLY R., *Proxy voting in divisions in the House of Commons*, in *House of Commons Research Briefing*, n. 8359, 10 October 2022.
- KELLY R.-CURTIS J.-FELLA S.-MILLS C.-SMITH B., *Coronavirus: Changes to practice and procedure in the UK and other parliaments*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 8874, 9 April 2020.
- KERRY E., *European Union: Prime Ministers' Speeches and Party Manifestos since 1970*, in *House of Lords Library Note*, n. 2016/015, 15 March 2016.
- KILFORD N., *The Supremacy of Retained EU Law: 'We are Lost, But We're Making Good Time'*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th July 2021.
- KING J. and BARBER N., *In Defence of Miller*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22nd November 2016.
- KING J., *May's Gambit*, in *U.K. Const. L. Blog*, 19th April 2017.
- KONSTADINIDES T., O'MEARA N. and SALLUSTIO R., *The UK Supreme Court's Judgment in Miller/Cherry: Reflections on Its Context and Implications*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd October 2019.

- KOSAR D., *Policing Separation of Power: A new Role for the European Court of Human Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, pp. 33-62.
- KUMARASINGHAM H., *The Role and Powers of the Queen in the 2019 Brexit Parliamentary Crisis – Reflections from British and Commonwealth History*, in *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 48, 1, 2020, pp. 1-14.
- KUNST S., *Would a more educated population have rejected Brexit?*, in *LSE Brexit Blog*, 4 November 2019.
- LAFFAN B., *La risposta europea*, in *Il Mulino*, 2, 2021, pp. 56-68.
- LANG R., *The European Union (Withdrawal) Bill: Clause 4(2)(b), a Reply to Downie and Further Reflections*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15th November 2017.
- LEONARD M., *The British problem and what it means for Europe*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, London, March 2015.
- LEYLAND P., *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2012.
- LEYLAND P., *Referendum and the UK Constitution: Parliamentary Democracy versus the explosion of Popular Sovereignty*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, pp. 1-15.
- LEYLAND P., *Devolution Post Brexit: The Perplexity of Multi-Levelled Governance in a Disunited Kingdom*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2021, pp. 729-758.
- LIDDLE R., *Seizing the Argument*, A Policy Network Paper, London, December 2017.
- LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION, *Purdah: A short guide to publicity during the pre-election period*, Local Government House, London, March 2016.
- LOCK D., *Three Ways the Bill of rights Bill Undermines UK Sovereignty*, in *UK Const. L. blog*, 27th June 2022.
- LOCK T., WACHOWIAK J., ZULEEG F., *The Brexit transition extension 2.0*, European Policy Centre, Brussels, 11 June 2020.
- LONDRAS de F., *Does the UK need a Modern Bill of Rights?*, in *Constitutional Law Matters Blog*, 14 April 2022.
- LORD C., *Fragmentation, Segmentation and Centre Formation. Some Thoughts on the UK and European Integration from 1950 to Brexit*, ARENA Centre for European Studies, Oslo, Working Paper n. 3/2017.
- LOUGHLIN M., *The British Constitution: Thoughts on the Cause of the Present Discontent*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 2, 2018.
- LOUGHLIN M. and TIERNEY S., *The Shibboleth of Sovereignty*, in *Modern Law Review*, 81, 6, 2018, pp. 989-1016.
- LUPU N., *Gordon Brown (2007-2010). “Finalmente” premier, ma nel momento sbagliato*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1113-1126.
- LYNCH P. and WHITAKER R., *A Loveless Marriage: The Conservatives and the European People’s Party*, in *Parliamentary Affairs*, 61, 1, 2008, pp. 31-51.
- MACCORMICK N., *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- MACCORMICK N., *Is There a Constitutional Path to Scottish Independence?*, in *Parliamentary Affairs*, 53, 4, 2000, pp. 721-736.

