



THERESA MAY VS. THOMAS ERSKINE MAY: UN *BUG* NEL MODELLO WESTMINSTER?*

di Giulia Caravale**

SOMMARIO: 1. Introduzione. La peculiarità dell'attuale situazione politico-costituzionale – 2. L'evoluzione della forma di governo – 3. La sovranità del Parlamento – 4. Il conflitto Governo-Parlamento sull'*European Union (Withdrawal) Act 2018* – 5. L'approvazione dell'accordo di recesso e i primi due *meaningful votes* parlamentari – 6. La saga continua: il Parlamento assume il controllo – 7. L'*EU Withdrawal Act 2019* e il dibattito sull'assenso reale

1. Introduzione. La peculiarità dell'attuale situazione politico-costituzionale

L'incertezza che ha caratterizzato la scena politica britannica a partire dal referendum *Brexit* ha innescato nuove dinamiche nel rapporto tra legislativo ed esecutivo, dinamiche che hanno finito per introdurre inediti elementi nella forma di governo. Quest'ultima appare essersi allontanata dal tradizionale “modello Westminster”, emblema della forma di governo parlamentare maggioritaria a prevalenza dell'esecutivo, contraddistinta per la presenza sia di due partiti principali, i Conservatori e i Laburisti, in grado - grazie al sistema elettorale altamente selettivo - di ottenere la maggioranza assoluta alle elezioni della Camera dei Comuni, sia di un Premier, leader del partito di maggioranza, titolare di fatto del “potere governante”.

La peculiarità dell'attuale situazione del Regno Unito deriva dall'insolito combinarsi di tre fattori. Il primo è senza dubbio l'esistenza di un Governo di minoranza, risultato delle elezioni dell'8 giugno 2017 nelle quali il partito conservatore guidato da Theresa May ha ottenuto la sola maggioranza relativa dei seggi. Una condizione non comune nella tradizione di governo del Paese, anche se già presente nella legislatura 2010-2015.

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma

Il secondo, singolare, fattore è l'uso dello strumento referendario per la scelta di uscire dall'Unione europea. Come noto, la democrazia britannica è stata a lungo considerata uno degli emblemi della democrazia rappresentativa, poiché il principio della sovranità parlamentare rende difficilmente compatibile il referendum con la "Costituzione" inglese¹. Il referendum *Brexit* è stato solo il terzo che si è tenuto su scala nazionale nella storia del Regno, dato che tutte le altre consultazioni sono rimaste circoscritte a livello territoriale locale. Il primo referendum nazionale, nel 1975, aveva riguardato la permanenza nella Comunità europea e tale votazione aveva avuto un carattere esclusivamente *advisory*. Il secondo aveva avuto ad oggetto la modifica del sistema elettorale secondo il disposto del *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*, legge che aveva previsto immediati effetti giuridici (l'entrata in vigore di nuova formula elettorale in sostituzione del *first past the post*) in caso di approvazione referendaria². Per quanto riguarda, poi, il terzo, la legge di indizione del referendum, l'*European Union Referendum Act 2015*, non aveva precisato né se Governo e Parlamento fossero vincolati a dare attuazione al risultato delle urne (ma nel *manifesto* elettorale del 2015 il partito conservatore aveva chiarito che "We will honour the result of the referendum, whatever the outcome"), né quali fossero le modalità e le tempistiche per la sua attuazione³. All'indomani del referendum si è quindi sviluppato un vivace dibattito che ha riguardato non solo il ruolo di esecutivo e legislativo nell'attivazione dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona, ma anche alcuni principi fondamentali della Costituzione britannica, quali il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta⁴. Un problema, quest'ultimo, di difficile soluzione anche perché il risultato referendario non era condiviso dalla maggioranza presente in Parlamento⁵ e dal voto non poteva desumersi

¹ A.V. Dicey, *Ought the Referendum to be introduced into England?* in *Contemporary Review* 1890, 489-511; V. Bogdanor, *The People and the Party System: The referendum and electoral reform*, University Press, Cambridge, 1981, 11 ss; M. Qvortrup, *Introduction: Theory, Practice and History*, in M. Qvortrup (ed.), *Referendums Around the World*, Palgrave Macmillan, London, 2018, 1.

² P. Leyland, *The Case for the Constitutional Regulation of Referendums in the UK*, in A. Torre, J.O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Bari, 2012, 125; O. Gay, V. Miller, *Regulation of Referendums*, House of Commons Library, SN/PC/0514229, Jan 2013; House of Lords Select Committee on the Constitution, *Referendums in the United Kingdom 2009-10*, HL paper 99, 2010; S. Tierney, *Constitutional Referendums*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

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

⁴ P. Allott, *The Problem of Direct Democracy: Brexit and the Tyranny of the Majority*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10 Jan. 2019; F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Giappichelli, Torino, 2019, 47; K. Nicolaïdis, *The Political Mantra: Brexit, Control and the Transformation of the European Order*, in F. Fabbrini (eds), *The Law & Politics of Brexit* Oxford University Press, Oxford, 2017, 25. Per la ricostruzione del dibattito referendario sia consentito il rinvio a G. Caravale, *La faglia della Brexit*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2016.

⁵ D. Runciman, *Brexit and Democracy*, in *Article 50 two years on*, The UK in a Changing Europe, 2019, 52.

una chiara indicazione su quale dovesse essere il nuovo rapporto con l'Europa, una volta usciti dall'Unione⁶.

Infine, il terzo fattore che ha contribuito a rendere la situazione politico costituzionale del Paese senza precedenti è costituito dalla mancanza, fin dagli anni '70, di una visione unitaria all'interno di ciascuno dei due principali partiti in merito alle relazioni tra Regno Unito e Europa. Le divisioni non si sono limitate alla campagna referendaria, ma sono proseguite anche successivamente, come dimostra in primo luogo la formazione di un nuovo gruppo parlamentare, *The Independent Group* (TIG), nato il 18 febbraio 2019, gruppo che comprende 11 deputati fuoriusciti sia dal partito laburista che da quello conservatore. La formazione di nuovi gruppi è un fenomeno estremamente raro (l'ultimo caso così eclatante risale al 1981) e, peraltro, l'*Electoral Commission*, ha accolto la richiesta di registrazione del gruppo come nuovo partito che ha preso il nome di *Change UK*. In secondo luogo, la divisione nel partito di governo è evidente se teniamo conto del fatto che, dal luglio 2016, da quando la May è al potere, 29 sono stati i ministri che si sono dimessi per dissenso con la linea dell'esecutivo o per motivi personali. Un dato che risulta ancora più rilevante se si confronta con quanto avvenuto negli ultimi 40 anni: dal 1979 a oggi ci sono state in tutto 139 dimissioni, 26 negli 11 anni di governo Thatcher e 29 nei 10 anni di Blair.

2. L'evoluzione della forma di governo

La straordinarietà del momento tuttavia si comprende a pieno se letta in continuità con quella tendenza che, a partire dalla legislatura 2005-2010, è andata, in modo graduale, a caratterizzare i rapporti Governo-Parlamento deviandoli dal solco tracciato nei decenni precedenti. La vittoria alle elezioni del 2005 da parte del Premier Blair, per la terza volta consecutiva, ma con una maggioranza parlamentare ridotta, e la sua "leadership a termine", condizionata dalla prevista staffetta con Gordon Brown, avevano contribuito

⁶ Electoral Commission, *The 2016 EU Referendum. Report on the 23 June 2016 referendum on the UK's membership of the European Union*, Sept. 2016; House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Lessons learned from the EU Referendum* HC 496, 7 Mar. 2017; House of Lords Select Committee on Political Polling and Digital Media, *The politics of polling*, HL papers 106, 17 Apr. 2018; Independent Commission on Referendums, *Reports of the Independent Commission on Referendums*, The Constitution Unit, Jul. 2018; M. Qvortrup, *The history of referendums and Direct Democracy*, in L. Morel, M. Qvortrup (eds), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge, 2018, 1; S. Lanz, A. Nai, *How Elections Shape Campaigning Effects in Direct Democracy*, in *ibid.*, 348; F. Mendez, M. Mendez, *Referendums on European Integration. Crisis solving or crisis inducing?*, in *ibid.*, 388. Peraltro le indagini successive hanno confermato quanto il risultato del voto sia stato condizionato anche da una campagna di disinformazione svoltasi sui social network. Sul punto si veda il recente House of Commons Digital, Culture, Media and Sport Committee, *Disinformation and 'fake news' Final Report*, HC 1791, 18 Feb. 2019.

