



LE CONSEGUENZE COSTITUZIONALI DELLA BREXIT

28 MARZO 2022

L'influenza della Brexit sul programma di riforme del governo Johnson

di Giulia Caravale

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato
Sapienza - Università di Roma



L'influenza della Brexit sul programma di riforme del governo Johnson*

di Giulia Caravale

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Due le tendenze che emergono dal programma del partito conservatore post Brexit: da un canto il rafforzamento dell'esecutivo, dall'altro l'aumento del potere del governo centrale a discapito della *devolution*. Si tratta di obiettivi che il Premier Johnson sta cercando di realizzare attraverso l'introduzione di una serie di riforme che appaiono destinate a ridimensionare il peso di parlamento e corti e ridefinire gli equilibri tra livelli di governo in virtù del "rimpatrio" delle materie provenienti da Bruxelles.

Title: The influence of Brexit on Johnson's reform programme

Abstract [En]: The Conservative party's post-Brexit program aims to strengthen the executive power and to undermine devolution. Boris Johnson's government has used the departure from the EU to achieve his objectives through the introduction of some reforms that are reducing the role of Parliament and Courts. The Government has been accused of using the repatriation of powers from the EU to the UK to erode devolved administrations' competences.

Parole chiave: Brexit, riforme, devolution, governo britannico, Westminster

Keywords: Brexit, reforms, devolution, British government, Westminster

Sommario: 1. Due principali tendenze nel programma di riforme dei conservatori. 2. Il rafforzamento dell'esecutivo. 3. Il neo centralismo di Johnson.

1. Due principali tendenze nel programma di riforme dei conservatori

Non è compito facile riflettere sugli effetti costituzionali della Brexit in primo luogo perché la Brexit si è inserita all'interno di un processo evolutivo della Costituzione e della forma di governo britannica, accelerando, condizionando e guidando alcune tendenze già in atto nel sistema; in secondo luogo perché la definizione di Brexit come "constitutional moment" non deve far pensare solo ad uno specifico evento, l'uscita dall'Unione europea. La Brexit deve essere considerata come un processo che ha plasmato la Costituzione britannica, si è andata ad innestare su altri fattori ed altre riforme, si è sovrapposta a diversi avvenimenti, alcuni dei quali altrettanto epocali come, ad esempio, la gestione della crisi pandemica. Di modo che non è semplice individuare le influenze reciproche, le cause e gli effetti in un intreccio di numerosi fattori. Sono molti, dunque, gli aspetti su cui è necessario soffermarsi, proprio perché la Brexit ha influenzato in modo capillare il funzionamento della forma di governo e della Costituzione britannica

* Articolo sottoposto a referaggio.

e in questo senso possiamo dire che segna uno dei “constitutional moments” di maggior impatto degli ultimi anni.

Non sorprende che il livello di attenzione da parte dei costituzionalisti d’oltremarina sull’attuale “momento costituzionale” sia allora particolarmente alto e trovi espressione anche attraverso l’uso di strumenti nuovi. Lo testimoniano, tra l’altro, l’istituzione dell’*United Kingdom Constitution Monitoring Group*, gruppo indipendente che, a partire dal settembre 2021, pubblicherà ogni sei mesi un rapporto sull’evoluzione costituzionale del Paese¹; l’attivazione, nell’ottobre 2021, da parte del *Public Law Project*, dell’*UK constitutional reform tracker*, proprio al fine di identificare gli eventi di rilevanza costituzionale a partire dalla *premiership* di Johnson; la sollecitazione, proveniente dal *Constitution Committee* dei Lords, di aggiornare il *Cabinet Manual* per tenere conto delle novità introdotte dalla Brexit.