- MACKIE S., *Brexit and the Trouble with an Uncodified Constitution: R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, in *Vermont Law Review*, 42, 2017, pp. 297-343.
- MACSHANE D., *Brexit. How Britain will leave Europe*, Tauris & Co., London, 2016.
- MAER L., *Hung parliaments*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 04951, 17 March 2010.
- MAER L., *Hung parliaments*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 04951, 10 June 2010.
- MAER L., BARTLETT G., *What happens after an indecisive result?*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07163, 9 June 2017.
- MALLÉN B.T., *El Brexit y su impacto en la Europa de los derechos: el desafío británico al derecho constitucional europeo*, in *Revista de Derecho político*, 100, 2017, pp. 1169-1208.
- MARGIOTTA C., *(dis)ordine sovrano: Brexit e la sentenza Wightman*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2019, pp. 19-31.
- MARKESINIS B.S., *The theory and practice of dissolution of Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972.
- MARS DE S., *Brexit: Article 50 TEU at the CJEU*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08461, 10 December 2018.
- MARS DE S., COWIE G., DAVIS F., *The New Withdrawal Agreement Bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08776, 6 January 2020.
- MARS DE S., MURRAY C., O'DONOGHUE A., WARWICK B., *Bordering two unions. Northern Ireland and Brexit*, Bristol University Press – Policy Press, Bristol, 2018.
- MARSHALL G., *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford Clarendon Press, Oxford, 1984.
- MARSONS L., *Constitutional in an era of incrementalism: Lurching Public law Project's UK constitutional reform tracker*, in *U.K. Const. L. Blog*, 19th October 2021.
- MARTINELLI C., *Gli sbarramenti nelle leggi elettorali per il Parlamento europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2009, pp. 396-399.
- MARTINELLI C., *Le costituzionali convenzioni per la dissolution della House of Commons nell'evoluzione della forma di governo britannica*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 18, II semestre 2009, pp. 255-291.
- MARTINELLI C., *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2010, pp. 645-658.
- MARTINELLI C., *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, il Mulino, Bologna, 2014.
- MARTINELLI C., *General Election 2015: un turning point per il Regno Unito*, in *Forum Quad. Cost.*, 2 luglio 2015, pp. 1-35.
- MARTINELLI C., *Le posizioni referendarie della Coalition Tory-Lib Dem*, in A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016, pp. 201-216.
- MARTINELLI C., *Downing Street vs Westminster. Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6, 2019, pp. 1-26.
- MARTINELLI C., *Formazione del Governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica*, in

- V. LIPPOLIS (a cura di), *Nascita e crisi dei governi nelle più recenti dinamiche del parlamentarismo*, Il Filangieri – Quaderno 2018, Jovene, Napoli, 2019, pp. 7-47.
- MARTINELLI C., *William Ewart Gladstone (1868-1874, 1880-1885, 1886, 1892-1894). Ideali e strategie del liberalismo riformatore*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 635-656.
- MARTINELLI C., *Bilanci costituzionali e prospettive referendarie alla luce della Brexit: lezioni dalla prassi per IndyRef.2 e NI Border Poll*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2021, pp. 761-776.
- MARTINELLI C., *Il Regno Unito di fronte alla pandemia: assetti costituzionali, adattamenti procedurali e scelte politiche*, in V. PIERGIGLI (a cura di), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva comparata*, Wolters Kluwer Cedam, Jovene, Milano, 2022, pp. 217-238.
- MARTINICO G., *“Scelte sovrane”. Alcune riflessioni problematiche sulla sentenza Wightman*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2019, pp. 5-17.
- MARTINO P., *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2014.
- MARTINO P., *I giudici di common law e la (cross)fertilization: i casi di Stati Uniti d’America, Canada, Unione indiana e Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.
- MARTINO P., *Le nuove frontiere del case law britannico in margine alla Brexit*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2017, pp. 339-366.
- MARZULLI G., *Il referendum sulla Brexit: profili costituzionali della campagna referendaria e del suo esito*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 117-145.
- MARZULLI G., *Theresa May (2016-2019). La parabola di “Lady Brexit”*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1147-1179.
- MASTROMARINO A., *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Giuffrè, Milano, 2010.
- MATTHEWS F., *Constitutional stretching: coalition governance and the Westminster model*, in *Commonwealth & Comparative Politics*, 49, 4, 2011, pp. 486-509.
- MATTHEWS F., *Whose Mandate is it Anyway? Brexit, the Constitution and the Contestation of Authority*, in *The Political Quarterly*, 88, 4, 2017, pp. 603-611.
- MAYER F. C., *Two Years Are Two Tears Are Two Years? When Does the Brexit Countdown Actually Begin?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th June 2016.
- MCCORKINDALE C. and MCHARG A., *Continuity and Confusion: Towards Clarity? The Supreme Court and the Scottish Continuity Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 20 December 2018.
- MCCORKINDALE C., MCHARG A., *Constitutional Pathways to a Second Scottish Independence Referendum*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th January 2020.
- MCCORKINDALE C., *The Lord Advocate’s role in vetting bills for legislation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th July 2022.
- MCDONALD A., *Case Preview: Reference by the Lord Advocate in relation to the Scottish Independence Referendum Bill*, in *UKSC Blog*, 3 October 2022.