ad indebolire la figura del Primo ministro e ad aumentare gli spazi di intervento del Gabinetto, come organo collegiale, e della Camera dei Comuni nel suo complesso⁷. Emblematica di tali nuovi rapporti era stata la prima sconfitta parlamentare subita da Blair ai Comuni nel novembre 2005. Tale tendenza risulta ulteriormente accentuata a partire dal 2007 sotto la *premiership* di Gordon Brown, il quale aveva introdotto nuove prassi di governo senz'altro maggiormente rispettose del Parlamento come luogo decisionale: penso ad esempio alla scelta, adottata nel luglio 2007, di presentare il programma legislativo del governo nel *Draft legislative programme* (DLP), con mesi di anticipo rispetto al *Queen's Speech* autunnale, in modo da dare al Parlamento la possibilità di conoscere le intenzioni del Governo e di esaminarle con maggior consapevolezza.

La legislatura 2010-2015 aveva, poi, consolidato tale cambiamento grazie alla presenza di un *hung parliament* e alla conseguente definizione di nuove prassi nel rapporto Governo – Parlamento in presenza di un esecutivo di coalizione. David Cameron era stato costretto a mediare non solo con gli esponenti del suo partito, ma anche con il suo vice Premier e con il partito da questo guidato. Ne era derivata una riduzione della posizione egemone del Primo Ministro e un rafforzamento sia della collegialità del Gabinetto, sia, soprattutto della centralità del Parlamento come sede decisionale. Una centralità che aveva avuto modo di esprimersi anche grazie all'applicazione di alcune delle proposte avanzate dal *Wright Committee* nel 2009 dirette a modernizzare e snellire i lavori dell'Assemblea. In particolare l'istituzione del *Backbench Business Committee* aveva contribuito a favorire la collaborazione trasversale tra i deputati dei diversi partiti, svincolandoli dall'obbligo di seguire le direttive del gruppo. Durante la legislatura del Governo Cameron-Clegg diversi episodi testimoniarono la capacità della Camera dei Comuni di essere autonoma nei confronti dell'esecutivo, anche su temi importanti, come la sconfitta parlamentare subita dal Governo, nell'agosto 2013, sulla mozione relativa alla guerra in Siria.

La legislatura successiva, quella 2015-2017, era stata inaugurata da un esecutivo di maggioranza guidato da David Cameron, che avrebbe potuto ripristinare una forma di governo parlamentare a prevalenza del Primo ministro più in linea con la tradizione. Tuttavia l'esperienza di governo Cameron era stata dominata dalla questione del referendum *Brexit*, su cui il Premier aveva dato al suo partito *free vote*, sospendendo il principio della responsabilità ministeriale. Così, nel corso della campagna referendaria, erano sorte profonde tensioni all'interno dei Conservatori (e anche dei Laburisti); il carattere trasversale dei due schieramenti referendari, *Leavers* e *Remainers*, aveva favorito la nascita di inedite forme di collaborazione interpartitica.

⁷ P. Hennessy, *From Blair to Brown: The Condition of British Government*, in *The Political Quarterly* 2007, 344.

Le dimissioni di David Cameron all'indomani del risultato referendario hanno portato alla sua sostituzione con Theresa May, la quale si è trovata alla guida di un partito e di un Paese spaccati sul tema *Brexit*. Nell'aprile 2017, poi, la nuova Premier ha avuto la miope idea di chiedere lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni e di indire nuove elezioni per l'8 giugno 2017, dopo solo due anni dalle precedenti. A condizionare la scelta della May erano stati i dati dei sondaggi che prevedevano un successo di oltre 20 punti dei Conservatori sui Laburisti, risultato che avrebbe potuto garantire all'esecutivo una maggioranza di 130 seggi ai Comuni, decisiva per la conduzione delle trattative con l'Europa. La Premier, peraltro, nel *white paper The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union* presentato il 2 febbraio 2017 aveva illustrato al Paese il progetto di "hard Brexit" che il Governo desiderava attuare (e il contenuto del *white paper* era confluito nel *manifesto* elettorale) e aveva chiesto ai cittadini di conferirle una *stronger leadership* per dar vita ad uno "strong and stable government" in grado di rafforzare la posizione del Paese durante i negoziati sulla *Brexit*. La May aveva puntato quindi a ripristinare quella forma di governo di Primo ministro che, come abbiamo visto, da anni stentava a funzionare nel Regno secondo i canoni tradizionali e a ridimensionare il ruolo del Parlamento rendendolo mero ratificatore della volontà dell'esecutivo.

Come noto l'obiettivo della May non è stato raggiunto, dato che il partito conservatore non ha ottenuto la maggioranza ai Comuni e ha potuto dar vita soltanto ad un governo di minoranza che si fonda sul *confidence and supply agreement* con il partito nord irlandese DUP⁸. L'elettorato quindi non solo ha respinto il piano di *hard Brexit* della May, ma anche la sua proposta di affrontare quella che è stata definita "the most significant constitutional event in the UK since the restoration of the monarchy in 1660"⁹ da parte di un Governo forte, privo del necessario e indispensabile confronto con il Parlamento¹⁰.

Tuttavia, nonostante questo risultato, la May ha cercato lo stesso di perseguire il suo obiettivo, senza tener conto del fatto che l'insuccesso alle elezioni era un chiaro segnale della spaccatura del Paese sul tema *Brexit* e senza cercare una mediazione con le

⁸ Il governo May ha una "working majority" ai Comuni che si fonda da un canto sul *confidence and supply agreement* con il partito nord irlandese Dup, dall'altro sul fatto che la maggioranza in aula viene in pratica ridotta dalla circostanza che lo *Speaker* e i suoi 3 vice solitamente non votano e che i 7 deputati eletti nelle fila del partito nord irlandese *Sinn Féin* non partecipano ai lavori dell'Assemblea. Attualmente l'esecutivo può contare ai Comuni su una maggioranza effettiva di 9 seggi, dato che, a gennaio 2019, tre deputati conservatori hanno lasciato il partito per entrare nel Gruppo indipendente e nel marzo 2019 anche Nick Boles, un *Conservative whip*, ha lasciato il partito. Pure il partito laburista ha subito alcune perdite con la creazione dell'*Independent Group* prima ricordato in cui sono confluiti 8 deputati; altri 5 deputati laburisti si sono dimessi dal partito per diverse ragioni. Inoltre per la prima volta è stata approvata la *recall petition* che ha portato all'espulsione dai Comuni della deputata laburista Fiona Onasanya 1 maggio 2019.

⁹ T. Tridimas, *Speech at Taking 'Brexit' Seriously: A Dialogue. Seminar at King's College*, London, 16 Sept. 2016. Sul punto V. Bogdanor, *Beyond Brexit. Britain's Unprotected Constitution*, London, 2019.

¹⁰ A. Weale, *Why democrats should welcome a hung parliament*, in *Constitution Unit blog*, 12 Jun. 2017.

opposizioni o un accordo con le realtà devolute, in particolare con la Scozia. La Premier si è ostinata, quindi, per mesi ad andare avanti per la sua strada, con fare spesso incerto e contraddittorio. Una strada che l'ha condotta sull'orlo di una crisi costituzionale.