Appare evidente che nel corso del processo di uscita dall’Unione europea è emersa da un canto una nuova vitalità del parlamento, dall’altro un’accelerazione del sentimento autonomista delle nazioni che compongono il Regno. Entrambe queste tendenze sono state e sono attualmente contrastate dal Governo che sembra essersi posto due principali obiettivi, quello del rafforzamento del potere esecutivo e della ridefinizione delle dinamiche tra gli organi costituzionali e l’altro dell’affermazione di un nuovo centralismo statale per arginare la tendenza centrifuga della *devolution*. Si tratta di due obiettivi che possono essere considerati come fili rossi dell’agenda di Governo, perché legano tra loro una molteplicità di azioni, di riforme, di prassi e di interventi. Essi sono stati chiaramente esplicitati nel *manifesto* elettorale del 2019 e riaffermati nel *Queen’s Speech* del maggio 2021, quando la regina Elisabetta ha annunciato, tra l’altro, che “Legislation will be introduced to ... restore the balance of power between the executive, legislature and the courts” e che “my Ministers will promote the strength and integrity of the union”.

Al fine dunque di comprendere l’influenza della Brexit sul programma di riforme dell’attuale governo britannico è opportuno ripercorre questi fili rossi, a partire dal rafforzamento dell’esecutivo.

2. Il rafforzamento dell’esecutivo

Il primo segnale del rafforzamento dell’esecutivo britannico, dopo alcuni anni di debolezza, può essere colto, subito dopo il referendum del 2016, nel fatto che il nuovo governo May, al grido di “Brexit means Brexit”, aveva voluto evidenziare non solo che l’esecutivo era vincolato a dare attuazione al risultato referendario, ma soprattutto che non aveva bisogno dell’assenso del parlamento per raggiungere tale obiettivo. La lettura del risultato referendario come mandato imperativo direttamente rivolto all’esecutivo che il governo May e il governo Johnson hanno proclamato, anche grazie alla familiarizzazione con lo

¹ Il primo, *The Constitution in Review First Report from the United Kingdom Constitution Monitoring Group* è stato pubblicato il 7 settembre 2021.

strumento referendario sperimentata nel Paese nell'ultimo ventennio², non ha avuto la sola conseguenza di presentare come inevitabile l'uscita dall'Unione europea, ma ha avuto anche effetti sulla forma di governo e sui rapporti tra esecutivo, legislativo e corti. E' vero che la sentenza Miller ha cassato l'interpretazione della May e ribadito il ruolo del parlamento e che la ricerca di una *stronger leadership* alle elezioni del 2017 si è rivelata un boomerang per la May e ha portato a più di due anni di governo di minoranza nei quali il parlamento si è dimostrato capace di condizionare l'azione di un esecutivo debole. Tuttavia è innegabile che l'interpretazione del risultato referendario come mandato imperativo ha consentito alla May di opporsi ad un parlamento che nella legislatura 2017-2019 era a maggioranza contrario alla Brexit, e le ha permesso - tutte le volte in cui il suo accordo di recesso è stato bocciato da Westminster – di rivolgersi ai cittadini evidenziando la contrapposizione tra la sovranità popolare, di cui il governo si faceva unico, legittimo portavoce, e la sovranità parlamentare.

Anche se la May non è riuscita a portare a casa il risultato, la sua lettura dell'esecutivo come unico mandatario degli elettori, alla lunga ha rafforzato il ruolo del governo e soprattutto ha favorito l'ascesa della leadership di Johnson, il quale, nell'estate del 2019, si è imposto come il solo ed unico in grado di raggiungere l'obiettivo del *get Brexit done*. Una delle principali conseguenze del referendum Brexit è stata, quindi, proprio l'elezione di Johnson a leader del partito conservatore. Con ogni probabilità – anche se la storia non si fa con i se - senza la Brexit e senza questa contrapposizione con il parlamento, Johnson non avrebbe avuto le stesse *chances* di riuscire. Il legame tra Johnson e Brexit è tale che, secondo alcuni commentatori politici, il suo compito, una volta raggiunta l'uscita dall'Unione europea, dovrebbe essere considerato concluso.

