

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 27/03/2017

AUTORE: Claudio Martinelli *

L'ISOLA E IL CONTINENTE: UN MATRIMONIO D'INTERESSE E UN DIVORZIO COMPLICATO. DAI DISCORSI DI CHURCHILL ALLE SENTENZE BREXIT**

Sommario: 1. Brevi considerazioni sulla dimensione storica delle relazioni tra Regno Unito ed Europa continentale. – 2. L'ingresso nella Cee, il referendum del 1975 e le ambiguità della membership britannica nei decenni successivi. – 3. Dal Coalition Agreement all'Accordo Cameron-Tusk. – 4. Il referendum Brexit e le sue conseguenze immediate. – 5. La democrazia diretta nella Costituzione britannica e l'ipotesi di un secondo referendum. – 6. "The invoking of Article 50": i nodi giuridici, le decisioni giurisprudenziali e le scelte legislative.

1. Brevi considerazioni sulla dimensione storica delle relazioni tra Regno Unito ed Europa continentale

«Fog in the Channel, Continent cut off»¹. 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

* Associato di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Milano-Bicocca.

** Questo saggio costituisce il primo capitolo del volume C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, di prossima pubblicazione presso Maggioli Editore, nella Collana del Devolution Club *Nuovi Studi di Diritto Pubblico Estero e Comparato*.

¹ 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 Mondo opposto per lungo tempo dai "maestri" inglesi, inventori di questo popolare gioco e unici depositari, a loro dire, dei suoi più reconditi segreti.

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 diverso, come testimonia la prevalenza del *Remain* in Scozia e Irlanda del Nord (torneremo più avanti su questi aspetti del risultato referendario), 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.

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 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 sua 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 europee. Anche 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 referendum², 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.

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 ripetuti e alternati momenti di armonia e occasioni di conflitto con le nazioni del Continente: Spagna, Francia e Germania, in particolare.

Da questo punto di vista la struttura del suo ordinamento giuridico è importante anche come eloquente metafora di questo tormentato ma fecondo rapporto. La dicotomia tra le

² 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.

aree culturali di *common law* e *civil law*, oggi certamente meno radicale che in passato ma comunque sempre significativa per abbozzare una classificazione dei sistemi giuridici, non postula affatto una totale impermeabilità del mondo anglosassone alle influenze del diritto romano, bensì descrive un rapporto molto più poroso e intrecciato di quanto schematicamente si possa credere, pur ovviamente nel quadro di 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 i fattori determinanti per la costruzione di un'identità matura e definitiva della nazione stessa³. Così come lo fu, secoli dopo, l'invenzione di una confessione religiosa, dovuta affatto a motivazioni di ordine teologico (come invece per gli altri protestantesimi), ma esclusivamente di natura politica, per l'affermazione e il consolidamento del potere da parte del sovrano Enrico VIII.

Ed è in questo quadro culturale e concettuale che si collocano i caratteri della costituzione britannica che, per radici storiche, precocità istituzionale, contributo di pensiero (Coke, Locke, Burke, Bentham, Mill, Dicey, 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 popoli⁴.

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 vittoria, indicava «nell'Impero britannico,

³ 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)*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2015.

⁴ Per 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 a C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, il Mulino, 2014.

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»⁵.

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 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»⁶. Per non parlare del celeberrimo discorso che ebbe a pronunciare nel 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 Ventesimo 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.

Ed effettivamente una volta tornato a Downing Street si dimostrò coerente con questa impostazione. Marcando una evidente discontinuità rispetto al Governo laburista di Clement Attlee, che nel 1949 aveva 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»⁷, sottoscrivendo la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e l'istituzione della Corte Edu⁸.

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 scoppio di altri conflitti bellici nel cuore dell'Europa. In questo schema il Regno Unito avrebbe dovuto svolgere una fun-

⁵ Così A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 155.

⁶ Citazione tratta da D. MACSHANE, *Brexit. How Britain will leave Europe*, London, Tauris & Co., 2016, p. 28.

⁷ *Idem*, p. 33.

⁸ 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*, n. 1, 1999, pp. 125-131.

zione 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. 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 pieno. Una posizione talmente radicata e resistente in buona parte del sistema politico e dell'opinione pubblica d'oltremarina 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»⁹.

2. L'ingresso nella Cee, il referendum del 1975 e le ambiguità della *membership* britannica nei decenni successivi

Le mosse dei governi britannici negli anni e nei decenni successivi si inseriscono a pieno titolo in questo solco concettuale¹⁰. 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, promuove la costruzione di un'area di libero scambio (*Efta*) con diversi Stati europei che non erano entrati nel Mercato Comune.

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 politica. Per cui, forse *oborto collo* ma facendo di necessità virtù, il Premier MacMillan nel 1961 si decide ad aprire un negoziato per l'ingresso nelle Comunità europee¹¹. Qui, però, il Regno Unito si scontrerà a lungo con la contrarietà di 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'Europa, 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

⁹ Così D. MACSHANE, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰ 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*, London and New York, Routledge, 2010.

¹¹ Cfr. B. PERISIC, *Britain and Europe: a History of Difficult Relations*, Berlin, Institute for Cultural Diplomacy, 2010, pp. 3-4.

formale veto giuridico al proseguimento delle trattative. 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, europeista convinto, Edward Heath. Così, nel gennaio del 1972 il governo di 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).

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. Lo *ECA 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 giustizia. Il testo normativo, tuttora pienamente in vigore (almeno finché la procedura di Brexit non sarà stata completata) 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 sancisce 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 costituisca 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.

Così fu subito chiaro che l'approvazione parlamentare della legge non sarebbe riuscita a chiudere subito 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 partiti. 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 Election* del 1974 (febbraio e ottobre), si trovò lacerato tra una corrente filo-europeista, capeggiata dal Premier Wilson, e una fortemente contraria, composta soprattutto da esponenti della sinistra sindacale. L'unica strada percorribile per tenere unite tutte le componenti del partito 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, strappò 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 fiscali¹². 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: «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 campaign»¹³.

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)?».

¹² 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 *HC Briefing Paper*, n. 7253, 13 July 2015, pp. 11-19.

¹³ Così A. GLENCROSS, *Looking Back to Look Forward: 40 Years of Referendum Debate in Britain*, in *Political Insight*, Vol. 6, Issue 1, April 2015, pp. 26-27.

La campagna pro “Yes” venne ufficialmente supportata dal Governo Wilson, ma non dalla totalità dei ministri poiché i sette appartenenti alla *left-wing* del Partito laburista, capitanati dal ministro dell’industria Tony Benn, si schierarono per il “No”, come la minoranza dei *backbenchers tory*. 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»¹⁴. 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*)¹⁵, fino appunto al caso del referendum Brexit. Ed è opportuno, a questo proposito, evidenziare una *constitutional issue* particolarmente pregnante che accomuna i due referendum sull’Europa. 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 antagonisti»¹⁶.

Al termine di questa lunga vicenda politica e istituzionale, il 5 giugno 1975 il corpo elettorale si esprime 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 referendum, 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 del portavoce della campagna anti-europeista, in primo luogo Tony Benn»¹⁷. 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

¹⁴ A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 159.

¹⁵ Per una collocazione del referendum Brexit nella precedente prassi referendaria cfr. F. ROSA, *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2016, pp. 819-830.

¹⁶ A. TORRE, *Referendum e sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2014, p. 1632.

¹⁷ 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*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, pp. 167-168.

questa prospettiva, e continuerà ad essere percorsa anche negli anni successivi da una estesa diffidenza verso l'Europa e le sue istituzioni¹⁸.

Divisioni che si riverberavano anche all'interno dei due partiti protagonisti. 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 determinazione. 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. Peraltro, molti anni dopo, proprio il suo profondo euroscetticismo fu tra le cause della sua sostituzione alla leadership del partito, fortemente voluta soprattutto dall'ala filo-europeista dei Conservatori. La premiership di Major costituì un punto di equilibrio tra le diverse anime del partito e portò la Gran Bretagna ad entrare nel Mercato Unico Europeo ma conservando la Sterlina in luogo dell'Euro¹⁹.

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. La poderosa ascesa, nel partito e al governo, dell'astro di Tony Blair rappresentò un momento particolarmente innovativo nella politica britannica da diversi punti di vista (sul piano costituzionale, tra gli esempi più significativi che si possono ricordare: avvio del processo di devolution, approvazione dello *Human Rights Act 1998* e del *Constitutional Reform Act 2005*), e inizialmente sembrava che anche il rapporto con l'Europa dovesse subire una svolta, perfino, in prospettiva, sul piano della difesa della sovranità monetaria. 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.

In sintesi, dunque, l'ingresso nelle Comunità europee e il referendum del 1975 furono seguiti da decenni in cui, pur con variegata sfumature tra i vari Primi ministri e i loro diversi

¹⁸ Secondo K.O. MORGAN, *Il XX secolo*, in K.O. MORGAN (a cura di), *Storia dell'Inghilterra. Da Cesare ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2007, p. 497: «L'atteggiamento britannico verso il Mercato Comune è stato, anche dopo il 1975, di risentita ostilità; le indagini demoscopiche hanno 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».

¹⁹ 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*, n. 3, 2014, pp. 796-799.

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'infinito²⁰.

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, nell'interesse del Regno Unito ma anche dell'Unione Europea.

3. Dal *Coalition Agreement* all'Accordo Cameron-Tusk

Un problema intricato che andava risolto, dunque, e non più continuamente rimandato. Alle soglie degli anni '10 del Ventunesimo secolo le strade percorribili erano sostanzialmente tre.

La prima andava in senso europeista, ovvero verso un sempre maggiore coinvolgimento del Regno Unito come parte integrante dell'Unione, senza la ricerca continua di eccezioni alle regole comuni e l'applicazione di un anacronistico potere di veto: politicamente molto improbabile visto che le forze apertamente filo-europeiste in Gran Bretagna erano e sono un'esigua minoranza.

La seconda, opposta, portava ad una definitiva fuoriuscita. In questo senso spingevano i settori più ostili a qualunque forma di integrazione politica, come lo United Kingdom Independence Party (Ukip), che di questo tema aveva fatto il proprio *ubi consistam*, una parte consistente dei Conservatori e alcune frange *radical* dei Laburisti. Pertanto, un'eventualità non priva di solidi sostegni ma comunque minoritaria e difficilmente praticabile.

