



LA “FAGLIA” DELLA BREXIT

di Giulia Caravale*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il referendum. - 3. La campagna referendaria e le polemiche sulla sua conduzione. - 4. Il processo di *exit*. - 5. Il coinvolgimento delle amministrazioni devolute nel processo di uscita dall'Unione Europea. - 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La vittoria del *Leave* con la maggioranza del 51,89% al referendum sulla *Brexit* del 23 giugno rappresenta un evento storico di cui è difficile definire al momento attuale le conseguenze a lungo termine sia sul processo che il Regno Unito dovrà intraprendere per uscire effettivamente dall'Europa, sia in merito al nuovo rapporto che si verrà a delineare tra il Paese e l'Unione. Si conoscono, invece, gli effetti immediati del voto, ad iniziare dalle dimissioni del premier Cameron e dalla sua sostituzione alla guida del partito e del governo conservatore con Theresa May, fino a quel momento ministro degli interni. Il risultato referendario, come noto, ha avuto ripercussioni anche nel partito laburista, dove Jeremy Corbyn è stato sfiduciato dalla maggioranza dei suoi deputati e si è aperta la sfida per la leadership, il cui risultato sarà noto il 24 settembre.

I dati che emergono dall'analisi del voto di giugno mostrano un'affluenza del 72,21%, superiore rispetto alle elezioni politiche del 2015 (66,4%), e profonde divisioni nel Paese di tipo sia territoriale, sia generazionale, sia culturale. Il referendum non ha mostrato solo una frattura tra coloro che sono favorevoli o contrari all'Europa, ma anche tra ricchi e poveri, Londra e il resto dell'Inghilterra, Scozia e Irlanda del Nord da

* Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – Dipartimento di Scienze politiche, Università di Roma “Sapienza”.

un canto e Inghilterra e Galles dall'altro, nonni e nipoti, *élites* e classi popolari. Tali divisioni, peraltro, sembrano ritrovarsi anche all'interno dei partiti politici¹.

2. Il referendum

L'idea di un referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea non è una novità: come noto esso era stato promesso da Cameron dietro insistenza degli euroscettici del suo partito nello *Speech* all'agenzia di stampa Bloomberg nel gennaio 2013, quando il premier si era impegnato, in caso di vittoria alle elezioni del 2015, a rinegoziare e ridefinire il rapporto del Regno Unito con l'Europa e a tenere entro il 2017 un referendum sulla permanenza nell'Unione. Probabilmente all'epoca Cameron non aveva alcuna certezza sul risultato elettorale del 2015 e riteneva plausibile l'ipotesi di proseguire la coalizione con i liberal democratici, i quali avrebbero continuato ad impedire l'indizione del referendum. L'impegno referendario era stato poi ribadito nella campagna elettorale per il rinnovo della Camera dei Comuni del 2015, anche al fine di sottrarre voti all'UKIP, il quale, alle elezioni europee del 2014, era risultato il primo partito.

Bisogna ricordare che, sin dalla sua elezione a leader del partito nel 2005, Cameron aveva subito forti pressioni da parte dell'ala euroscettica dei conservatori, al punto che il suo successo si era sostanzialmente basato sul sostegno di quest'ultima verso cui Cameron si era impegnato a fare uscire i *tories* dal PPE. Peraltro - sia come leader dell'opposizione, sia nei cinque anni di governo di coalizione - Cameron, anche al fine di cavalcare l'onda euroscettica dell'opinione pubblica e della stampa britannica, aveva espresso più volte il suo disaccordo nei confronti della politica europea e di fastidio nei confronti dell'ingerenza dell'Unione negli affari interni. Rientra, poi, nel quadro del

¹B. Caravita, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, 13/2016; C. Curti Gialdino, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 13/2016; E. Palici di Suni, *I britannici hanno detto sì alla Brexit: uno choc per l'Europa?*, in DPCE online 2016, 2; F. Savastano, *Brexit. Un'analisi del voto*, in *Federalismi.it*, 13/2016.

diffuso sentimento di euroscetticismo anche il progetto di modifica dello *Human Rights Act 1998* e della sua sostituzione con un *British Bill of Rights*².

Dopo la vittoria alle elezioni della Camera dei Comuni del maggio 2015 Cameron si è mosso lungo due direttrici: da un canto ha presentato ai Comuni l'*European Union Referendum Bill* per disciplinare le regole relative al referendum, la campagna referendaria e il quesito referendario, dall'altro ha intrapreso una serie di colloqui bilaterali con gli altri capi di governo europei per trovare un accordo su un nuovo *status* del Regno Unito in Europa.

In relazione al primo aspetto si ricorda che la legge approvata nel dicembre 2015, seguendo le indicazioni dell'*Electoral Commission*, ha definito in questi termini il testo del quesito referendario: "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?". Così i cittadini hanno dovuto decidere tra: "Remain a member of the European Union" oppure "Leave the European Union". La legge non ha fissato il *quorum* per la validità del voto, né una soglia minima di voti favorevoli, non ha richiesto il raggiungimento di una "doppia maggioranza", quella dell'intero Regno e delle quattro nazioni che lo compongono, come avrebbero voluto gli Scozzesi, né, tanto meno, ha introdotto la necessità di una doppia consultazione per rendere valido il referendum. La legge non ha nemmeno specificato se governo e parlamento fossero vincolati al rispetto del risultato referendario, né previsto modalità e tempistiche necessarie per la sua attuazione³. Tutte norme, queste, che avrebbero potuto (e – forse - dovuto) essere presenti nel testo legislativo, data la rilevanza costituzionale del tema trattato e che sarebbero risultate molto utili nell'attuale fase di transizione. Si è trattato quindi di un referendum meramente "advisory", formalmente privo di conseguenze giuridiche, ma di estrema rilevanza politica.

Per quanto riguarda il secondo aspetto – quello del nuovo rapporto con l'Europa - Cameron, nel febbraio 2016, era riuscito ad ottenere dall'Unione gran parte di quanto

² Per quanto riguarda, invece, il progetto di *British Bill of Rights* questo era presente nel manifesto del partito alle elezioni del 2015 e nel discorso della Regina del maggio 2016 è stato previsto di aprire una fase consultiva in materia. Theresa May già in passato si è espressa in modo favorevole alla modifica dello *Human Rights Act*.

I detrattori del premier hanno affermato che l'atteggiamento euroscettico mostrato in questi anni ha finito per renderlo poco credibile come principale sostenitore della campagna per il *Remain*.