- MCGANN A., *The Game of Brexits: why Brexit won't happen without another referendum*, in *Lse Brexit Blog*, 3 April 2019.
- MC HARG A., *The devolution implications of the Miller decision*, in *policyexchange.org*, 6 December 2016.
- MC HARG A. and MITCHELL J., *Brexit and Scotland*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 3, 2017, pp. 512-526.
- MC HARG A. and YOUNG A.L., *The resilience of the (old) British Constitution*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8th September 2021.
- MCKINNEY C.J., GOWER M., STURGE G., *The UK's new points-based immigration system*, in *House of Commons Library Research Briefing*, n. CBP 8911, 27 September 2022.
- MENDELSON M., PARKIN A. (eds), *Referendum Democracy: Citizens, Élites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2001.
- MILANOVIC M., *the Sad and Cynical Spectacle of the draft British bill of Rights*, in *EJIL Talk*, 23 June 2022.
- MILLER V., *The UK block opt-out in police and judicial cooperation in criminal matters: recent developments*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 6930, 10 November 2014.
- MILLER V., *"Ever Closer Union" in the EU Treaties and Court of Justice case law*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07230, 15 June 2015.
- MILLER V., *The 1974-1975 UK Renegotiation of ECC Membership and Referendum*, in *House of Commons Briefing Paper*, n. 7253, 13 July 2015.
- MILLER V., *EU reform negotiations: what's going on?*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7311, 9 November 2015.
- MILLER V., *UK's EU reform negotiations: the Tusk package*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7497, 9 February 2016.
- MILLER V., *Treaty negotiations: when has the Government published its position?*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7823, 19 January 2017.
- MILLER V. and VOOLLEN C., *Reforming the EU: UK plans, proposals and prospects*, in *House of Commons Library Standard Note*, n. 7138, 16 March 2015.
- MILLER V., DE MARS S., *Brexit questions in national and EU courts*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8415, 1 November 2019.
- MILLER V., CURTICE J., GOVER M., KEEP M. and LANG A., *Brexit: the November Negotiation*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 08159, 24 November 2017.
- MINISTRY OF JUSTICE, *Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights. A consultation to reform the Human Rights Act 1998*, CP 588, December 2021.
- MINISTRY OF JUSTICE, *Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights. Consultation Response*, CP 704, June 2022.
- MORGAN J., *In Praise of Flexibility: Clause 1 of the Judicial Review and Courts Bill (2021)*, in *UK Const. L. Blog*, 23rd September 2021.
- MORGAN K.O., *Il XX secolo*, in K.O. MORGAN (a cura di), *Storia dell'Inghilterra. Da Cesare ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2007, pp. 445-504.
- MURADOGLU G., *The Banking and Financial Crisis in the UK: What is Real and What is Behavioural?*, in *Qualitative Research in Financial Markets*, 2, 1, 2010, pp. 6-15.
- MURKENS J., *The European Union Act 2011: A Failed Statute*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 3, 2013, pp. 1-14.

- MURKENS J., *Brexit: The Devolution Dimension*, in U.K. Const. L. Blog, 28th June 2016.
- MURRAY K., *Putting Parliament in Its Place: The Pro-Brexit, Democratic Case for a Second Brexit Referendum*, in U.K. Const. L. Blog, 26th July 2019.
- MURRAY K., *The future of rights-enhanced interpretations under the Bill of Rights*, in UK Const. L. Blog, 12th July 2022.
- NATZLER D., *Democracy and the coronavirus: how might parliament adapt*, in *The Constitution Unit*, 5th April 2020.
- NEUBERGER (LORD), *The British and Europe*, Cambridge Freshfields Annual Law Lecture 2014.
- NEWSON N., *High Court Judgment on Article 50: responses*, in *House of Lords In Focus*, 9 November 2016.
- NEWSON N., *Salisbury Convention in a Hung Parliament*, in *House of Lords Library Briefing*, 20 June 2017.
- NEWSON N., *Northern Ireland Protocol Bill. HL Bill 52 of 2022-23*, in *House of Lords Library Briefing*, 5 October 2022.
- NIBLETT R., *Britain, the EU and the Sovereignty Myth*, Chatham House – The Royal Institute of International Affairs, Research Paper, London, May 2016.
- NORTON P., *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act*, in *Journal of International and Comparative Law*, 1, 2014.
- NORTON P., *The Fixed-Term Parliaments Act and Votes of Confidence*, in *Parliamentary Affairs*, 69, 1, 2016.
- O'TOOLE F., *The paranoid fantasy behind Brexit*, in *The Guardian*, 16 November 2018.
- OLLERENSHAW K., *More Haste, Less Speed: Sunset Clause in the Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill 2022-23*, in U.K. Const. L. Blog, 10th October 2022.
- ONDARZA VON N., *Core Europe and the United Kingdom. Risks, Opportunities and Side-effects of the British Reform proposals*, in *SWP Comments*, n. 6, January 2016.
- OSTI A., *Il Dissolution and Calling Act 2022 e l'abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: Niente di nuovo sul fronte occidentale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022.
- PALICI DI SUNI E., *David Cameron (2010-2016). Il demolitore dell'Unione Europea o un Conservatore liberale e coerente?*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1127-1145.
- PARKES R., *Britain and the EU: a negotiator's handbook*, in *Swedish Institute for European Policy studies*, n. 7, April 2015.
- PAROLARI S., *Il regionalismo inglese: The dark side of devolution*, Cedam, Padova, 2008.
- PAROLARI S., *Il referendum nel North-East e il fallimento del progetto regionalista per l'Inghilterra*, in A. TORRE, J. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 333-352.
- PAUN A., SARGEANT J., KANE J., THIMONT JACK M., SHUTTLEWORTH K., *Scottish independence: EU membership and the Anglo-Scottish border*, Institute for Government, London, March 2021.
- PAYNE S., *The Supreme Court and the Miller Case: More Reasons Why the UK Needs a Written Constitution*, in *The Round Table*, 107, 4, 2018, pp. 441-450.

