

EDITORIALE – 18 MAGGIO 2016

L'illusione della sovranità.
Il Regno Unito tra elezioni locali e *Brexit*

di Giulia Caravale

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



L'illusione della sovranità. Il Regno Unito tra elezioni locali e *Brexit*

di Giulia Caravale

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. I risultati elettorali. - 2. Le elezioni per le assemblee della *devolution*. - 3. Le novità per l'assetto territoriale britannico. - 4. Conseguenze per la *devolution* in caso di *Brexit*. - 5. L'illusione della sovranità.

1. I risultati elettorali

In un clima politico dominato dalla campagna referendaria per il *Brexit*, il 5 maggio 2016 si sono svolte diverse elezioni nel Regno Unito: quelle per le tre assemblee devolute di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, per 124 *local councils* inglesi, per il sindaco e l'assemblea di Londra, per i sindaci di Bristol, Salford e Liverpool, due suppletive per il parlamento di Westminster e, infine, quelle per il rinnovo di 40 *Police and Crime Commissioners* (PCCs) in Inghilterra e Galles¹. A differenza delle elezioni politiche tenutesi un anno fa, nessuno dei risultati ottenuti nelle diverse consultazioni può definirsi particolarmente sorprendente, tanto che alcuni editorialisti hanno evidenziato il carattere “unremarkable” di questo voto.

Per quanto riguarda le elezioni dei sindaci queste sono state tutte vinte dal partito laburista². In particolare a Londra - dove, come noto, nel 1999 è stato istituito un nuovo ente locale, la *Greater London Authority*, composta da un sindaco e un'assemblea di 25 membri, eletti direttamente a partire dal 2000 - dopo 8 anni di governo del conservatore Boris Johnson, è stato eletto il laburista Sadiq Khan. Avvocato specializzato in diritti umani e già ministro dei Trasporti nel governo Brown, Khan è il primo sindaco musulmano di una capitale europea. Il voto rappresenta

¹ I *Police and Crime Commissioners* (PCCs) sono stati istituiti in numerose città in Inghilterra e Galles, con l'eccezione di Londra e Manchester, dal governo di coalizione ed eletti per la prima volta nel 2012. La riforma non sembrava aver avuto grande successo nel 2012, quando si era registrata una affluenza molto bassa alle urne (una media del 15%). Questa volta i dati dell'affluenza sono apparsi più positivi, anche perché le elezioni sono state associate alle altre tornate elettorali, con una media di affluenza del 26%. I conservatori hanno ottenuto 16 *Commissioners* (4 in più rispetto al 2012), i laburisti 15 (2 in più) gli indipendenti 3 (9 in meno) e 2 sono andati al Playd Cymru.

² Marvin Rees a Bristol, Paul Dennett a Salford e Joe Anderson, sindaco uscente, è stato riconfermato a Liverpool.



un segnale importante per una metropoli cosmopolita come Londra, anche perché lo sfidante, il conservatore Zac Goldsmith, aveva improntato i toni della campagna elettorale proprio facendo leva sulla paura del terrorismo e sull'accusa rivolta a Khan di simpatizzare con gli estremismi islamici. Khan, a differenza del suo predecessore Johnson – attualmente molto coinvolto nella battaglia a favore del *Leave*³ –, è un convinto europeista e sostenitore del *Remain*, mentre Goldsmith è favorevole all'uscita dall'Unione.

La sfida londinese si è segnalata anche per i toni da romanzo vittoriano che ha assunto: una contesa tra il ricco candidato conservatore, rampollo di una potente famiglia ebrea, educato nelle migliori scuole del Paese e il figlio di un autista pakistano immigrato che, appena eletto, ha dichiarato di voler rendere Londra una città in grado di garantire a tutti le “opportunities that my city gave to me”. Entrambi i candidati si sono comunque distinti rispetto ai *leaders* dei loro partiti, Khan perché non ha mai condiviso le posizioni socialiste e anti capitaliste di Corbyn, il quale ha partecipato di rado alla campagna elettorale, Goldsmith perché contrario all'Europa.

