



LE CONSEGUENZE COSTITUZIONALI DELLA BREXIT

28 MARZO 2022

Il Regno Unito dalla notifica sul
recesso all'accordo sugli scambi e la
cooperazione

di Federico Savastano

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Il Regno Unito dalla notifica sul recesso all'accordo sugli scambi e la cooperazione*

di Federico Savastano

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: L'articolo analizza alcuni aspetti dei cambiamenti avvenuti nel contesto costituzionale del Regno Unito per effetto della Brexit, con riferimenti al ruolo dell'esecutivo nella forma di governo britannica, al rapporto con le autonomie devolute e alla nuova collocazione internazionale della Gran Bretagna, da leggersi anche alla luce del mutamento degli equilibri geopolitici globali che si sta verificando per effetto del conflitto in Ucraina.

Title: The United Kingdom from the Notification of Withdrawal to the Agreement on Trade and Cooperation

Abstract [En]: The article analyses some aspects of the changes that have taken place in the constitutional context of the United Kingdom as a result of Brexit, with references to the role of the executive in the British form of government, the relationship with the devolved autonomies and the new international position of Great Britain, to be read also in the light of the changing global geopolitical balances that are taking place as a result of the conflict in Ukraine.

Parole chiave: Brexit, Regno Unito, autonomie, Devolution, governo, relazioni internazionali

Keywords: Brexit, UK, Autonomies, Devolution, Government, International Relations

Sommario: 1. Vicende politiche dopo l'invocazione dell'art. 50. 2. Il Governo di Sua Maestà tra Brexit e pandemia. 3. Brexit e devolution. 4. I rapporti internazionali. 5. Conclusioni.

1. Vicende politiche dopo l'invocazione dell'art. 50

La fuoriuscita dall'Unione europea ha segnato per il Regno Unito un periodo di intensi cambiamenti sotto diversi profili: in primo luogo economici e sociali, in ragione dell'impatto che l'abbandono del mercato unico non poteva non comportare¹; ovviamente in campo di collocazione internazionale del Regno, anche qui per ragioni evidenti; sono però gli aspetti politici e istituzionali ad aver subito le maggiori trasformazioni².

Come era inevitabile, infatti, sono state le vicende politiche hanno a determinare l'evolversi del processo di fuoriuscita dall'Unione europea, e questo ha avuto a sua volta un'influenza decisiva sugli assetti politici

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si veda, tra le altre, l'analisi di B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *federalismi.it*, n. 23, 2016, pp. 1-11, poi ripresa in B. CARAVITA, *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, in *federalismi.it*, n. 16, 2017, pp. 1-4 e poi da ultimo in B. CARAVITA, *Secession, withdrawal, and the experience of the European Union*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, pp. 1-10; C. CURTI GIALDINO, *Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali*, in *federalismi.it*, n. 16, 2017, pp. 1-37.

² C. MARTINELLI, *La Brexit come vaso di Pandora della Costituzione britannica*, in *DPCE Online*, n. 3, 2019, pp. XI-XIX.

dominanti: tre diversi Primi Ministri si sono alternati nella gestione del processo, e tutti hanno avuto un approccio e un impatto differenti³.

Per rendersi conto appieno di questo, è opportuno osservare in quale contesto costituzionale è maturata la decisione di uscire dall'Unione europea⁴.

Il Regno Unito del 2016 è un Paese che ha fortemente riequilibrato il ruolo del Parlamento nei confronti del Governo. Il sistema Westminster, tradizionalmente caratterizzato da una posizione privilegiata del Primo Ministro, nel corso dei decenni a cavallo tra il XX e il XXI secolo vedeva notevolmente ridimensionato questo connotato, fino al momento non solo simbolico dell'approvazione del *Fixed Term Act*, che vincolava in modo significativo il potere del Primo Ministro di decidere lo scioglimento del Parlamento e le nuove elezioni.

È uno Stato che ha trovato un equilibrio con le Nazioni devolute. Un equilibrio talvolta problematico, ma che si era incanalato in un percorso in cui la valorizzazione delle parole chiave “autonomia” e “dialogo” aveva determinato la cancellazione di ogni velleità indipendentista. Non c'è bisogno di sottolineare come gli Accordi del Venerdì Santo – raggiunti anche grazie alla comune appartenenza all'Unione europea – avessero posto fine ad una stagione difficile come quella dei *Troubles* in Irlanda del Nord; né di ricordare come la parabola dell'indipendentismo scozzese avesse subito un deciso ridimensionamento dopo il fallimento del referendum del 2014. Anche in questo caso con un ruolo decisivo svolto dal fattore europeo: è noto infatti che il forte sentimento europeista scozzese avesse spinto gran parte degli elettori a scongiurare un salto nel buio che li avrebbe portati fuori dall'Unione, così come li ha in seguito spinti a schierarsi per il *Remain* in occasione del referendum Brexit.