Il nuovo Premier, negli scampoli della legislatura di minoranza, è intervenuto in maniera più aggressiva contro il parlamento con la *prorogation*, poi annullata in via giurisprudenziale, con i tentativi di scioglimento della Camera dei Comuni, con l'espulsione dal gruppo conservatore di molti deputati che avevano votato contro il governo. Ma è solo dopo le elezioni del dicembre 2019, vinte con una maggioranza molto solida dal partito conservatore, che Johnson ha potuto completare la marginalizzazione del parlamento nel processo di uscita dall'Unione. Emblematico in tal senso è l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* che è andato ad integrare e a modificare il *Withdrawal Act* del 2018, la cui approvazione aveva richiesto quasi un anno. La legge del 2018 aveva riconosciuto un ruolo al parlamento, sia attraverso la previsione del *meaningful vote*, rivelatosi prezioso strumento per il rinvio della *Brexit*, sia attraverso l'introduzione di nuove forme di controllo sugli *statutory instruments* emanati dall'esecutivo. L'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, invece, ha abrogato il *meaningful vote* dei Comuni, ha svincolato

² J. W. WARD, *Reasserting the Centre: The Brexit Doctrine and the Imperative Mandate in British Politics*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, 890; S. G. WHITE, *The Referendum in the UK's Constitution: From Parliamentary to Popular Sovereignty?*, in *Parliamentary Affairs*, 2020, 1.

L'accordo di recesso dalle procedure ordinarie previste per la ratifica dei trattati internazionali ed ha attenuato le forme del controllo parlamentare sulle numerose deleghe. Inoltre, la legge del 2020 ha circoscritto il ruolo del parlamento nelle fasi di implementazione del *Brexit process*, eliminando anche la disposizione per cui l'esecutivo avrebbe dovuto periodicamente riferire in parlamento sui progressi nelle trattative.

Il secondo aspetto su cui è necessario soffermarsi per valutare il rafforzamento del potere esecutivo a seguito della Brexit è poi quello della contrazione delle molteplici forme attraverso cui si esercita il controllo parlamentare, il quale costituisce una delle principali fondamenta della forma di governo. Una contrazione che è causata da diversi fattori ad iniziare dall'incremento del potere normativo. La gestione della transizione al di fuori dell'Unione europea ha previsto, infatti, fin dall'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2018*, una delega molto ampia di potere normativo ai ministri, ai quali è stato assegnato il compito di adeguare la normativa vigente di derivazione europea (le c.d. *retained EU laws*) alla nuova realtà. Le deleghe in materia sono, nella maggior parte dei casi, sottoposte ad un limitato controllo parlamentare, come dicevamo ulteriormente ridotto dalla legge del 2020, anche quando prevedono l'abrogazione di fonti primarie. E' certo che le deleghe relative alla Brexit si vanno ad inserire nell'annoso problema che caratterizza il sistema britannico, quello della dilatazione del potere normativo dell'esecutivo e della difficoltà dell'assemblea di esercitare su di esso adeguate forme di controllo. Questo incremento del potere normativo è stato, poi, accentuato dall'emergenza sanitaria, la quale ha comportato – come in tutti i Paesi – il ricorso massiccio del governo al potere di decretazione. Dal 2020 si è assistito, quindi, ad un'ulteriore marginalizzazione del parlamento e della sua capacità di svolgere un appropriato scrutinio sia per il numero sempre crescente di *statutory instruments* emanati, sia per il rallentamento delle attività parlamentari che sono state a lungo condizionate dai protocolli Covid. Già nel giugno 2020, il *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords, aveva denunciato che: “Brexit and COVID-19 place into sharp focus the inadequacies of Parliament's capacity to hold the Government to account”.

Non si tratta solo di un problema quantitativo, ma anche qualitativo dato che gli *statutory instruments* sono andati a disciplinare materie rilevanti e di forte impatto con i diritti dei cittadini, senza limitarsi a fissare dettagli, ma regolando anche aspetti sostanziali.

La marginalizzazione della funzione del controllo parlamentare a causa della Brexit e dell'emergenza pandemica si estende poi pure allo scrutinio sui disegni di legge. La necessità di disciplinare in modo innovativo settori rilevanti nella nuova realtà post Brexit ha determinato la presentazione di un numero consistente di importanti *bills* che, soprattutto ai Comuni, stante la solida maggioranza dei *Tories*, sono stati approvati in tempi rapidi e, secondo le opposizioni, senza adeguate forme di controllo.