- PERISIC B., *Britain and Europe: A History of Difficult Relations*, Institute for Cultural Diplomacy, Berlin, 2010.
- PERNICE I., GUERRA MARTINS A.M. (eds), *Brexit and the Future of EU Politics. A Constitutional Law Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019.
- PHILLIPSON G., KELLY R., *No confidence motions and early general elections*, in *commonslibrary.parliament.uk*, 18 December 2018.
- POPE T., SHEARER E., HOURSTON P., *What Levelling up policies will driving economic change? The need for a long-term focus on skills and cities*, in *The Institute for Government*, July 2022.
- POPTCHEVA E.M. and EATOCK D., *The UK's 'new settlement' in the European Union. Renegotiation and referendum*, EPRS, February 2016.
- POTTON E., GAY O., MILLER V., KELLY R., *European Union (Referendum) Bill. Bill 15 2014-15*, in *House of Commons Library Research Paper*, n. 14/55, 15 October 2014.
- POWELL F., NEEDLEMAN S., *How radical an instrument is Section 3 of the human Rights Act 1998?*, in *UK Const. L. Blog*, 24th March 2021.
- PRIDDY S., *Implementation of the Stormont House Agreement*, in *House of Commons Debate Pack*, n. 8/2017, 5 January 2017.
- PRIDDY S., *Conservative party and officials since 1975*, *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07154, 12 November 2018.
- PUPPO S., *Prendersi cura delle istituzioni. Il conservatorismo politico di Roger Scruton*, in *Rivista di Politica*, 4, 2014, pp. 113-130.
- PURVIS M., *Debate on 31 January: Prime Minister's Speech on Europe*, in *House of Lords Library Notes*, n. 2013/002, 24 January 2013.
- QUINN T., *Electing and Ejecting Party Leaders in Britain*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.
- QUINN T., *Mandates, Manifestos and Coalitions. UK Party Politics after 2010*, The Constitution Society, London, 2014.
- QUIRK A., *The regulation of the EU referendum: lesson to be learned*, in *constitution-unit.com*, 3 November 2016.
- QVORTRUP M. (ed.), *Referendums around the World: The Continued Growing Use of Direct Democracy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.
- QVORTRUP M., *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, II Edition, 2005.
- REED LANGEN N., *Reforming the Supreme Court*, in *UK Const. L. Blog*, 1st December 2020.
- REENEN VAN J., *Resist, Rebel and Remain: the nation deserves and demands a second chance*, in *Lse Brexit Blog*, 7 December 2018.
- REID A.S., *Prorogation of Parliament: Conflicting Judgments in England and Scotland*, in *EU Law Analysis*, 15th September 2019.
- REID E., *UK withdrawal from the ECHR considered through the lense of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, in *UK Const. L. Blog*, 17th June 2022.
- REID P., *Brexit: Some Thoughts on Scotland*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd July 2016.
- REID P., *Time to Give the Sewel Convention Some (political) Bite?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26th January 2017.

- RENWICK A., *Is a second referendum on Brexit feasible?*, in *The Constitution Unit*, 18 July 2016.
- RENWICK A., *The future of Referendums: what role should they play and how should they be conducted*, in *LSE Brexit Blog*, 6 April 2018.
- RIETVELD E., *European Union Referendum Bill 2015-16*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07212, 3 June 2015.
- RIETVELD E., *European Union Referendum Bill 2015-16: Progress of the bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07249, 7 July 2015.
- ROMANO S., *La Gran Bretagna in Europa deve uscire dall'ambiguità*, in *Il Corriere della Sera*, 7 gennaio 2013, p. 27.
- ROSA F., *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2016, pp. 819-830.
- ROSA F., *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2017, pp. 1-11.
- ROSA F., *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la lunga sospensione del Parlamento*, in *DPCE Online*, n. 3, 10 ottobre 2019, pp. 2165-2170.
- ROSA F., *James Harold Wilson. Lord Wilson of Rievaulx (1964-1970, 1974-1976). Wilson il pragmatico*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 941-959.
- ROSA F., *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020, pp. 2489-2508.
- ROSSA PHELAN D., *Revolt or Revolution: The Constitutional Boundaries of the European Community*, Round Hall/Sweet & Maxwell, Dublin, 1997.
- RUSH J. and BATES-MARTENS H., *Brexit: why court challenges aren't working (yet)*, in *Travers Smith*, 28 June 2018.
- RUSSELL M. ET AL., *If There's a Second Referendum on Brexit, What Question should Be Put To Voters*, in *UCL Constitution Unit Blog*, 13 September 2018.
- RUTTER J., WHITE H., LILLY A., *Accountability after Brexit. Parliament and the UK-EU relationship*, in *The Institute for Government*, September 2022.
- SALAMONE A., *What would it take for Scotland to rejoin the EU as an independent state*, in *Lse Brexit Blog*, 3rd February 2020.
- SALERNO G., *Le decisioni del Consiglio europeo di febbraio: l'Unione europea ad una svolta*, in *Federalismi.it*, 4, 24 febbraio 2016.
- SANDFORD M., *Devolution to local government in England*, in *House of Commons Library*, n. 07029, 26 March 2020.
- SANDRO P., *Do You Really Mean It? Ouster Clauses, Judicial Review Reform, and the UK Constitutionalism Paradox*, in *UK Const. L. Blog*, 1st June 2021.
- SARGEANT J., RENWICK A. & RUSSELL M., *The Mechanism of a further Referendum on Brexit*, in *UCL Constitution Unit*, October 2018.
- SARI A., *Biting the Bullet: Why the UK Is Free to Revoke Its Withdrawal Notification under Article 50 TEU*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th October 2016.
- SAUNDERS R., *A Tale of Two Referendums: 1975 and 2016*, in *The Political Quarterly*, 87, 3, 2016, pp. 318-322.
- SAVASTANO F., *Brexit: un'analisi del voto*, in *Federalismi.it*, 29 giugno 2016.