Ma quello in cui maturano le condizioni che portano a Brexit è anche un contesto in cui il sostanziale e perdurante sentimento di diffidenza – o di non particolare convinzione – nei confronti dell'Unione europea ha iniziato a manifestarsi tra diverse fasce di società, penetrando anche tra i partiti, dapprima con gli episodici exploit elettorali di movimenti ad hoc, quali l'Ukip, e poi con il coinvolgimento dei partiti tradizionali, che hanno iniziato a considerare il tema come argomento elettorale valido, o meglio hanno iniziato a prendere atto di quella che evidentemente stava diventando un'istanza degna di essere presa in considerazione.

Dunque, l'avvio di Brexit ha segnato un punto di rottura e di divisione, che ha riguardato la società britannica – divisa trasversalmente prima tra *remainers* e *leavers*, poi tra *hard* e *soft brexiters* – ma anche un

³ Sui tre governi della Brexit si vedano, per Cameron, E. PALICI DI SUNI, *Il demolitore dell'Unione Europea o un Conservatore liberale e coerente?*, per Theresa May, G. MARZULLI, *La parabola di “Lady Brexit”*, su Johnson, S. SILEONI, *Gioco delle parti e teoria dei giochi: prime osservazioni su una leadership ancora da definire*, tutti in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, CEDAM, Padova, 2020, pp. 1127-1191.

⁴ Per una trattazione più ampia del contesto, sia consentito il rinvio a F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 7-46.

momento di riflessione sul rapporto tra le istituzioni e sul rapporto con le nazioni devolute e quindi, in definitiva, un momento di riflessione sulla forma di governo e sulla forma di stato.

A valere per la forma di governo, i profili siano stati molteplici: Brexit ha infatti dato modo di ridiscutere del rapporto con le Corti⁵, del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa⁶, del ruolo di controllo del Parlamento sul Governo⁷.

Nella fase iniziale, in particolare quella intercorsa tra referendum e notifica di recesso, è la sentenza Miller I⁸ ad aver costituito un primo momento di ridefinizione delle caratteristiche dell'ordinamento costituzionale, con una importante ricostruzione del tema della sovranità parlamentare.

Quanto accade dopo la notifica contribuisce a modificare ulteriormente il contesto istituzionale: Theresa May nel tentativo di rafforzare la propria posizione nei confronti del Parlamento indice nuove elezioni che ottengono l'effetto contrario, ossia quello di ridimensionare la maggioranza conservatrice a Westminster. La May avrebbe voluto una maggioranza forte per gestire con maggiore autorevolezza i negoziati Brexit, appena iniziati. Si ritrovò invece a doverlo fare con un *Hung Parliament* in cui il Governo si reggeva sull'appoggio del DUP⁹. Non proprio il massimo, se si tiene conto della centralità della questione irlandese.

L'accordo negoziato dalla May, infatti, lasciò tutti insoddisfatti e diede il via ad un susseguirsi di dimissioni tra i Ministri, in particolare quelle di Boris Johnson e del negoziatore Brexit David Davies. E nel 2019, subito dopo le surreali elezioni europee nel Regno Unito, la May si dimise da Primo Ministro e le subentrò proprio Johnson, il cui approccio fu senz'altro più deciso. Erano i mesi della "sospensione del Parlamento", quando il nuovo Primo Ministro cercò di neutralizzare la Camera dei Comuni durante la

⁵ M. BRENNCKE, *Statutory Interpretation and the Role of the Courts after Brexit*, in *European Union Law*, 25, n. 4, 2019, pp. 637-664

⁶ S. PAROLARI, *Democrazia diretta nel Regno Unito: il referendum è lo strumento adeguato per uscire dall'impasse della Brexit?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019; P. LEYLAND, *Referendums and the UK Constitution: Parliamentary Democracy versus the explosion of Popular Sovereignty*, in *federalismi.it*, n. spec. 1, 2017, pp. 1-15; A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *federalismi.it*, n. spec. 1, 2017, pp. 23-46; ID., *Sovranità parlamentare e decisione popolare nel Regno Unito della Brexit*, in C. MARTINELLI (a cura di), *Il Referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 173-220.

⁷ Si veda C. MARTINELLI, *Downing Street vs Westminster Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza Cherry/Miller (No.2) della UKSC*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2019, pp. 5-30; F. ROSA, *Brexit e la rivincita del Parlamento?*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2019, pp. 31-47.