Infine, i poteri del parlamento appaiono limitati anche in relazione ai nuovi trattati stipulati dal Regno Unito a seguito della Brexit. Sul punto si ricorda che il *Public Administration and Constitutional Committee*, a partire da marzo 2021, ha avviato un'inchiesta sul tema, sulla scia delle raccomandazioni dell'*House of Lords Constitution Committee* e dell'*European Union Committee*, i quali avevano suggerito di rafforzare le forme di scrutinio parlamentare in materia di ratifica di trattati. Un problema non marginale, come emerge anche dalla stigmatizzazione nei confronti del comportamento del governo espressa, nel mese di aprile 2021, da parte dell'*European Scrutiny Committee* che ha accusato l'esecutivo di non aver fornito adeguate informazioni sull'implementazione dell'accordo di recesso, impedendo così la possibilità di un intervento adeguato da parte del *Joint Committee* appositamente istituito.

Non sorprende, allora, che due Comitati parlamentari dei Lords, il *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*³ e il *Secondary Legislation Scrutiny Committee*⁴, nei rapporti pubblicati a novembre 2021, abbiano entrambi denunciato la minaccia che grava sull' "effective parliamentary scrutiny of legislation" e considerato indispensabile riequilibrare al più presto il rapporto parlamento- governo così segnato da Brexit e pandemia⁵.

Un terzo segnale che contribuisce a rendere sostanziale la tesi del rafforzamento dell'esecutivo può essere colto nell'ampliamento della struttura della pubblica amministrazione determinato dalla Brexit. Si tratta di un incremento che era iniziato già sotto la premiership della May, la quale aveva invertito la tendenza verso la riduzione della spesa pubblica e del personale della pubblica amministrazione, iniziata con la crisi del 2008. Proprio al fine di preparare il Paese ad affrontare l'uscita dall'Europa, in questi anni ha preso il via un processo di aumento del numero dei *civil servants*, soprattutto nei dicasteri che si occupano di Brexit (il numero è stato più che triplicato) e di centralizzazione delle risorse: un ulteriore fattore a favore del potere esecutivo e del ruolo di coordinamento del Premier. Si tratta di una tendenza che è proseguita con Johnson, il quale, subito dopo le elezioni del 2019, grazie alle idee dell'allora fido consigliere Cummings, ha cercato di implementare la funzione del Premier nel coordinamento della macchina governativa, anche attraverso sia l'istituzione di un efficiente "office of the prime minister", sia la fusione di alcuni ministeri, sia la riduzione del numero dei ministri presenti nel Consiglio di Gabinetto. L'obiettivo tuttavia non è stato raggiunto a motivo della crisi sanitaria e della rottura con Cummings.

³ DELEGATED POWERS AND REGULATORY REFORM COMMITTEE, *Democracy Denied? The Urgent Need to Rebalance Power Between Parliament and the Executive*, 24 november 2021.

⁴ Secondary Legislation Scrutiny Committee, *Government by Diktat: a Call to Return Power to Parliament*, 24 November 2021.

⁵ D. HOWARTH, *Westminster versus Whitehall: What the Brexit Debate Revealed about an Unresolved Conflict at the Heart of the British Constitution*, in O. DOYLE, A. MCHARG, J. MURKENS (eds.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions Under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, 217.

Infine, l'incremento del potere dell'esecutivo post Brexit si sta realizzando soprattutto attraverso il pacchetto di riforme volute dal governo conservatore, approvate o attualmente all'esame di Westminster⁶. Tra queste, dobbiamo, in primo luogo, menzionare il *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*, che ha abrogato il *Fixed-term Parliaments Act* del 2011 e ha assegnato di nuovo al Premier il potere di scioglimento anticipato. La legge ha ripristinato lo status quo ante 2011 e restituito al Primo ministro un ampio potere discrezionale, consentendogli di scegliere il momento più opportuno in cui indire nuove elezioni. Non si tratta, certo, di un potere secondario, dato che alcuni studi hanno calcolato che tale scelta è in grado di attribuire al governo in carica un vantaggio elettorale quantificabile nel 6% in più di consensi e nel 12% in più di seggi⁷. La legge, inoltre, ha introdotto una *ouster clause*, per rendere non giustiziabile l'atto dello scioglimento.