- SAVASTANO F., *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli – Studi di Federalismi.it, Torino, 2019.
- SCARPETTA V., RUPAREL R., BOOTH S. and LUEBBEN T., *EU reform heat-map: where do EU countries stand on the UK's EU reform demands?*, in *Open Europe Briefing*, 11, 2015.
- SCHLEITER P. and BELU V., *Electoral incumbency advantages and the introduction of fixed parliamentary terms in the United Kingdom*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 20, 2, 2018, pp. 303-322.
- SCOTT E., *European Union Referendum Bill 2015-16*, in *House of Lords Library Note*, n. 2015/033, 8 October 2015.
- SCOTT E., *Parliamentary Sessions: Years Without a Queen's Speech*, in *House of Lords Library Briefing*, 22 June 2017.
- SCOTT E., *House of Lords: remote participation and hybrid proceedings*, in *House of Lords Library – In Focus*, 8 July 2021.
- SCRUTON R., *Manifesto dei conservatori*, Cortina, Milano, 2007.
- SCRUTON R., *Breve storia di un conservatore al servizio della nazione*, in *Rivista di Politica*, 4, 2014, pp. 133-142.
- SCRUTON R., *Come essere antisocialisti, non liberali e conservatori*, in *Rivista di Politica*, 4, 2014, pp. 145-151.
- SCRUTON R., *La tradizione e il sacro*, Vita e Pensiero, Milano, 2015.
- SEIDLER V.J., *Making sense of Brexit. Democracy, Europe and uncertain futures*, Policy Press, Bristol, 2018.
- SETÄLÄ M. and SCHILLER T. (eds), *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation*, Routledge, London, 2009.
- SGRÒ F., *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *Federalismi.it*, 5, 8 marzo 2017, pp. 1-34.
- SILEONI S., *Boris Johnson (2019-). Gioco delle parti e teoria dei giochi: prime osservazioni su una leadership ancora da definire*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2020, pp. 1181-1191.
- SIMSON CAIRD J., *Legislating for Brexit: the Great Repeal Bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7793, 21 November 2016.
- SIMSON CAIRD J., MILLER V., LANG A., *European Union (Withdrawal) Bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8079, 1 September 2017.
- SIMSON CAIRD J., *Parliament's Right to a "Meaningful Vote": Amendments to the EU (Withdrawal) Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11th June 2018.
- SINCLAIR A. and TOMLINSON J., *Brexit, Primary Legislation, and Statutory Instruments: Everything in Its Right Place?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25th March 2019.
- SITAR T., *Judicial Review Reform: The Move from Constitutional Democracy to Elective Dictatorship*, in *LSE Law Review Blog*, 7 November 2021.
- SITAR T., *The Judicial Review and Courts Bill: how much space is left for the rule of law?*, in *The Constitution Society*, 4 January 2022.
- SKEFFINGTON D., *The political constitution: an idea worth protecting?*, in *The Constitution Society*, London, 8 December 2021.
- SMITH E. and YOUNG A., *That's how it worked in 2014, and how it would have to work again*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15th March 2017.