⁸ Sul tema, si vedano G. CAPORALI, *Le sentenze Miller I e II: sovranità del Parlamento o sovranità della Corte Suprema?*, in *federalismi.it*, n. 10, 2020, pp. 64-131; G. CARVALE, *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei constitutional principles*, in *federalismi.it*, n. 18, 2019, pp. 1-11; G.F. FERRARI, *La Corte Suprema, brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in DPCE Online, 1, 2017, pp. 95-97; S. GIANELLO, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2017, pp. 1-28; S. PAROLARI, *La pronuncia della Supreme Court del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 febbraio 2017;

⁹ Si veda G. CARVALE, *L'European Union (withdrawal) Bill 2017-2019: un test decisivo per la tenuta del governo May*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 2, 2017, pp. 1-3 e 6-9. Sia consentito il rinvio anche a F. SAVASTANO, *Si aprono i negoziati dopo l'indebolimento della May*, in *federalismi.it – Osservatorio Brexit*, 25 maggio – 21 giugno 2017.

fase decisiva dei negoziati, quindi di un momento di forte tensione istituzionale da cui emersero l'imposizione parlamentare della richiesta di una proroga a Bruxelles per il raggiungimento di un accordo e l'indizione di nuove elezioni.

In un clima di scarsa stabilità e di una certa confusione, la campagna di Boris Johnson puntò, tra le altre cose, ad evidenziare come molti dei problemi della risoluzione dell'Affaire Brexit fossero legati ad un atteggiamento poco risoluto dell'esecutivo, che soffriva della necessità di doversi confrontare – spesso uscendone sconfitto – in Parlamento per ogni decisione, e che pertanto doveva tornare ad avere strumenti di azione maggiormente efficaci.

L'esito delle elezioni del 2019 fu chiaro, e il mandato che l'elettorato britannico concesse a Johnson e alla nuova linea dei conservatori lo fu altrettanto: portare a termine Brexit, in un modo o nell'altro.

Le elezioni del 2019 segnarono altresì la fine di un mito tutto continentale, ossia della percezione sbagliata di una perdurante divisione della società britannica tra *brexiters* e *leavers*¹⁰. Basti pensare che nessun partito, neanche i laburisti di Corbyn, si pose come campione del “grande passo indietro”: le proposte elettorali riguardavano i modi in cui poter concludere il processo che però non era messo in discussione.

L'operazione Johnson ebbe senz'altro successo: prima era stato nominato Primo Ministro, poi si era posto in contrapposizione al Parlamento, dunque aveva indetto nuove elezioni e le aveva vinte e infine, con la nuova maggioranza, è riuscito a far approvare *last minute* un nuovo accordo definitivo che consentiva la fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea il 31 gennaio 2020.

Una vittoria politica per Johnson cui fece da corollario il contestuale *EU Withdrawal Act (2020)*. Se, infatti, già il *Withdrawal Act* del 2018 aveva configurato la nascita di una nuova categoria di fonti del diritto – le *retained EU laws* – e aveva conferito al Governo la competenza ad occuparsi di trasformare il diritto europeo in diritto interno, il testo del 2020 ha semplificato ulteriormente questa prerogativa governativa, rendendo più agile e veloce l'intervento normativo e, dunque, più agile e veloce la possibilità del Governo di esercitare la funzione legislativa.

2. Il Governo di Sua Maestà tra Brexit e pandemia

In questo nuovo quadro, si inserisce un fattore di cui non si può non tener conto, quello della pandemia. Un po' ovunque, come sappiamo, la necessità di adottare misure di contrasto alla diffusione del Covid 19 ha visto i governi svolgere un ruolo da protagonista. La quantità e la qualità delle deleghe ricevute in favore del Governo è dunque aumentata anche in ragione dell'emergenza sanitaria, che si è andata a

¹⁰ Si veda C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, pp. 18-20.

sommare a quanto già stava accadendo in ragione della necessità di risistemare l'ordinamento britannico in conseguenza di Brexit.

Se, come si è evidenziato, il momento simbolicamente più rilevante del riequilibrio dei poteri tra governo e parlamento era stato il *Fixed Term Act* del 2011, la stessa importanza – simbolica ma anche sostanziale – ha il *Dissolution and Calling of Parliament Act*, con cui si cerca di riassegnare al Primo Ministro i pieni poteri di scioglimento del Parlamento. Un progetto che è stato annunciato in occasione del *Queen's Speech* in cui è stata apertamente dichiarata l'intenzione di spostare l'asse del sistema Westminster nuovamente a favore del Governo e del Primo Ministro.

