



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

G. BALDINI (a cura di), *La Gran Bretagna dopo la Brexit*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 302.

**I**l volume curato da Gianfranco Baldini, con il contributo di autorevoli osservatori politici italiani e inglesi, si pone l'obiettivo di analizzare il tema della Brexit come punto cardine attorno al quale articolare una più vasta riflessione sui principali elementi di cambiamento sociale e politico che attraversano oggi la Gran Bretagna, oltre ad affrontare alcuni nodi cruciali che interessano la Brexit più da vicino.

Dopo la vittoria del *Leave*, come spiega il Curatore, sono emerse con maggiore evidenza “diverse tensioni – spesso sovrapposte – che la democrazia britannica era riuscita a contenere negli ultimi anni, rispettivamente sul governo del territorio, la rappresentanza e l'organizzazione dei partiti” (p. 7). Bisogna notare che si tratta di tensioni venute a consolidarsi nel corso del tempo, tra cui la questione scozzese, già al centro del dibattito politico in occasione del referendum sull'indipendenza del 2014, poi culminata nelle elezioni del 2015 con l'ingresso dei membri dello *Scottish National Party* a Westminster e, infine, tornata alla ribalta in maniera eclatante subito dopo il referendum; oppure i problemi relativi alla rappresentanza politica, strettamente connessi alle dinamiche di un sistema elettorale maggioritario fortemente selettivo, che ha contribuito a “deformare” il consenso elettorale dei partiti britannici; infine, si rilevi la questione dell'euroscetticismo, che ha da sempre caratterizzato l'identità britannica, “racchiusa in un non ben attribuito slogan: «Nebbia fitta sulla Manica. Continente isolato»” (p. 15), e con cui si intrecciano fattori di carattere storico, geografico, economico, oltre al ruolo giocato dalla stampa inglese nell'alimentare l'euroscetticismo latente.

Questi, dunque, i temi di grande attualità che investono la democrazia d'oltremarica e che vengono sviluppati nelle tre diverse parti in cui è suddiviso il volume, rispettivamente dedicate all'analisi delle elezioni del 2015 e alle loro conseguenze;

all'osservazione delle dinamiche interne ai partiti politici protagonisti delle ultime *General Election* e della campagna referendaria del 2016; all'individuazione delle cause di lungo e breve periodo per comprendere come si è arrivati al voto del 23 giugno, foriero di profonda incertezza per ciò che riguarda gli sviluppi futuri del sistema politico britannico e i rapporti del Paese con l'Unione Europea.

La prima parte si apre con un approfondimento di Andrea Pareschi volto ad analizzare l'esperienza dell'inedita coalizione di governo del 2010, guidata dalla leadership duale Cameron-Clegg, dimostratasi in grado di durare fino alla scadenza naturale della legislatura, grazie alla predisposizione di opportuni meccanismi, tanto istituzionali quanto informali, di risoluzione dei disaccordi tra i due *coalition partner*. L'esperienza del Governo di coalizione si rivela di particolare importanza soprattutto per quanto riguarda l'esame delle politiche pubbliche da esso realizzate. In particolare, l'Autore focalizza l'attenzione su quelle che definisce "*valence issues*", cioè quelle "aree di policy in cui, per una parte preponderante dei cittadini, a fare la differenza tra i partiti non sono le loro divergenze ideologiche in materia (specie se dubbie o ridotte), bensì il grado di affidabilità e competenza attribuito a ciascuno di essi" (p. 30). Tra queste vengono annoverate l'economia, la sanità pubblica e l'immigrazione. Di particolare interesse risultano le valutazioni che l'opinione pubblica ha espresso nei confronti dei partiti politici nel maggio 2015, in relazione all'implementazione delle riforme varate in quei settori considerati cruciali per l'elettorato e suscettibili di determinarne il voto. Pertanto, è emerso che l'operato dei Conservatori, e quindi della coalizione nel suo complesso, è stato apprezzato in materia di politica economica, i Laburisti hanno invece mantenuto il loro tradizionale predominio nella materia sanitaria, mentre il consenso dello Ukip è avanzato sulla questione dell'immigrazione, a cui è stata collegata quella dell'appartenenza all'Unione Europea. Inoltre, l'Autore rileva che l'elettorato non ha riservato particolare attenzione alle pur importanti riforme di rango costituzionale, neppure a quella del welfare, introdotte dal Governo di coalizione. Queste rientrano tra quelle *issues* che hanno registrato un impatto profondo sul funzionamento stesso della forma di governo, senza limitarsi a modifiche marginali, come il *Fixed Term Parliaments Act* del 2011, provvedimento che ha "neutralizzato" il potere del Primo Ministro di sciogliere anticipatamente i Comuni, rimettendo la decisione alla *House of Commons* e contribuendo così a ridimensionare la posizione egemone del Premier.