³ R. Gordon, R. Moffatt, *Brexit: The Immediate Legal Consequences*, The Constitution Society, 2016, 13.

richiesto nella lettera inviata a Tusk nel novembre 2015⁴. La visione dell'Europa di Cameron e del ruolo del Regno Unito al suo interno era stata chiaramente illustrata dal premier fin dal 2013 e si muoveva sui famosi cinque punti enunciati a Bloomberg (competitività, flessibilità, maggior potere agli Stati membri, democratizzazione, equità)⁵. L'accordo raggiunto nel mese di febbraio⁶ ha riguardato la competitività, la *governance* economica, la sovranità, la libera circolazione ed i benefici sociali: esso prevedeva il mantenimento dello *status* particolare di cui il Regno Unito già godeva grazie ai quattro *opt out*, aggiungendo comunque altre condizioni. In materia economica, ad esempio, Cameron aveva ottenuto la conferma del mantenimento di un'Europa a più valute che non discriminasse le economie degli Stati non appartenenti all'eurozona. In materia di immigrazione interna all'Unione, poi, era stato riconosciuto al Regno Unito la possibilità di concedere il diritto di accesso ai servizi del *welfare* ai soli cittadini comunitari risiedenti nel Paese da almeno quattro anni. Per quanto riguarda il tema della sovranità, particolarmente cara ai *Brexiters*, il Paese era stato svincolato dall'impegno, stabilito nei Trattati, di collaborare ad una "ever closer union" ed il premier era riuscito ad ottenere, ancorché in modo parziale, che venisse aumentato il ruolo dei parlamenti nazionali nei processi decisionali europei⁷.

4 Sul punto sia consentito rinviare a G. Caravale, "With them" o "of them": il dilemma di David Cameron, in *Federalismi.it*, 23/2015.

5 C. Martinelli, *Il referendum brexit come «asso nella manica» di Cameron nel negoziato con l'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali* 1/2016, 11.

6 L'accordo raggiunto il 19 febbraio dal Consiglio europeo si componeva di sette documenti: una Decisione e una Dichiarazione dei Capi di Stato e di governo e cinque Dichiarazioni. Dottrina e commentatori politici avevano anche discusso in merito alla natura di tali atti, chiedendosi in particolare se essi fossero vincolanti al pari di un trattato internazionale, ritenendo che la Decisione dei Capi di Stato e di governo era vincolante per il diritto internazionale, essenzialmente perché le parti la consideravano tale. Pertanto essa avrebbe vincolato i governi degli Stati membri, ma non le istituzioni europee.

7 La richiesta di Cameron si basava anche su quanto proposto nel 2014 dal rapporto pubblicato dalla Camera dei Lords sul ruolo dei parlamenti nazionali (European Union Committee, *The Role of National Parliaments in the European Union*, 9th Report, Session 2013–14, HL Paper 151). Rispetto a quest'ultimo Cameron aveva anche proposto 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. Era stata ipotizzata una nuova procedura che avrebbe concesso 12 settimane di tempo alle singole assemblee per formulare un parere motivato (*reasoned opinion*) nell'ipotesi in cui si fosse ritenuto che il progetto violasse il principio di sussidiarietà. Se tale *reasoned opinion* avesse avuto il sostegno di più del 55% dei voti assegnati ai parlamenti nazionali (vale a dire 16 Paesi), si sarebbe svolta una "comprehensive discussion on these opinions" nell'ambito del Consiglio. Tale richiesta era stata accolta solo parzialmente dall'accordo di febbraio che non aveva voluto attribuire ai parlamenti un potere di veto, ma solo uno strumento più efficace rispetto all'attuale cartellino giallo.

3. La campagna referendaria e le polemiche sulla sua conduzione

L'accordo raggiunto nel mese di febbraio⁸ ha costituito la base della campagna governativa a favore del *Remain*. Esso rappresentava per il Regno Unito una buona soluzione per rimanere all'interno dell'Unione, con uno *status* particolare. Tuttavia nel corso della campagna referendaria il contenuto di tale accordo non è stato oggetto di adeguata considerazione nemmeno da parte dei sostenitori del *Remain*: entrambi gli schieramenti hanno, infatti, finito per affidarsi a slogan ad effetto, a scenari apocalittici che si sarebbero aperti in caso di vittoria degli avversari, o a presentare previsioni economiche fondate su dati non sempre affidabili, senza illustrare e discutere nel merito il significato del *new settlement* del Regno Unito in Europa⁹.

Nel mese di aprile l'*Electoral Commission* aveva definito i due gruppi ufficiali che potevano partecipare alla campagna referendaria, rispettando il tetto massimo di 7 milioni di sterline previsto per le spese di propaganda: *Vote leave, take control* a favore dell'uscita e al *take control* della sovranità nazionale e *Britain stronger in Europe*, per la permanenza nell'Unione.

Uno degli aspetti più emblematici della campagna referendaria è costituito senza dubbio dal carattere trasversale dei due schieramenti, caratteristica che ha avuto la conseguenza di evidenziare e di esasperare le fratture interne sia al partito conservatore che a quello laburista e di dar vita a forme di collaborazione normalmente impensabili tra gli esponenti dei diversi partiti. Al termine dei dibattiti svoltisi durante la campagna i commentatori politici hanno messo in evidenza più gli scontri tra gli esponenti dello stesso partito che quelli tra *Leavers* e *Remainers*.

Si deve ricordare, comunque, che né i laburisti né i conservatori al loro interno hanno mai avuto una visione omogenea sull'Europa: come noto la legge del 1972, proposta dal governo conservatore Heath, era stata approvata con il voto favorevole di

⁸C. Curti Gialdino, *Oltre la Brexit...*, cit.

⁹ Molto incisivo, invece, il dibattito dottrinario. Tra i principali contributi si ricordano i lavori contenuti nel numero monografico di *European Public Law* del 2016 che raccoglie le conclusioni dell'incontro tenutosi nel giugno 2014 dietro iniziativa dell'*Institut of European Law* (IEL) e del *Public Law and Human Rights Research Cluster* dell'Università di Birmingham; la pubblicazione curata da P.J. Birkinshaw, A. Biondi (eds), *Britain Alone! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the Eu*, Wolters Kluwer The Netherlands, 2016; gli interventi pubblicati sui principali blog costituzionali britannici.

69 deputati laburisti che non avevano seguito le indicazioni del partito di opporsi al progetto. In occasione, poi, del referendum del 1975, il primo ministro laburista Wilson aveva sospeso sul punto il principio della responsabilità collegiale del governo, proprio per far esprimere liberamente i ministri: questo *agreement to differ* aveva all'epoca evitato la crisi del governo, diviso sul tema europeo¹⁰.

Risulta allora inevitabile che le tensioni della campagna referendaria combattuta anche all'interno dei partiti siano esplose dopo il voto sia tra i conservatori che tra i laburisti. Per quanto riguarda i primi, Cameron, nel mese di gennaio, aveva indirizzato una lettera ai componenti dell'esecutivo per sospendere il principio della responsabilità ministeriale sul referendum. In quell'occasione egli aveva dichiarato che i ministri avrebbero potuto mantenere "a different personal position" rispetto a quella ufficiale del governo schierato sul *Remain*, pur continuando a far parte dello stesso. Tuttavia - come specificato nella lettera - il principio della responsabilità ministeriale era stato sospeso solo sul punto dato che "All other EU or EU-related business, including negotiations in or with all EU institutions and other member states, and debates and votes in Parliament here on EU business, will continue to be subject to the normal rules of collective responsibility and party discipline." All'interno dell'esecutivo 17 ministri si sono schierati con il *Remain*, mentre 5 con il *Leave*¹¹.