La terza, in qualche modo di compromesso, propugnava la contrattazione di una nuova *membership* le cui caratteristiche avrebbero assomigliato più ad una *partnership*. A questo sbocco pensava già da anni la parte maggioritaria dei Conservatori, che attendeva solo l'opportunità di tornare a Downing Street per cercare di raggiungerlo.

²⁰ 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 cfr. T. GARTON ASH, *La Gran Bretagna al referendum sull'Europa*, in *La Repubblica*, 23 dicembre 2012, p. 29, secondo il quale «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»; nonché S. ROMANO, *La Gran Bretagna in Europa deve uscire dall'ambiguità*, in *Il Corriere della Sera*, 7 gennaio 2013, p. 27, il quale osservava 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». 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 cinico e miope calcolo politico.

Ebbene, le prime avvisaglie del fatto che stava iniziando un percorso che avrebbe portato ad una di queste soluzioni apparvero subito chiare fin dalla legislatura che visse sul *Coalition Agreement* tra Tory e Liberal Democrats. Come è noto, questo accordo politico fu reso necessario dal risultato delle *General Election* del 2010. In quella occasione, per la prima volta dal 1974, si verificò una situazione di *hung parliament*: nessuna forza politica riuscì ad ottenere da sola la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni. David Cameron, leader dei Conservatori, partito di maggioranza relativa con 307 seggi, stipulò allora con Nick Clegg, a capo dei Liberal Democrats, terza forza politica con i suoi 57 seggi, un accordo di coalizione necessariamente molto articolato ed equilibrato, che tenesse nel dovuto conto le opinioni, spesso confliggenti, di entrambi i partiti. Le tematiche europee erano tra quelle potenzialmente più delicate visto che il *junior partner* della coalizione era il partito più filo-europeista del panorama britannico. Sul punto, però, il contenuto dell'*Agreement* mostrava soprattutto la mano dei Conservatori. Ed era comprensibile se si tiene conto del fatto che Cameron 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. 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 referendum e rappresentavano in questo modo un argine all'erosione di consensi a favore dello Ukip, partito nato, non va dimenticato, da una costola dei Conservatori proprio sul tema dell'antieuropeismo.

Pertanto, al paragrafo n. 13 del *Coalition Agreement*, ovvero del programma di governo per l'intera legislatura, si leggeva che: «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 Prosecutor»²¹.

Come si vede, un programma intriso di diffidenza verso le istituzioni dell'Unione e in particolare nei confronti di qualunque passo ulteriore nella direzione di un'integrazione politi-

²¹ Cfr. *The Coalition: our program for government – Freedom Fairness Responsibility*, reperibile sul sito ufficiale del *HM Government*.

ca attraverso cessioni concordate di quote di sovranità nazionale. Compare per la prima volta il riferimento ad un pronunciamento popolare sui temi europei e viene annunciato un progetto di legge di modifica del ECA del 1972 per rendere automatica la sottoposizione a referendum di qualunque modifica dei trattati europei.

E, infatti, nel corso della legislatura vedrà la luce lo *European Union Act 2011*, che prevedeva proprio l'istituzione di questa procedura (torneremo poi su questo aspetto proprio in relazione al referendum Brexit)²².

Tuttavia, dall'analisi giuridica del suo contenuto²³, 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 coalizione. 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 statute»²⁴.

Ma durante quella legislatura i Conservatori non si limitarono a giocare la partita europea sul tavolo del Governo. Trovandosi comunque imbrigliati all'interno di una coalizione decisero di tenere alta l'attenzione sulla questione europea, lavorando anche sul mero terreno politico. Ne fu un esempio l'importante dichiarazione pronunciata da Cameron nel gennaio del 2013 con cui annunciava che, in caso di ottenimento della maggioranza assoluta alle successive elezioni generali del 2015, il suo partito avrebbe indetto un referendum con l'alternativa secca tra rimanere o lasciare l'Unione Europea. Poi, nel maggio dello stesso anno, 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

²² Come spiega P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2012, pp. 56-57: «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».

²³ Sul punto costituisce una valida guida P. CRAIG, *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, pp. 1881-1910. 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*, Vol. 37, n. 1 del 2012, pp. 3-30.

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

private members' bill da parte del deputato *tory* James Wharton, volto all'istituzione di un referendum sulla *membership* entro la stessa data²⁵. Il progetto ottiene un primo voto favorevole ai Comuni ma viene poi bloccato dai *Lords*.

Insomma, già durante la legislatura precedente a quella in cui effettivamente si terrà il referendum sulla Brexit, il partito del Primo ministro mette al centro della propria azione politica il tema dell'Europa, mostrando però sul punto anche una certa inquietudine politica, repentinamente acuita dal notevole successo dello Ukip alle elezioni europee del 2014, giunto al termine di una campagna elettorale condotta ovviamente sul filo di una accesa e radicale contrarietà al proseguimento della *membership* britannica²⁶.

All'indomani delle Europee apparve subito chiaro come l'appuntamento decisivo per la definizione della linea britannica rispetto all'Unione Europea sarebbe coinciso con le *General Election* del maggio 2015²⁷. E, infatti, in campagna elettorale i Conservatori si presentarono all'opinione pubblica con un Manifesto fortemente caratterizzato su questo punto²⁸. La prospettiva dell'indizione di una consultazione popolare, a seguito di una rinegoziazione delle condizioni di appartenenza della Gran Bretagna alla Ue, veniva compiutamente descritta in quel documento. Secondo il Partito Conservatore l'Unione Europea 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 Conservatori: «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».

Come è noto, le elezioni per il Parlamento di Westminster, tenute il 7 maggio 2015²⁹, premiarono il partito di Cameron, ponendo fine alla situazione di *hung parliament* e confe-

²⁵ Su cui cfr. O. GAY, *European Union (Referendum) Bill 2013-14 – Progress of the Bill*, in *HC Library*, Standard Note n. 06711, 5 March 2014.

²⁶ Tutti 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 *HC 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*, n. 11 del 2014, pp. 1-12.

²⁷ Ricostruisce i tormentati rapporti tra Regno Unito e Unione Europea nel periodo di tempo che copre le due ultime legislature cfr. 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*, n. 1-2, 2016, pp. 177-194.

²⁸ Cfr. THE CONSERVATIVE PARTY MANIFESTO 2015, *Strong Leadership. A clear Economic Plan. A Brighter, more secure future*, April 2015, pp. 72-73.

²⁹ Per un'approfondita analisi statistica dei risultati delle elezioni generali del 2015 cfr. O. HAWKINS – R. KEEN – N. NAKATUDDE, *General Election 2015*, in *HC Briefing Paper*, n. 7186, 18 May 2015, pp. 1-57. Per un commento al responso delle urne e alle prospettive costituzionali che si aprivano a seguito di quel voto cfr. M. EMERSON, *Britain's Political Earthquake: what aftershock for Europe and UK?*, Brussels, Center for European Po-

rendo la maggioranza assoluta ai Conservatori³⁰ che, forti della possibilità di costituire un *one party government*, poterono riversare quell'indirizzo politico nel *Queen's Speech* del 27 maggio: «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». E a riprova dell'importanza che il nuovo governo attribuiva a questi temi, il monocolore Cameron provvedeva già il 28 maggio, cioè il primo giorno utile della legislatura, a presentare in Parlamento lo *European Union Referendum Bill* e ad impegnare la House of Commons in un *second reading*, molto vivace e approfondito, il successivo 9 giugno.

Il punto cardine del disegno di legge, che dopo serrate discussioni parlamentari ricevette il *Royal Assent* il 17 dicembre 2015, era costituito da un interrogativo 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. Ai sensi dell'art. 1(4) dello *European Union Referendum Act 2015*, il quesito era formulato nei seguenti termini: “*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 quesito e risposte alternative fossero riportate anche in cimrico, la locale lingua celtica.

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, da una parte, l'estensione del suffragio ai sedicenni e diciassettenni, sull'esempio del referendum scozzese del 2014³¹, osteggiato dal Governo e dalla maggioranza ma fortemente caldeggiato dagli altri partiti, e ai cittadini dell'Unione Europea residenti nel Regno Unito, nonché, dall'altra, la richiesta dello 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*”. La maggioranza conservatrice ebbe però buon gioco a rigettare tutte queste proposte emendative, imponendo sia il principio dell'unica maggioranza necessaria, *UK-wide*, sia la limitazione del suffragio ai maggiorenti, cittadini britannici (compresi quei *peer* che godono del diritto di voto alle ele-

licity Studies, 11 May 2015, pp. 1-4; nonché G. CARVALE, “One Nation, one United Kingdom”. *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura*, in *Federalismi*, n. 10 del 2015, pp. 1-9. Infine, 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.

³⁰ Su questo aspetto fondamentale dell'esito elettorale cfr. S. CECCANTI, *La coalizione è finita. Bentornati a Westminster*, in *Forum Quad. Cost.*, 13 maggio 2015, pp. 1-3.

³¹ Su cui cfr. A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016.

zioni locali o europee), cittadini irlandesi, di Cipro, di Malta o di un Paese del *Commonwealth* residenti nel Regno Unito³².

Inoltre la legge, pur richiamando la disciplina generale di cui al *Political Parties, Election and Referendum Act 2000*, 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*.

Insomma, un testo legislativo particolarmente minuzioso e corposo (con gli allegati consta di 68 pagine)³³, 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 erano stati esplicitati in una lettera ufficiale inviata da Cameron al Presidente del Consiglio Europeo Tusk il 10 novembre 2015.

Cameron aveva capito che il *referendum bill* sarebbe stato una carta decisiva da giocare sul tavolo della trattativa: uno spettro terrificante per l'Unione in un momento in cui le istituzioni non brillano certo per solidità e appeal verso i popoli europei: l'avvio di un pericoloso "effetto domino" dalle conseguenze devastanti. E infatti il negoziato subì un'accelerazione decisiva proprio a seguito della conclusione dell'iter legislativo per l'indizione del referendum.