La ripristinata credibilità che i Conservatori hanno guadagnato sul piano economico dopo l'esperienza della coalizione del 2010, si è accompagnata a un netto ridimensionamento dei Liberal democratici in occasione delle elezioni del 2015, analizzate nel secondo capitolo (di Gianfranco Baldini) seguendo il filo rosso della comparazione, tanto sul profilo diacronico (la storia elettorale del Paese dal 1945 ad oggi), quanto su quello sincronico (il confronto con altre democrazie europee). Su queste basi, Baldini procede ad osservare, innanzitutto, il problema del sistema

elettorale maggioritario, particolarmente disrappresentativo per quei partiti privi di bacini elettorali territorialmente concentrati (come lo Ukip, che ha conquistato un solo seggio con quattro milioni di voti, anche se tale svantaggio elettorale non vale a decifrare adeguatamente la vittoria della campagna del *Leave*).

Sulle elezioni del 2015 si misurano, inoltre, gli aspetti legati alla partecipazione elettorale nelle sue componenti geografica e sociologica, alla vittoria conservatrice unita all'*exploit* dei due partiti anti-establishment, cioè Snp e Ukip, tenendo presente i problemi che ne conseguono per la rappresentanza (per cui il primo è un partito avvantaggiato dalle dinamiche del sistema elettorale, l'altro ne risulta colpito per la diversa distribuzione geografica dei seggi di cui si è detto), e infine al rapporto tra democrazia e competizione, tema di centrale interesse nella letteratura politologica.

L'analisi delle elezioni del 2015 prosegue nel terzo capitolo (di Cristian Vaccari) con un *focus* sulla campagna elettorale e le ragioni che si pongono alla base della conferma dei Conservatori come partito di governo. Su questo punto emerge chiaramente che la posizione di “*incumbent*” rivestita da Cameron – ossia il capo del Governo in carica che si candida come suo stesso successore – sia stata funzionale per ottenere un livello di visibilità maggiore sui media (i quali hanno sostenuto decisamente le proposte politiche di Cameron, attaccando con spregiudicatezza e persistenza Ed Miliband, leader dei Laburisti) e per far leva sulla necessità di non disperdere i risultati raggiunti e di proseguire il lavoro svolto, soprattutto sul piano economico, in cui si era registrata una crescita piuttosto sostenuta a partire dalla seconda metà del 2013. Dunque la strategia dei Conservatori – consistente nel massimizzare i loro punti di forza e minimizzare quelli di debolezza – si è rivelata efficace per ottenere la fiducia degli elettori, pur nell'ambito di una campagna elettorale che molti commentatori avevano giudicato “noiosa, prevedibile e poco ispirata” (p. 83). Quella dei Laburisti, al contrario, ha fallito il suo obiettivo di affermarsi come alternativa credibile, priva come era di una visione di insieme improntata ad un vero cambiamento e troppo incentrata sulla critica al Governo conservatore.

Ad una valutazione dell'operato del secondo Governo Cameron sono dedicati il focus di Andrea Piritoni e l'approfondimento di James Strong. Il primo prende in esame la cosiddetta “rispondenza” (*responsiveness*) tra le priorità dell'opinione pubblica, le proposte del manifesto elettorale e l'effettiva attività legislativa svolta successivamente dall'Esecutivo. Il secondo contributo analizza, invece, le azioni in materia di politica estera poste in essere dal Governo monocolore conservatore e le posizioni assunte dal Partito Laburista dopo la sostituzione di Ed Miliband con Jeremy Corbyn, nell'ambito di un mutato contesto istituzionale in cui emerge un potere più ampio esercitato dal Parlamento nell'influenzare le decisioni dell'Esecutivo per quanto riguarda gli interventi militari all'estero.

La seconda parte del volume si apre con una ricostruzione del rapporto tra Conservatori, David Cameron e l'Unione Europea, svolta da Edoardo Brassinelli e Gianfranco Baldini. I due Autori rilevano che nei quarant'anni che separano il primo confronto referendario sulla *membership* europea nel 1975 (in cui gli elettori votarono favorevolmente alla permanenza nell'allora Comunità europea) dal voto del 23 giugno 2016, sono emersi profondi cambiamenti nell'orientamento dei due maggiori partiti per quanto riguarda il rapporto con l'Europa.