Ma andiamo per gradi. Il *Fixed Term Act 2011* ridisegnava l'istituto dello scioglimento anticipato della Camera, limitandolo a due sole ipotesi: in primo luogo, le elezioni anticipate potevano aversi con un voto a maggioranza di due terzi della House of Commons¹¹; la seconda fattispecie invece consisteva in un voto di sfiducia a maggioranza semplice nei confronti del Governo¹², che non fosse seguito nei 14 giorni successivi dall'approvazione di una nuova mozione di fiducia¹³. Il *Fixed Term Act* proseguiva poi chiarendo come non esistessero altre ipotesi di scioglimento anticipato.

Si trattava di un radicale cambiamento di uno dei capisaldi del modello Westminster: il Primo Ministro perdeva infatti la possibilità di sciogliere autonomamente il Parlamento. Per avere elezioni anticipate, dunque, bisogna perdere la fiducia della Camera dei Comuni: se con un voto schiacciante, si va direttamente al voto, se con una maggioranza più debole, si innesca un meccanismo di simil sfiducia costruttiva, per cui si configura un tempo di 14 giorni per la formazione di un nuovo Governo capace di godere della fiducia parlamentare. Fiducia, peraltro, che vedeva cambiare anch'essa profondamente i propri connotati nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, vivendo una forma di "tipizzazione" non propria del modello Westminster¹⁴.

Nella prassi, comunque, un Primo Ministro potrebbe comunque chiedere alla propria maggioranza di farsi sfiduciare ("sfiducia apparente") o concordare con l'opposizione parlamentare lo scioglimento e il ritorno alle urne, come accaduto nel caso di Theresa May¹⁵.

In occasione del Queen's Speech del 2021, il Governo ha reso nota la volontà di eliminare le disposizioni del *Fixed Term Parliament Act 2011* per il tramite dell'introduzione del *Dissolution and Calling of Parliament Act*, che è stato poi effettivamente discusso in prima lettura nella House of Commons il 12 maggio 2021

¹¹ Nello specifico, il Parlamento avrebbe dovuto votare una mozione recante le parole «*that there shall be an early parliamentary general election*».

¹² Recante le parole «*that this House has no confidence in Her Majesty's Government*».

¹³ Recante le parole «*that this House has confidence in Her Majesty's Government*».

¹⁴ Cfr. O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, pp. 823-827.

¹⁵ Sul punto si veda F. ROSA, *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2017, pp. 3-5.

e ha ricevuto il *Royal Assent* il 24 marzo 2022. Il disegno di legge prevede l'abrogazione del FTPA 2011, la reviviscenza del *prerogative power* della Regina di sciogliere le Camere su proposta del Primo Ministro e una clausola di esclusione che non consente l'intervento la giustiziabilità dell'esercizio della prerogativa regia di scioglimento. L'atto ha sollevato non poche perplessità dal punto di vista giuridico: la *ouster clause* nei confronti del potere giudiziario è stata ritenuta soprattutto inutile, in quanto riferita ad una prassi mai verificatasi nella storia del Regno ma, soprattutto, la dottrina ha manifestato diverse perplessità circa la possibilità per una legge di disporre la reviviscenza di una prerogativa regia¹⁶.

Il dato rilevante è comunque costituito dall'intenzione di ripristinare il modello Westminster originario, riportando il Primo Ministro al centro di un sistema da ricondurre alla sua tradizionale flessibilità.

In questo contesto, la pandemia ha rappresentato un'ulteriore spinta al processo¹⁷: la necessità di adottare decisioni tempestive ha spinto il Parlamento a conferire al Governo, tramite il *Coronavirus Act 2020*, ampi poteri delegati, connessi a temi rilevanti quali i diritti individuali e le libertà dei cittadini. Il tutto peraltro con una procedura emergenziale rapida e con la previsione di un controllo parlamentare molto blando. Il Governo ha dunque potuto/dovuto approfittare dell'emergenza, della necessità di adottare un numero molto elevato di atti – peraltro spesso ravvicinati e talvolta necessariamente contraddittori tra loro – e di un Parlamento che si riuniva poco e non al completo, in ragione delle norme sul distanziamento, per potersi riacquisire un peso rispetto ai Comuni che le sentenze Miller sembravano avergli precluso.

Dunque, ampio utilizzo di poteri delegati, scarso coinvolgimento del Parlamento (sia nella fase decisionale che in quella di controllo), reviviscenza di importanti *prerogative powers* sono gli strumenti attraverso i quali si concretizza il tentativo di ricentralizzare il sistema costituzionale, ripristinando i caratteri tradizionali del modello Westminster.