La lettera di Cameron non ha evitato il sorgere di profonde tensioni nella convivenza tra le due anime del governo come, ad esempio, quando – in ossequio all'*European Union Referendum Act 2015* – l'esecutivo ha pubblicato alcuni rapporti contenenti informazioni sul significato della *membership* dell'Unione europea (*The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union*, *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, *Rights and obligations of European Union membership*, *The process for withdrawing from the European Union* e *HM Treasury analysis: the long-*

¹⁰ J. O. Frosini, G. Tagiuri, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità economica europea*, in A. Torre, J. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Bari, 2012, 155; M. Purvis, *Debate on 31 January: Prime Minister's Speech on Europe*, House of Lords Library Note, 24 January 2013, LLN 2013/002; N.J. Crowson, *The Conservative Party and European Integration since 1945. At the Heart of Europe?*, Routledge, 2007, 37.

¹¹ Tra i ministri schierati per il *Leave* si ricorda Iain Duncan Smith, Ministro per il Lavoro e le pensioni, il quale nel mese di marzo si è dimesso dall'esecutivo, ufficialmente perché contrario ai tagli alle spese sociali per i disabili previsti nel bilancio presentato dal Cancelliere dello Scacchiere Osborne, ma, secondo molti, per arrecare un danno a Cameron in vista del referendum.

term economic impact of EU membership and the alternatives), rapporti giudicati troppo di parte dai ministri euroscettici. In più di una occasione Michel Gove e Boris Johnson, conservatori esponenti di punta del *Leave*, hanno mosso pesanti accuse al premier, tra cui quella che, in caso di vittoria del *Remain*, non sarebbe riuscito a mantenere l'impegno preso con gli elettori di ridurre i migranti. Diverse critiche sono state mosse anche ai due rapporti presentati dal Ministero del Tesoro sugli effetti dell'uscita dall'Unione, i quali avevano previsto una recessione economica e una riduzione delle prospettive di crescita in caso di vittoria del *Leave*.

Come dicevo, anche il partito laburista è entrato in crisi a seguito del referendum e non solo a motivo delle divisioni sul tema o della scarsa incisività della campagna condotta dal leader, ma anche perché la consultazione ha rappresentato un'occasione per evidenziare ulteriormente il distacco tra i deputati del gruppo e Jeremy Corbyn, eletto poco meno di un anno fa proprio grazie al nuovo meccanismo che ha ridotto il peso dei parlamentari nella scelta del leader. Mentre in occasione del referendum del 1975 i laburisti erano per lo più schierati a favore dell'uscita dalla Cee, e all'epoca Corbyn era stato molto critico nei confronti del modello capitalistico che l'Europa incarnava, questa volta la maggior parte del partito si è espressa a favore del *Remain*, anche se con alcune importanti eccezioni¹².

La crisi e le fratture interne ai due principali partiti sembrano aver avuto anche l'effetto di scalfire ulteriormente il tradizionale funzionamento del modello Westminster, già minato negli ultimi anni da molteplici fattori, tra cui l'allontanamento dal *two party system*. Ne consegue che - dopo il voto - il meccanismo del raccordo governo - parlamento, su cui si fonda il funzionamento della forma di governo britannica, sembra essersi inceppato.

L'exasperazione dei toni della campagna referendaria, culminati nel tragico omicidio della parlamentare laburista Jo Cox, è - secondo alcuni - da attribuire alla natura tipica del referendum, considerato uno strumento che non permette mediazioni e "creates a

¹² Deve essere evidenziato, invece, l'impegno profuso nella campagna dagli *ex premiers* Tony Blair e Gordon Brown il quale ultimo tanto si era speso anche nella campagna referendaria scozzese.

conflict-maximising mechanism that makes it impossible to arrive at decisions in a consensual, rational manner. A referendum forces politicians to present complicated issues in simplistic black and white terms, which obviously rewards populist politics and demagoguery. A referendum is a zero-sum game of winner takes all, no matter how tiny the count is between the winners and losers”¹³.

Profonde critiche nei confronti della conduzione della campagna referendaria sono state mosse in primo luogo dal *Treasury Select Committee* dei Comuni nel rapporto *The economic and financial costs and benefits of the UK's EU membership*, pubblicato il 26 maggio, il quale ha osservato che entrambi gli schieramenti avevano fornito dati non corretti; in secondo luogo dal *Constitution Unit* che ha sollecitato la sottoscrizione di una lettera da parte di 250 accademici attraverso la quale stigmatizzare la bassa qualità del dibattito. In particolare era stato evidenziato come lo schieramento del *Leave* avesse fatto promesse (ad esempio sulla spesa pubblica) come se fosse stata in campagna elettorale, promesse che non sarebbe stato in grado di mantenere. Infine, dall'*Electoral Reform Society* la quale, il 1 settembre, ha pubblicato un rapporto in cui ha criticato la campagna referendaria per essere stata caratterizzata da “glaring democratic deficiencies”¹⁴.

La bassa qualità del dibattito e la disinformazione a cui ha contribuito parte della stampa hanno inevitabilmente condizionato il voto¹⁵. In tema di media deve essere ricordato l'intervento dell'*Independent Press Standards Organisation* (IPSO), l'organismo che deve monitorare la correttezza delle notizie pubblicate, il quale ha emanato sei *complaints* nei confronti di articoli di giornale in materia di referendum perché contenenti informazioni non corrette¹⁶.

¹³J. Zielonka, *Brexit referendum folly*, opendemocracy.net

¹⁴W. Brett, *It's Good To Talk. Doing referendums differently after the EU vote*, Electoral Reform Society, 2016.

¹⁵Z. Goss, A. Renwick, *Fact-Checking and The Eu Referendum*, constitution-unit.com, 23 aug 2016

¹⁶Uno dei *complaints* è stato indirizzato al *Sun* per l'articolo pubblicato il 9 marzo nel quale aveva dichiarato che the “Queen backs Brexit”.

4. Il processo di *exit*

Come dicevo, la prima conseguenza immediata del referendum è stata la sostituzione di David Cameron con Theresa May. Una sostituzione che è avvenuta in tempi più rapidi di quanto preventivato in un primo momento. Secondo le regole dei conservatori, infatti, in caso di vacanza della leadership i deputati selezionano attraverso successive votazioni i due candidati tra cui gli iscritti al partito scelgono poi il leader. Il risultato di tale ballottaggio sarebbe stato comunicato all'inizio di settembre. Ma il ricorso al voto non è stato più necessario, perché l'11 luglio Andrea Leadsom, l'altra candidata alla leadership, ha deciso di ritirarsi dalla sfida e così la May è stata automaticamente nominata. La May, schierata con il *Remain* anche se in modo tiepido, ha formato il suo governo mantenendo un equilibrio tra *Leavers* e *Remainers*. Alcuni commentatori avevano ipotizzato che il nuovo primo ministro avrebbe potuto chiedere lo scioglimento della Camera dei Comuni e un voto anticipato¹⁷. Un'ipotesi, tuttavia, che non è mai apparsa particolarmente percorribile, sia perché le precedenti sostituzioni di primi ministri nel corso della legislatura (da ultimo Thatcher/Major nel 1990 e Blair/Brown nel 2007) sono avvenute semplicemente attraverso il cambiamento alla guida del partito senza ricorrere a nuove elezioni, sia perché il *Fixed-Term Parliament Act 2011* rende più complesso, anche se non impossibile, per il premier ricorrere allo scioglimento anticipato.