I termini generali dell'accordo³⁴ raggiunto tra il Governo di Londra e i rappresentanti delle istituzioni europee furono resi noti in una lettera di Tusk ai membri del Consiglio europeo del 2 febbraio 2016 e da uno *Statement* di Cameron alla House of Commons il giorno successivo, in coda al consueto *question time* del mercoledì. I profili tecnici furono 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 li ha poi sostanzialmente confermati e meglio precisati.

Grazie a questo *agreement*, la cui entrata in vigore era ovviamente subordinata alla vittoria referendaria del *Remain*, 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 favore del Regno Unito e ribadita la

³² Mentre i cittadini britannici residenti all'estero hanno potuto votare solo se il loro status durava da meno di 15 anni. 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 formalmente parte della Ue.

³³ 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 ha sottoposto all'attenzione e all'approvazione del Parlamento tra gennaio e febbraio dello stesso anno. Sui rilevanti aspetti di questa legislazione secondaria relativa al referendum Brexit cfr. E. UBEROI – I. WHITE, *The EU Referendum Campaign*, in *HC 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 *HC Briefing Paper*, n. 06509, 15 December 2016, pp. 1-26.

³⁴ Su cui cfr. V. MILLER, *UK's EU Negotiations: the Tusk Package*, in *HC Briefing Paper*, n. 7497, 9 February 2016, pp. 1-48, nonché A. LANG – V. MILLER – D. HARARI – S. KENNEDY – M. GOWER, *EU Referendum: summary and analysis of the new Settlement for the UK in the EU*, in *HC Briefing Paper*, n. 7524, 8 March 2016, pp. 1-46.

piena responsabilità degli Stati-membri in materia di sicurezza nazionale, anche in relazione al fenomeno dell'immigrazione clandestina. Inoltre: nessun provvedimento da parte dell'Unione contro il *single currency club*, cioè gli Stati membri che non adottano la moneta unica; possibilità per un blocco costituito da un cospicuo numero di parlamenti nazionali di opporsi all'entrata in vigore di norme comunitarie; riduzione dei benefici del welfare britannico a favore dei cittadini Ue che risiedono nel Regno Unito.

Su quest'ultimo punto è particolarmente eloquente il significato che Cameron attribuisce alle parole. Dentro il vocabolo *immigration* intendeva ricomprendere qualunque ingresso di non britannici sul suolo nazionale: dai rifugiati che fuggono da guerre e conflitti per cercare di salvarsi la vita, ai migranti economici che abbandonano aree depresse del mondo in cerca di maggiore fortuna, ai giovani europei (italiani, francesi, tedeschi, spagnoli, e così via) che provano ad arricchire il proprio bagaglio di conoscenze, anche linguistiche, facendo un'esperienza, di studio o lavorativa, più o meno lunga, a Londra o in qualche altra città dell'Isola. Situazioni e circostanze radicalmente diverse ma che, nel clima di diffidenza verso lo straniero che una parte della società britannica mostra di coltivare, vengono tutte rubricate sotto lo stesso termine: a dimostrazione che concettualmente vengono ritenute tutte pericolose o comunque dannose per il tessuto sociale dei sudditi di Sua Maestà.

Se si confrontano queste concessioni con le iniziali richieste del Governo di Londra ci si rende facilmente conto di come quest'ultimo fosse uscito vittorioso dalla trattativa, conseguendo un riassetto della *membership* britannica che rispecchiava la sostanza di quanto scritto nel Manifesto conservatore del 2015 sulle cui basi il corpo elettorale aveva affidato al suo partito la maggioranza assoluta in Parlamento e la possibilità di costituire un autorevole governo monocolore.

Sul risultato hanno certamente pesato il ruolo della Gran Bretagna nello scenario internazionale, il rapporto privilegiato con gli Stati Uniti, il suo notevole potenziale economico e soprattutto finanziario; ma accanto a questi fattori non vi è dubbio che Cameron seppe giocare con raffinata maestria la carta referendaria, accuratamente studiata nei modi e nei tempi. Dapprima ne fece un tema centrale della campagna elettorale e poi, una volta ottenuto il mandato pieno degli elettori, avviò subito il procedimento legislativo per l'indizione della consultazione al fine di creare una sorta di pressing sulla controparte.

Insomma, fin qui Cameron si era dimostrato in grado di gestire molto bene il delicato tema del rapporto con l'Europa³⁵, tenendo in equilibrio le forti contropinte presenti nel Paese e riuscendo a trasformarle in un fattore di vantaggio per gli interessi della Nazione. Adesso, però, la parola definitiva doveva passare al popolo britannico.

³⁵ Per un'amplissima bibliografia sulle relazioni tra Regno Unito e Unione Europea negli anni più recenti cfr. J. GILL, T. ROBERTSON e V. MILLER, *Reading list on UK-EU relations 2013-16: reform, renegotiation, withdrawal*, in *HC Briefing Paper*, n. 07220, 24 June 2016, pp. 1-90.

4. Il referendum Brexit e le sue conseguenze immediate

Nel tentativo di capitalizzare il vantaggio politico conseguito grazie ai risultati del negoziato, il Governo decide di convocare subito il referendum e fissa la data per il 23 giugno 2016. Il Primo ministro ritiene di avere fatto talmente bene gli interessi del suo Paese che difficilmente il corpo elettorale gli volterà le spalle e il mondo politico finirà per accodarsi a questi successi.

Ma fin da subito appare chiaro che quelle di Cameron sono in larga misura delle illusioni. La realtà presentava una serie di incognite che non era riuscito a calcolare con la dovuta precisione. Una parte cospicua della società britannica era entrata da tempo in un *mood* negativo nei confronti dell'Unione Europea, accusata (a torto o a ragione) di un eccesso di dirigismo, di un burocratismo lontano dalle esigenze concrete della popolazione, di un forte deficit di democraticità e rappresentatività, di rispondere esclusivamente a logiche di tipo finanziario mettendo in secondo piano le dinamiche dell'economia dei produttori: piccoli imprenditori, artigiani, professionisti e lavoratori in genere. Ovvero, alle ancestrali diffidenze verso l'Europa che, come abbiamo visto, percorrono da sempre il contesto britannico, si aggiungevano motivazioni, fondate o meno che fossero, di carattere più concreto e contingente, legate alla struttura e alle politiche delle istituzioni.

Di fronte a queste premesse doveva risultare chiaro in partenza come sarebbe stato difficile impostare una campagna elettorale fondata sulla spiegazione tecnica dei risultati raggiunti nel negoziato con le istituzioni stesse. Forse sarebbe stato più saggio da parte del Governo procedere con maggiore cautela, procrastinando la celebrazione del referendum ad un momento successivo per avere il tempo di mostrare e far assimilare all'opinione pubblica e al ceto politico gli indubbi vantaggi maturati con la nuova *membership*. L'accelerazione impressa agli eventi ha invece convinto una parte importante, per consenso nella società e per autorevolezza dei protagonisti, del panorama politico britannico, e in particolare proprio del Partito conservatore, a cavalcare l'ondata populista per lucrare un beneficio in termini di visibilità e popolarità, nonché, in prospettiva, aspirare alla leadership dei Tory.

Ecco, dunque, che dopo la fissazione dell'appuntamento referendario si apre una gara a mettersi alla testa del movimento antieuropeo cui partecipano diversi esponenti del partito, a cominciare da Boris Johnson, che per comunicare questa sua intenzione sceglie il modo più spettacolare e incisivo. Durante un *question time* presso la Camera dei Comuni in cui il Premier spiega al Parlamento i termini dell'Accordo con la Ue, l'ex Sindaco di Londra esprime forti critiche verso i risultati del negoziato e annuncia l'intenzione di mettersi alla testa del fronte *pro-leave*. Una presa di posizione che sposta gli equilibri all'interno dei Conservatori, tanto che sei ministri in carica si schierano per la Brexit, contro la linea del loro Primo ministro.

Inizia così una campagna referendaria in cui il sistema politico si polarizza attorno ai due comitati, *pro-Leave* e *pro-Remain*, al cui interno si trovano autorevoli esponenti sia dei Conservatori che dei Laburisti, mentre i Liberaldemocratici e gli scozzesi dell'Snp sono tutti filo-europeisti e lo Ukip di Farage è ovviamente la punta di lancia degli euro-contrari. Insomma, un quadro politico piuttosto articolato ma in cui i due fronti mostrano sin da subito una forza sostanzialmente equivalente. Era chiaro che sarebbero risultate determinanti le lunghe

settimane di campagna referendaria, e in particolare la capacità dei leader di toccare gli argomenti più convincenti.

In realtà entrambi gli schieramenti conducono una campagna che per toni e argomentazioni non rispecchia minimamente la tradizione britannica.

Il *Leave* punta soprattutto sulla necessità di recuperare sovranità in capo alle istituzioni del Regno Unito, additando la Ue come 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, appiattendoci costumi e tradizioni dei popoli³⁶. 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, sul sistema educativo, sulla sicurezza, e così via. Tutti argomenti che indubbiamente presentano aspetti di concretezza e serietà ma che il Comitato del *Leave* esaspera a tal punto da renderli del tutto irrazionali per dimensioni e modalità.

Dall'altra parte, il *Remain* gioca una partita completamente sulla difensiva, non cercando mai un approccio positivo che qualifichi 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. Preferisce invece mostrare la permanenza in Europa come una sorta di "meno peggio", il male minore rispetto ad un'uscita che inevitabilmente causerebbe un disastro economico. Il piombo nelle ali della campagna *Remain* va individuato in un equivoco, latente ma presente in profondità: all'interno del Comitato convivono sinceri europeisti, per i quali l'Unione Europea è certamente una costruzione da ristrutturare radicalmente ma anche un'occasione di integrazione tra i popoli europei cui la Gran Bretagna dovrebbe dare un fattivo contributo, e inveterati euroscettici (tra cui lo stesso Primo ministro e buona parte del Partito conservatore), che vedono nei rapporti del Regno Unito con l'Europa continentale sostanzialmente 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 effetti. È 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, in grado di fare maggiormente leva su un impasto di sentimenti popolari che coniuga orgoglio nazionale, specificità britanniche, inquietudini socio-economiche presenti soprattutto in quelle aree dell'Inghilterra e del Galles che hanno maggiormente sofferto l'aumento delle diseguaglianze³⁷.