3. Brexit e devolution

La situazione dei rapporti con le autonomie devolute è altro tema di contesto profondamente influenzato dall'abbandono dell'Unione europea¹⁸, che è stato oggetto di attenzione degli studiosi sin dall'attivazione dell'art. 50¹⁹. Si è già detto che prima di Brexit l'Irlanda del Nord non era più un tema da decenni, mentre

¹⁶ Per un'analisi approfondita, si vedano G. CARVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3, 2021, pp. 11-19; F.F. PAGANO, *La "Royal Prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, pp. 85-121.

¹⁷ Sull'impatto della pandemia sul sistema costituzionale britannico si veda L. DELL'ATTI, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide. Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2020, pp. 272-284.

¹⁸ Su tutti, G. CARVALE, *A family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Jovene, Napoli, 2017; B. GUASTAFERRO, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato: il Regno Unito tra Brexit e devolution*, in *DPCE Online*, n. 4, 2019, pp. 2807-2821.

¹⁹ G. CARVALE, *Scozia e Irlanda del Nord: la devolution dopo la Brexit*, in *federalismi.it*, n. 16, 2017.

la Scozia aveva sopito ogni velleità indipendentista in ragione dell'esito del referendum del 2014²⁰. Oggi il controverso Protocollo sull'Irlanda del Nord²¹ ha fatto riemergere i contrasti tra Unionisti e Nazionalisti, mentre l'ennesima larga vittoria di Nicola Sturgeon rende sempre più realistica l'ipotesi di un nuovo referendum per l'indipendenza da celebrarsi entro il 2023.

In particolare, la situazione in Irlanda del Nord è politicamente delicata²², anche in ragione delle prossime elezioni che si terranno in Ulster. Il DUP, infatti, non può accettare l'esistenza di un confine *de facto* che separa le due isole e ha dichiarato l'intenzione di eliminare le dogane interne previste dall'Accordo. Da una parte, infatti, è evidente come una frontiera interna al Regno Unito sia contraria ad ogni principio politico *unionista*, dall'altra un cedimento su questo fronte potrebbe facilmente tradursi in un'emorragia di voti in favore del *Sinn Fein*. Nel corso del nono incontro del *Withdrawal Agreement Joint Committee*, tenutosi a Bruxelles il 21 febbraio 2022, il Ministro degli Esteri britannico Liz Truss e il vicepresidente della Commissione europea Maroš Šefčovič hanno affermato che i negoziati proseguiranno e che vi è la determinazione ad affrontare le pendenze della questione nordirlandese, sebbene i colloqui finora non abbiano portato "né una svolta, né una chiusura" e che proseguiranno in modo più "discreto" a causa delle imminenti elezioni in Irlanda del Nord, la cui campagna elettorale durerà dalla fine di marzo al maggio del 2022.²³ Sotto il profilo giuridico, il Protocollo sull'Irlanda del Nord è stato impugnato dinanzi l'Alta Corte di Belfast, che ne ha stabilito la legittimità e la conformità con l'*Act of Union 1800*, poi confermate dalla Corte d'Appello il 14 marzo 2022²⁴.

²⁰ Sul referendum del 2014, si vedano G. CARAVALE, *Il referendum sull'indipendenza scozzese: quali scenari futuri per la devolution britannica?*, in *federalismi.it – Focus Fonti del diritto*, n. 1, 2015, pp. 1-14; E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *federalismi.it*, n. 17, 2014, pp. 1-35; 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.

²¹ Sui cui contenuti vedi E. SPAVENTA, *Il protocollo sull'Irlanda del Nord fra "grazie" e disgrazie*, in *Eurojus*, n. 4, 2021, pp. 110-121.

²² Per una ricostruzione della vicenda storica, politica e giuridica si vedano, inter alia, F. MARONGIU BONAIUTI e F. VERGARA CAFFARELLI, *La Brexit e la questione del confine irlandese*, in *federalismi.it*, n. 24, 2018, pp. 1-34; E. STRADELLA, *L'Irlanda del Nord: lo specchio del centralismo britannico dalla repressione alla Brexit*, in *federalismi.it*, n. 12, 2017, pp. 1-44; G. CARAVALE, *A family of Nations... cit.*, pp. 117-140.

²³ Joint Statement by Vice-President Maroš Šefčovič and the Foreign Secretary of the United Kingdom, the Rt Hon Elizabeth Truss MP, co-Chairs of the Joint Committee of the Withdrawal Agreement, 21 febbraio 2022 - STATEMENT/22/1260

²⁴ La Corte Suprema si è concentrata su cinque questioni contenute nel ricorso *Re Allister*: incompatibilità del Protocollo con l'Articolo VI dell'*Act of Union 1800*; incompatibilità del Protocollo con la sezione 1(1) del *Northern Ireland Act 1998*; eliminazione illegittima della tutela costituzionale sancita dalla sezione 42 del *Northern Ireland Act 1998* come qualificata dalle nuove norme; violazione dell'articolo 3 del Protocollo 1 ("A3P1") della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; violazioni del diritto dell'UE.