Sarà quindi il governo May a traghettare il Regno Unito fuori dall'Europa. Un governo in cui ha trovato spazio Boris Johnson, nominato ministro degli esteri, e dove sono stati istituiti due nuovi ministeri per affrontare la *Brexit*: il *Department for Exiting the European Union*, guidato da David Davis e il *Department for International Trade* guidato da Liam Fox, entrambi sostenitori del *Leave*.

La May ha chiarito fin da subito che “Brexit significa Brexit” e che “Non dovrà esserci alcun tentativo di rimanere all'interno dell'UE o di rientrarci”. Se l'obiettivo è apparentemente chiaro, non lo sono però altrettanto né le procedure che il Regno Unito

¹⁷ Lord Norton, *An Early General Election*, 27 June 2016, nortonview.wordpress.com.

adotterà per dare avvio ai negoziati con l'Unione Europea, né le forme che assumeranno i futuri rapporti tra Regno Unito ed Europa.

Come noto, il recesso trova la sua disciplina nell'articolo 50 del Trattato di Lisbona, il quale specifica che le procedure da seguire dipendono dalle Costituzioni dei diversi Paesi. Lo Stato che desidera recedere dall'Unione deve notificare tale richiesta al Consiglio Europeo il quale, dopo aver discusso gli orientamenti generali, dà inizio ai negoziati. L'accordo di recesso tra lo Stato e l'Unione deve essere approvato dalla maggioranza qualificata del Consiglio europeo (in particolare il 72% dei membri del Consiglio, in rappresentanza del 65% della popolazione europea, dati calcolati sui 27 Stati rimanenti) e dal parlamento europeo. In ogni caso, anche senza il raggiungimento di un accordo entro due anni dalla notifica della richiesta, la *membership* britannica avrebbe comunque fine, a meno che non sia concessa all'unanimità una proroga: ipotesi, questa, che potrebbe allungare di anni le trattative¹⁸. Il Regno Unito non parteciperà alle votazioni del Consiglio in merito alle procedure relative al recesso o alla eventuale concessione di una proroga¹⁹.

Se l'articolo 50 afferma che ogni Stato membro può uscire dall'Unione “in accordante with its own constitutional requirements”²⁰, sono proprio tali “constitutional requirements” su cui non sembra esservi certezza assoluta nel Regno Unito. In assenza di Costituzione scritta o di precedenti in materia si è in questi mesi sviluppato un vivace dibattito che non si limita al rapporto tra Regno Unito e Europa, ma si è esteso ai principi fondamentali della Costituzione britannica. La maggior parte delle interpretazioni dottrinali e politiche ritengono che il potere di attivare l'art. 50 rientri nel potere estero e sia quindi da considerare una prerogativa regia, di fatto esercitata dal governo. Si tratta di una tema che si riallaccia quindi alla più ampia e complessa

¹⁸ Secondo uno studio condotto da *Open Europe* la fase negoziale potrebbe durare dai 4 ai 7 anni (P. Swidlicki, *Would Brexit lead to “up a decade or more of uncertainty”?*, OpenEurope, 29 feb 2016).

¹⁹ C. Curti Gialdino, *Oltre la Brexit...*, cit. 17.

²⁰ Anche la Corte d'appello inglese, nel giudizio sul voto dei residenti all'estero, ha ribadito che la procedura dell'articolo 50 dipende dalle Costituzioni dei singoli stati (T. Hursit, *The Court of Appeal's judgment on expat voting rights demonstrates that the EU has no say in whether, and in what way, the UK leaves*, constitution-unit.com, 26 June 2016).

questione del rapporto tra prerogative regie e leggi e alla possibilità da parte del parlamento e delle corti di intervenire in merito all'esercizio delle prime²¹.

Anche se la materia rientra nel potere estero e, quindi, tra le competenze del governo, il mondo politico e la dottrina discutono sulla necessità o meno di coinvolgere il parlamento nell'attivazione della procedura di recesso. Per quanto riguarda il primo, si deve ricordare che Cameron, subito dopo il risultato referendario, aveva affermato che il parlamento avrebbe dovuto trovare spazio in detta procedura, pur precisando che sarebbe stato compito del suo successore attivare l'articolo 50 e decidere le modalità attraverso cui coinvolgere l'assemblea. Sul punto la May e il suo governo sembrano avere le idee chiare: la procedura non partirà prima della fine del 2016 e l'esecutivo intende farlo senza il preventivo coinvolgimento delle Camere. Il voto del parlamento, la cui maggioranza sia ai Comuni che ai Lords è contraria all'uscita dall'Unione Europea, potrebbe essere, infatti, uno strumento per rinviare *sine die* il processo della *Brexit* o addirittura per condurre ad un secondo referendum o a nuove elezioni²².

Anche la dottrina ha dato diverse letture del tema: alcuni autori, condividendo l'interpretazione del governo, ritengono non necessario il coinvolgimento del parlamento perché si tratta di esercizio di una prerogativa regia; altri giudicano comunque opportuno far partecipare il parlamento fin dal momento dell'attivazione, dato che l'assemblea sarà

²¹ N. Barber, T. Hickman and J. King, *Pulling the Article 50 'Trigger': Parliament's Indispensable Role*, U.K. Const. L. Blog (27th Jun 2016). Come noto il concetto di *prerogative power* è legato al tradizionale ruolo del monarca nell'ordinamento e le prerogative sono i poteri, diritti e immunità che spettano al sovrano in base alla tradizione medievale, accolta dal *common law* e non abrogata dagli *statutes*. Si tratta di poteri ancora molto ampi esercitati di fatto da altri organi, in particolare dall'esecutivo. Tali poteri furono oggetto di studio da parte del governo Brown il quale, nel 2007, presentò alla Camera dei Comuni il *green paper The governance of Britain* che conteneva un pacchetto di riforme costituzionali, destinato a rendere il "power more accountable" e a ridurre i poteri dell'esecutivo, anche attraverso la revisione dei *royal prerogative powers* di fatto esercitati dai ministri mediante una loro definizione in forma legislativa. Il Governo Brown fece approvare nel 2010 il *Constitutional Reform and Governance Act* che tuttavia si limitò a disciplinare in forma legislativa solo alcune delle numerose prerogative regie, in particolare quelle relative alla ratifica dei trattati internazionali. Peraltro, i *prerogative powers* non sono stati considerati giustiziabili, fino alla sentenza della *House of Lords Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* ("GCHQ") del 1985, con la quale è stato stabilito, per la prima volta, che il loro esercizio è suscettibile di *judicial review*.