3. La sovranità del Parlamento

“Vote leave, take control” è stato uno degli slogan utilizzati dai *Leavers* durante la campagna referendaria, per incitare gli elettori a riappropriarsi della sovranità erosa dall'appartenenza all'Unione europea. Tuttavia, immediatamente dopo il referendum, il Regno Unito ha dovuto stabilire a quale organo spettasse l'esercizio di tale *control* che finalmente poteva tornare in Patria. All'epoca, la dottrina britannica si era interrogata sul rapporto tra sovranità popolare e sovranità parlamentare e sulla natura (politica o giuridica) dell'obbligo di dare esecuzione al risultato referendario. Come abbiamo ricordato prima, la legge di indizione del referendum non aveva, infatti, previsto nulla in relazione alle conseguenze del voto; pertanto non sussisteva alcun obbligo giuridico, ma solo un impegno politico, nei confronti della concreta attuazione del risultato. Il Governo, subito dopo il referendum, si era impegnato a rispettare la volontà dei cittadini, secondo quanto promesso nel *manifesto* elettorale del 2015 (“Brexit means Brexit” ripeteva la May), e il dibattito si era esteso quindi alla questione di quale fosse l'organo titolare del potere di notificare la decisione di recesso¹¹.

Come noto, la risposta a tale interrogativo è arrivata dalla sentenza Miller del gennaio 2017, la quale ha chiarito che doveva essere il Parlamento ad autorizzare l'Esecutivo, dato che solo il Parlamento e non il Governo ha l'autorità di abrogare le leggi e limitare i diritti dei cittadini. Secondo la Corte l'ingresso del Regno Unito nella Cee, avvenuto grazie all'*European Communities Act 1972*, aveva modificato le fonti del diritto interno e l'assetto costituzionale del Paese e, pertanto era possibile affidare la riforma di tale sistema non già alla prerogativa regia, bensì ad una legge del Parlamento. La sentenza ricordava che si tratta di un principio affermatosi in via di prassi, confermato dal *Bill of Rights* e da diverse sentenze di *common law* a partire dal XVII secolo¹².

¹¹ Inoltre, nel dicembre 2016, la Camera dei Comuni aveva approvato una mozione nella quale affermava di “respect the wishes of the United Kingdom as expressed in the referendum on 23 June; and further [to call] on the Government to invoke article 50 by 31 March 2017”.

¹² R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5; M. Elliott, J. Williams, A.L. Young (eds), *The UK Constitution After Miller. Brexit and Beyond*, Hart, 2018. Sulla sentenza Miller sia consentito anche il rinvio a G. Caravale, *A Family of Nations, Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Jovene, Napoli, 2017.

Da evidenziare come il ragionamento dei giudici nella sentenza Miller si sia fondato sul presupposto che l'attivazione della procedura dell'articolo 50 fosse irreversibile, e di conseguenza, i diritti dei cittadini garantiti dalla normativa europea avrebbero subito modifiche fin dalla notifica della volontà di recesso. Un presupposto che invece è stato smantellato dalla sentenza *Wightman* della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 dicembre 2018, nella quale - risolvendo un'altra questione su cui la dottrina si era interrogata fin dal referendum *Brexit*¹³ - la Corte ha affermato che il Regno Unito aveva il potere di revocare in modo unilaterale e fino all'ultimo momento la richiesta di recedere dall'Unione, anche senza l'accordo degli altri Paesi, attraverso "un processo democratico nel rispetto delle regole costituzionali nazionali"¹⁴.

Comunque, a prescindere da questa diversa interpretazione, si deve sottolineare che la sentenza Miller aveva bocciato la lettura "presidenziale" dei poteri del Premier e aveva ribadito che nel processo *Brexit* il Governo non poteva agire da solo, dato che aveva bisogno dell'essenziale ruolo del Parlamento. La sentenza Miller aveva anche chiarito che, da un punto di vista giuridico, il referendum era solo consultivo e che quindi non esisteva alcun obbligo di dare attuazione al risultato, se non un impegno di natura politica. È evidente allora, come secondo la Miller, nel conflitto tra la sovranità popolare, espressa nel referendum, e la sovranità parlamentare, espressa da Westminster, fosse la seconda a prevalere.

¹³ House of Lords European Union Committee, *The Process of Withdrawing from the European Union*, 4 May 2016, HL paper 138; P. Craig, *Miller: Winning Battles and Losing Wars*, <http://ohrh.law.ox.ac.uk/miller-winning-battles-and-losing-wars/>, 4 nov 2016; S. Peers, *Brexit: can the ECJ get involved?*, eulawanalysis.blogspot.it, 3 nov. 2016; A. Georgopoulos, *(Un)Crossing the Rubicon: Why the Supreme Court Should Not Refer a Question Regarding the Revocability of Article 50 to the ECJ*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17 Nov 2016; P. Syrpis, *The Miller Judgment: Why the Government should Argue that Article 50 is Reversible*, (eutopialaw.com), 7 nov 2016; R. Lang, *The Article 50 Litigation and the Court of Justice: Why the Supreme Court Must Refer*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8 Nov 2016.

¹⁴ Il caso in esame era sorto da una questione pregiudiziale sollevata di fronte alla *Court of Session* scozzese a cui si erano rivolti alcuni deputati scozzesi di Westminster, di Holyrood e del Parlamento europeo guidati da Andy Wightman perché chiedesse alla Corte di giustizia dell'Unione europea se l'articolo 50 potesse essere revocato unilateralmente e, in caso affermativo, quali fossero le modalità e i tempi dell'invio della revoca. La Corte aveva, però, respinto la richiesta, reputandola di natura solo ipotetica o accademica. Wightman e gli altri si erano rivolti allora alla *Inner House of the Court of Session* scozzese la quale aveva accolto la richiesta ritenendo che il caso non poteva essere considerato ipotetico, dato che il Regno Unito aveva già notificato all'Unione la sua decisione di uscire dall'Europa.

Sul punto A. Biondi, M. Kendrick, *Brexit: Time for a Second Referendum?*, in federalismi.it 24/2018; G. Martinico, *Scelte sovrane e doveri nella sentenza Wightman*, in diritticomparati.it 15 dicembre 2018; C. Margiotta, *Questa casa non è un albergo! A proposito della sentenza Wightman*, in diritticomparati.it 16 gennaio 2019; G. Phillipson and A.L. Young, *Wightman: What Would Be the UK's Constitutional Requirements to Revoke Article 50?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10 Dec. 2018; D. Dixon, *Wightman and the General Interpretation of Article 50*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7 Jan. 2019.

4. Il conflitto Governo-Parlamento sull'*European Union (Withdrawal) Act 2018*

Sono dunque le aule parlamentari l'arena in cui Governo e Parlamento si sono confrontati sulla questione *Brexit*, ad iniziare dal complesso *iter* di approvazione dell'*European Union (Withdrawal) Bill*, il disegno di legge presentato il 13 luglio 2017 ai Comuni ed approvato nel giugno del 2018. Un *iter legis* molto lungo per la principale legge sulla *Brexit*, caratterizzato dal coinvolgimento attivo di entrambi i rami dell'Assemblea. Il testo è stato infatti sottoposto ad un attento e scrupoloso scrutinio da parte di diversi comitati dei Comuni e dei Lords e anche delle aule parlamentari, dove il *bill* ha registrato record di partecipazione ai dibattiti e alle votazioni, a testimonianza della centralità del testo di legge che si stava approvando.

L'*European Union (Withdrawal) Act 2018* ha, infatti, abrogato l'*European Communities Act 1972* a partire dall'*exit day* (fissato inizialmente dalla legge al 29 marzo 2019, ore 23)¹⁵, ha convertito – a partire dalla data di uscita - in normativa nazionale tutta quella europea direttamente applicabile e garantito vigenza a tutta la legislazione delegata emanata in forza della legge del 1972. A tal fine il testo ha previsto una nuova categoria di atti legislativi nazionali, le “retained EU laws”, suddivise in tre diverse tipologie: la “EU-derived domestic legislation”, la “direct EU-legislation” e la “retained EU law” ai sensi della sezione 4, la quale ultima comprende i “rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures”. La legge ha anche previsto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non farà più parte del diritto nazionale e non saranno consentiti i ricorsi sulla base del principio affermato nel 1991 dalla sentenza Francovich del risarcimento del danno in casi di mancato adeguamento della normativa interna alle disposizioni comunitarie. La giurisdizione della Corte europea non avrà più effetto nel Regno e le passate sentenze costituiranno la categoria delle “retained EU case law”, vincolanti per le corti inferiori e non per le corti superiori, secondo le regole giurisprudenziali vigenti nel *common law*.