Anche se la riforma dell'atto del 2011 era da tempo nell'aria, anche se la sua revisione era stata prevista dalla stessa legge istitutiva, anche se sia i laburisti che i conservatori avevano previsto nei loro programmi elettorali del 2019 la modifica del potere di scioglimento, appare evidente il collegamento tra lo specifico contenuto di questa riforma e la Brexit. Non era così scontato, infatti, che la riforma avrebbe dovuto prevedere un ritorno allo status quo ante, dato che - come era emerso anche dai rapporti dei comitati parlamentari che si sono occupati della questione in questi anni - avrebbe potuto continuare a sottrarre all'Esecutivo l'esercizio di tale potere o comunque riservare ai Comuni un ruolo nella scelta, modificando, ad esempio, la sola maggioranza richiesta per la votazione della mozione di scioglimento. Senza dubbio gli eventi dell'autunno 2019, le difficoltà del governo Johnson di sciogliere la Camera, l'intervento della Corte suprema in materia di *prorogation* hanno condizionato il contenuto della nuova legge. La stessa introduzione della *ouster clause* appare del tutto superflua, per il fatto che mai le Corti si sono spinte a giudicare una scelta, meramente politica, qual è quella della richiesta di uno scioglimento anticipato. L'esclusione della competenza del potere giudiziario in materia potrebbe essere solo considerata come una risposta del Governo alla sentenza Miller 2 - che aveva avuto ad oggetto la *prorogation*, non lo scioglimento - una risposta che sembra voler ridefinire, anche simbolicamente, il rapporto tra governo e corti⁸.

Sempre in tema di rapporto tra governo e corti si ricorda che negli ultimi mesi si è acceso un vivace dibattito in merito alla riforma del *judicial review*, riforma che era stata da molti dipinta come la reazione di

⁶ D. LOCK, T. CHOWDHURY, *Expansions of Executive Power and Weakening of Democratic Safeguards in 2021*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th January 2022.

⁷ P. SCHLEITER, V. BELU, *The Decline of Majoritarianism and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, 36; E. MORGAN-JONES, M. LOVELESS, *Early election Calling and Satisfaction with democracy*, in *Government and Opposition*, 2021, 1.

⁸ Sia consentito sul punto il rinvio a G. CARVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2021.

Johnson alle sentenze della corte suprema durante il processo Brexit. La materia è stata oggetto di approfondita analisi da parte dell'indagine condotta dall'*Independent Review of Administrative Law* (IRAL), presieduta da Lord Faulks, e di una fase di consultazioni da cui è emersa una forte preoccupazione per l'eventuale riduzione del potere di *judicial review*. Per adesso, il *Judicial Review and Courts bill* in discussione in parlamento, a differenza delle aspettative, ha disposto solo una prima e circoscritta revisione della materia, ma non sembra che il governo intenda fermarsi a tale prima revisione.

A questi progetti se ne aggiungono altri il cui comune denominatore sembra essere l'aumento del potere dell'esecutivo senza un adeguato bilanciamento di quello di parlamento o delle corti, come il *Police, Crime Sentencing and Courts bill*, l'*Elections bill*, il *Nationality and Borders bill*, l'*Online Safety bill*.

3. Il neo centralismo di Johnson

Veniamo ora al secondo filo rosso che percorre il disegno politico costituzionale del Premier Johnson, quello del rafforzamento e della difesa dell'Unione a fronte non solo delle note fratture che la Brexit ha comportato a livello territoriale, ma anche del fatto che la gestione della pandemia ha consentito di sperimentare l'impegno contemporaneo di quattro parlamenti e quattro esecutivi nel fronteggiare un nemico comune. Il "four nations approach" nella gestione dell'emergenza ha costituito un banco di prova inedito per sperimentare un approccio "quasi federale" nel funzionamento delle attività dello Stato e permesso una comparazione interna tra l'efficacia delle scelte dei singoli governi o tra il diverso coinvolgimento dei parlamenti nell'assunzione di decisioni delicate e di evidente impatto sulla vita dei cittadini.