³⁶ Per una compiuta analisi delle argomentazioni più forti della campagna del *Leave* cfr. C. GRANT, *How Leave outgunned Remain: The battle of the 'five Ms'*, London, Center for European Reform, 25 June 2016, pp. 1-6.

³⁷ Interessanti riflessioni sulle *issues* della campagna referendaria sono proposte da D. TORRANCE, *A Guide for Voters*, Edinburgh, Luath Press Limited, 2016, sections 8-12.

E il risultato ha appunto finito per premiare chi aveva puntato su questa miscela esplosiva di livore sociale e carattere insulare. Un risultato netto e inequivoco, nonostante fosse apparso fin da subito evidente che le mirabolanti promesse di chi propugnava l'uscita dalla Ue come la panacea di tutti i mali 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 nei giorni dopo il voto gli chiedeva conto dell'affermazione da lui sostenuta nelle settimane precedenti secondo cui i risparmi assicurati dall'uscita dalla Ue 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, assurdo a simbolo di una classe politica che, su entrambi i fronti, si è dimostrata inadeguata alla delicatezza del momento.

Comunque, la chiarezza dei numeri non ammette repliche: contrariamente a quanto pronosticato da sondaggisti e allibratori (categoria fino a quel momento particolarmente affidabile quando si trattava di previsioni d'oltremarica), hanno prevalso i favorevoli all'uscita con il 51,9%, pari ad una differenza in termini assoluti di quasi 1 milione e 300.000 voti³⁸.

Alla luce di tutti i passaggi di questa complessa vicenda e soprattutto del risultato 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 freddo calcolatore che però 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 dirigenti.

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.

Abbiamo constatato come questo tema fosse da sempre aperto e per nulla risolto. Il referendum del 1975 non aveva affatto sciolto il nodo e le ambiguità britanniche hanno continuato a pesare sulle spalle dell'Europa. Quando gli equivoci della storia si protraggono a

³⁸ Per un approfondimento sui risultati del referendum Brexit cfr. E. UBEROI, *European Union Referendum 2016*, in *HC Briefing Paper*, n. 7639, 29 June 2016, pp. 1-40.

lungo è difficile che si risolvano da soli: è molto più probabile che ad un certo punto si ripropongano e presentino il conto. In questo contesto ha fatto da detonatore una crisi economica dai contorni molto sfuggenti, difficili da afferrare per chiunque e a maggior ragione per chi ha il problema quotidiano di lottare per guadagnarsi da vivere, ed è forse inevitabile che quanto più è difficile attribuire colpe specifiche, tanto più è semplice per chi voglia lucrare un vantaggio politico additare un'istituzione, una classe dirigente, un certo tipo di politica, come gli unici responsabili da cui affrancarsi per stare meglio. Questo è un processo sociale che serpeggia in vaste zone d'Europa, anche in ampi settori di Paesi fondatori, come Francia, Olanda e Italia. Ed era difficile immaginare che ne rimanesse immune proprio la nazione da sempre più critica verso l'integrazione. È vero che la Gran Bretagna ha avuto una reazione alla crisi più rapida e robusta rispetto a molti Paesi dell'Eurozona, e tuttavia non tutti i settori geografici e sociali hanno goduto della ripresa allo stesso modo³⁹. Proprio presso quei settori alberga da sempre, a torto o a ragione, il maggior euroscetticismo e in questi ultimi anni è montato un crescente sentimento di disagio verso le istituzioni comunitarie, vissute come lontane, burocratiche e scarsamente legittime. Prova ne sia l'analisi socio-geografica del voto inglese al referendum Brexit, con la City di Londra risolutamente per il *Remain* e la *working class* delle zone manifatturiere del nord massicciamente schierata per il *Leave*. Come ha scritto S.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»⁴⁰.

Il nodo costituito dall'intreccio di ragioni storiche, politiche ed economiche, dunque, 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.

Lo sbaglio di Cameron, dunque, non consiste tanto nell'aver voluto il referendum quanto, invece, di non essere stato in grado di imporre al centro della campagna i risultati ottenuti nel 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, per continuare a godere del Mercato unico, ad accettare forme di partenariato con le istituzioni europee che la costringerebbero comunque a sborsare ingenti risorse finan-

³⁹ Per una sottolineatura dei fattori socioeconomici che hanno caratterizzato il contesto in cui è maturata la Brexit cfr. E. MOSTACCI, *Viaggio al termine della storia: brexit e il volto oscuro della globalizzazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2016, pp. 791-801.

⁴⁰ S.B. HOBOLT, "A victory for ordinary people": *Why did the voters choose Brexit?*, in *Policy-network.net*, 29 June 2016, p. 1.

ziarie senza però poter contribuire a prendere le 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 dall'appartenenza alla Ue, visto che il Regno Unito non fa parte né dell'area Schengen né dell'Eurozona. 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* del Governo.

E infatti il primo clamoroso effetto prodotto dalla vittoria del *Leave* è stato lo scatenarsi del terremoto politico all'interno del Partito conservatore⁴¹, con il conseguente cambio della compagine governativa. Durante la campagna referendaria il Primo Ministro David Cameron aveva ripetutamente dichiarato che anche in caso di esito negativo non avrebbe lasciato la guida del partito e del Governo poiché nessuno meglio di lui sarebbe stato in grado di concordare con gli organi comunitari le modalità della fuoriuscita della Gran Bretagna, anche in ragione dell'esperienza maturata nel corso del negoziato già condotto all'inizio dell'anno. 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 politica del suo Governo 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 pronosticabile che un Premier, che aveva speso tutto se stesso fin da prima delle elezioni sul binomio negoziato e referendum, in caso di sconfitta del *Remain* avrebbe dovuto rassegnare le dimissioni, e in tempi molto stretti. Come, infatti, è puntualmente avvenuto, con l'annuncio delle dimissioni da parte di Cameron già la mattina stessa del 24 giugno e l'apertura della lotta per la successione alla leadership e alla *premiership* tra i maggiori notabili *tory*.

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 solo 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 Parliament Act*. Infatti, fino 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. Questa possibilità è però venuta meno a causa di

⁴¹ Così come 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.

quel recente *statute* (fortemente voluto nella scorsa legislatura dai Liberal Democrats come condizione irrinunciabile per stringere il *Coalition Agreement* con i Conservatori), in virtù del quale la regina può procedere allo scioglimento prima della scadenza dei cinque anni solo a seguito di un esplicito voto parlamentare a maggioranza dei 2/3 su una mozione di “auto-scioglimento”, oppure in caso di sfiducia al governo, votata anche solo a maggioranza semplice, cui non faccia seguito nei successivi 14 giorni la ricostituzione di un rapporto fiduciario con un altro Esecutivo. Nella condizione politica in cui si è venuto a trovare Cameron subito dopo la proclamazione della vittoria del *Leave*, entrambe queste strade erano chiaramente precluse e, infatti, nonostante quei richiami alla stabilità più volte manifestati nelle settimane precedenti il voto, le sue 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 concretizzarli.

Dunque, all'indomani del referendum i Conservatori si sono trovati nella necessità di eleggere un nuovo leader. Questo partito, come del resto tutti gli altri partiti del Regno Unito, è dotato di regole meticolose da applicare in tali casi⁴². Le norme procedurali attualmente in vigore per il Partito conservatore risalgono al 1998 e prevedono la suddivisione dell'iter in due tappe distinte. La prima vede come protagonista il gruppo parlamentare alla Camera dei Comuni, la seconda tutti i membri del partito.

La procedura prende avvio o a causa delle dimissioni del leader in carica oppure a seguito di una lettera che almeno il 15% degli *MPs* sottoscrive e invia al *Chairman* del *1922 Committee*, cioè il comitato formato da tutti i *backbenchers* del gruppo, con cui viene reso noto che i firmatari non continueranno ancora per molto tempo a riporre la loro fiducia nel leader. Il Comitato ha il dovere di prenderne atto e attivarsi, sulla base di modalità decise dal proprio *Executive Committee*, di procedere ad una selezione delle candidature. Quando queste ultime sono stabilite, vengono sottoposte al ballottaggio cui possono partecipare tutti gli iscritti al *Conservative and Unionist Party* e allo *Scottish Conservative Party*.

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 anche la tempistica con cui Theresa May è succeduta a David Cameron. Nel caso di cambio di leadership avvenuto nel 2016, infatti, la procedura è stata innescata dalle dimissioni del Primo ministro, il quale nel discorso in cui le annunciava, auspicava che la nuova leadership fosse decisa entro il Congresso del partito in ottobre: «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 è stata condotta la lotta interna ai notabili del partito, che ha finito per determinare la proposizione di una sola candidatura, con

⁴² Per una chiara spiegazione di queste regole procedurali cfr. N. JOHNSTON e L. MAER, *Leadership Elections: Conservative Party*, in *HC Briefing Paper*, n. 01366, 27 June 2016, pp. 4-5.

relativa nomina da parte del *Chairman* del *1922 Committee* in luogo dell'elezione popolare, le cose sono andate molto più velocemente e nel giro di tre settimane dal referendum i Tory avevano 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 profilano quanto mai gravi, delicati e incerti.

Sostituito David Cameron con Theresa May, rimangono 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, sembra volersi muovere sull'accidentato terreno dell'avvio delle trattative con l'Europa. Ed effettivamente le prospettive aperte con la vittoria della Brexit sono quanto mai incerte e potenzialmente drammatiche⁴³. 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*.

5. La democrazia diretta nella Costituzione britannica e l'ipotesi di un secondo referendum

Alla luce del risultato referendario queste preoccupazioni per il futuro non tardarono a farsi sentire. Anzi, fin dalle giornate successive apparve chiaro come una parte della società britannica avesse subito uno shock collettivo, naturalmente quella più a stretto contatto con l'Europa o comunque più propensa a collocare la Gran Bretagna all'interno di un contesto ampio di relazioni economiche e culturali con il Continente. Sicuramente l'esito del voto non poteva essere considerato da nessuno come inaspettato o fuori dal novero delle cose possibili, e tuttavia di fronte al fatto compiuto si manifestarono paure e incognite che fino a quel momento erano state esorcizzate.

Per una parte dell'opinione pubblica lo sconcerto si concretizzava perfino in una seria difficoltà ad accettare il responso delle urne. Non nel senso che il conteggio delle schede non fosse stato genuino e corrispondente alla realtà: nessuno dubitava della correttezza delle procedure. Venivano, però, messe in questione la natura, le regole e la portata giuridica di questo referendum.