²² La Baroness Wheatcroft nel corso di un'intervista rilasciata al *Times* nel mese di luglio aveva sostenuto che i Lords avrebbero potuto rinviare la *Brexit* per il tempo necessario all'indizione di un secondo referendum. Si ricorda, inoltre, che per chiarire le procedure in caso di *Brexit* il governo, nel mese di febbraio 2016, aveva pubblicato il documento dal titolo *The process for withdrawing from the European Union*, mentre la Camera dei Lords i rapporti *Leaving the EU: Parliament's Role in the Process*, e House of Lords, European Union Committee, *The process of withdrawing from the European Union*, 11th Report of Session 2015–16HL Paper 138. Il 13 settembre, poi, il *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords ha pubblicato il rapporto *The Invoking of Article 50*, 4th report of session 2016-17 nel quale ha sostenuto la necessità di un coinvolgimento del parlamento nella procedura di recesso.

chiamata in seguito a ratificare i nuovi trattati e ad abrogare molte leggi, ad iniziare dall'*European Communities Act 1972*. Altri, invece, considerano obbligatoria la preventiva autorizzazione da parte delle Camere, perché il referendum aveva un carattere meramente "advisory" ed è compito quindi dell'assemblea dargli effetto attraverso un voto. Alcuni ricordano, poi, che la monarchia costituzionale inglese è fondata sul potere del parlamento e non su quello del governo e ritengono pertanto necessario il coinvolgimento del legislativo. Il fatto che il partito conservatore non abbia previsto nulla nel suo *manifesto* elettorale sul futuro dei rapporti con l'Unione Europea in caso di *Brexit*, secondo alcuni dovrebbe comportare l'obbligo di altre elezioni o, addirittura, di un altro referendum prima della definizione del nuovo *status* del Regno. Un secondo referendum che, a detta di altri, troverebbe la sua legittimazione nello stesso disposto dell'*European Union Act 2011* per il quale ogni modifica degli esistenti trattati deve essere approvata tramite referendum²³.

Secondo David Allen sarebbero addirittura cinque le modalità corrette per l'attivazione dell'art. 50. A suo parere tale iniziativa potrebbe essere intrapresa: 1) da parte del solo premier, 2) da parte del premier e del suo consiglio di Gabinetto, 3) da parte del premier a seguito di una risoluzione del parlamento nel suo complesso, 4) da parte di un atto come un *order in council*, 5) da parte degli organi sopramenzionati con il coinvolgimento o meno delle amministrazioni devolute²⁴.

Tra le tesi e le interpretazioni prospettate dalla dottrina appare maggiormente condivisibile quella di coloro che, pur riconoscendo la materia estera come prerogativa

²³ Tra le opinioni espresse nel dibattito si ricordano: M. Gordon, *Brexit: The Constitutional Necessity of an Early General Election*, in *Uk Const.L. Blog* (6 Jul. 2016); A. Tucker, *Triggering Brexit: A Decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny*, in *U.K. Const. L. Blog* (29th Jun 2016) E. Smith, *What would happen if the government unlawfully Issued an Article 50 Notification without Parliamentary Approval?* In *Uk Const.L. Blog* (30th June 2016); S. Tierney, *Was the Brexit Referendum Democratic?*, in *Uk Const.L. Blog* (25th Jul. 2016); A.L. Young, *Brexit, Article 50 and the "joys" of a flexible, evolving, un-codified constitution*, in *Uk Const.L. Blog* (1 July 2016). M. Elliott, *On Why, as a matter of law, triggering Article 50 does not require Parliament to legislate*, in *publiclawforeveryone.com*; K. Armstrong, *'Push Me, Pull You: Who's Hand on the Article 50 Trigger?'*, in *U.K. Const. L. Blog* (27th Jun 2016); F. C. Mayer, *'Two Years Are Two Tears Are Two Years? When Does the Brexit Countdown Actually Begin?'*, in *U.K. Const. L. Blog* (27th Jun 2016), S. Douglas-Scott, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in *Uk Const.L. Blog* (28th Jun 2016), G. Gee, L. Rubini, M. Trybus, *Leaving the EU? The Legal Impact of 'Brexit' on the United Kingdom*, in *European Public Law* 2016, 51; G. G. Carboni, *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, in *DPCCE online* 2/2016, 12; S. Douglas-Scott, *What does 'Brexit means Brexit' mean (if anything)?*, *constitution-unit.com*, 16 aug 2016; K. Campbell, *Constitutional Discourse Post-referendum: Wherer Are We, and Where Are We Going Next?*, in *Uk Const.L. Blog* (1st Sept. 2016); G. Creelman, *The Relevance of Thoburn to the Article 50 "Trigger" Debate*, in *Uk Const.L. Blog* (6th Sept. 2016).

²⁴ David Allen Green, *Article 50: Where Are We Now?* Jack of Kent Blog, 26 June 2016.

regia, ritengono necessario un coinvolgimento del parlamento fin dalle prime fasi del processo che condurrà alla *Brexit*. E ciò sia perché nel governo parlamentare deve essere il raccordo parlamento governo ad affrontare insieme la responsabilità di tale potere, sia perché il parlamento è coinvolto nella ratifica dei trattati, e quindi il suo voto sarà richiesto per la definizione dei nuovi rapporti con l'Unione, sia perché il parlamento sarà coinvolto nell'abrogazione dell'*European Communities Act 1972*²⁵. A favore di tale interpretazione deve essere ricordata anche la recente prassi in materia di esercizio delle prerogative regie, ad esempio nella gestione del *war power*, prassi che prevede la compartecipazione del parlamento. Si ricorda che l'opposizione dei Comuni all'autorizzazione dell'impiego delle forze armate nella guerra in Siria nell'agosto del 2013 ha bloccato l'intervento dell'esecutivo il quale ritenne opportuno rispettare il volere dell'assemblea.

Al di là degli aspetti meramente formali, il coinvolgimento delle Camere in una delle scelte di maggior impatto costituzionale che il Regno Unito è chiamato ad affrontare risponde anche a criteri di opportunità politica. Secondo N. Barber, T. Hickman e J. King, “Brexit is the most important decision that has faced the United Kingdom in a generation and it has massive constitutional and economic ramifications. In our constitution, Parliament gets to make this decision, not the Prime Minister”²⁶. Del medesimo avviso sono stati anche A. Blick e R. Gordon, i quali hanno criticato la volontà dell'esecutivo di voler utilizzare i *prerogative powers* per l'attivazione dell'art. 50. Essi hanno affermato che “The flexibility of the UK's informal constitutional arrangements has often been viewed as a strength enabling it to adapt to constitutional change incrementally. Yet that flexibility can render these arrangements vulnerable to abuse as lacking mechanisms for identifying and giving effect to principled constitutional change”²⁷. Gli autori considerano un grave errore utilizzare i poteri di prerogativa per trattare una materia di estrema rilevanza costituzionale, un utilizzo che rischia di esporre “our informal constitutional arrangements to the charge that they lack the necessary

²⁵ S. Douglas-Scott, *Brexit, the Referendum ...*, cit.; N. Barber, T. Hickman, J. King, *Pulling ...*, cit.