In particolare, la Corte ha stabilito che le disposizioni dell'art. VI dell'*Act of Union 1800* devono essere lette alla luce dello EUWA 2018 e che, pertanto, non possono essere considerate con esso incompatibili, né quest'ultimo può essere considerato illegittimo.

Per quel che riguarda il *Northern Ireland Act 1998*, la Court of Appeal ha sottolineato come la fuoriuscita dall'Unione europea non incida sul *Constitutional Statute* nordirlandese e che, pertanto, la decisione di Westminster non può trovare un ostacolo nel *NIA 1998*.

La questione scozzese vive invece un momento diverso. L'indipendenza è un tema che resta vivo nell'agenda politica, così come la determinazione a celebrare un nuovo referendum. Nelle parole dei leader indipendentisti, la questione è comunque rimandata al post-pandemia²⁵ ma questo non sta impedendo al Governo scozzese di continuare ad infoltire il fronte indipendentista (ad esempio con l'accordo con i Verdi) e a rafforzare la diffusione della causa nella comunità internazionale, tramite l'approfondimento di rapporti diplomatici con altri Stati.²⁶

A quanto descritto, sia a valere per la Scozia che per l'Irlanda del Nord, deve aggiungersi il mutato atteggiamento nei confronti delle autonomie che sta palesando il Governo di Boris Johnson. Il tema più importante al momento è costituito dal *Subsidy Control Bill*: si tratta di un disegno di legge volto a ridisegnare la disciplina degli aiuti di Stato nel Regno Unito. Il *Subsidy Control Bill* prevede che la concessione degli aiuti – anche da parte dei Parlamenti devoluti – sia vincolata al rispetto di alcune condizioni fissate dalla legge e, se da una parte prevede che il Governo di Londra possa definire una categoria di “contributi di particolare interesse” che derogano ai principi fissati dalla legge, dall'altra non concede una corrispondente prerogativa ai Governi devoluti.

L'effetto di questa disciplina appare fortemente sbilanciato a danno delle autonomie: se un Governo devoluto, infatti, dovesse decidere di concedere una specifica concessione, il Segretario di Stato da Londra potrebbe opporsi, impedendoglielo sulla base delle ripercussioni che questa potrebbe avere sul mercato interno; nulla potrebbero invece i Governi devoluti (che devono essere consultati, ma il cui parere non è vincolante) in caso di misura adottata dal Segretario di Stato – anche sul loro territorio – che non incontrasse il loro consenso.

Anche la Corte Suprema sta mostrando un orientamento più restrittivo quando si trova dinanzi a questioni inerenti la *devolution*.²⁷

Brexit ha mostrato sin dai suoi primi momenti di poter avere un impatto sulla stabilità della questione nordirlandese e sull'indipendentismo scozzese. Se a questa spinta fa da corollario un atteggiamento centralista da parte del Governo di Londra, poco incline a favorire le istanze delle autonomie devolute, tali processi sono destinati ad evolvere nel corso dei prossimi anni. La pandemia li ha rallentati, se non sospesi, e la situazione internazionale dovuta al conflitto russo-ucraino esploso alla fine del febbraio 2022 potrebbe avere lo stesso effetto. Ma si tratta di nodi destinati a venire al pettine e che costituiranno un

²⁵ G. CARVALE, *Incremento del potere esecutivo e fragilità del Premier: il paradosso del Governo Johnson*, in *Nomos-Le Attualità del diritto*, n. 3, 2021, p. 15.

²⁶ La rete *Scotland House* ha uffici a Londra, Dublino, Bruxelles, Berlino, Parigi, Washington, Ottawa e Pechino tramite i quali cura le iniziative per lo sviluppo di commercio, istruzione e gli eventi culturali. Di recente sono stati istituiti nuovi uffici a Copenaghen e Varsavia.

²⁷ Si veda l'analisi svolta da G. CARVALE, *Incremento del potere esecutivo... cit.*, p. 14 a proposito della pronuncia della Corte Suprema del Regno Unito nel caso *United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill Reference*, con cui due progetti di legge del Parlamento scozzese sono stati bloccati perché al di fuori delle sue competenze.

argomento prioritario nell'agenda di Downing Street. Prima quello nordirlandese, più urgente, ma poi anche, inevitabilmente, quello scozzese.