Riemergevano qui, in tutta la loro portata, le ancestrali diffidenze degli inglesi verso la democrazia diretta, per lungo tempo considerata da molti come in irrimediabile antitesi rispet-

⁴³ Per un'ampia riflessione sulle conseguenze della Brexit, per il Regno Unito e per l'Europa, sotto i profili economico, giuridico e politico si veda AA.VV., *Brexit supplement*, in *German Law Journal*, vol. 17, 1 July 2016, pp. 1-142.

to a quella rappresentativa su cui si fonda la costituzione britannica. In passato, nel Regno Unito si è discusso per quasi un secolo sulla compatibilità tra sovranità parlamentare e istituti di democrazia diretta, a partire da un celebre saggio di Dicey sul tema⁴⁴. Per molto tempo ha prevalso la tesi secondo cui il popolo avrebbe potuto esprimersi solo nel momento elettorale, premiando una proposta politica piuttosto che un'altra, e lasciando poi al circuito della democrazia rappresentativa la responsabilità di dare concretezza all'indirizzo politico prevalente. E in questo contesto non si può non rilevare come, a partire dalla seconda metà del XIX secolo e poi per lungo tempo, abbia prevalso nella cultura giuridica britannica l'opinione tesa ad enfatizzare la sua «connaturata incompatibilità con l'azione del Parlamento»; una posizione 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*”»⁴⁵.

Il dibattito ha visto spesso impegnate anche personalità politiche di primo piano, 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 nazione⁴⁶.

Ma, come è noto, la *unwritten British Constitution* evolve continuamente e di solito senza scossoni particolari. Così, all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, il referendum non solo è stato accettato come strumento di espressione di decisioni politiche, ma è stato ampiamente praticato a tutti i livelli di governo, e sempre su temi particolarmente delicati e di profilo istituzionale⁴⁷: appartenenza alla Cee, mantenimento o abbandono del tradizionale sistema elettorale, accordi di pace nel martoriato Ulster, avvio e sviluppo del processo devolutivo, indipendenza scozzese, regionalizzazione dell'Inghilterra, costituzione della Greater London, e così via. Tutti esempi di democrazia diretta in cui si crea un rapporto di mutuo fair

⁴⁴ Cfr. A.V. DICEY, *Ought the Referendum to be introduced in England?*, in *Contemporary Review*, vol. 57, 1890, pp. 489-511.

⁴⁵ 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*, cit., pp. 33-34.

⁴⁶ 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».

⁴⁷ Sul punto cfr. D. KAVANAGH, *Referendums in British Politics*, in A. TORRE – J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., p. 113, secondo il quale: «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 constitution».

play tra il Parlamento, il sovrano legale secondo la celebre classificazione di Dicey, e il popolo⁴⁸, ossia il sovrano politico.

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. In altri termini, la decisione concreta su “se”, “quando” e “come” fosse opportuno interpellare il popolo è sempre spettata al binomio Parlamento-Governo, con l’iniziativa legislativa di quest’ultimo, poi discussa, modificata ed approvata dalle Camere. Nella prassi fin qui seguita, il referendum non è stato un “istituto costituzionale”, bensì un’eventualità decisa dai rappresentanti della collettività. 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”, quanto piuttosto 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.

Tuttavia, non si può omettere di rilevare come la recente introduzione nell’ordinamento di disposizioni legislative che prevedono la celebrazione necessaria di un referendum in presenza di determinate condizioni abbia aperto il campo a prospettive differenti. È il caso del già menzionato *EUA 2011* o dello *Scotland Act 2016*⁴⁹, nonché, da ultimo, del *Wales Act 2017*⁵⁰. A dimostrazione di come questo spirito evolutivo sia costantemente presente nella costituzione britannica.

Comunque, in occasione del referendum Brexit vengono discusse proprio le modalità con cui il Parlamento aveva istituito questo referendum, ovvero le regole previste nella legge del dicembre 2015. Infatti, 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 remain or leave vote is less than 60% based a turnout less than 75% there should be another referendum»⁵¹.

⁴⁸ Concetto da intendersi coincidente, nel contesto culturale in cui scriveva Dicey, con il corpo elettorale.

⁴⁹ L’art. 1 dello *Scotland Act 2016* dispone che Parlamento e Governo scozzesi divengano istituzioni costituzionali permanenti del Regno Unito e stabilisce 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». Anche se di fronte a una norma di questa portata è lecito domandarsi se le sue implicazioni non travalichino il tema del referendum per investire direttamente quello, molto più generale e complesso, della gerarchia delle fonti legislative e della “forma” costituzionale di alcuni *statutes* particolarmente dotati di forza innovativa e capacità di resistenza. Un quesito quanto mai delicato perché potenzialmente in grado di sferrare un colpo decisivo nei confronti del principio della sovranità del Parlamento.

⁵⁰ Cfr. *Wales Act 2017*, Art.1, Part A1 (3), il cui contenuto ricalca l’analoga norma dello *Scotland Act 2016*.

⁵¹ Tutte le più importanti notizie relative a questa Petizione sono reperibili in www.petition.parliament.uk/petitions/131215. La sua singolarità è accentuata dal fatto che prima del referendum era stata promossa da un cittadino, William Healey, impegnato attivista del “Leave”, il quale, immediatamente dopo avere appreso il risultato del voto, aveva preso le distanze dalla propria petizione. Quest’ultima, però, essendo stata lanciata telematicamente non poteva essere bloccata e venne così fatta propria dopo il 23 giugno da alcune associazioni “pro-Remain” che promossero 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 Unito⁵². 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»⁵³, e che 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 svolti in Scozia ed 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 autonomistiche scozzesi⁵⁴.

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 decide di calendarizzare per il 5 settembre una seduta della Westminster Hall in cui viene dibattuta dalla Camera dei Comuni⁵⁵.

Naturalmente era assodato fin dall'inizio che la petizione non potesse mettere giuridicamente in dubbio il risultato del 23 giugno; e 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 turnout»⁵⁶. Tuttavia, l'intera vicenda di questa petizione, pur con alcuni tratti paradossali, ha avuto il merito di riproporre per il futuro sia il delicato tema della disciplina della democrazia diretta nell'ambito della Costituzione britannica, sia la plausibilità di un secondo referendum sull'uscita dall'Unione Europea.

Sul primo punto è opportuno ricordare come il già citato Report dei Lords avesse caldeggiato un utilizzo meno estemporaneo del referendum, all'interno di una disciplina giuridica più stabile e consolidata: «The balance of the evidence that we have heard leads us to

⁵² Cfr. il relativo report: HL SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Referendums in the United Kingdom*, in *HL 99*, 2009-10, pp. 1-51.

⁵³ *Idem*, p. 44.

⁵⁴ 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%.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Cfr. N. JOHNSTON, *Referendums*, in *HC Briefing Paper*, n. 7692, 31 August 2016, p. 12.

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 used»⁵⁷.

Adesso, la complessità e delicatezza del referendum Brexit ha indotto la dottrina britannica a ritornare a riflettere sulla democrazia diretta sollevando alcune necessità e opportunità per rendere la celebrazione di un referendum un genuino esercizio di partecipazione popolare. Un documento dell'*Electoral Reform Society* ha prodotto un pacchetto di raccomandazioni al legislatore, catalogabili in tre gruppi relativi rispettivamente alle distinte fasi in cui si articola la procedura referendaria: "ground-work" phase, "information" phase, "deliberation" phase⁵⁸. Tra le principali misure, viene auspicata la possibilità di tenere un largo dibattito pubblico, prima dell'intervento legislativo, in cui vengano discusse l'opportunità e le regole di ciascun referendum in relazione alle circostanze in cui dovrebbe essere celebrato; inoltre, viene richiesto un incremento di attenzione al tema dell'informazione che i cittadini dovrebbero avere per esprimere un voto consapevole⁵⁹.

Quanto alla percorribilità dell'ipotesi di tenere un secondo referendum sull'Unione Europea, la dottrina britannica si è interrogata su due argomentazioni distinte. La prima opera un richiamo allo *European Union Act 2011*, in relazione a cui è stata sostenuta la tesi che poiché questo *statute* prevede, come abbiamo visto in precedenza, che le modifiche ai Trattati europei, o la loro sostituzione integrale⁶⁰, siano sottoposte a referendum prima di poter entrare in vigore, ecco che qualunque risultato del negoziato con l'Unione dovrebbe essere sottoposto ad un secondo referendum avente ad oggetto la ratifica dell'accordo raggiunto⁶¹. Vi sarebbe pertanto un vero e proprio obbligo giuridico in capo alle istituzioni britanniche a passare nuovamente dal voto popolare.

⁵⁷ Cfr. le conclusioni del HL SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Referendums in the United Kingdom*, cit., p. 20.

⁵⁸ Cfr. le conclusioni del Report W. BRETT, *It's Good to Talk. Doing referendums differently after the UE vote*, London, Electoral Reform Society, September 2016, pp. 55-56. Risulta evidente come le misure proposte siano ispirate in larga misura all'impianto del *Code of Good Practice on Referendums* della Commissione di Venezia.

⁵⁹ Sulla stessa falsariga si muovono le considerazioni di D. COOPER, *Thinking harder: how we could do referendums differently*, in *blogs.lse.ac.uk/brexit*, 18 November 2016, 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».

⁶⁰ Cfr. EUA 2011, Section 2: Treaties amending or replacing TEU or TFEU.

⁶¹ Cfr. P. ELEFTHERIADIS, *A new referendum is a constitutional requirement*, in *law.ox.ac.uk/business-law-blog*, 4 July 2016.

A questa interpretazione è stato, però, obiettato che un negoziato sull'uscita dall'Unione Europea non comporterebbe né una modifica dei trattati con cessioni di sovranità dal Regno Unito all'Unione, né una loro riscrittura completa, bensì una fuoriuscita da quest'ultima decisa da un singolo Stato. Pertanto, ci si muoverebbe su un terreno completamente diverso rispetto a quello disegnato dallo *EUA 2011*, che infatti nell'elenco di *Treaty Articles* che reclamano il referendum non menziona l'art. 50 del TUE⁶². In virtù di questa considerazione non sembra dunque che la strada dell'interpretazione dello *EUA 2011* sia facilmente percorribile per giungere alla celebrazione di un secondo referendum.