Il sistema elettorale utilizzato per il sindaco di Londra è il *supplementary vote* che consente di esprimere, agli elettori che lo desiderano, anche un secondo voto nella scheda: dopo il conto dei primi voti Khan aveva raggiunto il 44,2%, e Goldsmith il 35%. Lo spoglio finale ha assegnato 1.310.143 voti (56,8%) a Kahn e 994.614 (43,2%) a Goldsmith. Nell'assemblea, invece, il partito laburista ha ottenuto 12 seggi, 8 il partito conservatore, 2 i Verdi, 2 l'UKIP e 1 il partito liberal democratico.

La struttura di governo della città di Londra rappresenta un *unicum* nel panorama britannico: il sindaco gode di poteri in diversi ambiti, tra cui il settore dei trasporti - settore che in passato non ha mancato di creare frizioni con il governo - pianificazione urbana, polizia locale, alloggio e ambiente⁴. L'assemblea approva il bilancio e controlla l'attività del sindaco. Nel *manifesto* elettorale del 2015, il partito conservatore aveva previsto di devolvere nei prossimi anni “further powers over skills spending and planning to the Mayor of London” e ad oggi sono stati mossi già i primi passi per incrementare i poteri della *Greater London Authority* in settori quali la sanità e i servizi

3 Seguendo le indicazioni dell'*Electoral Commission* il governo ha deciso di non far votare al referendum sul *Brexit* il quesito inizialmente proposto: “Should the United Kingdom remain a member of the European Union?” a cui sarebbe seguita la scelta tra Sì e No, ma il quesito: “Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”. In questo modo i cittadini dovranno decidere tra: “Remain a member of the European Union” oppure “Leave the European Union”. La campagna referendaria di questi mesi, quindi, non si è focalizzata sul No e sul Sì, ma sul *Leave* e sul *Remain*.

⁴ *Greater London Authority Act 1999, Greater London Authority Act 2007, Localism Act 2011, Police Reform and Social Responsibility Act 2011*



sociali⁵. Il governo della capitale costituisce anche un archetipo importante per le altre città, tanto che un’analoga struttura sarà introdotta a Manchester a partire dal 2017⁶.

Nessuno “scossone”, ma solo conferme anche dalle due elezioni suppletive per i seggi del parlamento di Westminster nei collegi di Ogmores e Sheffield Brightside and Hillsborough, entrambi assegnati a candidati laburisti. Nel secondo caso, addirittura, l’elezione – che si era resa necessaria per la recente scomparsa del deputato Harry Harpham – è stata vinta dalla laburista Gill Furniss, vedova di Harpham.

Anche le amministrative nei 124 *local councils* inglesi non hanno registrato particolari novità. Sia il partito conservatore che quello laburista hanno perso in termini di seggi (18 i laburisti e 48 i conservatori), ma non nel numero di *councils*: il partito di Corbyn ha mantenuto lo stesso numero che aveva in precedenza, mentre il partito di governo ne ha perso soltanto uno. I dati, se proiettati a livello nazionale, vedrebbero i laburisti al 31%, i conservatori al 30%, i liberal democratici al 15% e l’UKIP al 12%. Ma si sa che è sempre molto difficile ottenere dati credibili attraverso tali proiezioni.

2. Le elezioni per le assemblee della *devolution*

Diverso il discorso da fare per le assemblee di Scozia, Galles e Irlanda del Nord che presentano aspetti peculiari legati al carattere sempre più asimmetrico della *devolution* britannica. Bisogna, innanzi tutto, ricordare che la legislatura appena conclusa è stata la prima ad avere la durata di cinque anni. Nel 1998, infatti, le leggi istitutive delle tre assemblee avevano previsto una legislatura quadriennale, ma a seguito dell’approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, che fissava al 7 maggio 2015 la data delle elezioni politiche per Westminster, si era deciso di rendere quinquennale anche le legislature della *devolution* per evitare la sovrapposizione del voto. In vista dell’appuntamento elettorale i tre *first ministers* avevano chiesto a Cameron di posticipare la data del referendum sul *Brexit*, proprio per evitare un’interferenza tra le due campagne elettorali. Ma la

⁵ HM Treasury, *London Health Devolution Agreement*, 15 December 2015. Un progetto per il futuro di Londra è contenuto nel documento *2020 Vision: The Greatest city on earth - Ambitions for London*, presentato nel 2013 da Boris Johnson.