²⁶ N. Barber, T. Hickman, J. King, *Pulling ...*, cit.

²⁷ A. Blick, R. Gordon, *Using the Prerogative for Major Constitutional Change: The United Kingdom Constitution and Article 50 of the Treaty on European Union*, The Constitution Society, 2016

mechanisms for principled development. Not only that; increasingly such use has the potential to dislocate a relatively fragile set of consensual arrangements without any involvement by Parliament”²⁸.

Il problema della competenza in merito all’attivazione dell’articolo 50 non è l’unico da risolvere: altri devono essere affrontati. Ad esempio non appare chiaro se la procedura di recesso possa essere interrotta una volta avviata, oppure se, di fronte ad un’ipotetica inerzia britannica, sia possibile un intervento terzo. In merito a tale ipotesi M. Elliott ha sostenuto che l’Unione non potrebbe imporre l’attivazione dell’articolo 50 perché si tratta di materia riservata alle istituzioni nazionali²⁹; secondo i servizi giuridici di Bruxelles, invece, il rifiuto di attivazione potrebbe essere considerato come una violazione del principio dello Stato di diritto secondo il disposto dell’articolo 2 TUE e comportare la sospensione dei diritti dello Stato membro, *ex* articolo 7 TUE³⁰. Ci si è interrogati, anche, sulle eventuali strade alternative per uscire dall’Unione rispetto a quella prevista dall’articolo 50: sul punto appare unanime l’idea che un percorso diverso sarebbe da considerare una violazione degli obblighi internazionali del Regno Unito. Infine, non sembra essere ancora chiaro se il Paese, per i futuri rapporti con l’Unione Europea, cercherà di adottare il “modello Norvegia”, con la partecipazione all’area economica di libero scambio, o il “modello Svizzera”, con rapporti bilaterali con l’Unione, o il “modello Canada”, vale a dire quello di un mero accordo commerciale o, infine, un modello inedito. L’assenza nel governo di un chiaro progetto su questo punto è stata contestata dalle opposizioni durante il primo dibattito ai Comuni, svoltosi il 5 settembre, in cui il ministro David Davis ha affrontato l’argomento.

Nel momento in cui scrivo, quindi, appare ancora molto sensibile la distanza tra governo e parlamento sulla materia, una distanza non comune nel Regno Unito, dove il modello Westminster garantisce in genere il sostegno della maggioranza parlamentare all’operato dell’esecutivo. In questa situazione la difficoltà di arrivare a soluzioni politiche

²⁸ A. Blick, R. Gordon, *Using the Prerogative ...*, cit.

²⁹ M. Elliott, *Can the Eu force the UK to trigger the two-year Brexit process?*, publiclawforeveryone.com

³⁰ G. Carullo, *Il paradosso della Brexit: il Regno Unito è al contempo dentro e fuori l’Unione europea*, in *EuroJus.it*, 5/8/2016.

sembra lasciare spazio anche ad un intervento di *judicial review*. A metà ottobre, infatti, la *High Court* si pronuncerà in merito ai diversi ricorsi sottoposti al suo giudizio da alcuni cittadini (primo tra tutti Santos v. Chancellor for the Duchy Lancaster, CO/3281/2016, High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Administrative Court – Jul 19, 2016) i quali affermano l’obbligo di coinvolgere il parlamento e le amministrazioni devolute nell’attivazione dell’art. 50. Tali ricorsi si fondano anche sul fatto che un uso scorretto delle prerogative regie può essere considerato irrazionale e quindi illegittimo. Anche se gli avvocati dell’esecutivo appaiono fiduciosi della lettura dei poteri governativi da loro fornita e del fatto che il potere estero possa essere esercitato in via esclusiva dal governo, senza alcuna violazione dei diritti dei cittadini, anche se, nella storia inglese, sono estremamente rari i casi in cui i cittadini sono riusciti a bloccare una azione governativa attraverso un processo di *judicial review*, appare, comunque, particolarmente rilevante che nel Regno Unito una questione di “conflitto di competenza” tra parlamento e governo possa essere risolta dalle corti e non sul tradizionale piano della politica. Una novità che mette in evidenza lacune nella Costituzione non scritta inglese e che potrebbe inaugurare un inedito funzionamento delle istituzioni. Appare condivisibile, allora, quanto affermato da S. Douglas-Scott, la quale si è chiesta: “Can the British constitution really be fit for purpose if there can be so little certainty over these matters?”³¹.

5. Il coinvolgimento delle amministrazioni devolute nel processo di uscita dall’Unione Europea

Il governo britannico, inoltre, dovrà affrontare il problema del coinvolgimento delle amministrazioni devolute nel processo che condurrà alla *Brexit*. Come dicevo, il referendum ha messo in luce una profonda spaccatura tra le diverse nazioni che compongono il Paese, spaccatura, secondo alcuni, potenzialmente in grado di condurre addirittura alla fine del Regno Unito: mentre, infatti, l’Inghilterra (con l’esclusione di

³¹ S. Douglas-Scott, *What does ‘Brexit ...’*, cit.

Londra) e il Galles hanno votato a maggioranza per il *Leave*, la Scozia e l'Irlanda del Nord si sono chiaramente espresse per il *Remain*.

Da un punto di vista formale la materia estera è gestita in via esclusiva da Londra, ma anche in questo caso è senza dubbio politicamente opportuno, proprio al fine di evitare l'acuirsi delle fratture interne, la partecipazione dei governi devoluti al processo che condurrà alla *Brexit*. Theresa May e il suo governo, pur ribadendo che la questione sarà gestita dal governo centrale, hanno chiarito subito la loro intenzione di coinvolgere le amministrazioni devolute, tanto che la premier ha incontrato, subito dopo la sua nomina, i tre *First Ministers*, mentre il ministro per la *Brexit* David Davis ha confermato che il governo cercherà di avere un "national consensus" sulla materia.

La posizione delle nazioni è diversa: per quanto riguarda la Scozia la Sturgeon ha dichiarato, fin dal suo insediamento nel 2014, che la *Brexit* avrebbe comportato un nuovo referendum per l'indipendenza, impegno inserito anche nel *manifesto* elettorale dello *Scottish National Party* redatto in occasione delle elezioni dell'assemblea di Holyrood del maggio 2016. Il *manifesto* annunciava l'intenzione di richiedere un nuovo referendum nel caso di "significant and material" cambiamenti, tra i quali era esplicitamente indicata l'uscita dall'Ue contro la volontà della maggioranza degli Scozzesi. Così non stupisce la dichiarazione della *First Minister*, all'indomani del voto referendario, secondo cui la Scozia non si riconosceva più nel Regno Unito in cui aveva deciso di rimanere nel 2014 e che non poteva essere costretta ad uscire dall'Europa. Attualmente sembra remota la concreta ipotesi di un secondo referendum sull'indipendenza, ventilata soprattutto sull'onda dell'emotività, anche perché la Sturgeon sa che potrà richiedere una nuova consultazione (sempre che il governo di Londra decida di concederla) solo se sicura di vincere con una forte maggioranza. In proposito, l'esempio del Québec appare emblematico: non si può rischiare di tenere due referendum nel giro di poco tempo sullo stesso argomento, dato che il doppio fallimento in Canada ha avuto la conseguenza di smorzare le istanze autonomistiche e di ridurre il peso politico del partito *québécois* a livello sia provinciale che federale. Peraltro non sarebbe automatico per la Scozia

indipendente rientrare in Europa, come era stato chiarito già al momento del referendum del 2014³².