Al momento dell'uscita l'evoluzione della normativa europea non varrà più per il Regno Unito: le “retained EU laws” cristallizzeranno la normativa vigente e non godranno del carattere di supremazia tipico del diritto europeo. Poiché la normativa europea si applica in un contesto sovranazionale, la legge ha previsto un'ampia delega nei confronti dei ministri a cui ha conferito il potere di abrogare o modificare gli atti di derivazione

¹⁵ La data di *exit* è stata poi modificata dall'*European Union (Withdrawal) Act 2018 (Exit Day) (Amendment) Regulations 2019*.

Inoltre l'*EU (Withdrawal) Act 2019* ha modificato la procedura di controllo sui futuri *statutory instruments* destinati a modificare l' “exit day”, trasformandola da affermativa a negativa, e quindi rendendola più semplice. House of Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, *European Union (Withdrawal) (No.5) Bill*, HL Paper 340, 4 Apr. 2019; B. Fowler, *The Brexit 'flexextension': Legislative provisions and Withdrawal Agreement ratification*, in *Hansard Society Blog*, 23 Apr. 2019.

europea per adeguarli alla nuova realtà del Paese fuori dall'Europa, delega che potrà essere esercitata dopo che il Parlamento avrà approvato l'accordo di recesso e lo avrà incorporato in un *European Union (Withdrawal Agreement) Act*. Quest'ultimo dovrà anche tener conto dell'esistenza del periodo di transizione.

La legge ha anche disciplinato la complessa questione del passaggio delle competenze dall'Unione europea al Regno Unito nelle aree che rientrano nelle materie devolute. Si tratta di un tema che ha opposto i governi scozzese e gallese da un canto e quello britannico dall'altro, dato che, per garantire un'applicazione uniforme, il Governo aveva inizialmente previsto di trasferire subito tutte le materie devolute a Londra e poi redistribuirle alle amministrazioni devolute. A seguito dell'opposizione dei Governi devoluti l'esecutivo May, nell'aprile 2018, era riuscito a trovare un accordo solo con il Galles, prevedendo che le competenze di Bruxelles nelle materie devolute saranno temporaneamente trasferite a Londra per un periodo massimo di 7 anni e Westminster legifererà in queste materie solo con il consenso del Parlamento di Cardiff, con molte perplessità sulla compatibilità di tale disposizione con il principio della sovranità di Westminster. La Scozia, come noto, ha approvato un proprio *Continuity Bill* per disciplinare il passaggio di competenze in modo autonomo da Londra e ha votato a grande maggioranza (93 voti contrari e 30 a favore) contro la *legislative consent motion* relativa all'*European Union (Withdrawal) bill*. Un voto che non è giuridicamente vincolante, ma politicamente molto rilevante, anche per essere stato espresso da tutti i partiti presenti a Holyrood, con la sola eccezione dei Conservatori. Le tensioni tra la Scozia e il Governo centrale sono finite di fronte alla Corte suprema a cui l'esecutivo si era rivolto per chiedere se il *Continuity Bill* scozzese fosse "within devolved legislative powers". La Corte si è pronunciata nel dicembre 2018: essa ha affermato che, al momento della sua approvazione, il disegno di legge scozzese rientrava, con poche eccezioni, nelle competenze dell'Assemblea di Holyrood, ma che un maggior numero di disposizioni del *Continuity Bill* scozzese erano divenute "unlawful" successivamente all'approvazione dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*¹⁶.

¹⁶ La Corte Suprema si è pronunciata il 13 dicembre 2018 respingendo la tesi del Governo britannico secondo cui l'intero testo era al di fuori delle competenze perché disciplinava le relazioni internazionali, materia riservata in via esclusiva a Londra. La Corte ha ritenuto che al momento dell'approvazione del disegno di legge scozzese solo la *section 17* fosse illegittima perché, attribuendo ai ministri scozzesi la facoltà di porre un veto sui regolamenti governativi nazionali in materia devoluta, era contraria alla sezione 28 (7) dello *Scotland Act*. Il cambiamento del quadro normativo legato all'approvazione dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* è stato significativo, dato che questa legge ha modificato lo *Scotland Act 1998*, aggiungendo se stessa alle "protected provisions" elencate nello *schedule 4*. Tali "protected provisions" sono quelle che non possono essere abrogate dal Parlamento scozzese.

Al di là del contenuto della legge, ai fini della nostra indagine è interessante notare che l'*iter legis* dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* ha dimostrato come i tre fattori ricordati all'inizio - la presenza di un Governo di minoranza, la volontà popolare espressa nel referendum e le divisioni interne ai partiti in materia di *Brexit* - abbiano intaccato in modo decisivo una delle fondamenta del sistema Westminster, vale a dire il ruolo del Governo legislatore.

L'esecutivo, infatti, ha subito 16 sconfitte durante l'esame del testo (1 ai Comuni e 15 ai Lords) e sono stati introdotti 201 emendamenti: in modo particolare deve essere ricordata l'approvazione alla *House of Commons*, il 13 dicembre 2017, con 309 voti a favore e 305 contrari, dell'emendamento presentato dal conservatore "ribelle" Dominic Grieve che ha imposto di sottoporre ad approvazione parlamentare l'accordo di recesso tra Regno Unito ed Unione europea al termine dei negoziati, il cosiddetto *meaningful vote*. Si tratta di un emendamento altamente significativo, le cui conseguenze pratiche sono state determinanti, e che esprime la volontà del legislativo di rivestire un ruolo centrale nel processo di *Brexit*, secondo la *ratio* della sentenza Miller. In proposito bisogna ricordare che il Governo stesso si era impegnato a riconoscere al Parlamento un ruolo nella definizione dell'accordo di recesso, ruolo che secondo l'esecutivo avrebbe dovuto però essere circoscritto alla mera presa d'atto di una dichiarazione governativa sulla situazione dell'accordo.

Il dibattito parlamentare sul *meaningful vote* è stato molto acceso: dopo diversi rinvii tra le Camere, la soluzione di compromesso trovata nel giugno 2018, ha previsto, all'articolo 13, che il Parlamento avrebbe dovuto esprimersi con un *meaningful vote* sul *Withdrawal Agreement* e sulla *Political Declaration*. La legge ha individuato tre differenti possibili soluzioni legate all'approvazione o meno della risoluzione da parte del Parlamento o anche all'ipotesi del mancato accordo con l'Europa. La legge ha poi affidato ai regolamenti parlamentari, e quindi allo *Speaker*, la decisione sulla tipologia di voto a cui sottoporre la mozione del Governo ai Comuni.

Il dibattito sul *meaningful vote* ha contribuito anche a definire gli equilibri interni al bicameralismo: la Camera dei Lords, infatti, pur esaminando con grande attenzione il testo¹⁷ e infliggendo numerose sconfitte all'esecutivo, ha evidenziato che la centralità del

¹⁷ Senza seguire la prassi consolidata la Camera dei Lords non ha aspettato che il *bill* venisse inviato da "the other place" per iniziare ad occuparsi della questione; così, mentre i Comuni procedevano con la seconda lettura, due Comitati della Camera alta (*House of Lords Constitution Committee* e *House of Lords Delegated Powers Committee*) nel settembre 2017 hanno pubblicato rapporti particolarmente critici sul disegno di legge, contribuendo ad evidenziare gli aspetti del testo su cui era necessario intervenire durante l'esame parlamentare. Tra i punti principalmente criticati quello dell'eccessiva delega di poteri concessa al Governo, non bilanciata da un adeguato controllo parlamentare, e quello delle ambiguità e delle incertezze in materia di *devolution*. Anche se la maggior parte degli emendamenti approvati dai Lords sono stati poi cancellati dai Comuni, il testo definitivo della legge appare frutto del compromesso tra il Governo ed entrambe le Camere, e del proficuo contributo offerto da esperti,

Parlamento doveva tradursi nella centralità della Camera dei Comuni. Un concetto evidente nelle parole di Lord Halisham, per il quale: “whatever the outcome, terms or no terms, this country’s future should be determined by Parliament, ultimately by the House of Commons, and not by Ministers. In a parliamentary democracy, that is what ought to be meant by “a meaningful vote”.