⁶ Il progetto devolutivo del governo Cameron non riguarda solo le nazioni costitutive del Regno, ma anche il governo locale, a cui desidera conferire maggiori poteri. In proposito si ricorda che nel gennaio scorso è stato approvato il *Cities and Local Government Devolution Act 2016* il quale prevede, tra l’altro, la possibilità di introdurre sindaci direttamente eletti nelle *combined local authorities* di Inghilterra e Galles, a cui attribuire competenze in materia di alloggi, trasporti, e pianificazione territoriale. A partire dal 2014 sono stati stipulati alcuni “devolution deals” per trasferire ad 11 aree territoriali (*Greater Manchester, Sheffield City Region, West Yorkshire, Cornwall, North-East, Tees Valley, West Midlands, Liverpool City Region, East Anglia, West of England, Greater Lincolnshire*, ma il numero è destinato ad aumentare) alcuni poteri da scegliere tra quelli previsti in un apposito elenco.



richiesta è rimasta inascoltata: Cameron ha scelto di non rinviare il *Brexit* non volendo trascinare il suo governo in una battaglia troppo lunga e dilaniante. Le due campagne hanno così finito per sovrapporsi parzialmente.

In Scozia per la terza volta consecutiva lo *Scottish National Party* si è confermato primo partito. A differenza però delle elezioni del 2011 nelle quali aveva ottenuto 69 seggi, vale a dire la maggioranza assoluta, questa volta ne ha conquistati 63, mancando di un soffio “quota 65” necessaria per la maggioranza. Un ottimo risultato, comunque, per la premier Nicola Sturgeon e per il suo partito, penalizzato anche dal sistema elettorale *additional member system* adottato per l’elezione dell’assemblea di Holyrood. Per la prima volta nella votazione per l’assemblea scozzese l’elettorato attivo è stato concesso anche ai cittadini di 16 anni, come peraltro era già avvenuto in occasione del referendum del 2014.

Il dato più eclatante di queste elezioni risulta il successo del partito conservatore scozzese che ha ottenuto 31 seggi, divenendo il secondo partito nel parlamento di Holyrood. Si tratta di un dato inimmaginabile fino a qualche anno fa, poiché la Scozia era sempre stata una roccaforte laburista dove difficilmente il partito conservatore era riuscito ad avere buoni risultati. Nelle prime elezioni dell’assemblea del 1999, ad esempio, i conservatori avevano conquistato solo 18 seggi nelle liste regionali (dove si applica il correttivo proporzionale) e nessuno nei collegi uninominali. Decisamente negativo è stato, invece, il risultato del partito laburista scozzese il quale ha ottenuto solo 24 seggi (13 in meno rispetto al 2011): un risultato, questo, che conferma la sua crisi di identità, apparsa evidente sia con i problemi interni apertisi subito dopo il referendum sull’indipendenza, sia soprattutto con il tracollo nelle elezioni politiche del 2015, nelle quali il partito era riuscito a perdere 40 dei 41 seggi che aveva. Infine lo *Scottish Green Party* ha ottenuto 6 seggi (4 in più rispetto alla passata legislatura) mentre lo *Scottish Liberal Democratic Party* 5. In merito alle elezioni scozzesi i commentatori politici hanno osservato che i cittadini favorevoli alla permanenza della Scozia nel Regno Unito hanno individuato nel partito conservatore, e non in quello laburista, il partito dell’unione, mentre nello *Scottish National Party* continuano a vedere il partito dell’indipendenza. Il sentimento indipendentista, infatti, sembra rinvigorito soprattutto di fronte all’ipotesi del *Brexit*.

In Galles il partito laburista ha ottenuto 29 dei 60 seggi dell’assemblea mancando di poco la maggioranza assoluta. Qui il partito laburista ha sempre avuto risultati tendenzialmente costanti (28 seggi nel 1999, 30 nel 2004, 26 nel 2007, 30 nel 2011). Bene il partito indipendentista di centrosinistra *Plaid Cymru* che ha guadagnato 12 seggi (uno in più del 2011). Meno brillante rispetto alla Scozia, invece, il risultato dei conservatori, i quali hanno perso 3 seggi, fermandosi a



11, mentre significativa – soprattutto in vista del referendum – la conquista di 7 rappresentanti da parte del partito euroscettico Ukip, fino ad ora assente dall’assemblea gallese. Molto negativo, infine, in linea con la tendenza delle politiche 2015, il risultato del partito liberal democratico, che ha perso 4 dei 5 rappresentanti che aveva.

