

Studi di **federalismi.it**

Rivista di diritto pubblico italiano
europeo e comparato

L'impatto della Brexit sul modello Westminster

a cura di

Cristina Fasone e Claudio Martinelli



G. Giappichelli Editore – Torino

Prefazione

di *Giuseppe de Vergottini*

La Brexit ha costituito una vera e propria “rivoluzione costituzionale” per il Regno Unito con conseguenze a dir poco dirompenti per la forma di stato, per la forma di governo, nonché per il ruolo internazionale di questo Paese soprattutto alla luce del conflitto in Ucraina. Si direbbe pertanto che questo volume di Cristina Fasone e Claudio Martinelli, avente ad oggetto l’impatto della Brexit su quel Modello Westminster a cui tutti noi comparatisti abbiamo fatto riferimento nei nostri studi, sia davvero *timely*. Dopo un’introduzione molto puntuale da parte di Claudio Martinelli che parla della Brexit come un “momento costituzionale” i curatori hanno suddiviso l’opera in due parti. La prima parte è dedicata al ruolo svolto dal referendum del 2016, dalle istituzioni di democrazia rappresentativa e dalle Corti nel procedimento che ha portato alla Brexit, mentre la seconda parte esamina la direzione che stanno prendendo le grandi trasformazioni costituzionali del Regno Unito dopo l’uscita dall’Unione europea. Soffermandoci sulla prima parte dell’opera, il saggio di Federico Savastano, si focalizza sul ruolo dell’esecutivo nella forma di governo britannica, considerando il rapporto con le autonomie devolute e la nuova collocazione internazionale della Gran Bretagna. Vengono ripercorse le vicende connesse all’art. 50 del Trattato di Lisbona per poi soffermarsi sul ruolo del Governo Johnson a partire dal 2020 quando si dovevano gestire contemporaneamente gli effetti della Brexit e della pandemia appena esplosa. In tali circostanze veniva fatto ampio utilizzo di poteri delegati, coinvolgendo poco il Parlamento sia nella sua funzione di legislatore sia in quella di controllore dell’esecutivo.

Viene messa in evidenza l’intenzione di ripristinare alcuni *preroga-*

tive powers in modo da ritornare al Modello Westminster. Si dimostra poi come Brexit abbia influenzato la questione nordirlandese e l'indipendentismo scozzese. Un atteggiamento "centralista" da parte del Governo di Londra porterebbe inevitabilmente ad un aumento delle spinte centrifughe. Infatti, sia la pandemia che il conflitto russo-ucraino non hanno fatto altro che accantonare temporaneamente questioni che prima o poi dovranno essere affrontate.

Nel suo saggio sul referendum Simone Gianello rileva che il referendum funziona "nelle maglie della democrazia rappresentativa" e poi si sofferma sull'esaltazione del conflitto fra due forme di sovranità, quella parlamentare e quella popolare, sottolineando come il referendum del 2016, al pari di consultazioni simili in altri ordinamenti, si sia trasformato in un voto contro lo *status quo*. Nella parte conclusiva si pone un interrogativo con interessanti riflessi comparativi inerente alla possibile regolamentazione costituzionale del referendum in modo da evitare forzature nel suo utilizzo. Si conclude affermando che la Brexit non ha mutato lo strumento referendario in quanto tale, ma piuttosto ha cambiato il modo con cui guardarlo quanto agli effetti profondi e alle conseguenze significative che il suo utilizzo può provocare.

Molto interessante il capitolo della co-curatrice di questo volume, Cristina Fasone, che dimostra come la funzione legislativa del Parlamento si è trasformata durante il processo della Brexit e evidenzia dove c'è stata continuità rispetto al passato e dove invece si può mettere in luce una forte discontinuità. Interessante il successo dei *private members bills* che costituisce un elemento di discontinuità rispetto al tradizionale modello Westminster, nonché il ruolo tutt'altro che marginale della Camera dei *Lords*. Forse uno degli aspetti più controversi derivante dalla Brexit, messo ben in luce, è la crescita notevole di poteri normativi in capo al governo, in quanto nel modificare e abrogare la c.d. *retained EU law* l'esecutivo ha ottenuto un'ampia delega (tramite l'*EU Withdrawal Act 2018*, l'*EU (Withdrawal Agreement) Act 2020* o l'*European Union (Future Relationship) Act 2020*). Nella parte finale del capitolo ci si sofferma sull'abrogazione del discusso *Fixed Term Parliaments Act* approvato dal Governo di coalizione di David Cameron nel 2011 attraverso l'approvazione del *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*. Appare condivisibile considerare questa nuova legge come un caso davvero interessante (anche nel contesto comparato) di volontaria limitazione dei propri poteri da parte del Parlamento.

Avendo per molti anni studiato il ruolo dell'opposizione, ho trovato di particolare interesse il contributo di Federico Nania che si focalizza su uno strumento utilizzato dall'opposizione parlamentare alla Camera dei Comuni durante alcune fasi decisive del processo di uscita del Regno Unito dall'Unione europea. Tale strumento è definito come *motion for humble address* e l'autore dimostra come quel meccanismo abbia permesso ai Comuni di esercitare efficacemente la funzione di controllo nei confronti del Governo.

Il capitolo di Pamela Martino sulla giurisprudenza "costituzionale" fornisce un esame approfondito della decisione delle corti britanniche. Con un'analisi piuttosto critica si dimostra come attraverso questa giurisprudenza il giudiziario e, in particolare, la Corte suprema abbia inciso in modo significativo sul processo di *devolution* nelle interazioni tra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato.

Con il saggio di Marta Simoncini, invece, ci è data l'opportunità di considerare il ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia concernente l'uscita del Regno Unito dall'UE chiarendo il tipo di rapporto che lega l'Unione, gli Stati membri e i cittadini europei. In particolare nella sentenza *Wightman* la revoca del recesso come diritto sovrano degli Stati può determinare alcuni rischi per il funzionamento e il consolidamento del carattere sovranazionale dell'UE. Si mettono poi in luce alcune criticità inerenti alla disciplina di tutela cittadinanza europea.

Nell'ultimo capitolo della prima parte Antonia Baraggia sottolinea come la quasi totalità della dottrina considera la Brexit come un momento trasformativo dell'ordinamento costituzionale britannico, mentre sulla direzione che questo cambiamento storico comporta ci sono diverse letture. Per esempio, si ricorda che, per l'insigne giurista Vernon Bogdanor, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea avrà come paradossale conseguenza la necessità di redigere e adottare una costituzione codificata, allineando così la Gran Bretagna con quasi tutte le altre democrazie, ivi comprese quelle dell'Europa "continentale", da cui essa si è appena staccata. Richard Albert, invece, ritiene che:

“La Brexit e tutto ciò che comporterà collateralmente smonteranno la Costituzione del Regno Unito così come esiste attualmente. Metterà formalmente fine allo status giuridicamente subordinato della Costituzione al diritto dell'Unione europea e ridisegnerà l'architettura dell'autorità all'interno e intorno alla Costituzione. La Brexit non creerà una nuova co-

stituzione per il Regno Unito, né la modificherà nel senso convenzionale di correggere un errore in modo che possa raggiungere meglio il suo scopo. La Brexit è un cambiamento di scala più ampia. È uno smembramento costituzionale”¹.

Nel suo contributo Baraggia considera il fenomeno Brexit quale “cartina di tornasole di alcune tra le più rilevanti tensioni del costituzionalismo contemporaneo” e argomenta questa sua opinione focalizzandosi su quelle che definisce come “tre grandi tensioni”, quella tra il costituzionalismo globale e le rivendicazioni identitarie, gli sconvolgimenti a cui è sottoposto il principio di separazione dei poteri e la “classica” tensione tra sovranità popolare e sovranità parlamentare. Conclusivamente sarà importante monitorare l’evoluzione del costituzionalismo britannico. E ciò ritenendo che la Brexit rappresenti il rigetto della visione cosmopolita e globale e, ad un tempo, chiedendoci quale sarà lo “sviluppo costituzionale” dell’Unione europea dalla quale la Gran Bretagna si è staccata.