Anche in relazione a questo secondo profilo Johnson sta procedendo lungo diverse linee direttive, il cui fine ultimo è quello di contrastare l'acquisizione di ulteriori spazi di autonomia e di invertire la tendenza verso una costante progressione del processo devolutivo che si registra dal 1998. Si tratta di una visione che possiamo definire neo-unionista e che la dottrina ha anche denominato come "hyper-unionism" o "aggressive unilateralism"¹⁰. La Brexit ha offerto un terreno fertile per l'applicazione di questa teoria dato che il rimpatrio delle competenze da Bruxelles a Londra ha dovuto necessariamente comportare una redistribuzione tra centro e periferia.

Diverse, e di differente natura, appaiono le misure messe in campo dal governo, tra cui possiamo ricordare la decisa opposizione alla richiesta avanzata dal governo scozzese di indire un nuovo referendum per l'indipendenza; l'opposizione al protocollo dell'Irlanda del Nord, stilato dallo stesso

⁹ D. LOCK, T. CHOWDHURY, *Expansions of Executive Power and Weakening of Democratic Safeguards in 2021*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17th January 2022.

¹⁰ M. KENNY, J. SHELDON, *When Planets Collide: The British Conservative Party and the Discordant Goals of Delivering Brexit and Preserving the Domestic Union, 2016–2019*, in *Political Studies*, 2020, 1.

Johnson, nel timore che esso possa portare le contee del Nord a sentirsi sempre più legate alla Repubblica irlandese; l'approvazione dell'*UK Internal Market Act 2020*, che ha consentito al governo nazionale di intervenire nelle aree devolute e che è stata approvata con il parere contrario dei parlamenti devoluti; la presentazione del *Subsidy Control Bill*, attualmente in discussione a Westminster, che consente al governo centrale, tramite una nuova regolamentazione degli aiuti di Stato, di intervenire in ambiti riservati alle nazioni devolute; la scelta di introdurre una giornata dedicata a *One Britain One Nation Day* il 25 giugno per celebrare i vantaggi dell'Unione; l'estensione del programma *levelling up* - il cui obiettivo è quello di ridurre le differenze tra le diverse zone del Paese e che inizialmente era stato previsto per la sola Inghilterra - anche a Scozia, Galles e Irlanda del Nord; la volontà di organizzare in modo più capillare l'amministrazione centrale sul territorio; l'abolizione della riforma dell'EVEL nei regolamenti della Camera dei Comuni.

Alcuni di questi temi meritano un approfondimento. Irricevibile da parte del governo britannico è considerata la richiesta scozzese di tenere un nuovo referendum per l'indipendenza. Si tratta di un progetto mai cancellato dall'agenda dello *Scottish National Party*, anche dopo il 2014, e che era tornato alla ribalta a seguito del referendum Brexit. Tuttavia il progetto è stato rinviato alla fine dell'emergenza sanitaria: in particolare, nell'estate del 2021, l'esecutivo scozzese guidato dallo *Scottish National Party* ha sottoscritto con gli *Scottish Greens* un accordo di governo che tra l'altro prevede di tenere, entro il 2023, un nuovo referendum, a condizione che la crisi sanitaria lo consenta. Resta il problema di capire quale potrà essere il percorso dal punto di vista giuridico che potrebbe condurre la Scozia ad indire un nuovo referendum, stante la decisa opposizione del governo conservatore, il quale esclude in modo categorico questa possibilità, evidenziando come l'esperienza del 2014 sia da considerarsi unica almeno per i prossimi decenni. Sulla medesima linea, peraltro, appare anche il partito laburista il quale, seppure favorevole ad aprire il dialogo su possibili ulteriori riforme devolute, è altrettanto impegnato a difendere l'unità e l'indivisibilità del Regno.

L'opposizione del governo Johnson ad un nuovo referendum scozzese non sorprende di certo, mentre risulta apparentemente più complesso decodificare l'atteggiamento di rifiuto dell'esecutivo nei confronti del Protocollo dell'Irlanda del Nord, che era stato sottoscritto dallo stesso Premier e che da lui stesso era stato giudicato, in occasione del dibattito parlamentare del 19 ottobre 2019 quando avrebbe dovuto essere approvato, come "a good arrangement, reconciling the special circumstances in Northern Ireland with the minimum possible bureaucratic consequences". Negli ultimi mesi sono proseguite le trattative per la modifica del Protocollo senza finora giungere ad una soluzione condivisa e più volte è stato prorogato il *grace period* per i controlli sui prodotti freschi di origine animale che dalla Gran Bretagna arrivano in Irlanda