In Irlanda del Nord, infine, dove esiste un sistema partitico differente rispetto al resto del Regno, sono stati confermati i rapporti tra i gruppi presenti nell’assemblea di Stormont. Il *Democratic Unionist Party* (DUP), il maggior partito protestante nord-irlandese, ha confermato i suoi 38 seggi, il partito cattolico *Sinn Féin* (SF) ne ha ottenuti 28, uno in meno rispetto al 2011, l’UUP ha mantenuto i suoi 16, lo SDLP ne ha persi 2 fermandosi a 12 seggi e, infine, l’APNI ha mantenuto i suoi 8.

Ad un anno dalle politiche i dati convalidano quindi nella sostanza i risultati di queste: i due partiti principali tengono in Inghilterra, il partito laburista arretra di poco in Galles, mentre conferma il fallimento in Scozia.

3. Le novità per l’assetto territoriale britannico

Come dicevamo, le elezioni per le assemblee della *devolution* si sono tenute per la prima volta dopo cinque anni dalle precedenti. Un lustro che sembra, tuttavia, essere durato un’eternità per le importanti innovazioni introdotte, le quali non solo hanno accentuato il carattere asimmetrico della distribuzione territoriale del potere, ma hanno anche avuto conseguenze rilevanti sull’intero assetto costituzionale britannico.

Particolarmente complessa è stata in questo periodo la situazione in Irlanda del Nord, dato che le istituzioni, fondate sul *power sharing* tra unionisti e nazionalisti, hanno continuato a risentire del profondo antagonismo tra i partiti, antagonismo acuitosi in particolare dalla fine del 2012. Lo *Stormont House Agreement* del dicembre 2014, raggiunto dopo lunghe trattative tra i partiti di governo grazie anche al sostegno degli esecutivi irlandese e britannico, avrebbe dovuto garantire una nuova stabilità istituzionale, ma gli equilibri interni sono stati minati dalla riemersione, nell’estate del 2015, di alcune cellule dell’IRA. Il clima di incertezza che ne è derivato ha reso molto concreto il rischio di una nuova sospensione della *devolution*, evitata soltanto grazie al nuovo accordo raggiunto nel novembre scorso, *A Fresh Start. The Stormont Agreement and Implementation Plan An Agreement to consolidate the peace, secure stability, enable progress and offer help*. Nel mese di gennaio 2016, poi, il *First Minister* Peter Robinson è stato sostituito da Arlene Foster, nuova leader del DUP. La tenuta dei due partiti principali alle elezioni sembra confermare che il sofferto percorso intrapreso negli ultimi mesi ha anche il sostegno dei cittadini.



Per quanto riguarda il Galles la scorsa legislatura ha segnato il raggiungimento di obiettivi importanti. In primo luogo si ricorda che essa è stata la prima legislatura in cui l'assemblea ha potuto esercitare potestà legislativa primaria, della quale è entrata in possesso definitivamente a seguito del referendum del 2011. Grazie, poi, al contributo offerto dai rapporti pubblicati nel 2012 e nel 2014 dalla *Silk Commission*, istituita con il compito di occuparsi della revisione dei poteri dell'assemblea, nel dicembre 2014 è stato approvato il *Wales Act 2014* che ha realizzato alcune delle raccomandazioni della commissione Silk, ed in particolare ha conferito limitati poteri in materia fiscale. Nell'ottobre del 2015 il governo ha poi pubblicato il *Draft Wales Bill* il quale prevedeva l'istituzione di "A stronger Wales within a strong United Kingdom" e tra l'altro, di adottare un nuovo modello di distribuzione di competenze, ispirato a quello dei poteri residui, attualmente vigente in Scozia e nel Nord Irlanda. Nei primi mesi del 2016, tuttavia, il testo del disegno di legge è stato oggetto di numerose critiche, tra cui quelle mosse dal governo gallese, dal *Welsh Affairs Committee* dei Comuni e dal *Constitutional and Legislative Affairs Committee* dell'Assemblea di Cardiff, tanto che è stato deciso di rimodulare il progetto.