- SOLOMON S., *The Chequers Agreement: Brexit and the Infeasibility of Judicial and Legal Independence*, in U.K. Const. L. Blog, 12 July 2018.
- SPADIJER S., *Miller No 2: Orthodoxy as Heresy, Heresy as Orthodoxy*, in U.K. Const. L. Blog, 7th October 2019.
- SPISAK A., *A Path to Brexit Agreement. Finding a landing zone for a compromise*, Tony Blair Institute For Global Change, London, July 2020.
- SPRINGFORD J., *Brexit and EU Regulation: a bonfire of the vanities?*, Centre for European Reform, London, 2016.
- STARK L., *Choosing the Party Leader: Party Leadership Contest in Britain from Macmillan to Blair*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1996.
- STREETEN C., *Putting the Toothpaste Back in the Tube: Can an Article 50 Notification Be Revoked?*, in U.K. Const. L. Blog, 13th July 2016.
- STRONG J., *The intention behind the repeal of the Fixed-term Parliaments Act is to strengthen the executive and the Conservative Party*, in *Lse British Politics and Policy*, 29 March 2022.
- SUMPTION M., *Shortages, high-demand occupations and the post-Brexit UK immigration system*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 38, 1, 2022, pp. 97-111.
- SUTCLIFFE J.B., *The Roots and Consequences of Euroskepticism: an Evaluation of the United Kingdom Independence Party*, in *Geopolitics, History, and International Relations*, 4, 1, 2012, pp. 107-127.
- SUTEU S., *Brexit and the Courts: The Uncertain Fate of Constitutional Referendums in UK*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2018, pp. 751-764.
- TANCA A., *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2018, pp. 341-360.
- TANNAM E., *Irish Government's Role in Calling a Unification Referendum*, in *IACL-AIDC Blog*, 10 March 2020.
- TAYLOR G., *Understanding Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*, Hemerald Publishing Limited, Bingley, 2017.
- TAYLOR R., *Referendums and Parliamentary Democracy. Debate on 19 July 2018*, in *House of Lords Library Briefing*, 13 July 2018.
- TAYLOR M., *Brexit and the British Constitution: a Long View*, in *The Political Quarterly*, 90, 4, 2019, pp. 719-726.
- THE CONSERVATIVE AND UNIONIST PARTY MANIFESTO 2015, *Strong Leadership. A clear Economic Plan. A Brighter, more secure future*, April 2015.
- THE CONSERVATIVE AND UNIONIST PARTY MANIFESTO 2019, *Get Brexit Done. Unleash Britain's Potential*, November 2019.
- THE ELECTORAL COMMISSION, *The 2016 EU referendum. Report on the 23 June 2016 referendum on the UK's membership of the European Union*, September 2016.
- THE INDEPENDENT HUMAN RIGHTS ACT REVIEW, *Executive Summary*, CP 587, December 2021.
- THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Conservative Party leadership contests – How do they work?*, 24 May 2019.
- THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Conservative Party leadership contest 2019*, June 2019.
- THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Supreme Court decision on prorogation*, 24th September 2019.

- THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *The Benn Act*, 26th September 2019.
- THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *The UK parliament and coronavirus*, 3 April 2020.
- THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *UK-EU future relationship: the GB-EU border*, 5 January 2021.
- THE INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *Conservative Party leadership contest 2022: who will replace Boris Johnson*, 20 July 2022.
- THE MCKEY COMMISSION, *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, March 2013.
- THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Building a New Scotland. Independence in the Modern World. Wealthier, Happier, Fairer: Why Not Scotland?*, OGL, Edinburgh, June 2022.
- THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Building a New Scotland. Renewing Democracy through Independence.*, OGL, Edinburgh, July 2022.
- THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Consultation on a Draft Referendum Bill*, Edinburgh, October 2016.
- THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Scotland's Right to Choose. Putting Scotland's Future in Scotland's Hands*, OGL, Edinburgh, 19.12.2019.
- THE SCOTTISH GOVERNMENT, *Legislative Consent Memorandum*, December 2020.
- THE SCOTTISH PARLIAMENT, *Minutes of Proceedings*, Parliamentary Year 5, No. 80, Session 5, Wednesday 30 December 2020.
- THE UK IN A CHANGING EUROPE, *Brexit: the Manifestos uncovered*, 3 December 2019.
- THE UK IN A CHANGING EUROPE, *What would no deal mean?*, 23 September 2020.
- THOMPSON H., *Inevitability and contingency: The political economy of Brexit*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 3, 2017, pp. 434-449.
- TIERNEY S. and KING J., *The Coronavirus Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 24th March 2020.
- TIERNEY S., *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- TIERNEY S., *The Legislative Supremacy of Government*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3rd July 2018.
- TIERNEY S., *Prorogation and the Courts: A Question of Sovereignty*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th September 2019.
- TIERNEY S., *The Territorial Constitution and the Brexit Process*, in *Current Legal Problems*, 72, 1, 2019, pp. 59-83.
- TIERNEY S., *The Scottish Parliamentary Elections in the "Second Referendum" Debate*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10th May 2021.
- TOMLINSON J., *Government as Skunk Works*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13th October 2021.
- TOMLINSON J., PICKUP A., *Putting the Cart before the horse? The Confused Empirical Basis for Reform of Cart Judicial Reviews*, in *UK Const. L. Blog*, 29th March 2021.
- TONGE J., *The Impact of Withdrawal from the European Union upon Northern Ireland*, in *The Political Quarterly*, 87, 3, 2016, pp. 338-342.
- TONGE J., *Supplying Confidence or Trouble? The Deal Between the Democratic Unionist Party and the Conservative Party*, in *The Political Quarterly*, 3, 2017, pp. 412-416.
- TORRANCE D., *A Guide for Voters*, Luath Press Limited, Edinburgh, 2016.
- TORRANCE D., *The Northern Ireland border*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. CBP9105, 3 May 2021.
- TORRANCE D., *'The festering issue' – the legality of a second independence referendum*, in *The Constitution Unit Blog*, 20 June 2022.