In Irlanda del Nord lo Sinn Féin, dopo il referendum, ha chiesto una consultazione popolare per la riunificazione dell'Irlanda. La situazione nord irlandese risulta, comunque, sotto molti aspetti diversa da quella scozzese, dato che secondo molti osservatori l'uscita dall'Unione potrebbe rischiare di mettere in serio pericolo il processo di pace e il precario equilibrio tra partiti unionisti e nazionalisti che ha caratterizzato le istituzioni nord irlandesi in questi anni. L'accordo del 1998 si fonda proprio sulla stretta collaborazione tra l'EIRE e il Regno Unito anche nella gestione delle frontiere³³. E proprio su tale questione, a fine agosto, alcuni deputati dell'assemblea nord irlandese hanno deciso di rivolgersi alle corti per un giudizio di *judicial review*.

La necessità di un coinvolgimento delle amministrazioni devolute appare dettata anche dal fatto che la *devolution* ha conosciuto in questi anni un'evoluzione basata sul principio del riconoscimento della specificità delle singole componenti territoriali, un principio che ha ispirato lo *Scotland Act 2016* e il disegno di legge sul Galles in questi mesi in discussione in parlamento. Tale evoluzione sembra indirizzata verso una nuova lettura della sovranità, nella sostanza non più monopolio esclusivo di Westminster, ma di fatto condivisa con le altre assemblee. Interessante appare in proposito l'opinione di J. Murkens secondo il quale: "The devolution arrangements have changed the UK's constitutional settlement. The old Westminster axis of power has become diffuse through power-sharing agreements with Edinburgh, Cardiff, and Belfast. People who voted Leave may 'want their country back', but their country has transformed over the last twenty years"³⁴.

³² R. Hazell, *Will Brexit lead to the break up of the UK?* 24 June 2016.

³³ J. Murkens, *Brexit: The Devolution Dimension*, in *U.K. Const. L. Blog* (28th Jun 2016); B. Walker, *Brexit and Northern Ireland: early indications are that post-Good Friday Agreement relationships will survive quite well* constitution-unit.com, 9 August 2016. Interessanti i rapporti pubblicati sulle conseguenze della *Brexit* sia dall'assemblea nord irlandese (A. Stennett, *The EU referendum and potential implications for Northern Ireland*, Northern Ireland Assembly. Research and Information Service Research Paper, 21 Jan 2016) sia dal *Northern Ireland Affairs Committee* dei Comuni (House of Commons, Northern Ireland Affairs Committee, *Northern Ireland and the EU referendum*, First Report of Session 2016–1, 26 May 2016).

³⁴ J. Murkens, *Brexit: The Devolution Dimension*, in *U.K. Const. L. Blog* (28th Jun 2016)

Negli ultimi mesi si è discusso anche in merito agli strumenti formali a cui la Scozia potrebbe ricorrere per opporsi all'abrogazione dell'*European Communities Act 1972*. Come noto, lo *Scotland Act 2016* ha portato il parlamento e il governo del Regno Unito a riconoscere come permanenti le istituzioni scozzesi (e un'analogia norma è contenuta anche nel disegno di legge attualmente in discussione per il Galles). Ne consegue che Westminster se ha conservato la sua sovranità, in quanto ha mantenuto l'autorità di abolire dette istituzioni, potrà esercitare tale potere solo dopo il voto referendario favorevole da parte del popolo scozzese.

La legge ha poi formalizzato la *legislative consent motion*, la convenzione nata a seguito dello *Scotland Act 1998* il quale aveva ribadito che il parlamento di Londra poteva continuare ad approvare "laws for Scotland". Tale convenzione prevede la votazione di una mozione preventiva da parte di Holyrood ogni volta che Westminster decida di approvare una legge nelle materie scozzesi. L'*Act* del 2016, alla *section 2*, ha formalizzato detta convenzione e limitato la possibilità del parlamento britannico di legiferare sulle *devolved matters* senza l'espreso consenso dell'assemblea di Holyrood.

La formalizzazione della *legislative consent motion* è stata oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina la quale si è chiesta se essa comportasse l'obbligo di coinvolgere il parlamento scozzese nell'abrogazione sia dell'*European Communities Act 1972* sia di tutte le ulteriori leggi necessarie per mantenere in vigore la normativa europea direttamente applicabile in Scozia. Infatti anche se la materia europea, al pari di quella dei diritti umani, è riservata a Londra, il coinvolgimento della Scozia potrebbe essere necessario per il fatto che, in virtù delle leggi istitutive delle assemblee devolute, gli atti dei parlamenti nazionali sono nulli se contrari alla normativa europea e allo *Human Rights Act*. Inoltre il parlamento di Westminster dovrebbe anche eliminare ogni riferimento alla Ue contenuto nelle leggi istitutive della *devolution*, per evitare che le assemblee nazionali continuino – pur essendo fuori dall'Europa - a rispettare l'obbligo di conformare la loro legislazione alla normativa europea, pena la nullità dei loro atti³⁵.

³⁵ S. Douglas-Scott, *Removing references to EU law from the devolution legislation would require the consent of the devolved assemblies*, in constitution-unit.com, 13 june 2016; S. Douglas-Scott, *Brexit, devolution and legislative consent: what if the devolution statutes were left unchanged after Brexit?* in constitution-unit.com, 15 june 2016.

Come dicevo, il problema è stato oggetto di ampia discussione nella dottrina e l'opinione più condivisa appare quella di M. Elliott. A suo giudizio la Scozia non ha alcun potere di bloccare la *Brexit*, dato che il parlamento di Westminster non ha ceduto la sua sovranità dopo la *devolution*. La legge del 2016 – a suo parere – non si applica alle modifiche dei poteri del parlamento scozzese, ma si limita a riconoscere l'esistenza di una convenzione politica da parte di Westminster, senza vincolare il parlamento o modificare lo *status* di mera convenzione della *legislative consent motion*. “In reality, the relevant provision in the 2016 Act is a *law* that *recognises* a *convention*, but, in doing so, the Act does not, through some form of alchemy, *turn* the convention *into* a law..... But as a matter of *law*, neither Scotland nor any of the UK's other constituent nations can stop Brexit from happening”³⁶. Peraltro anche in caso di applicazione della *legislative consent motion* Westminster potrebbe ignorare il voto contrario di Holyrood.