Ma è senza dubbio la Scozia dove la legislatura trascorsa ha segnato un profondo spartiacque con il passato e ha dato vita ad una nuova assemblea che presenta caratteristiche radicalmente diverse rispetto alla precedente. Come noto, infatti, già lo *Scotland Act 2012* aveva conferito all'assemblea di Holyrood maggiori poteri di imposizione fiscale a partire dal 2016 e l'incremento di alcuni ambiti di devoluzione. L'evento principale che ha modificato sostanzialmente la realtà istituzionale scozzese è stato il referendum per l'indipendenza del 18 settembre 2014, a seguito del quale è stata istituita la commissione Smith con il compito di studiare i nuovi poteri da attribuire al parlamento di Edimburgo. Le proposte della Commissione Smith sono confluite nello *Scotland Act 2016* approvato il 23 marzo scorso.

Come ha dichiarato il *Secretary of State for Scotland* David Mundell, lo *Scotland Act 2016* ha fatto divenire maggiorenne il parlamento scozzese. Tale affermazione si giustifica non solo perché è stato approvato proprio a 18 anni di distanza dallo *Scotland Act 1998*, istitutivo dell'assemblea di Holyrood, ma anche e soprattutto per le significative responsabilità attribuite a quest'ultima e per il fatto di aver reso governo e parlamento istituzioni "permanenti". Questi aspetti meritano un ulteriore approfondimento. La legge approvata nel 2016 assegna maggiori competenze al parlamento di Holyrood in numerose materie: in materia fiscale – tra cui il potere di fissare i tassi di imposta sul reddito e di ricevere la metà dell'IVA pagata in Scozia –, in materia di welfare, in materia elettorale, nell'ambito dello sfruttamento delle risorse naturali, di circolazione stradale, nei diritti dei consumatori, nelle concessioni ferroviarie, nella gestione del *crown estate*, nei poteri di



polizia e nell'Ofcom, l'autorità indipendente per le società di comunicazione. Il parlamento di Holyrood avrà anche la competenza di abrogare – in alcune ipotesi e con la maggioranza qualificata dei 2/3 – il disposto dello *Scotland Act 1998* in relazione alla materia elettorale.

Al di là delle maggiori attribuzioni conferite, ciò che appare di grande rilevanza è il fatto che la legge abbia definito come “permanenti” le istituzioni scozzesi e abbia formalizzato la *legislative consent motion*. Come noto, al fine di non mettere in pericolo la sovranità di Westminster, lo *Scotland Act 1998* aveva dato vita ad un parlamento devoluto privo di sovranità e aveva ribadito che il parlamento di Londra non solo conservava i “poteri impliciti”, poteri che gli consentivano di espandere la sfera di sua competenza anche nelle materie delegate, ma poteva continuare ad approvare “laws for Scotland”. In questi anni si è sviluppata una convenzione, la *legislative consent motion* (o *Sevel motion*), che prevede la votazione di una mozione preventiva da parte di Holyrood ogni volta che il parlamento di Londra decida di approvare una legge nelle materie scozzesi. L'*Act* del 2016, alla *section 2*, ha formalizzato tale convenzione e circoscritto la possibilità del parlamento britannico di legiferare sulle *devolved matters* senza l'espreso consenso dell'assemblea di Holyrood. In relazione, poi, alla “permanenza” delle istituzioni scozzesi la *section 1* della legge afferma che “The Scottish Parliament and the Scottish Government are a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements”. In sede di discussione del *bill* tale disposizione aveva suscitato non poche perplessità per le conseguenze rivoluzionarie sul principio della sovranità del parlamento, dato che si introduceva una violazione alla regola per cui il parlamento non può vincolare il successivo. La legge chiarisce, perciò, il significato dell'affermazione: “the purpose of this section is, with due regard to the other provisions of this Act, to signify the commitment of the Parliament and Government of the United Kingdom to the Scottish Parliament and the Scottish Government”. Il parlamento e il governo scozzesi sono riconosciuti come permanenti, quindi, nel senso che essi sono considerati tali da Westminster. Tale riconoscimento però non ha eliminato il potere di Westminster di abolirli (anche se attualmente questa decisione appare politicamente improbabile): la legge dispone che l'esercizio di tale potere debba essere però subordinato ad approvazione referendaria: “In view of that commitment – prosegue, infatti, il testo dell'*Act* - it is declared that 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”. Si è scelta perciò una soluzione di compromesso che formalmente rispetta la sovranità del parlamento, ma ne subordina l'esercizio ad una consultazione popolare. E' stato osservato che tale disposizione rappresenta “a valid exercise of the (still legally unlimited) law-making power of the UK Parliament”: Westminster, infatti, non ha vincolato il parlamento successivo,



sottraendogli la possibilità di abrogare le istituzioni scozzesi, ma ha esercitato il suo potere legislativo scegliendo di cambiare la “manner and form” attraverso cui approvare le leggi⁷.