La seconda, invece, poggia più su considerazioni di carattere politico ma risulta non meno foriera di incognite⁶³. Si tratterebbe di tenere un secondo referendum dopo la conclusione del negoziato aperto dall'attivazione dell'articolo 50 del TUE, avente ad oggetto i risultati dell'accordo raggiunto, con l'opzione tra accettarli e respingerli. Questa proposta si fonda sull'idea che il referendum Brexit del 23 giugno 2016 sia stato, per così dire, al buio; ovvero, in quel momento il corpo elettorale non era in condizione di conoscere le conseguenze del proprio voto, mentre lo sarebbe solo al termine del negoziato, potendone valutare ogni singola clausola⁶⁴. Pertanto, l'esigenza di un ulteriore pronunciamento popolare non andrebbe letta in polemica con il risultato del primo ma come un suo completamento, oppure come un suo ripensamento a ragion veduta⁶⁵.

Si tratta di un'ipotesi certamente ragionevole e supportata da opportune considerazioni di merito. Tuttavia, anche questa soluzione suscita interrogativi non marginali. Innanzitutto, quali sarebbero le conseguenze di una bocciatura dell'eventuale accordo con l'Europa? Sul piano logico le risposte potrebbero essere più di una: «1. that we should not go ahead with Brexit after all, but rather stay within the EU; 2. that we should reject the Brexit terms on

⁶² Cfr. N. JOHNSTON, *Referendums*, cit., pp. 9-10.

⁶³ I termini della questione sono analizzati molto puntualmente da A. RENWICK, *Is a second referendum on Brexit feasible*, in *The Constitution Unit*, 18 July 2016, pp. 1-4.

⁶⁴ Come sostenuto da S. WREN-LEWIS, *Why We Must Have a Second Brexit Referendum*, in *Socialeurope.eu*, 29 August 2016, p. 1: «The Brexit vote in practice is the green light to explore what possible alternatives are available. Having looked at the various alternatives, you may decide that you do indeed want to move. Or alternatively you may realise that your current house is not so bad after all, and is superior in many ways to the best available alternative, and so you decide to stay. To deny a second referendum is a bit like saying that once you have decided to move you cannot go back on that decision, no matter what the alternatives turn out to be. A slightly closer analogy is that you decide to move house, but then you get someone else to choose the best new house for you, and you have to accept the choice they come up with even if you think it is inferior to your current house».

⁶⁵ Secondo S. JENKINS, *Is a second referendum a bad idea? Not if we ask the right question*, in *TheGuardian.com*, 25 November 2016: «Let's be clear about second referendums. There are "good" ones and "bad" ones. A bad one is a desperate attempt by the government of the day and its allies to negate a first referendum it did not like. This was practised by Denmark (1993) and Ireland (2009). It worked, which is why the anti-Brexit lobby, now supported by Tony Blair, likes the idea. Such a referendum was at least better Than France in 2005, where a vote against the Lisbon treaty was simply ignored by the established parties, with consequences that may yet prove dire. A good second referendum is quite different. It seeks approval for whatever deal is reached as a result of the first one. It seeks to take forward the first decision, not negate it. [...] This would not be an attempt to reverse the first referendum, merely to validate its outcome. It would be a "good" second referendum».

offer and go back for a better deal; 3. that we should give up on trying to negotiate the terms of Brexit and leave without any kind of deal»⁶⁶.

Una molteplicità di possibili interpretazioni: la decisione su quale opzione far prevalere verrebbe comunque lasciata, da una parte, agli organi della democrazia rappresentativa britannica, dall'altra, alle istituzioni europee.

Inoltre, si profilerebbe un problema interpretativo anche in relazione al significato e alle conseguenze dell'articolo 50 del TUE. Osservando il dibattito pubblico britannico dei mesi successivi al referendum Brexit si avverte la sensazione che gli inglesi, popolo e istituzioni, non abbiano ben capito che la procedura di uscita dall'Unione Europea è guidata dall'Unione stessa e non dallo Stato-membro che ha dichiarato di voler uscire. Infatti, questa norma non prevede affatto un diritto dello Stato al recesso dalla propria volontà⁶⁷ e, anzi, dispone che dopo due anni di infruttuosi negoziati la Ue possa unilateralmente dichiarare la cessazione dell'applicazione dei Trattati allo Stato in questione, salvo fissazione di una proroga decisa all'unanimità dal Consiglio, d'intesa con lo Stato stesso.

All'interno di questo panorama normativo, allo stato delle cose, non è riscontrabile alcuna previa garanzia giuridica in capo al Regno Unito sul fatto che l'Unione Europea sarebbe propensa ad accettare le deliberazioni del corpo elettorale britannico, conformandosi ad esse.

6. “The invoking of Article 50”: i nodi giuridici, le decisioni giurisprudenziali e le scelte legislative

Come era facilmente prevedibile la prevalenza del *Leave* nel referendum Brexit ha aperto molteplici problematiche di ordine politico, sia relativamente ai rapporti con l'Europa, sia riguardo all'articolazione interna dello Stato “Regno Unito”, segnatamente nei confronti delle due realtà che hanno votato *Remain*: Scozia e Irlanda del Nord. Dunque, un duplice terreno di conflitto: quello esterno, di confronto con la Ue 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 hanno trovato un punto di sovrapposizione, coincidente con il nodo giuridico forse più intricato prodotto dal risultato referendario: i tempi e le modalità di attivazione della procedura prevista dall'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) per la fuoriuscita di un Paese membro.

Su questo tema la discussione nel Regno Unito è stata serrata e approfondita. Sistema politico, mondo accademico, circuito mediatico, opinione pubblica, si sono interrogati e scontrati, pur con modalità e toni diversi, sulle variegata sfaccettature presentate da questa

⁶⁶ Cfr. A. RENWICK, *Is a second referendum on Brexit feasible*, cit., p. 1-3.

⁶⁷ Un punto fermo riconosciuto ora anche dalla recente giurisprudenza britannica, come vedremo nel paragrafo successivo.

procedura⁶⁸. 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*»⁶⁹.

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 politica⁷⁰. L'assenza di precedenti spendibili rende difficile poter dare una risposta univoca a questa domanda, così come a quella logicamente successiva riguardante la tempistica del negoziato e alle 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 negoziato?⁷¹

Appare chiaro come quest'ultima area di crisi rappresenti quella di gran lunga più delicata, almeno in prospettiva. Le domande sollevate, infatti, evocano 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 che due *nations* si sono espresse per il *Leave* e due per il *Remain*.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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 HL SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *The invoking of Article 50*, in *HL 44*, 13 September 2017, pp. 1-18.

⁷⁰ M. ELLIOTT, *Can the EU force the UK to the two-year Brexit process?*, in *PLFE 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.

⁷¹ M. ELLIOTT, *Can Scotland block Brexit?*, in *PLFE 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.

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 queste sentenze il potere giudiziario fa ingresso in questa 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 hanno impugnato, 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 istituzioni britanniche, queste sentenze si segnalano come dei veri e propri trattati di diritto costituzionale, destinati a fare epoca.

La prima in ordine di tempo viene emessa il 28 ottobre 2016 dalla High Court of Northern Ireland⁷², ovvero da un tribunale che ha giurisdizione all'interno di un territorio in cui il *Remain* ha ottenuto quasi il 56% dei consensi. I ricorrenti, un privato cittadino (R. McCord, padre di un attivista cattolico ucciso da paramilitari lealisti durante i *Troubles*) e alcuni membri dell'Assemblea legislativa di Stormont appartenenti ad un variegato spettro di forze politiche (*Agnew and others*), sostenevano che in virtù del *Good Friday Agreement 1998*, cioè l'accordo che aveva sancito la cessazione degli scontri etnico-religiosi in Ulster e sulle cui basi si reggono tuttora gli equilibri politici in grado di conservare la pace nella regione, il Governo di Londra non poteva attivare la procedura di Brexit senza una preventiva autorizzazione in tal senso dell'assemblea devoluta nordirlandese.

La Corte, però, rigetta il ricorso negando che l'*Agreement* abbia cancellato tale *prerogative power* in capo all'Esecutivo del Regno Unito. Nelle motivazioni il giudice Maguire si mostra molto attento a non debordare dai limiti imposti dalla sua giurisdizione e dai confini della causa su cui deve decidere. Le sue argomentazioni rimangono legate ai problemi specifici del caso nordirlandese e non intendono mai assurgere a parametro valido per questioni analoghe eventualmente poste in essere sul territorio del Regno. Pertanto, da una parte, dichiara l'infondatezza delle richieste dei ricorrenti evocando, limitatamente al suo quadro giuridico di riferimento, la *political question doctrine* al fine di ribadire come la materia dei trattati internazionali sia appannaggio di scelte politiche che escludono la praticabilità del sindacato giurisdizionale, dall'altra ritiene di dover precisare che le sue decisioni non compromettono in alcun modo i giudizi che contemporaneamente si stanno svolgendo di fronte ad altre corti di giustizia: «Rather, it is the court's view the prerogative power is still operative and can be used for the purpose of the executive giving notification for the purpose of Article 50. This, however, is said without prejudice to the issues which have been stayed and which are under consideration in the English courts»⁷³.

⁷² Cfr. [2016] NIQB 85: *R (McCord, Agnew and others) v HM Government for the United Kingdom*.

⁷³ Cfr. la sentenza al par. 108.

Il riferimento era quanto mai chiaro e andava alla causa che alcuni cittadini, tra cui la celebre Gina Miller, erano riusciti ad incardinare presso la High Court of Justice di Londra (HCJ) e da cui scaturirà, il 3 novembre 2016, una sentenza che è già un pezzo di storia della giurisprudenza britannica, sia in virtù delle puntualizzazioni in ordine alle *Crown's Prerogatives* e ai suoi limiti di fronte alla protezione dei diritti fondamentali, sia per le riflessioni sul rapporto tra voto referendario e legge del Parlamento⁷⁴.