La seconda parte del volume si apre con il contributo di Giuseppe Martinico, che offre una lettura delle vicende legate al recesso del Regno Unito dall’UE come fenomeno populista usando nella sua analisi tre concetti chiave, ossia il riferimento costante all’identità, l’appello diretto al popolo senza necessità di intermediazioni e infine la nozione dell’*extreme majoritarianism*. Martinico afferma che il costituzionalismo non può essere ridotto alla sua “epifania statale”, ma si arricchisce grazie al contributo offerto dal diritto dell’Unione europea. Di conseguenza l’uscita del Regno Unito dall’UE ha indebolito la struttura costituzionale britannica, facendo venir meno un importante baluardo europeo a difesa dei diritti contro gli eccessi del maggioritarismo estremo.

Nel capitolo che segue Giuseppina Carboni si chiede *Dove va la Costituzione britannica?* Dalla sua ricerca emerge che i governi britannici spesso si affidano allo strumento referendario per risolvere situazioni complesse e tante volte divisive per il proprio partito. Si parla quindi di una “*new constitution*” basata su due principi costituzionali in costante tensione tra di loro, vale a dire il principio di sovranità del

¹ R. ALBERT, *Keynote Address: Constitutional Amendment in Constitutional Democracies: Transformation, Eternity, Illusion*, in *Indiana Int’l & Comp. Law Review*, 2020, n. 3, p. 358 (traduz. nostra).

parlamento e quello della sovranità del popolo e ovviamente il referendum è l'esempio più evidente di questa oscillazione. La decisione sull'uscita del Regno Unito non è il primo caso in cui il *political* si affida al *legal*, ma ad oggi è quello più denso di conseguenze. Respingendo una spiegazione monocausale dei mutamenti intervenuti sulla forma di governo e sull'assetto costituzionale della Gran Bretagna si considera il referendum sulla Brexit come una concausa, più che l'unica causa.

Dal capitolo di Giulia Caravale emergono chiaramente due tendenze del programma del partito conservatore in seguito al recesso dall'Unione europea. Da un lato, Johnson vuole il rafforzamento dell'esecutivo rispetto al Parlamento; dall'altro, il Primo Ministro sembra chiaramente orientato a ricentralizzare l'ordinamento britannico a discapito della devolution. Caravale spiega che Johnson cerca di ottenere questi risultati tramite riforme che ridimensionerebbero il peso del Parlamento e delle Corti e ridefinirebbe i rapporti tra livelli di governo soprattutto tramite il "rimpatrio" delle materie provenienti da Bruxelles. Nel frattempo, come è noto, Boris Johnson è stato sostituito come *leader* del partito conservatore e, di conseguenza, come premier da Liz Truss, prima, e da Rishi Sunak, poi, e sarà pertanto interessante vedere se quest'ultimo confermerà la linea di Johnson o se ne discosterà in un qualche modo.

Nel contributo di Francesca Rosa si osserva che i segnali che giungono dalla costituzione britannica dopo Brexit sono "controversi". A suo avviso, rispetto alla stagione delle riforme costituzionali avviata da Tony Blair nel 1997, oggi, a causa anche della Brexit, c'è un ritorno al passato. Con l'abrogazione dello *European Communities Act 1972* e la volontà del Governo conservatore di modificare (se non addirittura abrogare) lo *Human Rights Act 1997*, si riapre la questione di come identificare le leggi di natura costituzionale che, come osserva Rosa, era stata finora incontestata solo appunto per lo *European Communities Act* e lo *Human Rights Act*. Inoltre con l'approvazione del *Dissolution and Calling of Parliament Act* "il Governo ha compiuto un arretramento rispetto al processo di codificazione legislativa della costituzione dei poteri, mostrando una preferenza per le regole convenzionali nella disciplina della forma di governo, intesa qui in senso stretto come relazione tra potere legislativo ed esecutivo".

Con la recente scomparsa di Elisabetta II il contributo di Francesco

Clementi diventa ancor più interessante in quanto non possiamo non chiederci se Carlo III sarà in grado di mantenere quella stabilità che sua madre ha simbolicamente rappresentato negli ultimi decenni in una Gran Bretagna (e un mondo) colta da grandi turbolenze. Quello che si può osservare è che non poteva immaginarsi che nel giro di tre giorni il Regno Unito si ritrovasse contemporaneamente di fronte ad un nuovo Capo dello Stato e un nuovo Capo del Governo.

Questo volume si chiude con il contributo di uno dei maggiori esperti di diritto costituzionale britannico, Alessandro Torre, fondatore dell'associazione *Devolution Club* costituita da un gruppo di ricerca entrato in contatto con molte università britanniche nell'ambito di un programma sulle grandi trasformazioni costituzionali del Regno Unito. Non a caso, il capitolo di Torre si intitola *Riflessioni personali su alcune implicazioni della Brexit sul sistema costituzionale del Regno Unito*, dove per molti versi lo studioso dell'Università di Bari sintetizza i vari temi che sono stati affrontati nei capitoli precedenti. Torre infatti individua alcuni problematici elementi di trasformazione come quelle che lui considera vere e proprie "aggressioni" al Parlamento, un uso assolutamente inappropriato della prerogativa regia e l'accentuazione del conflitto con la Scozia e la stessa Unione europea in merito al protocollo nordirlandese. Successivamente Torre si concentra sulla sempre maggiore conflittualità tra Governo e Corte Suprema (conseguenza delle due decisioni Miller), con relativa messa in dubbio del ruolo di quest'ultima come fattore di equilibrio costituzionale.

Per concludere ritorno a quanto detto all'inizio: la pubblicazione di questo volume è assolutamente opportuna e tempestiva considerando i grandi cambiamenti in atto oltre la Manica. Come ha osservato recentemente un altro studioso dell'ordinamento britannico, Justin O. Frosini, la Gran Bretagna:

“è attraversato da profonde tensioni territoriali – la Scozia vuole tentare di nuovo l'indipendenza e il governo dell'Irlanda del Nord è in sospenso a causa dello stallo del Protocollo; gli anni di Johnson hanno approfondito la sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti della politica; la pandemia ha rivelato la necessità di investire maggiori risorse nel servizio sanitario nazionale, un tempo sacro, e naturalmente la nuova recessione e l'inflazione galoppante rappresenteranno una seria sfida per un Primo Ministro Tory che ha fatto una campagna elettorale all'insegna della bassa tassa-

zione, ma che ora si è impegnato a trovare 130 miliardi di sterline per congelare le bollette energetiche del Paese”².

In queste circostanze si potrebbe riferire alla Gran Bretagna un’etichetta che fu utilizzata nei confronti dell’impero ottomano a metà del XIX secolo, ossia il “Malato d’Europa”, ma in questo caso ciò suonerebbe un po’ beffardo dato che una delle concause di questa difficile situazione è proprio l’uscita della Gran Bretagna dall’Unione europea.

² Così J.O. FROSINI, *Carlo sarà un buon re. Ma non cerchi di imitare Elisabetta*, in *viaSarfatti25 – Opinioni*, in <https://www.viasarfatti25.unibocconi.it/notizia.php?idArt=24663>, 22 settembre 2022.

II

Nota introduttiva

di *Cristina Fasone e Claudio Martinelli*

Il presente volume prende le mosse dalle attività di ricerca svolte nell'ambito del PRIN 2017 su “Le implicazioni costituzionali dei separatismi europei” (Coordinatore nazionale: Alessandro Torre), in particolare da quelle promosse dall'unità locale della LUISS Guido Carli.

Il 29-30 ottobre 2021 si è tenuto presso l'Università LUISS Guido Carli un convegno sul tema, co-organizzato in collaborazione tra l'unità del PRIN e il Centro di Studi sul Parlamento della LUISS, il Devolution Club e il Jean Monnet Module su “Integrazione Sovranazionale e Identità Nazionali – Supranational Integration and National Identities” presso l'Università di Milano-Bicocca. Al convegno hanno partecipato studiosi nazionali e internazionali, le cui riflessioni allora presentate, riviste e aggiornate, sono state raccolte e sistematizzate in un numero speciale di *federalismi.it*, n. 10/2022, dedicato a *Le conseguenze costituzionali della Brexit: eredità e prospettive del recesso dall'Unione europea*.

I contributi lì pubblicati vengono qui riproposti, arricchiti da una serie di capitoli inediti e dalla prefazione del prof. Giuseppe de Vergottini, con l'obiettivo di stimolare una riflessione ulteriore su *L'impatto della Brexit sul modello Westminster*, tema quanto mai attuale, anche alla luce di recentissimi sviluppi istituzionali – il succedersi di tre Primi Ministri nel solo 2022 e la successione al trono dopo la morte della Regina Elisabetta II – e dell'acuirsi delle tensioni secessionistiche.