Non è la prima volta che il legislatore britannico introduce la previsione referendaria all'interno di una legge: ne costituiscono esempi la sezione 1 del *Northern Ireland Act 1998* la quale prevede che l'Irlanda del Nord è parte integrante del Regno Unito, ma assegna ai cittadini delle sei Contee il potere di scegliere tramite referendum se continuare a farne parte; l'*European Union Act 2011* prevede, poi, che qualsiasi modifica dei Trattati europei sarà introdotta solo dopo approvazione referendaria.

Sembra dunque potersi rilevare che il compromesso raggiunto con lo *Scotland Act 2016*, pur rispettando l'equilibrio della sottile distinzione – tipica della Costituzione britannica - tra il *political* e *legal*, di fatto ha introdotto cambiamenti profondi e radicali, non archiviabili come scelte meramente politiche, cambiamenti che, nella sostanza, hanno ridotto ulteriormente il tradizionale concetto di sovranità del Parlamento. Tali modifiche potrebbero guidare il Regno Unito verso la definizione di fatto di un nuovo assetto territoriale e di un nuovo modello di distribuzione del potere tra centro e periferia fondato su una condivisione di sovranità tra le istituzioni devolute che, oggi più che mai, appaiono un “prerequisite” del Regno.

4. Conseguenze per la devolution in caso di *Brexit*

La *devolution* introdotta nel 1998 ha quindi radicalmente modificato i rapporti tra le “constituent parts” del Regno Unito e segnato in modo indelebile la Costituzione del Paese soprattutto alla luce degli sviluppi degli ultimi anni. Come noto, anche l'annosa questione inglese è stata parzialmente risolta grazie all'introduzione della riforma dei regolamenti della *House of Commons* che ha previsto, nell'ottobre 2015, la regola dell'EVEL (*English Votes for English Laws*), per i *Government Bills* relativi alla sola Inghilterra o all'Inghilterra e Galles. La riforma ha sollevato e continua a sollevare molte critiche perché potrebbe mettere a rischio “the Union rather than save it”, introducendo una divisione tra i deputati non consona ad uno stato unitario, e minare il principio di uguaglianza del voto attraverso l'istituzione di una duplice categoria di deputati, quelli eletti nelle circoscrizioni inglesi (o inglesi e gallesi) e gli altri⁸.

⁷ M. Gordon, *The Permanence of Devolution: Parliamentary Sovereignty and Referendum Requirements*, in www.scottishconstitutionalfuture.org; Id., *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution. Process, Politics and Democracy*, Oxford and Portland, Oregon, 2015.

⁸ House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Future of the Union, part one: English Votes for English laws*, Fifth Report of Session 2015–16, HC 523 11 February 2016; B.



Le elezioni del 5 maggio 2016 svoltesi in questo quadro territoriale appaiono sensibilmente influenzate dal tema del *Brexit*: la sostanziale conferma della situazione politica precedente sembra manifestare la volontà dell'elettorato di conservare l'attuale in attesa di conoscere i risultati del *Brexit*. L'eventuale vittoria del *Leave*, infatti, avrebbe certamente conseguenze sull'assetto territoriale dato che in questi anni – pur rimanendo la politica estera riservata a Londra – le singole nazioni del Regno hanno intrattenuto propri rapporti con l'Unione Europea, hanno beneficiato dei fondi regionali europei e della scelte politiche e commerciali di Bruxelles. L'aumento delle competenze devolute, poi, ha accresciuto la partecipazione, ancorché spesso solo a livello informale, delle amministrazioni devolute alla formazione del diritto comunitario. Esse sono state coinvolte nelle politiche regionali dell'Unione, anche perché molti dei settori di competenza europea coincidono con quelli devoluti. L'Europa ha, poi, contribuito a far evolvere un modello di cooperazione tra livelli di governo nel quadro delineato dall'attuazione delle direttive. L'uscita dall'Unione porrebbe fine a questo articolato stato di cose facendo saltare anche il modello di cooperazione tra livelli di governo: come affermato da Patricia Hogwood “Brexit would spell the end of [policy and legislative coherence](#) in the UK and the start of a more wayward and unpredictable intra-Union politics”⁹.