4. I rapporti internazionali

La Brexit sembrava poter costituire uno spartiacque anche dal punto di vista dei rapporti internazionali del Regno Unito. E così è stato, inevitabilmente, fino allo scoppio della guerra in Ucraina, che ha ridefinito ulteriormente gli equilibri globali.

L'atteggiamento dell'esecutivo britannico nell'immediato post-Brexit può essere valutato prendendo le mosse da un episodio piccolo, ma senz'altro curioso, quello di Jersey²⁸. La vicenda di Jersey è infatti inequivocabilmente la figlia primogenita di Brexit.

L'Accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito è stato raggiunto il 24 dicembre 2020, a una settimana esatta dalla fine del periodo di transizione. Uno dei problemi principali per cui si è arrivati last minute al raggiungimento di un'intesa è stato la regolamentazione della pesca. L'intera rubrica quinta della Parte II del trattato sulle relazioni post-brexit è dedicata a questo tema: l'Unione europea si è impegnata a diminuire del 25% il pescato nelle acque costiere britanniche in 5 anni, terminati i quali negozierà annualmente la quota nell'ambito del "Comitato specializzato della pesca", istituito dall'art. Inst. 2, cap. III dell'Accordo.

Va tenuto presente che il governo di Johnson avrebbe voluto una riduzione pari al 60% in tre anni. Ben lontana dal risultato ottenuto. Questo spiega facilmente perché proprio sulla pesca ha rischiato di saltare l'Accordo e perché si sia arrivati alla firma così tardi, quando ormai il "No-Deal" sembrava inevitabile. E questo spiega anche perché la prima controversia nell'era post-Brexit sia sorta proprio sulla pesca.

La piccola controversia di Jersey nasce in questo modo: il Regno Unito ha sì acconsentito ad una riduzione inferiore a quella che avrebbe auspicato ma ha poi adottato misure restrittive tese a scoraggiare la pesca da parte delle navi europee. Nello specifico, le navi francesi sono state sottoposte ad un irrigidimento dei controlli burocratici che ha seriamente compromesso la possibilità di condurre fruttuosamente l'attività economica cui sono preposte.

Questi controlli sono stati operati sfruttando il possesso dell'isola di Jersey che pur essendo, appunto, un'isola, costituisce una vera e propria enclave in territorio francese, trovandosi a soli 20 km dalla penisola di Cotentin, in Normandia e a più di 160 km dalla più vicina costa britannica.

Una sessantina di barche francesi cui è stato negato il pass per la pesca hanno organizzato una protesta al largo delle coste dell'isola, minacciando di bloccare il porto.

²⁸ Su cui sia consentito rinviare a F. SAVASTANO, *Quattro mesi e sei giorni. Jersey, la prima "crisi" post Brexit*, in *EUblog.eu*, 7 maggio 2021.

Di qui una piccola escalation fatta di minacce (sospendere l'elettricità, che a Jersey arriva dalla Francia), di schermaglie diplomatiche e, infine di “misure precauzionali” che hanno come protagoniste due navi da guerra della Royal Navy e due motovedette della flotta di Parigi.

Ciò che sembrava rilevante non era l'episodio in sé, ma il fatto che si fosse verificato dopo solo poco più di quattro mesi di “nuove relazioni”. La piccola vicenda di Jersey è stata dunque una spia utile a rivelare quale fosse il tipo di atteggiamento che il Regno Unito intendeva assumere nei confronti dei partner europei.

Una “*Global Britain*” slegata dalle catene della debolezza della politica estera dell'Unione europea, capace di dialogare autonomamente con gli Stati Uniti ad ovest e con le potenze del Pacifico ad est: questa era la visione dei Conservatori e l'intento dichiarato di Boris Johnson. Una visione che, se già da subito ha dovuto fronteggiare qualche difficoltà (come il mancato accordo commerciale con il Giappone), oggi potrebbe sgretolarsi di fronte agli effetti della guerra in Ucraina.

Il conflitto che sta spaventando l'Europa in questi giorni ha avuto infatti diversi effetti in termini di equilibri internazionali. Innanzitutto, smentendo alcuni timori diffusi, gli Stati membri dell'Unione europea si sono mostrati molto compatti nella reazione; inoltre, le istituzioni europee sono state il luogo che i Governi degli Stati membri hanno scelto per concordare gli atteggiamenti da assumere, assegnando proprio a tali istituzioni il compito di manifestarli in ambito internazionale.