- TORRANCE D., *Reserved matters in the United Kingdom*, in *House of Commons Library Research Briefing*, CBP8544, 24 June 2022.
- TORRANCE D., *Scottish independence referendum: legal issues*, in *House of Commons Library*, CBP9104, 3 August 2022.
- TORRANCE D., *Scottish independence referendum: legal issues*, in *House of Commons Library*, CBP9104, 19 October 2022.
- TORRE A. (a cura di), *Common law. Protagonisti e Idee nella storia di un sistema giuridico (studi in memoria di Francesco de Franchis)*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015.
- TORRE A., *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino, 1997.
- TORRE A., *Le metamorfosi del governo territoriale (lo Stato devoluto è una nuova forma di Stato?)*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 309-338.
- TORRE A., *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Cedam, Padova, 2010, pp. 125-169.
- TORRE A., *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. Torre – J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 13-112.
- TORRE A., *Regno Unito*, il Mulino, Bologna, 2013.
- TORRE A., *Referendum e sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 2014, pp. 1628-1653.
- TORRE A., *In difesa del Parlamento. La High Court of Justice britannica entra in campo sul Brexit*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 53, 14 novembre 2016, pp. 1-3.
- TORRE A., *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017.
- TORRE A., *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Numero speciale, 2019, pp. 745-768.
- TORRE A. e MARTINO P., *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel triennio 2015-2016-2017*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6, 2018, pp. 2910-2973.
- TOURNIER-SOL K., *Reworking the Eurosceptic and Conservative Traditions into a Populist Narrative: UKIP's Winning Formula?*, in *Journal of Common Market Studies*, 53, 1, 2015, pp. 140-156.
- TROILO S., *Gli enti locali tra autonomia e integrazione con lo Stato. Il Modello del local government britannico*, Aracne, Roma, 2013.
- TROILO S., *Il local government e la Brexit*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2017, pp. 315-337.
- TRUEBLOOD L., *The Merits and Meaning of a 'Second' Referendum*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5th February 2018.
- TRUEBLOOD L., *More Good Days for Democracy: The Report of the Independent Commission on Referendums*, in *UK Const. Law Blog*, 18th July 2018.
- TRUEBLOOD L., *What is the 'purpose' of the Scottish Independence Referendum Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11th October 2022.
- TWOMEY A., *Article 9 of the Bill of Rights 1688 and Its Application to Prorogation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4th October 2019.

- UBEROI E., *European Union Referendum Bill 2015-16: Progress of the bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 07249, 3 December 2015.
- UBEROI E., *European Union Referendum 2016*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. CBP 7639, 29 June 2016.
- UBEROI E., WHITE I., *The EU Referendum Campaign*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7486, 25 February 2016.
- UK IN A CHANGING EUROPE, *The Northern Ireland Protocol Bill: context and consequences*, 7 October 2022.
- VANGIMALLA D., *Compendium of Legislative Standards for Delegating Powers in Primary Legislation*, Hansard Society, London, 25 April 2022.
- VARUHAS J., *Remedial Reform Part 1: rationale*, in *UK Const. L. Blog*, 3rd November 2021.
- VARUHAS J., *Remedies Reform Part 2: Discretionary Factors*, in *UK Const. L. Blog*, 9th November 2021.
- VASSILOPOULOU S., *Mixed feelings: Britons' conflicted attitudes to the EU before the referendum*, Policy Network, London, September 2015.
- VIGEVANI G.E., *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2003, pp. 175-177.
- WADE W., *Sovereignty – Revolution or Evolution?*, in *Law Quarterly Review*, 112, 4, 1996, pp. 568-575.
- WAL EUKER A., *So long, EVEL and the FTPA: one step forward, one step back?*, in *The Constitution Society Blog*, 30th 2021.
- WALKER N., *Brexit divisions – Commons votes on the European Union (Withdrawal) Bill*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 8336, 12 June 2018.
- WALKER N., *Brexit timeline: events leading to the UK's exit from the European Union*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7960, 24 January 2020.
- WALLACE S., *A Triple Thread to the Rule of Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 27th October 2020.
- WARD J., *The British state and the recentralisation of power: from Brexit to Covid-19*, in *Lse British Politics and Policy*, 25 August 2020.
- WEBB P., *The Modern British Party System*, SAGE Publications, London, 2000.
- WEILL R., *We the British People Rule: from 1832 to the Present*, in *UK Const. L. Blog*, 21st January 2021.
- WELLINGS B. and VINES E., *Populism and Sovereignty: the EU Act and the In-Out Referendum, 2010-2015*, in *Parliamentary Affairs*, 69, 2016, pp. 309-326.
- WHITE H., *Proroguing Parliament would be undemocratic and probably trigger an election?*, in *Institute for Government*, 6th June 2019.
- WHITE I., JOHNSTON N., *The Government leaflet on the EU Referendum*, in *House of Commons Library Briefing Paper*, n. 7579, 4 May 2016.
- WHITE S., *Brexit and the future of the UK Constitution*, in *International Political Science Review*, 2021, pp. 1-15.
- WHYSALL A., *A Northern Ireland Border Poll*, The Constitution Unit – University College London, London, 2019.
- WILLIAMS M.J., *Putting the question back to the people is the only option*, in *Lse Brexit Blog*, 26 March 2019.