La Brexit come “*constitutional moment*”

di *Claudio Martinelli*

Sommario

1. La Brexit e la Costituzione britannica. – 2. La valenza costituzionale del rapporto con l’Europa. – 3. Radici storiche e scelte politiche. – 4. Il referendum come strumento giuridico e politico ormai acquisito. – 5. Il valore costituzionale del referendum Brexit. – 6. Parlamento e Governo tra pronunce giurisprudenziali e atti legislativi. – 7. La *devolution* nelle sentenze sulla Brexit. – 8. Presente e futuro della *British Constitution* alla luce della vicenda Brexit.

1. *La Brexit e la Costituzione britannica*

“Si fa presto a dire Brexit!”. Forse ogni riflessione scritta attorno a questa vicenda lunga e tormentata dovrebbe riportare in esergo una simile avvertenza per il lettore, per sottolinearne la complessità, l’eterogeneità e la molteplicità delle sfaccettature che la compongono.

Ora la parabola è compiuta. La vicenda Brexit si è conclusa e finalmente oggi possiamo riflettere a bocce ferme sulle sue cause, il suo sviluppo, la sua conclusione e le sue conseguenze per il futuro.

Non vi è dubbio che la Brexit sia ben lungi dal non dispiegare più i suoi effetti, e le incertezze che ha determinato sono tutt’altro che risolte. Basti pensare solamente ad una delle spine più acuminata di questa rosa: lo status giuridico dell’Irlanda del Nord. E tuttavia mi sento di ribadire che quell’esperienza è terminata con la stipulazione del *Trade and Cooperation Agreement*, la vigilia di Natale di quel disgraziato 2020 che fortunatamente ci siamo lasciati alle spalle. Quella che si è

aperta dopo è un'altra partita, un'altra storia, un'altra vicenda. Magari non meno complicata da decifrare, anzi per certi aspetti perfino più rischiosa per i caratteri fondamentali della Costituzione britannica e per l'integrità del Regno.

Brexit, dunque. Si tratta di una delle parole più pronunciate, scritte ed evocate degli ultimi anni nel dibattito pubblico europeo. Frutto di un artificio linguistico assunto a nome di fantasia di un processo tutt'altro che fantasioso, anzi estremamente concreto e tangibile, nei presupposti come negli effetti. Terreno di confronto, e spesso di scontro, tra le forze politiche e i loro leader, ma anche dentro il corpo articolato della società britannica, divisa sull'argomento per censo, età, collocazione geografica, rapporto con la tradizione e l'innovazione, e perfino per retaggi ideologici. Un popolo chiamato a prendere una decisione politica su una tematica, la *membership* britannica nell'Unione Europea, quanto mai tecnica e complessa, in continua evoluzione, occasione di controversie mai sopite nel corso dei decenni, sorte fin dagli inizi, cioè con l'approvazione, sul finire del 1972, dello *European Communities Act*, e poi conclamate nell'ambito del percorso che portò al primo referendum Brexit del 1975.

Ebbene, di fronte a tali implicazioni si può legittimamente sostenere che l'intera parabola della presenza del Regno Unito all'interno del processo di integrazione sovranazionale sia un *constitutional moment*, ovvero si tratti di uno snodo della storia politica britannica che per dimensioni e implicazioni non poteva che essere, fin dal principio e forse perfino a prescindere da come sarebbe arrivato a conclusione, uno di quei passaggi che da sempre contribuiscono a formare la Costituzione britannica che, ovviamente per le sue caratteristiche intrinseche, evolve innanzitutto proprio in virtù degli accadimenti e delle circostanze. Non è vero, come autorevolmente sostenuto, che «the British Constitution is what happens»¹, frase brillante in pieno stile *British* ma non corrispondente alla realtà effettiva, trattandosi di una costruzione molto più solida e stabile di quanto talvolta possa sembrare. E tuttavia è certamente vero che “*what happens*” contribuisce spesso a determinare i caratteri evolutivi di questo ordinamento *uncodified*,

¹ Mi riferisco alla nota affermazione di J.A.G. GRIFFITH, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 1979, vol. 42, n. 1, p. 19, secondo il quale la Costituzione britannica «lives on, changing from day to day for the constitution is no more and no less than what happens. Everything that happens is constitutional. And if nothing happened that would be constitutional also».

molto di più di quanto non si verifichi con le nostre Carte, scritte e rigide, dell'Europa continentale. Il costituzionalismo delle Carte, europeo o nord-americano, è sempre stato costruito sulla dialettica tra potere costituente e potere costituito, laddove il primo compare sul proscenio in modo "istantaneo", quando è necessario e opportuno intervenire su una frattura causata dalla crisi o addirittura dalla dissoluzione del regime politico precedente, mentre il secondo agisce in virtù delle modalità ed entro i limiti tracciati e fissati dal primo. La storia costituzionale inglese, e poi britannica, ha invece proceduto su binari completamente diversi, che prescindono totalmente da quei concetti². La loro dialettica si articola sul rapporto tra tradizione e innovazione. Una relazione feconda, mai escludente e soffocante, ma anzi tendente all'inclusione e all'assimilazione. In quest'ottica i momenti proposti dalla storia sono un fattore di innovazione, o per lo meno circostanze di fatto con cui la tradizione costituzionale è costretta a confrontarsi, mettendo così in gioco i propri stilemi. Fu così fin dall'inizio, basti pensare alle modalità con cui venne strappata la Magna Carta a Giovanni Senzaterra.

E allora, certamente il rapporto con l'Europa è stato in se stesso un *constitutional moment*, ed è a partire da questo contesto generale che deve essere valutata e misurata la portata costituzionale di un evento come la Brexit, a sua volta decostruita e ricostruita come catena di specifici avvenimenti collegati tra loro, ciascuno dei quali denso di implicazioni giuridiche e politiche. Insomma, una sorta di matryoska che proveremo a esaminare e interrogare per capire in che modo e fino a che punto ha cambiato la Costituzione britannica³.

² Tranne in un caso, ossia con *The Instrument of Government*, la Carta costituzionale entrata in vigore nel 1654, voluta da Oliver Cromwell nel quadro della Prima Rivoluzione inglese. Si tratta di un classico caso di eccezione che conferma la regola. Gli inglesi, infatti, si resero presto conto che una Costituzione che instaurava una sorta di repubblica autoritaria, segnando così una clamorosa cesura con i secoli precedenti, non garantiva in realtà alcuna delle libertà tradizionali del popolo. Così, una volta esaurita quella temperie rivoluzionaria, preferirono restaurare la monarchia e offrire agli Stuart una seconda possibilità con la *Restoration* del 1660: soluzione per nulla risolutiva dei conflitti del XVII secolo ma che comunque portò alla *Glorious Revolution* del 1688 e al *Bill of Rights* del 1689, con la definitiva instaurazione di una monarchia limitata e antiassolutista.

³ In questo scritto ci occuperemo del rapporto tra Brexit e Costituzione britannica, per riflettere sull'impatto della prima sulla seconda. Tuttavia, è del tutto evidente che il tema della Brexit come *constitutional moment* potrebbe essere trattato e declinato

2. La valenza costituzionale del rapporto con l'Europa

Per tutti questi motivi, credo che per comprendere fino in fondo il significato costituzionale della Brexit sia indispensabile procedere dalle origini della questione, cioè da come l'ingresso nelle allora Comunità Europee nel 1973 abbia avuto un impatto sull'ordinamento costituzionale del Regno Unito, su alcune delle sue coordinate più consolidate e soprattutto sui rapporti tra i *constitutional bodies*⁴.

In quel momento storico risultarono di grande evidenza i profili geopolitici di un'operazione strategica in grado di chiudere con successo una questione annosa e intricata sul piano delle relazioni internazionali. Come è noto, il Regno Unito non aveva aderito al Trattato di Roma del 1957, intravedendo i rischi di un'integrazione politica da cui intendeva rifuggire, ma, temendo di essere tagliato fuori dai processi di interdipendenza economica fondata sulla liberalizzazione degli scambi, da una parte stipulò accordi commerciali bilaterali con i Paesi che avevano sottoscritto il Trattato e, dall'altra, nel 1959 promosse la costruzione di un'area di libero scambio, la European Free Trade Association (*EFTA*), con diversi Stati europei che non erano entrati nel Mercato Comune, come Svizzera, Austria, Danimarca, Portogallo, Norvegia e Svezia.