Partendo dal *Conservative Party*, è importante notare che il suo euroscetticismo “è il portato di una storia politica che ha progressivamente mutato la natura dei Tory a partire dai primi anni ottanta” (p. 141), dunque non è il mero prodotto dell'avanzata elettorale dello Ukip. Inoltre, è utile ricordare che, anche se la scelta referendaria sembra sia stata funzionale a non esacerbare le divisive tensioni interne ai Conservatori, in realtà ciò non è bastato ad evitare la ribellione della componente più euroscettica del partito, emersa nei mesi precedenti il referendum, mettendo in seria difficoltà la leadership di Cameron (per altro già minata dalle dimissioni del Ministro della Giustizia Michale Gove e dallo strappo di Boris Johnson, propostosi come capofila dei *Brexiters*).

Dall'altro lato emerge la posizione del *Labour Party*, analizzata da Baldini e Pritoni, prendendo come riferimento l'eredità lasciata dal *New Labour* di Blair, fondata sul perseguimento della cosiddetta “terza via” e sulla necessità di superare lo storico legame con le *Trade Unions*. Un'eredità di cui cercò di liberarsi l'ex leader laburista Ed Miliband, il quale non fu tuttavia capace di fornire alternative credibili per la gestione delle priorità politiche del Paese rispetto al suo rivale David Cameron. Al contrario, Corbyn ha saputo ben interpretare il senso di rivalse nei confronti della linea politica portata avanti da Blair tra il 1994 e il 2010, assumendo spesso posizioni radicali che, se per certi versi lo hanno reso un candidato capace di raccogliere la “base più ideologizzata del partito” (p. 156), per altri potrebbero creare punti di rottura insanabile tra il leader neo-eletto e la dirigenza partitica, in particolare sul terreno della Brexit, vista la campagna poco convincente che ha condotto Corbyn per mobilitare i sostenitori del *Remain*.

Gli altri due partiti oggetto di osservazione sono lo Ukip e lo Snp.

Sorto “come gruppo di pressione per convertire i Conservatori alla causa euroscettica” (p. 165) lo *United Kingdom Independence Party* ha progressivamente acquisito ciò che nell'accezione classica di Giovanni Sartori viene definito “potenziale di ricatto”, cioè la capacità del partito di influenzare le tattiche di competizione degli altri partiti presenti nell'arena. Come fa notare Andrea Pareschi, l'ascesa dello Ukip nel quinquennio governato dalla coalizione Cameron-Clegg deve essere letta alla luce di una giuntura particolarmente favorevole per la diffusione dei sentimenti euroscettici: lo scandalo dei rimborsi elettorali del 2009, l'assenza di una *overall majority* nella Camera dei Comuni, il tracollo elettorale dei Lib-dem, la crisi economica che imperversava

nell'Eurozona e il preoccupante aumento dell'immigrazione. A ciò si deve aggiungere l'abilità di Nigel Farage a "interpretare l'uomo qualunque" (p. 175) e a farsi portatore delle esigenze dell'elettorato più anziano, spaventato dalle conseguenze sociali della globalizzazione e dell'immigrazione. Alla fine del capitolo l'Autore accenna anche alle sfide che lo Ukip si troverà ad affrontare nei prossimi anni sul fronte interno. Sfide legate soprattutto alla questione dei finanziamenti, alla necessità di costruire una struttura organizzativa stabile e soprattutto alla fine della leadership di Farage, che comporterà una "cesura alle strategie di consenso del recente passato (p. 185).

Per quanto riguarda lo Snp, Emanuele Massetti sottolinea come il risultato del referendum del 23 giugno scorso abbia riaperto la questione dei rapporti tra Scozia e Gran Bretagna e tra la Scozia e l'Unione Europea, in quanto la *First Minister* scozzese Nicola Sturgeon aveva già dichiarato, prima del voto, che in materia di in/out referendum si dovrà tenere conto della volontà delle maggioranze presenti nelle quattro Nazioni costitutive del Regno Unito. Nel capitolo viene tracciata l'evoluzione temporale della questione scozzese, focalizzando l'analisi sugli eventi elettorali degli ultimi anni più importanti per lo Snp: il referendum sull'indipendenza del 2014, le elezioni politiche del 2015 (in cui lo Snp ha ottenuto 56 dei 59 seggi riservati alla Scozia) e le elezioni regionali scozzesi del maggio 2015.