Anche in questa occasione, quindi, i Lords hanno confermato la lettura della *Salisbury/Addison convention* data negli ultimi anni, secondo la quale la Camera alta, come *unelected House*, riconosce e rispetta la supremazia dei Comuni, non quella dell’esecutivo. Si tratta di una sottolineatura che assume un gran significato soprattutto nelle situazioni di *hung parliament* come quella attuale, dato che mentre generalmente la volontà di esecutivo e Camera dei Comuni coincidono, la coincidenza può non essere sempre automatica in presenza di un Governo di minoranza, soprattutto su un tema così trasversale come quello della *Brexit*. Pertanto le atipiche maggioranze formatesi ai Comuni contro l’esecutivo, hanno finito per trovare una sponda ai Lords, dove – come noto – nessun partito detiene la maggioranza assoluta.

5. L’approvazione dell’accordo di recesso e i primi due *meaningful votes* parlamentari

Nel mese di novembre 2018 sono state stilate le linee dei futuri rapporti tra il Regno Unito e l’Europa che saranno definiti durante il periodo di transizione ed è stato approvato l’accordo di recesso del Regno Unito dall’Unione europea. Si tratta di un lungo testo (584 pagine) il quale ha previsto, tra l’altro, un periodo di transizione che sarebbe dovuto partire dal 30 marzo 2019 e sarebbe durato fino alla fine del 2020, con la possibilità di estenderlo, solo una volta, per un periodo massimo di due anni. La transizione è stata prevista per consentire al Regno Unito di adeguarsi alla nuova realtà, rimanendo vincolato alle regole dell’Unione, senza avere più la possibilità di partecipare alla formazione delle sue decisioni, dato che il Parlamento britannico non sarebbe stato più uno dei Parlamenti nazionali di uno Stato membro, e i cittadini britannici non avrebbero potuto eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo, né partecipare alle istituzioni e alle agenzie europee. Durante la transizione il Regno Unito avrebbe potuto stipulare accordi commerciali con Paesi terzi, in vigore solo a conclusione di tale periodo¹⁸.

alti esponenti della magistratura e dottrina, che hanno anche invitato la classe politica a di fare maggior chiarezza sui rapporti futuri tra le Corti nazionali e le sentenze della Corte di giustizia europea.

¹⁸ S. Peers, *The Withdrawal Agreement*, in *Article 50 two years on*, cit., 6.

L'accordo di novembre 2018 prevedeva poi, in un apposito protocollo, il controverso *backstop* (clausola di garanzia) per l'Irlanda del Nord che sarebbe entrato in vigore nell'ipotesi in cui alla fine del 2020 non si fosse riuscito a trovare un nuovo accordo tra Regno Unito e Europa sul confine tra le due Irlande e non fosse stato prolungato il periodo di transizione. Obiettivo del *backstop* era quello di evitare la creazione di un "hard border" interno all'isola, contrario al *Good Friday Agreement* del 1998. A tal fine si stabiliva di mantenere un "single customs territory between the (European) Union and the United Kingdom" per il commercio (con esclusione di acquacultura e pesca), con il mantenimento di un rapporto più stretto tra l'Europa e l'Irlanda del Nord, nella sostanza la permanenza nel mercato unico, rapporto che avrebbe portato la Gran Bretagna in una situazione differente rispetto al Nord Irlanda.

L'accordo ha confermato, anche, quanto stabilito già nel mese di marzo 2018 in merito ai diritti dei cittadini europei residenti nel Paese e a quelli dei britannici residenti in Europa e ha fissato anche l'ammontare del *Divorce Bill* che il Regno Unito dovrà pagare all'Europa (39 miliardi di sterline), somma che dovrà essere versata in parte durante il periodo di transizione, in parte successivamente. Se il periodo di transizione dovesse essere prolungato si prevede un ricalcolo della somma dovuta.

Come abbiamo visto, l'articolo 13 dell'*European Union Withdrawal Act* 2018 ha stabilito di sottoporre a votazione parlamentare l'accordo di recesso. I diversi dibattiti svoltisi alla Camera dei Comuni, le tre votazioni a cui è stato sottoposto e le conseguenze delle stesse hanno contribuito a sgretolare ulteriormente le fondamenta del sistema Westminster.

Bisogna precisare che, negli ultimi mesi del 2018, la dottrina aveva espresso opinioni differenti in relazione alla facoltà del Parlamento di respingere un eventuale *no deal*, bloccare la *Brexit*, inserire modifiche all'accordo, e anche in relazione alle procedure da seguire nel voto parlamentare sull'accordo di recesso e alle conseguenze giuridiche e politiche del voto dell'Assemblea. Le diverse voci emerse nel dibattito su tali argomenti avevano evidenziato come la procedura introdotta dall'art. 13 della legge, discostandosi da quella ordinaria seguita per la ratifica dei trattati internazionali, stesse conducendo la classe politica britannica in un territorio del tutto inesplorato e spesso privo di certezze giuridiche¹⁹. Un territorio in cui il Governo ha subito ripetute umiliazioni, sconfitte e

¹⁹ In proposito si rinvia, tra gli altri, a R. Craig, *What Happens Constitutionally If the Draft Withdrawal Agreement Is Voted Down?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 16 Nov. 2018; M. Bevington, J. Simson Caird, A. Wager, *The Brexit endgame: a guide to the parliamentary process of withdrawal from the European Union*, Bingham Centre for the Rule of Law, 2018; J. Simson Caird, S. Butler, J. Stefanelli, *The Withdrawal Agreement and the Political Declaration: A Preliminary Rule of Law Analysis*, Bingham Centre for the Rule Law, 2018; House of Commons Library, *A User's Guide to the Meaningful Vote*, 2018; House of Commons Procedure Committee, *Motions under section 13(1) of the European Union (Withdrawal) Act 2018*, 2018.

defezioni e il Parlamento ha fatto ricorso a strumenti desueti e a prassi e precedenti risalenti ad un lontano passato.

Il primo *meaningful vote* dei Comuni era stato calendarizzato per il mese di dicembre 2018, dopo alcuni giorni di dibattito. Da subito, però, era apparsa evidente la forte opposizione della Camera all'accordo di recesso. Deve essere ricordato in proposito, l'insolito ricorso, il 4 dicembre, da parte di sei partiti, compreso il DUP, alla procedura dell'oltraggio al Parlamento, di antica tradizione, procedura che aveva costretto il Governo a pubblicare il parere legale del procuratore generale Geoffrey Cox sulla *Brexit*. Dal documento era emerso come, secondo Cox, il *backstop* sarebbe potuto durare per sempre, lasciando il Regno Unito impantanato in una situazione di negoziazione permanente con l'Europa.

La May, consapevole della sconfitta che avrebbe subito il suo accordo di recesso, ha deciso quindi di rinviare di un mese il voto parlamentare per cercare di ottenere altre concessioni dall'Europa in merito al *backstop*. Una scelta che ha spinto, l'*European Research Group*, il gruppo pro-*Brexit* interno al partito conservatore, ad avviare e completare la raccolta delle firme necessarie per la richiesta della mozione di sfiducia nei confronti della *leadership*, mozione di sfiducia risoltasi in un nulla di fatto dato che il 12 dicembre 2018 i deputati hanno confermato, con 200 voti a favore e 117 contrari, il sostegno alla leader. Un successo amaro per la May che ha dovuto promettere al suo partito, profondamente spaccato, che non lo guiderà alle prossime elezioni.