I temi affrontati sono cruciali, controversi e spinosi. Come detto, le difficoltà interpretative in cui si dibattevano tutti gli organi costituzionali britannici di fronte all'intera vicenda Brexit (per non parlare delle fratture profonde che si erano aperte in seno alla scienza costituzionalistica d'Oltremania) erano essenzialmente dovute agli elementi di assoluta novità che la questione presentava. In sostanza, si trattava 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.

La causa "Miller" era stata per diverse settimane al centro dell'attenzione dei media e dunque la sentenza non arrivò di certo come un fulmine a ciel sereno. Il ricorso davanti all'Alta Corte di Londra pendeva da tempo, ben tre udienze avevano impegnato la Corte nel mese di ottobre⁷⁵ 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 apparvero pacifici e univoci, ma necessitavano di un'attenta e calibrata lettura. Prova ne sia che dal giorno della sua pubblicazione la sentenza scatenò una ridda di commenti e riflessioni da parte dei giuristi britannici, spesso di segno diametralmente contrapposto⁷⁶.

La HCJ propone un'efficace analisi complessiva del diritto costituzionale britannico⁷⁷, con continui riferimenti ai fondamenti tradizionali dell'ordinamento come chiave di lettura delle tematiche contemporanee, in ossequio alla migliore tradizione scientifica d'oltremania⁷⁸. Il cuore della decisione della *High Court of Justice* 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. Anche se la sentenza non chiarisce quale debba essere questo

⁷⁴ Cfr. [2016] EWHC 2768: *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Per alcune considerazioni in questa chiave cfr. AA.VV., in *DPCE – Forum Brexit Strategy*.

atto parlamentare, ovvero se sia necessaria una legge o sia sufficiente l'approvazione di una mozione da parte della Camera dei Comuni⁷⁹.

Per capire i canoni fondamentali 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 sua 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 specificano che l'impianto argomentativo 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.

Passando al merito, la Corte 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 dovessero notificare al Consiglio europeo la volontà di recedere dall'Unione, 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 *European Community Act* del 1972⁸⁰. Per cui, di fatto, quest'ultimo verrebbe privato della sua efficacia e con essa verrebbero cancellati 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 Community Act* deve essere riconosciuto il valore di *constitutional statute*, proprio 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.

Da ciò 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 iscritto sia nei principi della *common law*, sia, in modo più specifico, nello stesso principio della *sovereignty of Par-*

⁷⁹ Sul punto cfr. HL, *High Court Judgment on Article 50: responses*, in HL LIF 59, 2016, p. 5.

⁸⁰ Il Governo May, infatti, ha già 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. Sul tema si vedano gli utili approfondimenti contenuti in J. SIMSON CAIRD, *Legislating for Brexit: the Great Repeal Bill*, in *HC Briefing Paper*, n. 7793, 21 November 2016, pp. 1-54.

liament. 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 Community Act* del 1972 che, in quanto atto legislativo, può 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.

E allora, al cospetto di queste risultanze, la sentenza che cosa ci dice sulla natura non solo del referendum Brexit ma, più in generale, di tutti i referendum popolari celebrati nel Regno Unito, attivati, non dimentichiamolo, a seguito di una legge del Parlamento? Dovremmo concludere che siano pronunciamenti meramente consultivi, sempre e immediatamente sovvertibili da quello stesso Parlamento che aveva delegato al popolo una decisione che avrebbe potuto prendere esso stesso?

La risposta non è né semplice né scontata e qualunque lettura in materia deve muoversi in modo circospetto, anche perché non bisogna dimenticare che è la prima volta che gli elettori si esprimono in favore della modifica dello status quo. Pur tuttavia sia consentito esprimere qualche dubbio sulla praticabilità di questa interpretazione. Noi sappiamo che la dottrina britannica definisce i referendum celebrati nel Regno Unito come *advisory e/o mandatory*. Proviamo a immaginare che cosa sarebbe potuto accadere in passato se questi due attributi fossero stati tradotti dal circuito della democrazia rappresentativa come legati a referendum, appunto, semplicemente consultivi, che il Parlamento avrebbe potuto tranquillamente ignorare legiferando in senso opposto ai risultati del voto popolare.

Per esempio, ipotizziamo che nel 2011, dopo il referendum su FPTP e AV System, il Parlamento avesse approvato una nuova legge elettorale abrogativa dell'uninomiale consueto e avesse istituito un sistema di elezione coincidente con quello rigettato dagli elettori. Le ragioni di questa scelta politica avrebbero potuto essere le più varie: tra queste, un'impuntatura politica dei Liberal Democrats che, rimangiandosi l'*Agreement* sulla cui base

il referendum era stato indetto, avessero minacciato seriamente di mettere in crisi il *Coalition Government* e la *premiership* di Cameron.

Ebbene, di fronte a un'ipotesi come questa è molto probabile che la maggioranza dei costituzionalisti, sulle due sponde della Manica, avrebbe giustamente parlato di una scorrettezza commessa da Westminster.

E ancora, risalendo nel tempo ma prendendo un esempio più omogeneo per materia. Se nel 1975 il Parlamento in carica, dopo il referendum favorevole alla permanenza nella Cee, avesse votato, magari per ragioni legate agli equilibri interni al Partito laburista, uno *statute di repeal* dello ECA 1972, quanti commenti critici avrebbe raccolto?

Naturalmente si potrà obiettare che, in omaggio al principio cardine della *Sovereignty of Parliament*, Westminster avrebbe giuridicamente potuto comportarsi in quel modo, in entrambi i casi e in tutti gli altri in cui non si fosse trovato in sintonia politica con il voto popolare. Probabilmente sì, avrebbe potuto, sul piano di una mera valutazione formale del rapporto tra fonti del diritto (e in assenza di un organo giurisdizionale espressamente delegato a sanzionare una legge assunta in questi termini), ma dal punto di vista del rispetto della correttezza costituzionale forse ci saremmo trovati di fronte ad una lacerazione tra sovrano legale (il Parlamento) e sovrano politico (il popolo), da cui, non scordiamolo, il Parlamento trae linfa e legittimazione, per lo meno nel suo ramo strutturalmente e funzionalmente democratico. Un prezzo che, in astratto, un Parlamento può forse essere disposto a pagare ma di cui un ordinamento costituzionale, soprattutto con le caratteristiche di quello britannico, soffrirebbe non poco. In realtà, in un ordinamento costituzionale come quello britannico, la forza politica di un voto come quello su Brexit non può che assumere anche un valore giuridico decisivo per i successivi atti legislativi che il Parlamento è chiamato a produrre⁸¹. E, infatti, di lì a poco la Corte Suprema, come vedremo tra breve, si incaricherà di dire che la decisione politica assunta dal popolo necessita del rivestimento di un abito giuridico, che il vestito deve essere una legge, e che il sarto non può che essere il Parlamento, ovviamente.

Quanto alle conseguenze, se dal lato politico la sentenza della High Court non andava ad incidere sui progetti a lungo termine dell'Esecutivo, sul piano processuale segnava invece una sconfitta per il Governo di Theresa May. Tuttavia le contromosse non si fecero attendere. Intanto, proponendo immediatamente ricorso alla Supreme Court of the United Kingdom avverso la pronuncia della High Court; poi, il 7 dicembre, incassando l'approvazione a larghissima maggioranza (448 voti a favore e solo 75 contro) da parte dei Comuni 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

⁸¹ Come ha affermato Vernon Bogdanor in una conferenza tenuta a Londra pochi giorni dopo il 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 people». Il testo del discorso è ora pubblicato in V. BOGDANOR, *Europe and the Sovereignty of the People*, in *The Political Quarterly*, vol. 87, n. 3, 2016, pp. 348-351.

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. Infine, il 17 gennaio 2017, la Premier completa questa strategia 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 planetario⁸². In questo quadro, viene auspicato il raggiungimento di un accordo di buon vicinato con la Ue, entità vista ormai come altro da sé⁸³. Ma dal punto di vista costituzionale l'affermazione più rilevante contenuta nel discorso riguardava il Parlamento. Il Primo Ministro si peritava di assicurare che, una volta concluso il negoziato, i suoi risultati sarebbero stati sottoposti al vaglio delle Camere: «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». 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 quasi tutti gli osservatori davano per altamente probabile.

Nel frattempo la Corte Suprema aveva esperito le sue udienze pubbliche: otto udienze tenute tra il 5 e l'8 di dicembre⁸⁴. Apparve, però, subito evidente che, a causa della complessità delle questioni che le erano state poste, la sentenza non sarebbe arrivata prima di un mese e mezzo.

E infatti, al termine di tutto questo complesso percorso giudiziario, troviamo la sentenza emessa il 24 gennaio del 2017⁸⁵, 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 costituzionale, la Uksc si è espressa in modo chiaro, ponendo fine alla lunga fase

⁸² «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».

⁸³ «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».

⁸⁴ Come per il processo di fronte alla HCJ, cfr. R. CRAIG, *Report of Proceedings: Miller v Secretary of State for Exiting the European Union, Supreme Court*, in *U.K. Const. L. Blog*, 6th - 7th - 12th - 14th December 2016.

⁸⁵ Cfr. [2017] UKSC 5: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*.

di incertezza costituzionale susseguente al referendum Brexit, e favorendo così l'avvio della procedura di fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

La Corte doveva dirimere due distinte e spinose questioni. La principale, frutto dell'impugnazione della sentenza "Miller" della High Court of Justice da parte del Secretary of State for Exiting the European Union, riproponeva il tema della titolarità del potere di attivazione dell'articolo 50 del TUE; la seconda, sollevata da diversi *references* a seguito della pronuncia della Northern Ireland High Court (impugnata di fronte alla NI Court of Appeal), verteva sulla possibilità per le assemblee devolute di avere una determinante voce in capitolo nella vicenda Brexit.

Come era stato largamente previsto, la Corte Suprema ha respinto entrambe le impugnazioni, a maggioranza di 8 giudici contro 3 la prima, all'unanimità la seconda.

Quanto alla *principal issue*, è di particolare interesse seguire il percorso argomentativo che porta la Corte Suprema a confermare il necessario ruolo attivo del Parlamento nell'avvio del procedimento, anche per mettere in luce analogie e differenze rispetto a quello seguito dalla HCJ.