Tuttavia, i governi conservatori che si succedettero tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta si resero conto che questo indirizzo politico, non avendo raggiunto i risultati economici sperati ed

anche assumendo il punto di osservazione dell'Unione Europea, ovvero se e in quale misura la Brexit possa essere letta come un passaggio cruciale per il costituzionalismo euro-unitario, sia per gli effetti che ha già dispiegato, per esempio, sui termini e le condizioni del diritto di recesso, sia per le conseguenze che in futuro potrà produrre sullo sviluppo del processo di integrazione, ormai liberato da una presenza spesso considerata, a ragione o a torto, come eccessivamente ingombrante perché tesa a frenare ogni ulteriore avanzamento. Queste tematiche sono approfondite in I. PERNICE, A.M. GUERRA MARTINS (EDS.), *Brexit and the Future of EU Politics. A Constitutional Law Perspective*, Nomos, Baden-Baden, 2019, nonché in R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE, *It's the Politics, Stupid! The EU after Brexit and Its Demoi-cratic Disconnect*, in R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE, *From Maastricht to Brexit. Democracy, Constitutionalism and Citizenship in the EU*, ECPR Press Editors, London, 2019, pp. 435-457.

⁴La stessa convinzione anima il recente volume di J.O. FROSINI, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, Wolters Kluwer, Milano, 2020.

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, doveva essere rivisto anche a costo di rinunciare a qualcosa in termini di piena sovranità politica⁵. Per cui, forse *oborto collo* ma facendo di necessità virtù⁶, il Premier Harold Macmillan nel 1961 si decise ad aprire un negoziato per l'ingresso nelle Comunità europee⁷. Qui, però, il Regno Unito si scontrerà a lungo con la contrarietà del Presidente francese Charles de Gaulle che, rispolverando un antico antagonismo tra i due Paesi e vedendo nella Gran Bretagna un pericoloso concorrente sui mercati mondiali, nonché un potenziale cavallo di Troia a disposizione degli Stati Uniti nel cuore dell'Europa⁸, per anni ritarderà questo percorso di avvicinamento (tentato a metà degli anni Sessanta anche dal Premier laburista Wilson, dopo avere sopito le estese ritrosie presenti nel suo partito e nel suo elettorato), talvolta anche con l'apposizione di un formale veto giuridico al proseguimento delle trattative⁹.

Solo con l'uscita di scena del vecchio generale e il mutamento di

⁵ Per una ricostruzione delle ragioni economiche e geopolitiche che convinsero i governi britannici a porre la candidatura del Regno Unito all'ingresso nelle Comunità Europee cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 66-74.

⁶ A questo proposito risulta pienamente calzante l'espressione con cui Vernon Bogdanor intitola il primo capitolo del suo libro dedicato alla Brexit, e cioè *Britain and Europe: The Poisoned Chalice*. Cfr. V. BOGDANOR, *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, I.B. Tauris, London, 2019, pp. 1-50.

⁷ Cfr. B. PERISIC, *Britain and Europe: A History of Difficult Relations*, Institute for Cultural Diplomacy, Berlin, 2010, pp. 3-4.

⁸ È importante ricordare come in quegli anni il Presidente de Gaulle portasse avanti una politica estera contraria ad una maggiore integrazione politica nell'ambito delle Comunità europee e molto concorrenziale, per non dire conflittuale, con gli Stati Uniti. Questi indirizzi furono alla base, da una parte, della "crisi della sedia vuota", cioè l'abbandono da parte della Francia, dal luglio del 1965 al gennaio del 1966, delle riunioni delle istituzioni comunitarie in polemica con le proposte di stampo federalista caldeggiate da Paesi come Italia, Germania e Olanda, e dall'altra, del ritiro della Francia dal comando integrato della NATO nel marzo del 1966.

⁹ Il più celebre fu reso manifesto in una conferenza stampa tenuta da de Gaulle il 14 gennaio 1963. La parte più significativa di quelle dichiarazioni è riportata da M. CALAMO SPECCHIA, *Dalla EU-membership alla Brexit e ritorno. Cronaca di una separazione annunciata*, cit., p. 67.

indirizzo del suo successore Pompidou, i negoziati possono riprendere e giungere ad una conclusione positiva, fortemente perseguita dal nuovo Primo Ministro tory Edward Heath, europeista convinto¹⁰. 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 appunto dal 1° gennaio 1973 (giorno in cui entreranno anche Irlanda e Danimarca, portando così a nove i membri delle Comunità europee).

Comprensibilmente i profili politici e internazionalistici erano così evidenti, pregnanti e di portata storica, da oscurare il valore dell'impatto che questa operazione ebbe sul piano giuridico e segnatamente costituzionale. E invece, anche da questo punto di vista l'ingresso nelle Comunità europee costituì una cesura di grande momento, capace di incidere profondamente su alcuni capisaldi tradizionali della costituzione britannica. 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, rimasto pienamente in vigore fino al completamento della procedura della Brexit, conteneva infatti una serie di norme, in particolare le *Section 2* (1) e (4) che limitavano, condizionavano e orientavano il potere legislativo del Parlamento, oltre a incidere sugli orientamenti giurisprudenziali dei giudici britannici. La prima sanciva il dovere per il Regno Unito di implementare direttamente tutti i diritti sanciti dai Trattati e dalle altre fonti comunitarie, senza necessità che vi fossero altri atti del Parlamento per dare forza legale a quelle previsioni affinché i diritti potessero essere fatti valere di fronte ad un giudice. La seconda disponeva che il diritto britannico dovesse essere interpretato e applicato tenendo conto della sua subordinazione a quello comunitario, ovvero che tutte le fonti del diritto interno ce-

¹⁰ Per una ricostruzione dei lineamenti fondamentali della biografia politica di Edward Heath cfr. J.O. FROSINI, *Edward Richard George Heath. (1970-1974). Il Primo Ministro che portò il Regno Unito in Europa*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, Wolters Kluwer, Milano, pp. 961-982.

dessero il passo a quelle europee che avessero la caratteristica di essere immediatamente applicabili. Pertanto, in caso di contrasto tra contenuti normativi di fonti interne e comunitarie avrebbero prevalso queste ultime. Inoltre la *Section 3* della stessa legge prevedeva che le questioni interpretative che avessero coinvolto l'applicazione delle norme comunitarie fossero 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 avesse costituito una cesura culturale con il passato che ben difficilmente poteva essere accettata serenamente da tutti i settori della società britannica, alcuni dei quali erano già piuttosto preoccupati per le ricadute che, nel breve e nel medio periodo, avrebbero potuto verificarsi dal punto di vista economico, sul piano della concorrenza internazionale e del mantenimento dei livelli di occupazione.

E qui troviamo il secondo “*constitutional moment*” determinato dall'adesione del Regno Unito alle Comunità Europee: il referendum del 1975, precedente ineludibile anche per capire appieno i caratteri costituzionali di quello del 2016. Anzi, potremmo sostenere che il processo referendario del 1975 sia stato un momento di grande valenza costituzionale sotto una duplice veste. Da una parte, la conferma popolare, e con un'ampia maggioranza, del percorso intrapreso dalle istituzioni rappresentative; dall'altra, l'irruzione a pieno titolo dello strumento referendario nelle dinamiche della Costituzione britannica: per la prima volta viene celebrato un referendum *UK-wide*, e sulla base di una disciplina contenuta in una legge di Westminster, come preconizzato da Dicey fin dal 1890¹¹. Proviamo a riflettere brevemente su entrambi gli aspetti, intrecciati nella scansione dei fatti.

Dopo le elezioni del febbraio 1974, che determinano una situazione di *hung parliament*, il premier Wilson si trova a fare i conti con una *left-wing* fortemente anti-europeista, che considera la Cee e il Mercato

¹¹ A.V. DICEY, *Ought the Referendum to be introduced in England?*, in *Contemporary Review*, 1890, vol. 57, pp. 489-511.

comune alla stregua di una delle principali centrali dell'esecrato capitalismo internazionale. In questo problematico contesto, il Primo Ministro capisce che l'unica strada per tenere unito il partito è fare ricorso al referendum. Così, in vista delle elezioni di ottobre, inserisce nel Manifesto del Labour la prospettiva di una rinegoziazione della membership da sottoporre poi al giudizio del voto popolare. Esattamente come farà decenni dopo, e su un versante politico speculare, il premier tory David Cameron.