del Nord¹¹. Il giudizio negativo del Premier e di Lord Frost, ministro per la Brexit e responsabile delle trattative fino alle sue dimissioni nel dicembre 2021, sulle conseguenze del Protocollo per l'unità del Paese sembra avvicinare molto l'esecutivo britannico alla posizione degli unionisti, espressa soprattutto dal DUP, il principale partito del governo nord irlandese. Questi ultimi considerano il Protocollo un problema che, fissando di fatto un confine tra Gran Bretagna e Irlanda del Nord, potrebbe favorire l'unificazione dell'isola irlandese. La decisa opposizione del DUP al Protocollo, peraltro, sta mettendo in crisi la tenuta del governo nord irlandese e i rapporti con l'Irlanda, dato che - come segno di protesta - il *First minister* nord irlandese e i ministri del DUP hanno deciso di boicottare la partecipazione agli incontri del *North-South Ministerial Council* il cui obbligo deriva dal *Northern Ireland Act 1998*. Si tratta di una questione molto delicata, su cui già due volte si è pronunciata l'Alta Corte di Belfast giudicando illegittimo il comportamento degli esponenti del DUP.

Il progetto neo unionista del governo trova, poi, attuazione soprattutto attraverso alcune riforme rese necessarie dal rimpatrio delle competenze da Bruxelles e che, come dicevamo, hanno esteso gli ambiti di intervento del centro in settori riservati fino ad ora alle nazioni devolute. Le riforme approvate e quelle in discussione a Westminster hanno accentuato le tensioni intergovernative e hanno visto anche l'intervento delle corti.

Il problema della ridefinizione delle competenze centro-periferia in una realtà post Brexit era esploso fin dalla presentazione dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* a cui si erano opposti i governi scozzese e, in un primo momento, anche gallese. L'opposizione è poi proseguita anche nei confronti dell'*United Kingdom Internal Market Act 2020*, approvato nel dicembre 2020, e del *Subsidy Control bill* attualmente in discussione in parlamento. La legge del 2020 è intervenuta a definire le regole per il mercato interno al fine di evitare che possano sorgere nuove barriere tra le nazioni del Regno e verificarsi conseguenti distorsioni sul mercato. La legge applica al mercato interno i medesimi principi vigenti nel diritto dell'Unione europea, quello del riconoscimento reciproco – secondo il quale se una merce può essere venduta in una parte del Regno potrà essere commercializzata ovunque nel Paese - e della non discriminazione, per cui non si possono favorire beni e servizi di una specifica parte del Regno. Le nazioni devolute si sono opposte alla legge che ritengono possa comportare una imposizione da parte delle istituzioni centrali di standard relativi ai prodotti alimentari, ai beni e ai servizi e, di conseguenza, possa condizionare e comprimere la possibilità delle Assemblee di stabilire proprie regole. Il Governo gallese ha anche presentato un ricorso contro il testo, respinto nell'aprile del 2021; è poi ricorso in appello e la causa sarà discussa nei primi mesi del 2022.

¹¹ Sulla complessa realtà nord irlandese post Brexit O. DOYLE, A. MCHARG, J. MURKENS (eds.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions Under Pressure*, cit.

Analoghe polemiche sta suscitando, poi, il *Subsidy Control Bill*, approvato dai Comuni e attualmente all'esame dei Lords. Il *bill* interviene a disciplinare il settore degli aiuti di Stato nella nuova realtà post Brexit e, come avvenuto con l'*Internal Market Act 2020*, rafforza il ruolo del governo centrale attribuendogli il potere di intervenire in ambiti finora riservati ai governi devoluti, al fine di garantire uniformità e non alterare la libera concorrenza. Il *bill* assegna all'esecutivo un potere di controllo sulle sovvenzioni concesse dagli esecutivi devoluti e attribuisce ai ministri britannici sia il potere di opporsi agli aiuti concessi da una nazione, sia la possibilità di deferire la questione ad un tribunale appositamente costituito. Anche in questo caso i governi di Scozia e Galles hanno espresso la loro contrarietà al testo e hanno ribadito l'accusa secondo cui il governo di Londra sta approfittando della Brexit per riacquisire spazi nei settori devoluti.