Un fattore dirimente è rappresentato dalla decisione storica della Germania di tornare ad investire nella difesa. Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, prima per imposizione e poi per scelta, la Germania è sempre rimasta una non-potenza sul piano militare, pur essendo un importante paese dal punto di vista della produzione (ed esportazione) di armi. Il riarmo tedesco apre due scenari, entrambi poco favorevoli alle strategie internazionali del Regno Unito e al suo peso nell'ambito del “blocco occidentale”: da una parte, infatti, una Germania armata avrà un ruolo del tutto diverso in ambito NATO, a scapito proprio di quello oggi ricoperto da Londra; dall'altra, elemento ancor più rilevante, la decisione di Berlino potrebbe rappresentare la spinta decisiva per il processo di creazione di una difesa comune europea²⁹ - prospettata dal Trattato di Maastricht ma la cui attuazione non è mai realmente iniziata – tema di particolare interesse per la Francia, che sta affrontando il suo semestre di presidenza europea.

²⁹ Sul tema, di recente, M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *federalismi.it*, n. 6, 2022, pp. 1-26. Si vedano inoltre J. SCHMIDT, *The European Union and the Use of Force*, Brill, Leiden, 2020; B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, editoriale introduttivo di C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea. Quali prospettive. Atti dell'Incontro internazionale di Studi. Roma, 19 ottobre 2018*, in *federalismi.it*, fascicolo speciale n. 1, 2019; E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Giappichelli, Torino, 2019; M. D'AGOSTINI, *Politica di difesa comune e solidarietà europea. L'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea contro il terrorismo internazionale*, in *federalismi.it – Focus Human Rights*, n. 1, 2016, pp. 1-44.

5. Conclusioni

Il legame tra Brexit, le sue conseguenze e il rafforzamento dell'esecutivo è senz'altro molto forte. Le numerose sconfitte subite da Theresa May in aula ogni qual volta ha portato in Parlamento i risultati dei suoi negoziati con Bruxelles hanno dato all'opinione pubblica britannica un senso di frustrazione. Brexit doveva essere fatta a tutti i costi, eppure non si riusciva a fare perché il Governo non aveva un consenso parlamentare adeguato.

Lo spettro del *no deal* e di una non brillantissima figura sul piano internazionale hanno spaventato i sudditi di Sua Maestà, il cui sentimento è stato correttamente interpretato dalla proposta di Boris Johnson. L'atteggiamento risoluto e risolutore di Johnson incarnava le necessità che i cittadini britannici ritenevano impellenti e la sua ascesa alla carica di Primo Ministro, caratterizzata da un immediato conflitto con il Parlamento, il cui simbolo è stato la vicenda della *prorogation*, è stata premiata con un plebiscito elettorale in occasione delle *General Elections* del 2019.

L'intento di ripristinare il tradizionale modello Westminster, basato su flessibilità della Costituzione e centralità dell'esecutivo, è osteggiato dalle Corti ma sostenuto dall'elettorato e favorito dalle circostanze: prima il protagonismo nella gestione dei negoziati Brexit, poi le *retained EU laws*, infine le emergenze. L'emergenza pandemica ha portato con sé un comprensibilmente significativo incremento delle deleghe al Governo. L'emergenza globale che si sta verificando in ragione dell'aggressione russa all'Ucraina pone gli Stati di fronte alla necessità di operare scelte di politica internazionale in cui i governi sono necessariamente in una posizione di maggior coinvolgimento rispetto ai Parlamenti.

La tendenza al rafforzamento degli esecutivi, del resto, è diffusa nella gran parte degli ordinamenti costituzionali ed è evidente che non ha fatto eccezione quello britannico, la cui prerogativa è stata tradizionalmente proprio quella di concedere al Governo una posizione privilegiata rispetto a quanto accade nelle altre democrazie parlamentari. Una caratteristica che era sensibilmente mutata negli ultimi venti anni.

Il momento, però, è grave.

Brexit è stato un momento di rottura nella storia costituzionale del Regno Unito. Ed è stato in occasione delle due decisioni chiave in merito a Brexit – prima la notifica della volontà di recedere e poi la definizione concreta di un accordo – che l'ordinamento britannico ha ribadito con forza – quasi con orgoglio – il principio cardine della sovranità parlamentare.

La pandemia – si auspica – è entrata nella sua fase conclusiva.

Le prossime sfide del Regno Unito non sono meno impegnative: c'è in gioco il suo ruolo internazionale, in ragione della ridefinizione degli equilibri globali e degli equilibri tra gli Stati occidentali; c'è in gioco la



sua integrità territoriale, in ragione delle questioni scozzese e nordirlandese che, forse ulteriormente rinviate per via dei fatti di guerra, prima o poi si presenteranno in tutta la loro complessità.

Resta da valutare dunque come tali sfide impatteranno sugli equilibri istituzionali interni e se avranno anch'esse un impatto – come hanno avuto le precedenti – sull'ordinamento costituzionale britannico.