Così il Gabinetto Wilson, tra la fine del 1974 e la primavera del 1975, strappa 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.

Il 9 aprile 1975 i Comuni, al termine di un dibattito durato tre giorni, approvano a larga maggioranza i risultati della rinegoziazione e il mantenimento della presenza nella Cee. Nel frattempo, il 26 marzo, il Governo aveva già 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)?».

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»¹³. Una profonda innovazione rispetto ai caratteri consueti della costituzione britannica che nei decenni successivi si ripeterà più volte e a vario livello (*UK-wide*,

¹² Per una minuziosa ricostruzione del negoziato tra Regno Unito e Comunità Economica Europea cfr. V. MILLER, *The 1974-1975 UK Renegotiation of ECC Membership and Referendum*, in *House of Commons, Briefing Paper* n. 7253, 13 July 2015, pp. 11-19.

¹³ Così A. TORRE, *Regno Unito*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 159.

regional e local)¹⁴, fino appunto al caso del referendum Brexit del 2016.

Ed è opportuno, a questo proposito, iniziare ad evidenziare una *constitutional issue* particolarmente pregnante che accomuna i due referendum sull'Europa, e su cui torneremo diffusamente nel prossimo paragrafo. 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»¹⁵.

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»¹⁶.

Dunque, possiamo dire che tra il 1972 e il 1975 la Costituzione britannica subisce una trasformazione secondo i canoni che le sono propri: avvenimenti di grande rilievo politico, in questo caso riguardanti la collocazione del Regno Unito nel contesto internazionale e sovranazionale, ricezione nell'ordinamento delle conseguenze giuridiche di questi accadimenti, manifestazioni della volontà popolare sia con il classico voto elettorale (la *General Election* del 1970 e le due tornate elettorali del 1974), sia con l'innovativo voto referendario.

A ben vedere, *mutatis mutandis* lo stesso schema della più recente

¹⁴ Per una collocazione del referendum Brexit nella precedente prassi referendaria cfr. F. ROSA, *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2016, n. 3, pp. 819-830.

¹⁵ A. TORRE, *Referendum e sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2014, n. 4, p. 1632.

¹⁶ Come ricordano J.O. FROSINI, G. TAGIURI, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità economica europea*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2012, p. 167, in una ricostruzione complessiva dell'intera vicenda (pp. 155-173), dai presupposti politici ai profili più strettamente giuridici.

vicenda Brexit, sia pure con una direzione e un risultato opposti, determinati da un pronunciamento referendario su cui è necessario tornare a riflettere, innanzitutto per collocarlo nella sua reale dimensione storica e costituzionale.

3. *Radici storiche e scelte politiche*

È del tutto evidente che il perno centrale attorno a cui si sviluppa l'intera vicenda Brexit è il referendum celebrato il 23 giugno 2016: un fondamentale “*constitutional moment*” che, con la vittoria del *Leave*, sancisce l'inversione di tendenza rispetto alla direzione storicamente impressa dagli avvenimenti ricostruiti nel paragrafo precedente. Tuttavia, è bene ribadire fin da subito che non si è trattato di un episodio estemporaneo, né di un infortunio di un Primo Ministro e men che meno di un evento imprevedibile e frutto di un colossale equivoco: tutte interpretazioni largamente presenti nei dibattiti al di qua e al di là della Manica, tendenti a banalizzare, soprattutto da parte dei commentatori più critici con questa decisione, una vicenda che nel suo complesso è tutt'altro che riconducibile ad un'unica causa e riducibile a mere dinamiche contingenti.

Al contrario, le radici della Brexit sono molto profonde e attengono ad un rapporto in realtà mai completamente risolto con il Continente, sul piano storico, geografico, culturale, politico e giuridico. Prova ne siano i quaranta anni successivi al referendum del 1975 che con la vittoria degli europeisti aveva chiuso, in quel momento e solo per quel momento, la partita dell'appartenenza del Regno Unito alle Comunità Europee, ma non aveva affatto sopito per sempre le idiosincrasie, variegata e trasversali, sempre presenti nella società britannica nei confronti di una omologazione con alcuni stilemi di stampo continentale e con la perdita di quote di sovranità politica e giuridica, dunque essenzialmente costituzionali, a beneficio di un'entità sentita da molti come estranea e lontana. Il voto referendario del 1975 non era stato dettato dalla presa di coscienza verso un inesistente afflato europeista della maggioranza del corpo elettorale, bensì da ragioni eminentemente utilitaristiche, legate in larga misura ai vantaggi economici garantiti dall'appartenenza al Mercato Comune.

Seguirono decenni di relazioni tra UK e processo di integrazione sovranazionale molto coerenti con questa impostazione, giocate sulla

necessità di tenere insieme due esigenze imprescindibili ma concettualmente opposte. Da una parte, trarre tutti i vantaggi possibili da una mal digerita *membership*; dall'altra, impedire che quel processo toccasse tematiche non negoziabili per le élite politiche britanniche, convinte così di interpretare e rappresentare un comune sentire popolare¹⁷. E pertanto, durante il ciclo conservatore, durato quasi venti anni, il Regno Unito si impegna vigorosamente a strappare e negoziare una cospicua lista di *opt-out* ma senza mai mettere seriamente in discussione la sua appartenenza alle Comunità Europee. Una linea che culmina coerentemente con l'adesione al Trattato di Maastricht ma, al tempo stesso, con la certificazione del non coinvolgimento britannico nella costruzione della moneta unica, l'*opt-out* per eccellenza.

Il successivo ciclo laburista, lungo tredici anni, segna una parziale innovazione. Alla conferma delle specificità e dei vantaggi di cui gode la *membership* del Regno Unito si affianca un programma di profonde trasformazioni costituzionali tendenti a modernizzare il Paese attraverso riforme che vanno nel senso di un avvicinamento della *British Constitution* ad alcuni aspetti del costituzionalismo continentale. Basti pensare al processo devolutivo che, pur strutturato secondo binari peculiari difficilmente comparabili con altre esperienze, riconosce la necessità di articolazioni territoriali che vadano al di là del tradizionale *Local Government*; ma anche allo *Human Rights Act 1998* che finalmente sancisce l'*incorporation* della Cedu nell'ordinamento del Regno Unito, con il pieno ed effettivo riconoscimento dei diritti ivi contenuti; oppure al *Constitutional Reform Act 2005* con cui, attraverso l'istituzione della Supreme Court of the United Kingdom, si chiude la secolare anomalia, rispetto alla concezione montesquiviana della separazione dei poteri, di un organo di vertice del sistema giudiziario iscritto in un ramo del Potere legislativo. Dunque, una stagione molto feconda sul piano costituzionale che però non ha avuto il coraggio storico di chiudere definitivamente la cesura con il Continente attraverso l'indizione di un pronunciamento referendario sull'ingresso nella moneta unica: un mancato "*constitutional moment*" che avrebbe messo gli europeisti britannici al riparo dai rigurgiti sovranisti che sarebbero riemersi poderosamente nel decennio successivo.

¹⁷ Un punto di vista particolare e significativo per ricostruire i rapporti tra Regno Unito e Unione Europea in questi decenni è offerto da E. KERRY, *European Union: Prime Ministers' Speeches and Party Manifestos since 1970*, in *House of Lords Library Note*, n. 2016/015, 15 March 2016.

Un errore storico i cui risultati non si sono fatti attendere. La tendenza verso una ricomposizione, anche giuridica e costituzionale, si è bruscamente interrotta e ha lasciato la scena ad un *trend* di segno opposto. Complice la crisi finanziaria del 2008-09, con il corollario che spesso i momenti di crisi portano con sé, e cioè indurre i popoli a cercare un colpevole facile da additare a bersaglio di tutte le recriminazioni, settori del mondo politico da sempre antieuropeisti hanno avuto buon gioco a cavalcare e alimentare l'onda di questa inversione di tendenza¹⁸.

Il referendum Brexit del 2016 è stato il momento culminante di questo nuovo ciclo. Certamente avrebbe potuto finire diversamente considerato il margine tutto sommato esiguo con cui ha prevalso il *Leave*, ma è significativo notare che a quattro decenni di distanza dal precedente pronunciamento milioni di voti si sono spostati sull'opzione contraria al mantenimento del Regno Unito nell'entità sovranazionale: una decisione seria, radicata, tutt'altro che banale o semplice, e dunque da trattare come tale anche dal punto di vista costituzionale.