Il dibattito su queste leggi ora ricordate ha avuto grande eco, mentre - tra le diverse iniziative dirette ad affermare un nuovo unionismo - una riforma che è passata quasi del tutto inosservata è stata quella dell'abolizione della procedura dell'EVEL nel luglio 2021, che era stata introdotta nei regolamenti della Camera dei Comuni da David Cameron nel 2015. L'EVEL era stata presentata da Cameron come la risposta all'annosa *West Lothian Question*, la "questione inglese", in un quadro territoriale caratterizzato da un incremento di poteri delle nazioni devolute ed era stata legata, infatti, al conferimento di maggiori competenze alla Scozia a seguito del referendum del 2014. La riforma aveva introdotto un complesso meccanismo per il quale, durante la seconda lettura di un disegno di legge ai Comuni, se il testo riguardava la sola Inghilterra (o l'Inghilterra e il Galles), era coinvolto un comitato di cui facevano parte i soli deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi (o eventualmente anche gallesi). L'ultima parola sul testo era comunque riservata all'intera assemblea. La riforma, da un punto di vista pratico, non aveva in alcun modo alterato gli equilibri interni ai Comuni, perché dal 2015 la maggioranza in aula ha sempre coinciso con quella presente tra i soli deputati delle circoscrizioni inglesi. In questi anni di applicazione la procedura EVEL aveva solo reso più complesso il procedimento legislativo, senza fornire una risposta adeguata all'*English question*. Non sorprende particolarmente, allora, la scelta della sua abolizione attraverso una nuova revisione dei regolamenti parlamentari, quanto piuttosto la lettura neo unionista che il governo ha voluto dare a tale riforma. Nel corso del dibattito ai Comuni del 13 luglio 2021 relativo alla modifica regolamentare, il *leader of the House* Jacob Rees-Mogg ha criticato la procedura dell'EVEL perché a suo parere rappresentava una soluzione non adeguata alla questione inglese, ed era anche dannosa per l'unità del Regno. La sua abrogazione, dunque, appariva coerente con il rafforzamento dell'Unione che la *Brexit* aveva contribuito a realizzare. La nuova riforma, dunque, nelle parole di Rees-Mogg "reflects the way in which Brexit has strengthened the Union", poiché l'EVEL "has undermined the role of Parliament as



the Union Parliament in which all parts of the United Kingdom are represented equally”. Una visione coerente con il pensiero dei *Brexiters*, ma che non appare condivisa da Scozia, Galles e Irlanda del Nord. E’ evidente che la contrapposizione tra la visione neo unionista del governo da un canto e le aspirazioni autonomistiche delle nazioni dall’altro, se esacerbate e radicalizzate, potrebbero innescare pericolosi conflitti e mettere a rischio la tenuta territoriale del Paese. L’auspicio, allora, è che l’esecutivo faccia tesoro ed accolga a pieno le raccomandazioni contenute nel rapporto *Respect and Co-operation: Building a Stronger Union for the 21st century* pubblicato dal *Constitution Committee* della Camera dei Lords il 20 gennaio 2022. Un rapporto che si definisce “ottimistico” per il futuro dell’unione del Regno, ma che al contempo sottolinea le criticità e le sfide che l’attendono e che potranno essere affrontate solo attraverso una più attiva e significativa cooperazione intergovernativa e interparlamentare. Sono indicazioni senz’altro preziose che aiutano ad illuminare la strada da percorrere affinché, nella realtà post Brexit, l’assetto territoriale del Regno si mantenga integro. “After the challenges of Brexit and COVID-19 we believe there is a clear opportunity to reset relationships to achieve a better functioning Union which can keep pace with the rapid changes and the many challenges that confront its nations and regions in the 21st century. A Union which can achieve greater wellbeing and deliver greater resilience across the whole United Kingdom”¹².

¹² HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Respect and Co-operation: Building a Stronger Union for the 21st century*, HL paper 142, 20 January 2022, 109.