- WINGFIELD D.R., *The Brexit case: Does the Constitution have a Place for Democracy*, in *University of Queensland Law Journal*, 35, 2, 2016, pp. 343-348.
- WORKING GROUP ON UNIFICATION REFERENDUMS ON THE ISLAND OF IRELAND, *Final Report*, The Constitution Unit, May 2021.
- WREN-LEWIS S., *Why We Must Have a Second Brexit Referendum*, in *Socialeurope.EU*, 29 August 2016.
- WYATT D., EKINS R., *Reforming the Supreme Court*, Policy Exchange, 2020.
- YOUNG A., *Will Scotland hold an independence referendum in October 2023?*, in *Constitutional Law Matters Blog*, 29 June 2022.
- YOUNG A.L., *Democratic Dialogue and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

Finito di stampare nel mese di gennaio 2023
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna 220

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca

Per i tipi Giuffrè

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Ri-conciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.
23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari. Atti del Convegno - Milano, 22 aprile 2004*, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland. Atti del Convegno in onore di David Garland - Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004*, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati? Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005)*, a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.

30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, "Sentimento religioso" e bene giuridico. *Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà - Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno - Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.
43. Mariangela Ferrari, *La compensatio luctri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond*, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.

58. *Le ragioni dell'uguaglianza*. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale*. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicopolulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.
66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale - Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Maria-rosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.

88. Alessandra Daccò, «Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l., 2013.
89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

Per i tipi Giappichelli

- 96^{bis}. *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.
107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.
109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.
119. *La legge sugli ecreati due anni dopo. Un*

- dialogo tra dottrina e giurisprudenza, a cura di Carlo Ruga Riva, 2017.
120. Alfredo Marra, *L'amministrazione imparziale*, 2018.
 121. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di Lorena Forni e Tiziana Vettor, 2017.
 122. Martino Zulberti, *Le impugnazioni delle decisioni equitative*, 2018.
 123. Antonio Angelucci, *Dietro la circoscrizione. La sfida della cittadinanza e lo spazio di libertà religiosa in Europa*, 2018.
 124. Giulio Enea Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, 2018.
 125. Bruno Inzitari, *Banca, crisi e responsabilità. Scritti scelti dal 1973 al 2016*, 2018.
 126. Simone Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, 2018.
 127. Alberto Villa, *Overruling processuale e tutela delle parti*, 2018.
 128. Michele Saporiti, *Dialettiche sovrane. Uno studio sul rapporto tra sovranità e religioni*, 2019.
 129. *Kállistos Nòmos. Scritti in onore di Alberto Maffi*, a cura di Barbara Biscotti, 2018.
 130. Monica Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, 2020.
 131. *Political and legal aspect of Italian colonialism in Somalia*, edited by Elena Carpanelli and Tullio Scovazzi, 2020.
 132. *Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive*, a cura di Diana Cerini e Andrea Pisani Tedesco, 2019.
 133. Palmina Tanzarella, *Discriminare parlando. Il pluralismo democratico messo alla prova dai discorsi d'odio razziale*, 2020.
 134. *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, a cura di Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini, Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni, 2020.
 135. Ilaria Tani, *Le baie storiche. Un'anomalia nel rapporto tra terra e mare*, 2020.
 136. *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, a cura di Alfredo Marra, 2020.
 137. *Scritti in onore di Patrizia Borsellino*, a cura di Lorena Forni, Silvia Salardi e Michele Saporiti, 2021.
 138. Natascia Marchei, *Il giudice civile e la nullità del matrimonio canonico trascritto*, 2021.
 139. *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, a cura di Giovanni Iorio e Paolo Zicchittu, 2021.
 140. Federico Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, 2021.
 141. *Università e anticorruzione*, a cura di Alfredo Marra e Margherita Ramajoli, 2022.
 142. Andrea Pisani Tedesco, *Il problema della responsabilità civile compensativa. Studio per un rimedio risarcitorio effettivo*, 2022.
 143. *Francesco Tesauro. Scritti scelti di diritto tributario. Vol. I. Principi e regole. Vol. II. Il processo*, a cura di Franco Fichera, Maria Cecilia Fregni, Nicola Sartori, 2022.
 144. Luca Galli, *La coprogrammazione e la progettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, 2022.
 145. Alessandro Semprini, *I rapporti fiduciari con funzione successoria. Contributo allo studio dei negozi con efficacia post mortem*, 2022.
 146. *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, 2022.
 147. Silvia Salardi, *Intelligenza artificiale e semantica del cambiamento: una lettura critica*, 2023.
 148. Claudio Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, 2023.
 149. Alberto Villa, *La graduazione delle questioni di merito. Ammissibilità e profili dinamici*, 2023.