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

Il referendum Brexit del 2016 trova la sua legittimazione giuridica nella legge istitutiva approvata da Westminster alla metà di dicembre del 2015.

In quel momento il referendum era già una prassi ampiamente acquisita nella vita politica britannica, e a tutti i livelli di coinvolgimento territoriale¹⁹.

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

Inoltre, vi erano state diverse esperienze di consultazioni riguar-

¹⁸ Per una trattazione sul tema cfr. V.J. SEIDLER, *Making sense of Brexit. Democracy, Europe and uncertain futures*, Policy Press, Bristol, 2018.

¹⁹ Sul ruolo del Referendum nel diritto costituzionale britannico cfr. M. GORDON, *Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, vol. 16, pp. 213-248.

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

Infine, a livello locale, troviamo la consultazione per l'istituzione di un'assemblea regionale nel North-East dell'Inghilterra nel 2004 e quella per la Greater London Authority nel 1998²⁰.

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

Quello più generale è che il referendum è ormai diventato parte integrante della Costituzione britannica contemporanea²¹. Ce lo testimonia innanzitutto l'intensità della frequenza con cui è stato attivato negli ultimi cinque decenni, ma soprattutto la natura dei temi e dei quesiti posti all'attenzione del corpo elettorale: questioni di grande rilievo costituzionale, fortemente divisive sul piano politico, su cui si avverte la necessità di avere un pronunciamento popolare specifico²². Come ha scritto Dennis Kavanagh: «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»²³.

²⁰ Tutte queste esperienze referendarie sono ampiamente trattate in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit.

²¹ Per un interessante accostamento del referendum ad alcuni tradizionali istituti che nella Costituzione britannica hanno il compito di consentire un controllo popolare dell'esercizio del potere cfr. M. TAYLOR, *Brexit and the British Constitution: a Long View*, in *The Political Quarterly*, 2019, vol. 90, n. 4, pp. 719-726.

²² Come fa giustamente notare J.M. CASTELLÀ ANDREU, *El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada*, in *Revista de Derecho político*, 2016, vol. 97, pp. 297-334: «En ausencia de Constitución escrita rígida, el margen de discrecionalidad en el uso del referéndum es grande. La decisión sobre cada convocatoria corresponde al Parlamento y, en la práctica, al primer ministro».

²³ 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.

Dunque, un'acquisizione ormai talmente consolidata da potersi permettere di scalfire parzialmente perfino il risalente precetto dicevano citato in precedenza, e cioè la compatibilità del referendum con i principi della Costituzione a patto che il suo utilizzo venga sempre "governato" dalla volontà politica del circuito Parlamento/Governo, da implementare attraverso una legge istitutiva da parte di Westminster. Infatti, non si può trascurare la constatazione che nell'ordinamento britannico già da tempo sono previste importanti eventualità in presenza delle quali la celebrazione di un referendum è sottratta alla discrezionalità politica delle istituzioni centrali. Si tratta di circostanze in cui è in gioco il combinato disposto tra specifici equilibri costituzionali e protezione dei diritti dei cittadini.

L'esempio forse più importante è contenuto nello *Scotland Act 2016*. Questo *statute*, frutto delle promesse fatte agli scozzesi dai leader politici nazionali durante la campagna referendaria del 2014²⁴, incide profondamente sulla natura e la stabilità delle istituzioni devolute. La legge, infatti, dispone che «the Scottish Parliament and the Scottish Government are not to be abolished except on the basis of a decision of the people of Scotland voting in a referendum»²⁵. Con questa previsione Parlamento e Governo scozzesi vengono trasformate da provvisorie, la cui esistenza era costantemente nelle mani di Westminster, in permanenti, cancellando così il ruolo del Parlamento di Londra come dominus della vita istituzionale di Edimburgo. Ed è importante sottolineare, per dimostrare che si tratta di una linea di tendenza e non di un provvedimento estemporaneo, come una regola analoga sia rinvenibile nel successivo *Wales Act 2017*, che da questo punto di vista ha allineato la *devolution* gallese a quella scozzese²⁶.

Senza dimenticare che già un decennio fa lo *European Union Act 2011* aveva introdotto nell'ordinamento una forma automatica di ricorso a referendum in caso di riforma dei Trattati europei: «In particular, the Act introduces a complicated series of 'locks' by providing for parliamentary approval and a referendum to be held throughout the

²⁴ Sul punto sia consentito di rinviare a C. MARTINELLI, *Le posizioni referendarie della Coalition Tory-Lib Dem*, in A. TORRE (A CURA DI), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2016, pp. 201-216.

²⁵ Così lo *Scotland Act 2016, Part 1*.

²⁶ Cfr. l'art. 1. A1 dello *Wales Act 2017*.

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»²⁷. Ovviamente questa previsione ha cessato di avere effetti a partire dal Brexit Day, cioè dal 31 gennaio 2020.

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

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

Di fronte ad un ingresso così massiccio e irruente del referendum nell'ordinamento e nel dibattito politico, sul piano quantitativo e qualitativo, verrebbe da domandarsi se, in punta di diritto costituzionale, il sistema politico britannico avrebbe potuto procedere all'attivazione

²⁷P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart Publishing/Bloomsbury, London, 2012, pp. 56-57.

dell'art. 50 del TUE anche senza farvi ricorso, limitandosi cioè ad attivare i consueti canali legislativi. Naturalmente si tratta di una mera ipotesi di scuola, visto che sappiamo perfettamente come la maggioranza del Parlamento fosse contraria a quella decisione, e tuttavia una riflessione in questo senso non sarebbe priva di interesse poiché verterebbe attorno ad alcuni gangli vitali della Costituzione britannica e sulle loro evoluzioni più recenti, dentro un quadro come sempre *uncondified*. Ebbene, credo assodato che sul piano della pura legittimità giuridica il Parlamento avrebbe potuto intraprendere tale percorso ma, allo stesso tempo, ritengo plausibile immaginare che un'iniziativa legislativa con questo contenuto difficilmente avrebbe superato il vaglio dei primi passaggi dell'iter, ma non tanto perché l'indirizzo politico delle Camere fosse sfavorevole, bensì perché nessuna forza politica responsabile e lungimirante si azzarderebbe oggi a prendere una simile decisione senza avere prima chiamato in gioco il voto popolare. Forse l'unica eccezione immaginabile potrebbe essere quella del trionfo elettorale di un partito portatore di un *Electoral Manifesto* espressamente orientato in tal senso. Ma sappiamo molto bene che questo non fu il caso del Partito conservatore di David Cameron alla vigilia delle *General Elections* del 2015, intanto perché non fece registrare un vero e proprio trionfo elettorale, ma soprattutto perché l'opzione contenuta nel *Manifesto* non era affatto congegnata per portare il Regno Unito fuori dalla UE ma, al contrario, per vincere una volta per tutte la battaglia interna contro i tory sovranisti. Il fatto che le cose poi siano andate diversamente attiene all'alea delle regole del gioco d'azzardo applicate alle operazioni politiche. Del resto, che la principale cifra di Cameron come Primo Ministro fosse quella del giocatore di poker lo si era già capito nella vicenda del referendum secessionista scozzese, con l'ovvia differenza che in quel caso aveva vinto la mano e acquisito tutto il piatto presente sul tavolo.

5. Il valore costituzionale del referendum Brexit

Comunque, tornando a confrontarci con la dura realtà dei fatti concretamente accaduti, non si può non constatare e ribadire come relativamente al ruolo costituzionale assunto dal referendum quello riguardante la Brexit non abbia fatto altro che riproporre e consolidare una posizione già acquisita. Ovvero, non si è trattato di un evento punti-

forme ed estemporaneo, né di un metodo utile a trovare una soluzione contingente ad un problema pressante. Al contrario, è stato solo l'ultimo episodio di una prassi già ripetutamente e abbondantemente seguita dalle istituzioni britanniche.

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

Questa novità non poteva che portare con sé una conseguenza inevitabile: aprire un fondamentale dibattito dottrinario sul rapporto tra sovranità parlamentare e sovranità popolare. Il tema trovava un epicentro logico nell'interrogativo su quale fosse la natura giuridica del referendum Brexit: solo *advisory* o anche *mandatory*? E ancora, nel secondo caso, *mandatory* in che senso?