Il rinvio a gennaio non ha risolto i problemi, anche perché l'Europa aveva dichiarato la propria indisponibilità a rivedere l'accordo. Fin dalla ripresa delle attività parlamentari dopo la pausa natalizia era apparso chiaro che non sarebbe stato facile per la May riuscire nel suo intento. Il Governo, durante il dibattito parlamentare in vista del voto del 15 gennaio, aveva subito ulteriori umiliazioni, tra cui l'imposizione di ridurre, da 21 a 3 giorni, il limite di tempo entro il quale l'esecutivo avrebbe dovuto presentare al Parlamento un piano alternativo nel caso in cui l'accordo di recesso fosse stato respinto. Tale condizione, approvata con 308 voti a favore e 297 contrari, era stata introdotta da un emendamento trasversale presentato di Dominic Grieve, emendamento che era stato accolto e sottoposto a votazione dallo *Speaker* Bercow – contro il parere dei *Clerks* parlamentari - nonostante il fatto che la “Business of the House motion” presentata dall'esecutivo a dicembre 2018 avesse ammesso la presentazione di emendamenti solo da parte dei ministri²⁰. Molti commentatori hanno criticato lo *Speaker* e hanno paragonato la

²⁰I. Dunt, *Parliament is now at war with government - and it's winning*, in politics.co.uk, 9 Jan, 2019.

sua decisione alla *closure motion* imposta dallo *Speaker* Brand il 1 febbraio 1881 al fine di superare l'ostruzionismo dei deputati irlandesi²¹.

Così, il 15 gennaio si è consumata la più pesante sconfitta della storia parlamentare contemporanea, 202 voti a favore e 432 contrari, per respingere l'accordo di recesso e la dichiarazione politica nella prima votazione da parte della Camera dei Comuni²².

Se a dicembre il rinvio del voto da parte della May aveva innescato la sfida alla *leadership* interna ai *Tories*, questa eclatante sconfitta ha spinto invece il leader laburista Corbyn a richiedere la votazione di una mozione di censura nei confronti della Premier. Anche in questo caso si tratta di una procedura raramente utilizzata nel Regno Unito, dove l'evoluzione istituzionale verso una forma di governo di Primo ministro ha, nel corso del XX secolo, finito per ridurre il valore della responsabilità dei ministri nei confronti dei Comuni. A partire, infatti, dal 1895 sono stati solo quattro i casi di sconfitta parlamentare che hanno portato alla caduta del Governo in carica: in due casi il voto di sfiducia aveva avuto come conseguenza lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni e l'indizione di nuove elezioni (ottobre 1924 e marzo 1979); negli altri due, invece, (giugno 1895 e gennaio 1924) la sfiducia aveva portato alla formazione di un Governo alternativo. L'ultimo caso di mozione di censura presentato dall'opposizione risaliva al 1994²³. La mozione, votata il 16 gennaio 2019, è stata respinta con 325 voti contrari e 306 a favore²⁴.

La sconfitta dell'accordo di recesso non ha comunque fermato la May, la quale ha promesso al suo Governo di rinegoziare 'legally-binding changes' per il *backstop* nord irlandese. La Premier quindi, da un canto ha tentato la strada diplomatica per ottenere nuove concessione dall'Europa e dall'altro ha offerto al Parlamento di votare sull'ipotesi di *no deal* e sulla richiesta di una estensione della data di uscita, in caso di mancato accordo. Si tratta di uno dei pochi punti su cui si riesce a far convergere una maggioranza in Parlamento: il 27 febbraio i Comuni hanno approvato la mozione presentata dalla laburista Yvette Cooper, con 502 voti a favore e 20 contrari, per chiedere un rinvio della

²¹ A seguito di questo episodio furono introdotte alcune modifiche ai regolamenti parlamentari che hanno conferito allo *Speaker* il potere di contingentare i tempi del dibattito. D. Wade, *Behind the Speaker's Chair*, Austicks Publications, Leeds and London, 1978, 10; . A. Lyon, *Constitutional History of the UK*, Canvendish Publicshing Limited. London, 2003, 356; M. Rush, *The Role of Members of Parliament Since 1868: From Gentlemen to Players*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 69. A. Lyon, *Constitutional History of the UK*, Canvendish Publicshing Limited. London, 2003, 356.

²² M. Bevington, A. Wager, *Parliament*, in *Article 50 two years on*, cit, 10; C. Curti Gialdino, *Il progetto di accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione sonoramente bocciato alla Camera dei Comuni: quali scenari per la Brexit?*, in *Federalismi.it* 2/2019.

²³ Ancor più remoto è poi il ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo (l'ultimo caso risale al 1993).

²⁴ In forza del *Fixed-term Parliaments Act* 2011 il voto di sfiducia e la mancata formazione di un nuovo esecutivo entro 14 giorni conducono allo scioglimento della Camera dei Comuni.

Brexit, nel caso l'accordo di recesso fosse stato respinto. Lo stesso giorno, comunque, hanno bocciato il progetto alternativo di *Brexit* proposto dai Laburisti.

In vista del nuovo voto parlamentare sull'accordo di recesso la May è riuscita ad ottenere dall'Europa alcune concessioni, legalmente vincolanti, per imporre un limite temporale all'estensione del *backstop*, concessioni che sono apparse però meri cavilli non in grado di intaccare la sostanza dell'accordo. Una valutazione, questa, confermata dallo stesso Cox, il quale ha dichiarato che, pur apprezzando quanto ottenuto dalla May, riteneva che il Regno Unito non sarebbe riuscito ad uscire unilateralmente dal *backstop*.

Si è giunti così il 12 marzo al secondo voto parlamentare sull'accordo di recesso e sulla dichiarazione politica. I quasi due mesi intercorsi tra i due voti parlamentari non hanno fatto cambiare opinione alla Camera che, anche in questa occasione, ha bocciato il progetto, con un'ampia maggioranza (391 contrari e 242 a favore). Una maggioranza ancora più consistente (412 a favore e 202 contrari), due giorni dopo, si è espressa invece a favore della richiesta di rinvio.

La duplice sconfitta parlamentare della May non rende solo esplicita l'incapacità politica del Governo di gestire la questione *Brexit*, ma conferma anche l'eccezionalità della situazione in cui si trova il Regno Unito a motivo del combinarsi dei tre fattori prima ricordati. In circostanze ordinarie, infatti, il Governo – sconfitto per due volte in modo così eclatante ai Comuni – avrebbe ritenuto opportuno dimettersi oppure evitare di ripresentare la stessa questione al Parlamento. La May, invece, ritenendosi portavoce ed interprete unica della volontà popolare espressa nel referendum, ha continuato a contrapporsi al Parlamento e alla sua volontà, perché ha ritenuto che il mandato per portare a compimento la *Brexit* le derivasse non già dal Parlamento, bensì direttamente dai cittadini. Prova di questo suo atteggiamento, ad esempio, è apparso l'appello al popolo indirizzato dalla Premier il 20 marzo, quando, nel discorso rivolto alla nazione, si è schierata dalla parte dei cittadini, accusando il Parlamento di rinviare l'uscita dall'Europa. Un atteggiamento definito dai commentatori un affronto alla democrazia parlamentare e che risulta del tutto incomprensibile, soprattutto perché la volontà popolare non sembra rispecchiarsi nell'accordo di recesso raggiunto dalla Premier. L'opinione pubblica, infatti, appare ancora profondamente divisa, ma comunque prevalentemente contraria alla linea May. Si deve infatti ricordare che, da un canto, in quei giorni, ancora una volta, le strade di Londra sono state invase da una marea di cittadini che hanno chiesto un nuovo referendum; dall'altro che la petizione inviata al Parlamento per revocare l'articolo 50 ha raggiunto, in poco tempo, oltre 6 milioni di firme dei cittadini; e infine che hanno ripreso nuovo vigore anche le proteste dei *Brexiters* favorevoli all'uscita senza accordo come risulta dai nuovi consensi verso Nigel Farage e il suo nuovo *Brexit Party*. Insomma, le

divisioni presenti in Parlamento e la difficoltà di raggiungere una maggioranza riflettono a pieno le profonde divisioni ancora presenti tra i cittadini.

6. La saga continua: il Parlamento assume il controllo

La seconda pesante sconfitta ai Comuni, a pochi giorni dalla data prevista per l'uscita dall'Europa, ha portato a due conseguenze. In primo luogo ha costretto la May a ritentare la carta delle trattative e la Premier è riuscita ad ottenere dall'Europa l'impegno a rinviare la data di uscita: se l'accordo di recesso fosse stato approvato prima del 29 marzo il Regno Unito sarebbe uscito entro il 22 maggio, evitando le elezioni europee. In caso contrario sarebbe uscito il 12 aprile senza accordo, al meno che il Paese non avesse chiesto, entro quella data, una nuova estensione del periodo o la revoca della notifica dell'articolo 50.