Non tutti, comunque, concordano con Elliott. Alcuni rilevano infatti che non debba essere sottovalutato il rischio di un potenziale ricorso da parte del governo scozzese alla Corte suprema in caso di un suo mancato coinvolgimento nella modifica della legge del 1972, ricorso che potrebbe aprire la strada ad una crisi costituzionale senza precedenti³⁷. Altri, poi, ritengono ormai accolto nel *common law* il principio per cui le leggi istitutive della *devolution* sono considerate come ‘constitutional statutes’ e che di conseguenza queste non possano essere oggetto di abrogazione implicita: qualsiasi modifica di tali atti allora dovrebbe avvenire necessariamente in modo esplicito attraverso una legge che preveda quindi anche il voto favorevole di Holyrood.

Questi ultimi rilievi appaiono particolarmente convincenti in quanto sottolineano la necessità di un coordinamento tra centro e periferia. Un coordinamento che dovrebbe essere l'obiettivo di una politica lungimirante del governo di Londra per conservare quegli equilibri interni alla “family of nations”³⁸ che – in seguito alla *Brexit* - non potranno più contare sulla funzione armonizzatrice tra i diversi livelli di governo svolta

³⁶ M. Elliott, *Brexit. Legally and constitutionally, what now?*, publiclawforeveryone.com; Id., *Can Scotland block Brexit?*, publiclawforeveryone.com. Sul tema delle convenzioni costituzionali J. Jaconelli, *The Nature of Constitutional Convention*, in *Legal Studies 2016*; N. Aroney, *Law and Convention*, in B. Galligan, S. Brenton (eds.), *Constitutional Conventions in Westminster Systems. Controversies Changes and Challenges*, Cambridge University Press, 2015, cap. 2.

³⁷ M. Elliott, *Brexit. Legally and constitutionally...*, cit.

³⁸ J. Murkens, *Brexit: The Devolution...*, cit.

dall'Europa, i cui settori di competenza coincidevano in gran parte con quelli devoluti. Con il pericolo, come è stato evidenziato da Patricia Hogwood, che “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”³⁹.

6. Conclusioni

L'attivazione della procedura prevista dall'art. 50 sarà solo il primo passo di un incerto cammino che dovrà condurre alla rinegoziazione di moltissimi trattati - tra cui quelli che regolano il passaggio di merci, capitali e persone tra Regno Unito e Unione Europea, lo status dei cittadini britannici residenti in Europa e di quelli europei residenti nel Regno Unito, gli accordi commerciali - e anche di leggi, come quelle in materia di asilo, immigrazione, libero commercio, sanità⁴⁰. Questa complessa fase che è stata definita di “domestic disentanglement from EU law” finirà per monopolizzare per molto tempo l'attività del parlamento e del *civil service*⁴¹. Come è stato osservato da A. Renwick: “The task of reviewing 40 years of EU and domestic legislation could take five or ten years. It would make it very difficult for the government to embark on any new policy while it reviews all these old policies”⁴². Né appare possibile, data la diversa natura degli atti attraverso cui si è proceduto a recepire la legislazione europea, limitarsi, come alcuni hanno sostenuto, alla mera abrogazione della legge del 1972, e appare dunque necessario procedere a specifiche abrogazioni di ogni atto⁴³.

D'altro canto, stante la particolare natura dell'ordinamento inglese, ci si dovrà interrogare anche sulla validità dei precedenti che hanno previsto la disapplicazione delle leggi nazionali perché incompatibili con la normativa europea. E in ogni caso resta da

39 P. Hogwood, *From devolution to revolution? Brexit threatens to stir up the UK's regional politics*, <http://blogs.lse.ac.uk/>

40 Vaughne Miller, *Brexit: impact across policy areas*, House of Commons Library, 26 August 2016.

41 Il ministro Davis ha già precisato di avere a disposizione uno staff di 180 esperti a Londra e 120 a Bruxelles.

42 A. Renwick, *The road to Brexit: 16 things you need to know about what will happen if we vote to leave the EU*, constitution-unit.com
43 A. Renwick, *The road to Brexit...*, cit. Si ricorda che nel 2013 era stato presentato un *Private Members' bill*, l'*European Communities Act 1972 (repeal) bill* per l'uscita dall'Europa il quale prevedeva che fosse mantenuta in vigore tutta la legislazione approvata ai sensi della legge del 1972, con la possibilità di abrogarne singole disposizioni attraverso *statutory instruments* sottoposti a controllo delle Camere, disposizione che però sarebbero in evidente contrasto con il divieto noto come *Henry VIII clause*. R. Gordon, R. Moffatt, *Brexit: The Immediate Legal Consequences*, The Constitution Society, 2016, 27.

chiedersi quale evoluzione avrà in futuro il *common law* che in questi anni, pur conservando la propria tradizionale identità⁴⁴, ha necessariamente conosciuto una significativa contaminazione da parte dell'Europa.

In questi mesi i commentatori politici hanno più volte evidenziato come la situazione in cui si è trovato il Regno Unito dopo il referendum sulla *Brexit* abbia assunto i toni della tragedia shakespeariana. Si è attinto all'opera del Bardo per giustificare la considerazione che hanno gli Inglesi della loro unicità rispetto alle altre nazioni, in particolare scomodando il “Riccardo II” dove, nella prima scena del secondo atto, Giovanni di Gand, lo zio del re, definiva l'Inghilterra “questo superbo trono di re, quest'isola scettrata, questa terra di sovrani, questo soglio di Marte, novello Eden, quasi un paradiso, questa fortezza che la natura si è costruita contro ogni contagio o minaccia di guerra, questa razza di uomini fortunati, questo piccolo universo, pietra preziosa incastonata nell'argenteo mare che la difende, quasi come un vallo od un fossato circondano un maniero, contro l'invidia di meno elette nazioni; quest'aiuola beata, questa terra, questo reame d'Inghilterra nutrice e fertile fattrice di grandi monarchi”⁴⁵. Ma i toni shakespeariani sembrano particolarmente evidenti soprattutto nelle faide interne e nelle lotte fratricide presenti nei partiti o in quelle che hanno determinato le fratture generazionali, territoriali e sociali emerse dal voto referendario. Tuttavia, al di là della retorica, bisogna riconoscere che il mondo di adesso poco ha a che fare con l'età shakespeariana e la scelta dei *Brexiters* sembra proiettare il Paese verso un glorioso passato che difficilmente potrà tornare.

Il risultato del referendum sulla *Brexit* ha quindi evidenziato la “faglia” presente nel Paese, il cui movimento corre il rischio di attivarne di nuove e di generare conseguenze difficilmente controllabili e non del tutto prevedibili, quali la definitiva crisi del modello Westminster o la disgregazione del Regno.

⁴⁴ S. Boyron, *The Judiciary's Self-Determination, the Common Law and Constitutional Change*, I *European Public Law* 2016, 165; P.J. Birkinshaw, M. Varney, *Britain Alone Constitutionally: Brexit and Restitutio in Integrum* in P.J. Birkinshaw, A. Biondi, *Britain Alone! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the Eu*, Wolters Kluwer The Netherlands, 2016, 22.

⁴⁵ W. Shakespeare, *Riccardo II*, Garzanti, 1995.