Proposto in altri termini, il dilemma potrebbe trovare la seguente formulazione: in via puramente teorica, il Parlamento, di fronte alla vittoria del *Leave*, sgradita alla maggioranza di *Peers* e *MPs*, avrebbe potuto bloccare il percorso verso la Brexit, magari approvando una legge orientata in tal senso?

Con tutta evidenza, si tratta di quesiti particolarmente delicati che non si prestano a risposte drastiche, univoche e trancianti. La prova più eloquente di questa delicatezza, la riscontriamo nel fatto che la Corte Suprema del Regno Unito, pur avendo avuto occasione più volte di occuparsi di tematiche legate alla Brexit, si è sempre ben guardata dall'entrare direttamente ed esplicitamente nel merito del problema, adducendo l'argomento che esulava dalle sue competenze e dal perimetro delle richieste che le erano state formulate²⁸. E tuttavia, pur in

²⁸ Lo spiega molto bene Lord Reed in un passaggio della sua *dissenting opinion*,

modo obliquo e trasversale, con le due sentenze *Miller* qualche coordinata interpretativa ha finito per fornirla e quindi proverei a costruire un ragionamento che faccia tesoro anche del patrimonio giurisprudenziale di cui disponiamo²⁹.

Il punto di partenza non può che essere il paragrafo n. 118 della sentenza *Miller I*, dove la Corte Suprema afferma che i caratteri di ciascun referendum dipendono essenzialmente dalle previsioni contenute nella legge che lo ha istituito: «The effect of any particular referendum must depend on the terms of the statute which authorises it. Further, legislation authorising a referendum more often than not has provided for the consequences on the result»³⁰. Stabilito questo assunto fondamentale, la Corte lo precisa citando tre esempi in cui la legge istitutiva ha operato in maniera esplicitamente *mandatory*: «Thus, the authorising statute may enact a change in the law subject to the proviso that it is not to come into effect unless approved by a majority in the referendum. The Scotland Act 1978 provided for devolution, but stipulated that the minister should bring the Act into force if there was a specified majority in a referendum, and if there was not he was required to lay an order repealing the Act. The Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 had a provision requiring the alternative vote system to be adopted in Parliamentary elections, but by section 8 stated that the minister should bring this provision into force if it was approved in a referendum, but, if it was not, he should repeal it. Section 1 of the Northern Ireland Act 1998 (“the NI Act”) provided

al par. n. 171 della sentenza *Miller I*: «In these circumstances, there is no issue before the court as to the legal effect of the referendum result. Nor is this an appropriate occasion on which to consider the implications for our constitutional law of the developing practice of holding referendums before embarking on major constitutional changes: a matter on which the court has heard no argument».

²⁹Una lettura della giurisprudenza della Corte Suprema in relazione alla questione della sovranità parlamentare è proposta da K. EWING, *Brexit and Parliamentary Sovereignty*, in *The Modern Law Review*, 2017, vol. 80, n. 4, pp. 711-726.

³⁰Cfr. [2017] UKSC 5: *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, par. 118. Per un approfondito commento alla sentenza *Miller* e alle sue implicazioni costituzionali cfr. M. ELLIOTT, A. YOUNG, J. WILLIAMS (a cura di), *The UK Constitution after Miller: Brexit and Beyond*, Hart Publishing/Bloomsbury, London, 2018. Per un'analisi puntuale di tutti i variegati aspetti di questa pronuncia cfr., nella dottrina italiana, tra gli altri, A. TORRE, P. MARTINO, *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel triennio 2015-2016-2017*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2018, n. 6, pp. 2910-2973.

that if a referendum were to result in a majority for the province to become part of a united Ireland, the Secretary of State should lay appropriate proposals before Parliament». In questi casi il Parlamento ha deciso di disciplinare il quesito in tal modo perché vi erano le condizioni tecniche per poterlo fare. Il profilo direttamente *mandatory* della decisione popolare era stato assicurato proprio dalle Camere che, adottando questa tecnica legislativa, avevano proposto un quesito totalmente simmetrico, ovvero con conseguenze automatiche e speculari in caso di prevalenza di entrambe le opzioni. Pertanto, il cittadino elettore era pienamente conscio della posta in palio, dei suoi presupposti politici ma anche delle sue conseguenze giuridiche, immediate e automatiche. Dunque, un quesito chiaro e simmetrico, costruito in questi termini dal Parlamento.

Allo stesso modo, però, la Corte rileva come in altri casi questa costruzione simmetrica non sia stata prevista dalla legge istitutiva, come appunto per i due referendum Brexit: «By contrast, neither the 1975 Act nor the 2015 Act, which authorised referendums about membership of the European Community or European Union, made provision for any consequences of either possible outcome. They provided only that the referendum should be held, and they did so in substantially identical terms»³¹.

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

Certo, qualcosa in più la legge avrebbe potuto prevedere sul piano del diritto costituzionale interno. Per esempio, chiarire a priori proprio il percorso verso “*Invoking Art. 50*”, magari disciplinando per via legislativa quanto la Corte sarà poi chiamata a sancire per via giurisprudenziale, e cioè che laddove, come in questo caso, l'implementazione

³¹ *Ivi*, par. 119.

«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»³². E tuttavia non si può non rilevare come una mancata previsione di questo tipo indichi solamente la volontà della maggioranza conservatrice, peraltro corroborata dal voto favorevole alla legge istitutiva da parte di tutte le principali forze politiche presenti nella Camera dei Comuni, di non imbrigliare in alcun modo la successiva azione del Governo, ovvero dell'organo che in quest'ottica sarebbe diventato il protagonista della Brexit all'indomani di un esito referendario favorevole al *Leave*.

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

Questo ragionamento porta ad una ricaduta necessaria e fondamentale rispetto agli interrogativi da cui siamo partiti. A mio parere, appare fuorviante impostare il dubbio relativo alla natura giuridica del referendum sulla dicotomia tra, da una parte, una mera valenza consultiva capace di esercitare unicamente una sorta di *moral suasion* di tipo politico, e, dall'altra, un suo ipotetico carattere *legally binding*, ossia una forza giuridica di tipo positivistico in grado di costruire steccati di tipo sostanziale e procedurale cui le istituzioni della democrazia rappresentativa debbano scrupolosamente attenersi per non incorrere nella produzione di atti illegittimi. Questa alternativa non corrisponde ai caratteri peculiari della Costituzione britannica, un ordinamento che rifugge dalle analisi tipiche del costituzionalismo euro-continentale. Per convincersene, basta provare ad applicarle abbozzando un ragionamento per assurdo e in termini puramente astratti rispetto alla realtà fattuale. Ammettiamo che nell'inverno del 2017, dopo la sentenza *Miller 1* che imponeva al Governo di farsi autorizzare da una legge per procedere all'attivazione dell'art. 50 TUE, il Parlamento si fosse convinto dell'opportunità di cancellare il risultato referendario e di impedire al Primo Ministro di comunicare alle istituzioni dell'Unione Europea l'ufficializzazione della volontà di uscire. Ebbene, di fronte ad uno sviluppo degli eventi come quello ipotizzato, è evidente che il

³² *Ivi*, par. 121.

sistema costituzionale britannico non dispone (o per lo meno, non dispone ancora) di istituzioni e procedure in grado di valutare la “costituzionalità” di una legge come questa per decretarne il suo eventuale annullamento. La Corte Suprema, infatti, mentre sul piano dell’arbitraggio tra i *constitutional bodies* agisce ormai in maniera molto simile alle Corti europee che dirimono conflitti di attribuzione, non dispone invece di un potere di annullamento analogo a quello esercitato, per esempio, dalla Corte costituzionale italiana in sede di giudizio in via incidentale. Pertanto, siamo portati a pensare che una legge del Parlamento con i contenuti ipotizzati avrebbe pienamente dispiegato i suoi effetti, dimostrando così che il referendum non era *legally binding*. E tuttavia a me sembra che questo scenario contenga alcune aporie concettuali che è importante mettere in luce.