In secondo luogo ai Comuni la laburista Angela Eagle ha chiesto allo *Speaker* se, da un punto di vista procedurale, fosse corretto sottoporre ad un ulteriore voto un accordo ampiamente bocciato due volte. Lo *Speaker* ha risposto affermando che, sulla scorta del manuale Erskine May, *Parliamentary Practice*, nessuna questione se respinta due volte poteva essere presentata al Parlamento nel corso della stessa "sessione". Il precedente ricordato dallo *Speaker* è stato stabilito per la prima volta nel 1604 e applicato per l'ultima nel 1912; la sua *ratio* potrebbe ricordare l'equivalente parlamentare della "double jeopardy rule". La decisione dello *Speaker* ha acuito lo scontro tra il Governo e Parlamento, in una situazione che è stata definita da molti commentatori come una vera e propria "crisi costituzionale".

E proprio il diritto parlamentare britannico e il suo principale interprete, lo *Speaker* Bercow, sono stati i protagonisti della successiva tappa della *Brexit saga*. Come noto, il diritto parlamentare inglese è disciplinato in primo luogo dalla secolare tradizione le cui norme sono state in parte recepite nei regolamenti approvati da ciascuna Assemblea. Costituiscono fonte del diritto parlamentare anche le decisioni dello *Speaker*, decisioni che danno vita a precedenti vincolanti in ossequio alla funzione arbitrale e al di sopra delle parti svolta dal "magistrato" di assemblea. I regolamenti parlamentari stabiliscono anche la programmazione dei lavori, gli orari delle sedute e assegnano all'esecutivo la scelta dell'ordine del giorno. Fin dal *Bill of Rights* il Parlamento ha visto riconosciuto e garantito il diritto collettivo di decidere sulle proprie procedure, sulla sua composizione e sugli affari interni senza ingerenze esterne.

Per quanto riguarda, invece, la carica dello *Speaker*, essa risale al XIV secolo come portavoce dei rappresentanti delle Comunità di fronte al sovrano, con il quale peraltro spesso collaborava per convincere l'assemblea. Solo nel secolo scorso, dopo una lunga evoluzione, la carica ha assunto le caratteristiche di imparzialità nei riguardi dei partiti parlamentari e di indipendenza da ogni potere che oggi la contraddistinguono. Si tratta di una carica di grande prestigio, emblema della continuità della tradizione e dei valori del governo parlamentare, di imparzialità e di indipendenza da ogni potere. Egli svolge numerose funzioni che esercita con un ampio potere discrezionale: presiede le sedute dei Comuni senza prendere parte alle discussioni e al voto (se non in casi eccezionali, in cui i voti favorevoli ad un disegno di legge risultino pari a quelli contrari), interpreta i regolamenti della Camera, vigila sull'osservanza delle norme regolamentari e delle prassi che disciplinano i lavori parlamentari, dirige e modera i dibattiti, anche grazie ai suoi poteri disciplinari, decide sull'ammissibilità dei disegni di legge, delle mozioni, delle interrogazioni e degli emendamenti, concede e toglie la parola ai deputati, seleziona gli oratori, decide sulla mozione per la chiusura del dibattito. Egli interviene anche per limitare l'ostruzionismo con vari strumenti che gli consentono di selezionare gli eccessivi emendamenti, o di contingentare i tempi del dibattito²⁵. Tutti questi poteri hanno reso lo *Speaker* Bercow il principale antagonista dei *Brexiters* che lo hanno accusato di aver gestito i dibattiti e applicato i regolamenti parlamentari in modo partigiano e discrezionale, al solo fine di favorire i *Remainers*. Bercow ha sempre respinto le accuse e dichiarato che egli “not setting himself up against the government but championing the rights of the House of Commons”.

Come abbiamo ricordato, secondo il regolamento della Camera dei Comuni, il Governo detiene il controllo dell'agenda parlamentare²⁶. Ma per uscire dallo stallo legato alla duplice sconfitta dell'accordo di recesso e per evitare il *no deal*, facendo ancora una volta ricorso ad una procedura senza precedenti, la Camera dei Comuni ha votato il 25 marzo (con 329 voti a favore e 302 contrari) di prendere in mano la gestione dell'ordine del giorno delle sedute e consentire ai deputati di esprimersi su una serie di ipotesi alternative alla *Brexit*. Ancora una volta determinante è stato l'accordo trasversale su un

²⁵Come abbiamo detto il potere di intervenire per regolare i tempi del dibattito si deve alle riforme dei regolamenti parlamentari introdotte dopo il 1881. M. MacDonagh, *The Speaker of the House*, Methuen, London, 1914; P. Laundy, *The Speaker of the House of Commons*, in *Parliamentary Affairs* 1960-61, 72; Id., *The Office of Speaker*, Cassel & Co., London, 1964, 87 ss.; D. Wade, *Behind the Speaker's Chair*, cit.; P. Laundy *The Speaker and his Office in the Twentieth Century*, in S.A. Walkland (ed), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Clarendon Press, Oxford, 1979, 124; A. Adonis, *Parliament Today*, University Press, Manchester, 1990, 57 ss.; A. Torre, *Il Magistrato dell'assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000; R. Blackburn, A. Kennon, M. Wheeler-Booth, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, London, 2003, 204 ss.

²⁶ M. Russel, *Should we worry if MPs seize control of the parliamentary agenda?*, in *The Constitution Unit Blog*, 27 Jan. 2019.

emendamento presentato dal conservatore Oliver Letwin insieme al laburista Hilary Benn, con l'ampio sostegno delle opposizioni e di 30 deputati conservatori, tra cui tre ministri che sono stati costretti alle dimissioni. Molto negativo il giudizio della May che ha commentato l'emendamento come pericolosamente in grado di “overturn the balance of our democratic institutions”.

La “ribellione” del Parlamento ha portato i Comuni ad esprimersi in due occasioni: nella prima votazione, quella del 27 marzo, nessuna delle 8 opzioni selezionate dallo *Speaker* ha ottenuto la maggioranza²⁷. La proposta che ha raggiunto un maggior numero di consensi è stata quella presentata dall'ex Cancelliere conservatore Ken Clarke, la quale prevedeva l'ingresso del Paese in una nuova unione doganale, proposta respinta per soli 8 voti. La richiesta di un secondo referendum confermativo di qualsiasi accordo è stata sconfitta per 27 voti, mentre il progetto laburista per 70.

Anche nella seconda votazione, quella del 1 aprile, la Camera dei Comuni ha respinto le quattro diverse opzioni che erano state selezionate dallo *Speaker*. In questo caso la permanenza nell'Unione doganale ha perso per soli tre voti (276 a 273), la proposta di un *Common Market 2.0* ha ottenuto 282 voti contrari e 261 a favore, quella per un secondo referendum confermativo ha ottenuto 292 voti contrari e 280 a favore, mentre, infine, la proposta definita *Parliamentary supremacy* che prevedeva di far scegliere al Parlamento se chiedere un ulteriore rinvio per evitare il *no deal*, uscire senza accordo o revocare l'articolo 50 è stata sconfitta con 292 voti contrari e 191 a favore.

Al di là del risultato appare necessario fare alcune considerazioni in merito a quanto accaduto in Parlamento. Innanzi tutto le votazioni *multi options* rappresentano una modalità di voto che, anche in altre occasioni, non ha avuto gli effetti sperati, come dimostra il fallimento del precedente tentativo, condotto nel marzo 2007, per cercare di risolvere l'annosa questione della riforma della Camera dei Lords²⁸. Alcuni costituzionalisti hanno proposto al Parlamento di adottare modalità di voto che favorissero la convergenza e il compromesso, come ad esempio l'elencazione in ordine di preferenza delle varie opzioni a cui applicare le regole previste nella formula elettorale del

²⁷ La proposta del *Confirmatory referendum* ha ottenuto 268 voti a favore e 295 contrari; quella dell'Unione doganale 264 a favore e 272 contrari; il progetto laburista di *Brexit* 237 voti a favore e 307 contrari; il “Common Market 2.0” 188 voti a favore e 283 contrari; la revoca dell'articolo 50 184 voti a favore e 293 contrari; l'uscita con il *no deal* il 12 aprile 160 voti a favore e 400 contrari; il “Malthouse Plan B” 139 voti a favore e 422 contrari; infine la proposta di EFTA and EEA membership 65 voti a favore e 377 contrari.