Oltre alla questione scozzese, la Gran Bretagna si trova ora ad affrontare il più complesso problema dei rapporti con l'Unione Europea, sul cui assetto definitivo occorrerà attendere la conclusione dell'accordo volto a definire le modalità di recesso dall'Unione, così come previsto dall'articolo 50 del TUE.

Nicola Chelotti ripercorre le tappe che hanno portato Cameron a rinegoziare la *membership* britannica nell'Ue con l'accordo del 19 febbraio 2016, chiedendo qualche cambiamento nelle aree della *governance* economica europea, della competitività, della sovranità e dell'immigrazione. Subito dopo la conclusione dei negoziati, si è aperta la campagna referendaria, in cui si sono confrontate reazioni e posizioni diverse dei vari attori internazionali, vista l'importanza che il voto sulla Brexit reca con sé dal punto di vista economico e geopolitico. Particolarmente interessante è l'analisi che svolge l'Autore in merito al ventaglio di alternative possibili per il futuro delle relazioni britanniche con le istituzioni europee. "Si va dal modello Norvegia all'instaurazione delle regole dell'Omc passando per il caso svizzero e quello canadese" (p. 232), tenendo ben presente che in ognuna di queste soluzioni è necessario soppesare adeguatamente i rischi e le opportunità legate agli aspetti più delicati che coinvolgono il futuro rapporto con l'Europa: il controllo dell'immigrazione e la libera circolazione dei lavoratori, il contributo al budget europeo, i rapporti commerciali, la (percepita) sovranità legislativa e la protezione del ruolo di polo finanziario esercitato dalla *City* londinese.

Nel capitolo undicesimo Richard Rose e Edoardo Bressanelli esaminano, invece, la campagna referendaria, le posizioni espresse dall'opinione pubblica e il risultato del

referendum. La scelta dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, come rilevano i due Autori, è stata chiara e decisiva per il Paese, ma al contempo “non ha prodotto un governo conservatore coeso” (p. 251), intenzionato sia a mantenere i benefici derivanti dall'appartenenza al mercato unico, sia a limitare l'ondata dell'immigrazione dei cittadini comunitari. Si tratta di due obiettivi cruciali su cui il Governo di Theresa May dovrà operare una scelta strategica per definire la futura posizione britannica fuori dall'Ue.

L'ultimo approfondimento (di Alan Renwick) riflette sulla possibilità di tenere un secondo referendum sulla Brexit, come vorrebbero i 4 milioni di firmatari della petizione diretta a sovvertire il verdetto del 23 giugno scorso. Dopo aver delineato quali possibili varianti di referendum si potrebbero proporre agli elettori britannici e quali interpretazioni si possono dare al disposto dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona su questa materia, l'Autore conclude sostenendo che un nuovo referendum sia non solo possibile ma anche auspicabile, per le conseguenze di estrema importanza che derivano dalla Brexit per il sistema politico, istituzionale ed economico britannico e perché impedire ai cittadini “di cambiare idea nel momento in cui vedono quali sono i reali termini dell'uscita, sarebbe profondamente antidemocratico” (p. 260).

Dall'indagine svolta in questo volume emerge chiaramente come la decisione favorevole alla Brexit costituisca l'espressione più evidente delle fratture che si stanno profilando in seno alla società politica britannica, la quale si presenta oggi sempre più complessa e frammentata. Tali fratture sembrano riflettersi anche all'interno dei due maggiori partiti politici (i Conservatori guidati da Theresa May e il *Labour* che ha confermato Corbyn alla sua leadership il 24 settembre scorso), i quali devono adesso confrontarsi con l'ascesa di un partito di protesta come lo Ukip e la riproposizione della questione scozzese. Certamente la sfida maggiore sta in capo all'attuale Governo May, al quale spetta il gravoso compito di condurre il Paese fuori dall'Ue, cercando al contempo di difenderne l'unità, rafforzando i legami con le Nazioni costitutive del Regno Unito.

In conclusione, si ritiene opportuno esprimere un invito alla lettura del volume oggetto di questa disamina, poiché affronta un tema straordinariamente attuale che riguarda non solo il futuro della Gran Bretagna, ma anche del processo di integrazione europea nel suo complesso, tenendo presente che “Tensioni e incertezze non svaniranno a breve” (p. 20).

Mario Altomare