Intanto è doveroso notare l'ampissimo respiro di questa pronuncia: come già l'Alta Corte di Londra anche la Corte Suprema non si sottrae alla responsabilità di redigere un vero e proprio trattato di diritto costituzionale 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 nella Comunità europea. La ragione di questo excursus storico-giuridico è dovuta al fatto che il perno della questione in discussione rimane lo *European Community Act 1972*, e in particolare la *Section 2* che ridefinisce i rapporti tra l'ordinamento interno e quello comunitario. Ebbene, 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»⁸⁶. Le fonti comunitarie, dunque, 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. Tuttavia, nota la Corte, la fuoriuscita dai Trattati europei è un fenomeno completamente diverso: «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 Kingdom»⁸⁷.

⁸⁶ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 60.

⁸⁷ *Idem*, par. 78.

In sostanza, l'ingresso nelle Comunità europee aveva modificato l'assetto costituzionale dello Stato e, ovviamente, questa decisione fu resa possibile grazie ad una legge del Parlamento. Oggi non si propone una fisiologica modifica del diritto interno in conseguenza di interventi del diritto europeo, bensì un ulteriore cambiamento negli equilibri costituzionali, che pertanto, e coerentemente con i consueti principi del diritto costituzionale, devono vedere il coinvolgimento del Parlamento stesso poiché nessuna norma dell'ordinamento britannico, contenuta nel ECA 1972 o altrove, attribuisce al governo un potere autonomo in materia di modifiche costituzionali.

In questo quadro è possibile riscontrare una differente sfumatura argomentativa rispetto alla sentenza impugnata. Se la HCJ aveva puntato la sua attenzione sulla cancellazione dei diritti derivanti dalla normativa comunitaria, entrati a pieno titolo nell'ordinamento britannico in forza del rinvio operato proprio dalla *section 2* dello ECA 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.

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 legislativo. Il referendum ha avuto una valenza politica molto forte che ora, però, richiede un'implementazione giuridica poiché 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»⁸⁸. Di conseguenza, la mozione approvata dalla Camera dei Comuni lo scorso 7 dicembre, con cui si impegnavano il Governo a notificare l'attivazione dell'art. 50 entro il 31 marzo 2017, è dotata di un mero valore politico e non può fare in alcun modo le veci di uno *statute*.

Ma l'elemento di maggiore novità contenuto nella sentenza è forse quello relativo alla *devolution issue*. 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), hanno caricato il giudizio di fronte alla Corte Suprema di valenze generali rispetto al processo devolutivo e ai poteri delle istituzioni locali⁸⁹.

Sul punto il giudizio negativo della Corte è molto netto. È vero, infatti, che i vari *devolution Acts*, discussi e votati dal Parlamento in questi ultimi venti anni, sono stati approvati

⁸⁸ *Idem*, par. 121.

⁸⁹ Cfr. C. HARVEY, *Northern Ireland's Transition and the Constitution of the UK*, in *U.K. Const. L. Blog*, 12th December 2016.

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»⁹⁰; «Accordingly, the devolved legislatures do not have a parallel legislative competence in relation to withdrawal from the European Union»⁹¹.

Inoltre, la Corte provvede a limitare fortemente il campo d'azione della *Sewel Convention*, da una parte constatandone la pregnanza 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 materia di giudizio di fronte ad una corte di giustizia⁹². Dunque, questa convenzione non può rappresentare un ostacolo giuridico alle determinazioni del Parlamento di Westminster nella materia in discussione.

Come si vede, anche la Corte Suprema propone un impianto motivazionale di ordine strettamente giuridico e si guarda bene dal debordare verso valutazioni sull'opportunità o meno per il futuro del Paese della decisione di attivare la Brexit. Tuttavia, era inevitabile che i temi trattati finissero per avere anche 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 la decisione della HCJ aveva già disposto un preventivo intervento di quest'ultimo.

Semmai, all'indomani della sentenza, l'interrogativo più interessante era se di fronte a questa pronuncia fosse possibile parlare di una sconfitta del Governo May; e in quali termini. Certamente l'intera vicenda giudiziaria aveva visto soccombere l'intendimento dell'Esecutivo di essere l'unico protagonista delle procedure che presiederanno alla Brexit (tanto che la stessa May aveva preferito precorrere i tempi dichiarando che i risultati del negoziato con l'Europa verranno a suo tempo sottoposti al giudizio 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 già incassato la ricordata mozione dei Comuni, nonché la dichiarazione del leader laburista e di influenti membri della House of Lords favorevoli a non bloccare la Brexit in Parlamento.

Naturalmente queste considerazioni non riescono affatto a dissipare tutte le pesanti incognite che si presenteranno davanti al sistema politico britannico quando la fuoriuscita

⁹⁰ Cfr. [2017] UKSC 5, par. 129.

⁹¹ *Idem*, par. 130.

⁹² 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 *Sewel Convention* 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 politica. Sulla questione cfr. REID P., *Time to Give the Sewel Convention Some (political) Bite?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26th January 2017; nonché ATKINSON J., *Parliamentary Intent and the Sewel Convention as a Legislatively Entrenched Political Convention*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10th February 2017.

dall'Unione Europea sarà conclamata, a cominciare dall'apertura di un conflitto permanente con Scozia e Ulster, che potrebbe portare alla celebrazione di un secondo referendum indipendentista scozzese⁹³ e magari ad una ripresa dei *Troubles* in Irlanda del Nord⁹⁴.

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 scongiurare⁹⁵.

Per quanto riguarda la situazione scozzese, la *First Minister* Nicola Sturgeon ha ribadito 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 ha fatto 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 Bretagna⁹⁶. Il Governo devoluto spera così 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) è stata rigettata dalla Commissione di Bruxelles perché giudicata come impraticabile ai sensi del vigente diritto dei Trattati.

Da parte sua, però, la Premier May ha precisato ufficialmente, anche di fronte ai 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 cruciale⁹⁷.

⁹³ In proposito cfr. SCOTTISH GOVERNMENT, *Consultation on a Draft Referendum Bill*, Edimburgh, October 2016.

⁹⁴ Sui pericoli per l'integrità territoriale del Regno Unito cfr. ROSA F., *Il referendum sulla Brexit: verso la dissoluzione del Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2016, pp. 831-836.

⁹⁵ Come mostra chiaramente il report di PRIDDY S., *Implementation of the Stormont House Agreement*, in *Debate Pack*, n. 8/2017, 5 January 2017. Per un'analisi delle conseguenze di Brexit sugli equilibri politico-costituzionali in Ulster cfr. TONGE J., *The Impact of Withdrawal from the European Union upon Northern Ireland*, in *The Political Quarterly*, vol. 87, n. 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».

⁹⁶ Sui complessi e controversi nodi giuridici che potrebbe presentare la procedura di indizione di un secondo referendum indipendentista cfr. 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.

⁹⁷ Si vedano in proposito le parole pronunciate da Theresa May durante il *Question Time* del 15 marzo 2017.

Quanto all'Ulster, i risultati delle elezioni per l'Assemblea di Stormont, tenute in Irlanda del Nord il 2 marzo 2017, hanno ulteriormente complicato le cose nelle sei Contee⁹⁸. 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), ha indotto 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-britannici.

Comunque, subito dopo la pubblicazione della sentenza della Corte Suprema il Governo ha provveduto a presentare in Parlamento un disegno di legge per essere autorizzato a notificare alla Ue l'intenzione di uscire. Si tratta di un *bill* particolarmente semplice e scarso, il cui testo non entra minimamente nel merito del negoziato⁹⁹. 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 è stato così lineare come il *Cabinet* sperava. Non certo per qualche sorpresa introdotta dai Comuni, dove la forza del rapporto fiduciario tra Governo e maggioranza parlamentare ha pesato 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* hanno ritenuto opportuno introdurre nel *Bill* presentato dal Governo due emendamenti piuttosto rilevanti. Il primo sulla protezione dei diritti dei cittadini europei resi-

⁹⁸ Per un'analisi del voto, con utili elementi di comparazione con le precedent tornate elettorali per l'Assemblea di Stormont, cfr. DEMPSEY N., *Northern Ireland Assembly Elections: 2017*, in *HC Briefing Paper*, n. 7920, 9 March 2017.

⁹⁹ 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».

denti nel Regno Unito¹⁰⁰; il secondo sulla necessità di un voto parlamentare sui risultati del negoziato¹⁰¹, compresa l'ipotesi, astrattamente possibile, di un “*no deal*”¹⁰².

Dopo l'approvazione da parte dei *Lords* di queste importanti modifiche, il 13 marzo 2017, i Comuni, su espressa richiesta del Governo, hanno però ritenuto di mantenere il testo originario, rigettando gli emendamenti con due votazioni a maggioranza¹⁰³. A questo punto la House of Lords non ha insistito nel ping-pong, votando, a sua volta a maggioranza, il testo voluto dalla House of Commons. Pertanto, l'articolato presentato dal Governo e difeso dai Comuni, ha ottenuto il *Royal Assent* il 16 marzo 2017.

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, non hanno voluto portare fino in fondo lo scontro con i Comuni (e con il Governo) probabilmente perché hanno avvertito tutto il peso del circuito democratico. 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 Election* 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 durante le elezioni e 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 democratica-

¹⁰⁰ 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».

¹⁰¹ 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».

¹⁰² Su cui cfr. HC FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, *Article 50 negotiations: Implications of 'no deal'*, in *Ninth Report of Session 2016-17*, HC 1077, 12 March 2017.

¹⁰³ Per entrambi con questa espressa motivazione: «Because it is not a matter that needs to be dealt with in the Bill».

mente 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 anche 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'ufficializzazione dell'intenzione di uscire, è finalmente arrivata a conclusione.

Sta per iniziarsi un'altra non meno difficile e densa di incognite: quella del negoziato tra il Regno Unito e l'Unione Europea per definire i termini del loro divorzio. Si tratta di una fase destinata probabilmente a durare molto a lungo e senza garanzie, per nessuna delle controparti, che alla fine si riesca a trovare un assetto soddisfacente. Di certo, il principale obiettivo politico che il Governo di Sua Maestà verrà chiamato a perseguire nei prossimi anni sarà la costruzione di relazioni ragionevoli con gli Stati europei e, forse soprattutto, la conservazione dell'integrità territoriale e costituzionale: *God save the Queen* (and the United Kingdom).