La vittoria del *Leave* avrebbe, poi, conseguenze diverse sulle singole nazioni a motivo dell'asimmetria territoriale che caratterizza l'ordinamento del Regno. Per quanto riguarda la Scozia si ricorda che il governo di Edimburgo a seguito del referendum ha cercato di favorire tutte quelle riforme dirette a rendere più incisivo il proprio peso in Europa e di ottenere il diritto di interagire direttamente con le istituzioni europee. L'accordo raggiunto nel 2014 dalla Commissione Smith, pur riaffermando che gli affari esteri continueranno a rimanere materia riservata del governo centrale, ha evidenziato la necessità di un maggior coinvolgimento della Scozia nel processo di formazione e di recezione del diritto comunitario, da realizzare attraverso la modifica del Concordato sul coordinamento delle questioni politiche europee. La *first minister* scozzese Nicola Sturgeon ha sostenuto durante la campagna elettorale che la Scozia non può essere costretta ad uscire dall'Europa e che in caso di vittoria del *Leave* sarebbe inevitabile un nuovo referendum sull'indipendenza per consentire alla Scozia di rimanere in Europa, una ipotesi questa che tuttavia presenta molteplici difficoltà per la sua realizzazione concreta.

Guastafarro, *Disowning Edmund Burke? The Constitutional Implications of EVEL on Political Representation*, in ukconstitutionallaw.org, 2 may 2016.

⁹ P. *From Devolution to Revolution? Brexit Threatens to stir up the UK's Regional Politics*, in blogs.lse.ac.uk, 26 april 2016



Il *Leave* potrebbe comportare problemi anche in Irlanda del Nord, dove il delicato equilibrio tra partiti unionisti e nazionalisti si fonda proprio sulla stretta collaborazione tra l'EIRE e il Regno Unito. Il *Brexit*, tra l'altro, potrebbe rendere complessa la gestione delle frontiere e la stabilità del processo di pace, con la ricostruzione delle barriere fisiche e politiche tra i due Stati abbattute dal *Good Friday Agreement* del 1998 e la destabilizzazione della fragile stabilità. Viva preoccupazione è stata espressa anche dal governo irlandese il quale teme che la frontiera interna all'isola diventi "la nuova Calais". I timori per le conseguenze in Irlanda del Nord di un eventuale *Brexit* appaiono testimoniati dal fatto che il *Northern Ireland Affairs Committee* dei Comuni sta svolgendo in questi mesi un'inchiesta proprio sul tema "*Northern Ireland and EU Referendum*". Tali preoccupazioni, comunque, non sono avvertite in modo unanime: a differenza della *first minister* scozzese favorevole al *Remain*, infatti, quella nord irlandese, Arlene Foster si è espressa a favore del *Leave* a motivo del fatto che la presenza dell'Europa favorisce l'influenza dell'EIRE nella gestione delle Contee del nord.

5. L'illusione della sovranità

La tutela della sovranità del parlamento, così come definita nella lunga evoluzione politica costituzionale britannica, è considerata uno dei principali motori dell'euroscetticismo che ha spinto il premier Cameron a ridefinire con gli altri Paesi europei il ruolo del Regno Unito nell'Unione e ad indire, per il prossimo 23 giugno, il referendum sul *Brexit*. Il partito conservatore risulta molto diviso sul tema, tanto che Cameron ha sospeso sul punto il principio della responsabilità ministeriale al pari di quanto aveva fatto il Primo Ministro laburista Wilson nel 1975 in occasione del referendum sulla CEE. La campagna referendaria che si sta svolgendo in questi mesi, sotto la guida dei due gruppi principali individuati dalla *Electoral Commission*, vale a dire *Vote leave, take control* e *Britain stronger in Europe*, tocca i partiti politici in modo trasversale. E appare interessante notare che la campagna del *Leave* si concentra sull'esaltazione degli "heroes" che hanno reso grande il Paese, con toni spesso di esaltazione nazionale, diretti alla "pancia" degli elettori; quella del *Remain*, invece, a forme retoriche preferisce cifre e statistiche che dimostrano i vantaggi in termini economici della permanenza nell'Unione, puntando dunque a conquistare la "testa" degli elettori.