Se volessimo essere coerenti con l’impostazione che assume la sovranità parlamentare come un valore assoluto anche nel tempo presente, allora dovremmo accreditare l’ipotesi che il Parlamento potrebbe produrre una legge lesiva del risultato referendario anche nel caso dei referendum *mandatory*. Infatti, poiché quel carattere, come abbiamo visto, viene sancito da una legge, che cosa impedirebbe a Westminster di opporsi alle sue conseguenze con una legge successiva? Come detto, nessuna istituzione avrebbe il potere di sanzionare quel comportamento. Ma, allora, questa constatazione smentisce l’idea che la forza giuridica di un referendum, la sua cogenza nell’ordinamento e la sua capacità persuasiva verso il sistema politico, dipendano da quanto scritto nella legge istitutiva o dalla sua qualifica come *advisory* o *mandatory*. In realtà, a me sembra che questa forza dipenda essenzialmente dalla ragione d’essere, in se stessa considerata, del referendum nella costituzione britannica: esercitare una delega del Parlamento al Corpo elettorale a prendere una decisione di rango istituzionale. Dunque, una valenza pienamente costituzionale di tipo decisorio.

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

Sul piano costituzionale, infatti, dispiegava la propria forza fino all’invocazione dell’art. 50 TUE che le istituzioni rappresentative ave-

vano il compito di implementare con le forme del diritto. Questa era la reale portata del referendum: procedere all'attivazione della procedura prevista dall'art. 50 TUE con le modalità previste dal diritto costituzionale britannico (e così come chiarite dalla Corte Suprema). Una decisione del Corpo elettorale, delegatagli dal circuito della democrazia rappresentativa, che infatti non venne mai messa seriamente in discussione in Parlamento, nonostante la maggioranza dei parlamentari si fosse schierata per il *Remain*. E a mio parere non aiuta molto la comprensione dei fenomeni sostenere che i parlamentari non si sono opposti per mero calcolo politico, cioè per non dispiacere l'elettorato *brexiteer*, effettivamente molto più trasversale di quanto normalmente si creda. In realtà, questa considerazione entra in palese contraddizione con i numeri del voto referendario e con la tesi, peraltro tutta da dimostrare ma spesso sostenuta proprio da coloro che propugnano un'interpretazione *light* del voto referendario, che una parte dei *Leavers* si sarebbe pentita subito dopo avere capito l'enormità delle conseguenze. Opporsi alla Brexit avrebbe irritato ed esaltato l'elettorato grosso modo in egual misura. In realtà, a me pare che questa opzione non sia mai stata realmente sul terreno, così come quella gemella di un secondo referendum Brexit, perché ciascun membro del Parlamento avvertiva la cogenza, ripeto: di rango costituzionale, del pronunciamento popolare, sollecitato da una scelta delle Camere adottata nell'esercizio della sovranità parlamentare³³.

Infine, a me sembra che questa lettura sia stata poi ulteriormente confermata dalla successiva sentenza *Cherry/Miller II*³⁴. Anche in

³³ Una visione abbracciata anche da un autore come Martin Loughlin, pur apertamente critico con tutta l'operazione Brexit orchestrata dal Partito conservatore: «After the referendum result, the immediate question was: what follows? The statute authorising the referendum had simply stated that 'a referendum is to be held on whether the UK should remain a member of the EU'. Did the referendum result bind Parliament or was it merely advisory? Many – especially those unhappy with the outcome – argued that, given our constitutional tradition of parliamentary sovereignty, the referendum decision could be advisory only. Formally, that must be right. But it ignores political realities. The Conservatives had pledged to give 'the British people – not politicians – their say' by offering a 'real choice on Europe, with an in-out referendum'. And Parliament had endorsed this by authorising the referendum. In reality, Parliament was bound to give effect to the results». Cfr. M. LOUGHLIN, *The British Constitution: Thoughts on the Cause of the Present Discontent*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 2018, n. 2, p. 9.

³⁴ Cfr. [2019] UKSC 41: [*R (on the application of Miller) (Appellant) v The*

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

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

Dunque, alla luce di tutte queste considerazioni, mi pare che la vicenda Brexit, con tutte le sue problematiche riguardanti il referendum, abbia avuto il merito di imporre, alle istituzioni e agli studiosi, una riflessione sulla necessità di relativizzare due principi che se assunti in

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

modo assoluto non potrebbero convivere: sovranità parlamentare e sovranità popolare. La prima ha definitivamente preso congedo dai suoi stilemi ottocenteschi per calarsi nella realtà più complessa e magmatica delle democrazie contemporanee, e non credo che la motivazione di fondo dei brexiteers “*back the sovereignty*” comporterà un ritorno al passato da questo punto di vista, proprio perché la sovranità che deve tornare indietro oggi non è più solo quella che si esprime nelle aule parlamentari. La seconda sa di non esprimersi più solo con le schede elettorali ma anche con le opportunità referendarie, naturalmente nel quadro delle procedure previste e nei limiti consentiti dall’ordinamento, ossia dalla Costituzione britannica, con i suoi caratteri peculiari ma anche con nuove potenzialità sempre da scoprire.

6. *Parlamento e Governo tra pronunce giurisprudenziali e atti legislativi*

Ma ovviamente la Brexit non è stata un “*constitutional moment*” solo in relazione alla prassi referendaria. Praticamente tutti i *constitutional bodies* sono stati coinvolti dal suo lungo dispiegarsi nella vita politica e istituzionale. Una vicenda complessa e sfaccettata che ha determinato diversi passaggi in cui l’interpretazione costituzionale si è arricchita e affinata. Tutto questo è avvenuto certamente grazie a intensi e fecondi dibattiti dottrinari tra esponenti della scienza giuridica e politica, ma soprattutto in virtù di casi giudiziari vertenti attorno a molteplici gangli vitali della Costituzione, sollevati da privati cittadini o cariche istituzionali. Ed è realistico sostenere che al termine della parabola della *Brexit Issue* l’interpretazione di parti decisive della Costituzione britannica non sia più la stessa di prima, o per lo meno che non sia più possibile riflettere sulle dinamiche della Costituzione senza tenere conto di quanto maturato in questo quadro.

Pertanto, credo utile continuare ad enucleare anche gli altri profili di questo *constitutional moment* attraverso l’analisi della giurisprudenza che attorno alla Brexit è maturata durante tutti questi anni.

Uno dei temi ricorrenti è quello dei rapporti tra Parlamento, Governo e fonti del diritto, a partire dalle questioni giudiziarie aperte dal *Miller case* che ruotano attorno alla dicotomia tra diritti individuali e prerogative politiche.

Come è noto, prima di arrivare alla Corte Suprema il caso viene

esaminato dalla High Court of Justice di Londra. A seguito di tre udienze tenute nel mese di ottobre la Corte emette la sua cruciale sentenza³⁵. Il fulcro della decisione consiste nell'affermazione che l'attivazione del percorso di recesso dall'Unione Europea è un atto che 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.

Peraltro, la sentenza non chiarisce quale debba essere questo atto parlamentare, ovvero se sia necessaria una legge o sia sufficiente l'approvazione di una mozione da parte della Camera dei Comuni. La Corte si limita a precisare che in una situazione come questa la *Crown's prerogative* non può essere invocata perché il suo esercizio non avrebbe solo ricadute di politica estera ma andrebbe direttamente a toccare diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento³⁶, a partire dall'entrata in vigore proprio dello *European Communities Act 1972*. Pertanto, spetta al Parlamento autorizzare preventivamente il Governo a procedere ai sensi di cui all'art. 50 del TUE. In caso contrario si concretizzerebbe una violazione del principio secondo cui l'Esecutivo non detiene il potere di incidere, anche solo implicitamente e per un tempo determinato, sul sistema dei diritti fondamentali dei cittadini.

Dunque, una sentenza che si segnala 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.

Poi, la già citata sentenza della Corte Suprema si incaricherà di chiarire ulteriormente alcuni passaggi interpretativi riguardanti la *Crown's Prerogative*, essenziali sul piano costituzionale. La UKSC sottolinea come l'ingresso del Regno Unito nelle Comunità europee ha comportato un'alterazione dell'assetto costituzionale dell'ordinamento. Questo cambiamento fu determinato dall'adozione di una leg-

³⁵ Cfr. [2016] EWHC 2768: *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*. Una dettagliata ricostruzione del caso ed esaurienti resoconti delle udienze sono rinvenibili in cfr. R. CRAIG, *Report of Proceedings: Miller v Secretary of State for Exiting the European Union*, in *U.K. Const. L. Blog*, 14, 20, and 24 October 2016.

³⁶ Nei paragrafi da 58 a 61 la Corte si produce utilmente in un lungo elenco di questi diritti per rendere più esplicito e concreto il suo ragionamento.