Come noto il voto del 23 giugno riguarderà il *new settlement* del Regno Unito in Europa così come delineato nell'accordo dello scorso febbraio, in virtù del quale Cameron è riuscito a soddisfare parte delle richieste che aveva avanzato e che si fondavano su quattro punti: 1) *Economic governance*; 2) *Competitiveness*; 3) *Sovereignty*; 4) *Immigration*.



In materia economica Cameron ha ottenuto, tra l'altro, la conferma del mantenimento di un'Europa a più valute che non discrimini le economie degli Stati non appartenenti all'eurozona. Peraltro, nel caso in cui il denaro messo a disposizione dal Regno Unito dovesse essere utilizzato per “salvare gli Stati” dell'area euro, il Regno Unito otterrà un rimborso. L'impegno comune di tutta l'Europa è quello di aumentare la competitività favorendo la circolazione di merci e capitali al fine di un rilancio dell'economia complessiva. In materia di immigrazione, poi, Cameron si è visto riconoscere il diritto di accesso ai servizi del welfare solo agli stranieri che risiedono nel Paese da almeno quattro anni. Il Regno Unito continuerà a mantenere tutti gli *opt out* già esistenti in relazione all'immigrazione, all'asilo e alla sicurezza nazionale.

Per quanto riguarda le richieste avanzate in materia di sovranità, il Regno Unito potrà recedere dall'impegno, presente nei Trattati, di realizzare una “ever closer union” in Europa. Una dichiarazione che per alcuni ha un valore soprattutto simbolico e politico e un limitato “legal value”, mentre per altri comporta un cambiamento significativo, dato che accoglie un modello di Europa non a geometria variabile, come è stata fino ad ora definita, ma “a due livelli”, modello che potrebbe avere effetti importanti anche nella futura interpretazione dei Trattati.

Per quanto riguarda, infine, la proposta relativa all'incremento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi decisionali europei, Cameron aveva chiesto l'introduzione di una procedura *red card*, che attribuisse ai parlamenti un potere di veto sulle proposte legislative europee al fine di garantire loro il ruolo di “guardiani” della democrazia. L'accordo raggiunto prevede, invece, una nuova procedura che conferirà 12 settimane di tempo alle singole assemblee per formulare un parere motivato (*reasoned opinion*) nell'ipotesi in cui si ritenga che il progetto violi il principio di sussidiarietà. Se tale *reasoned opinion* avrà il sostegno di più del 55% dei voti assegnati ai parlamenti nazionali (vale a dire 16 Paesi), si svolgerà una “comprehensive discussion on these opinions” nell'ambito del Consiglio. Non è stato quindi concesso il veto richiesto da Cameron (tanto che i commentatori politici hanno ribattezzato lo strumento “pink card” per evidenziare che il suo potenziale risultava sbiadito rispetto alle proposte del Primo Ministro), ma una procedura che sarà attivata all'interno del Consiglio e non della Commissione e che concederà più tempo (12 settimane e non 8) rispetto a quella del cartellino giallo.

Il voto del 23 giugno pone allora i cittadini britannici di fronte ad una scelta, quella tra il *take control* della propria sovranità e l'altra della permanenza nell'Unione con uno “special status”. Il Premier Cameron ha, in questi mesi, risposto alle critiche degli euroscettici, affermando che l'uscita dall'Europa darebbe solo una ‘illusion of sovereignty’. E' evidente, infatti, che negli ultimi decenni la nozione di *parliamentary sovereignty*, così come affermata nell'Ottocento, è stata messa



in discussione da molteplici fattori interni ed esterni, tanto da essere sempre più spesso definita come “obsoleta”. La sovranità parlamentare nella sua interpretazione più ortodossa è stata minata, infatti, non solo dalla partecipazione all’Unione europea o dallo *Human Rights Act 1998*, ma anche dalla globalizzazione economica e finanziaria, dalle innovative riforme dell’assetto territoriale del Paese e dai cambiamenti politici che hanno caratterizzato il Regno Unito e messo in crisi il tradizionale sistema bipartitico su cui si fonda il modello Westminster. Tanto che la dottrina e la giurisprudenza hanno evidenziato più volte che nel Regno Unito si è affermata una *new constitution* che non può fondarsi solo sui pilastri tradizionali della *sovereignty of parliament* e della *rule of law*.

L’uscita dall’Europa, allora, potrebbe garantire al Regno di riprendere il controllo della propria sovranità, ma la sovranità di cui rientrerebbe in possesso appare radicalmente diversa da quella tradizionale.