²⁸ Nel 2007 i Comuni si erano espressi a favore solo di due delle sette proposte (quella relativa ad una Camera interamente elettiva e quella relativa ad una Camera eletta per l'80% dei suoi componenti). I Lords, invece, avevano approvato solo la proposta diretta ad istituire una Camera interamente nominata e aveva respinto tutte le altre, determinando un ennesimo stallo nel cammino verso la riforma

voto alternativo in modo da selezionare quella che raccoglieva il maggior consenso²⁹. In secondo luogo, bisogna notare come alcune di queste proposte, che non erano vincolanti per il Governo, hanno ottenuto un numero di voti superiori a quelli conseguiti dall'accordo di recesso della May. Ma soprattutto è possibile sostenere che i voti in Parlamento hanno rappresentato un importante tentativo da parte dei Comuni di trovare il bandolo della matassa *Brexit*, soprattutto nel momento in cui la May, dopo mesi, ha deciso di aprire la porta al dialogo con l'opposizione.

Le due votazioni *multi options* ai Comuni sono state poi intervallate dalla terza votazione sull'accordo di recesso, che si è tenuta il 29 marzo, giorno in cui il Regno Unito sarebbe dovuto uscire dall'Europa. Come abbiamo detto, era questa la data ultima entro la quale l'Europa aveva chiesto al Paese di approvare il *withdrawal agreement* per uscire entro il 22 maggio. Per rispettare il divieto espresso dallo *Speaker* di votare per una terza volta un documento già ampiamente bocciato dalla Camera, la May ha chiesto di esprimersi solo sull'accordo di recesso e non sulla dichiarazione politica, mettendo sul tavolo anche la sua testa, impegnandosi quindi a dimettersi in caso di approvazione dell'accordo per far guidare dal suo successore le trattative per i futuri rapporti con l'Europa. Ma per la terza volta la Camera dei Comuni ha respinto l'accordo, anche se con una maggioranza meno schiacciante delle prime due (344 No e 286 Sì)³⁰

7. L'*European Union Withdrawal Act 2019* e il dibattito sull'assenso reale

²⁹ A. Renwick, *Could innovative voting rules break parliament's Brexit impasse?*, in *The Constitution Unit blog*, 28 Mar. 2019.

³⁰ La mozione che è stata respinta è la seguente: "That this House notes the European Council Decision of 22 March 2019 taken in agreement with the United Kingdom extending the period under Article 50(3) of the Treaty on European Union, which provides for an extension to the Article 50 period to 22 May 2019 only if the House of Commons approves the Withdrawal Agreement by 29 March 2019; notes that if the House does not do so by that date the Article 50 period will only as a matter of law be extended to 12 April 2019 and that any extension beyond 22 May 2019 would require the UK to bring forward the necessary Day of Poll Order to hold elections to the European Parliament; notes that Article 184 of the Withdrawal Agreement refers to the Political Declaration between the UK and EU agreed on 25 November 2018, but that the EU has stated it remains open to negotiating changes to the Political Declaration; notes that the House is currently undertaking deliberations to identify whether there is a design for the future relationship that commands its support; notes that even should changes be sought to the Political Declaration, leaving the European Union with a deal still requires the Withdrawal Agreement; declares that it wishes to leave the EU with an agreement as soon as possible and does not wish to have a longer extension; therefore approves the Withdrawal Agreement, the Joint Instrument and the Unilateral Declaration laid before the House on 11 March 2019 so that the UK can leave the EU on 22 May 2019; notes that this approval does not by itself meet the requirements of section 13(1)(b) of the European Union (Withdrawal) Act 2018; and resolves that it is content to proceed to the next steps of this process, including fulfilling section 13 of this Act".

Come abbiamo detto, la May ha aperto il dialogo con l'opposizione laburista, in una mossa che ha suscitato profonde critiche per essere arrivata fuori tempo massimo, quando era più probabile condividere il fallimento piuttosto che il successo. Solo la prospettiva di dialogare con i Laburisti ha spinto due sottosegretari a dimettersi il 3 aprile. Il dialogo sta procedendo in queste settimane, anche se forti rimangono le divisioni sull'Unione doganale voluta dai Laburisti.

Nel frattempo il 2 aprile la deputata laburista Yvette Cooper ha presentato, insieme al conservatore Oliver Letwin, e con il sostegno di un gruppo trasversale di deputati, un disegno di legge - l'*European Union Withdrawal (No 5) bill* - per evitare l'uscita senza accordo e obbligare il Governo a chiedere la proroga dell'articolo 50. La legge limita il potere discrezionale di scelta del Premier, perché obbliga il Governo a rispettare la volontà della Camera dei Comuni espressa nella votazione su una mozione in cui si chiede l'estensione del periodo ("That this House agrees for the purposes of section 1 of the European Union (Withdrawal) Act 2019 to the Prime Minister seeking an extension of the period specified in Article 50(3) of the Treaty on European Union to a period ending on [...]"). L'*Act* prevede che la mozione sia votata il giorno successivo all'approvazione della legge³¹. Il Governo è quindi obbligato a rispettare la volontà espressa dal Parlamento, pena la violazione della normativa nazionale.

La Premier ha, quindi, presentato una mozione retroattiva in cui ha richiesto una proroga fino al 30 giugno. La mozione è stata approvata, ma poi, l'11 aprile la May ha annunciato ai Comuni che l'Europa aveva concesso una estensione dell'articolo 50 fino al 31 ottobre, auspicando che, dopo i forti contrasti tra Parlamento e Governo, la pausa possa condurre a trovare un accordo. La May si è impegnata a continuare a dialogare con l'opposizione per cercare di rispettare il risultato del referendum e riuscire ad uscire senza partecipare alle elezioni europee. "If that is not possible" - ha precisato la Premier - "we believe all options should remain on the table, including the option of a public vote"³².

L'*European Union Withdrawal Act 2019* merita alcune osservazioni. Innanzi tutto si deve evidenziare come l'approvazione di questo disegno di legge si sia discostata dalle procedure ordinarie. Nel Regno Unito, infatti, è di solito il Governo il *dominus* dell'iniziativa legislativa e della gestione dell'ordine del giorno delle sedute parlamentari. La nuova decisione da parte dei deputati di fare gestire le sedute dagli stessi *backbenchers* ha consentito di fare votare il testo in tempi molto rapidi. Il disegno di legge è stato approvato infatti dai Comuni il 3 aprile per un solo voto (313 a favore e 312 contrari), è

³¹ House of Lords Select Committee on the Constitution, *European Union (Withdrawal) (No.5) Bill*, HL Paper 339, 4 Apr. 2019; M. Elliott, *The Cooper-Letwin Bill: Parliamentary control over the extension of Article 50*, in *publiclawforeveryone.com*, 4 Apr. 2019.

³² B. Fowler, *The Brexit 'flexextension': Legislative provisions and Withdrawal Agreement ratification*, cit.; Id., *The Brexit 'flexextension': Five implications for Parliament*, in *Hansard Society Blog*, 23 Apr. 2019.

poi passato ai Lords che hanno introdotto alcune modifiche. Dopo essere stato riapprovato dai Comuni con 392 voti a favore e 307 contrari, ha ricevuto il *royal assent* l'8 aprile. La rapidità dell'*iter* ha sollevato profonde critiche da parte dei *Brexiteers*.

Ma, in questo inedito contesto politico-costituzionale, la legge è degna di interesse anche per il vivace dibattito sorto tra i costituzionalisti in merito alla possibilità del Governo di rivolgersi alla Regina perché rifiutasse di dare l'assenso al disegno di legge Cooper, oppure interrompesse la sessione parlamentare per evitare di concludere l'*iter*³³. E' dal 1707 che la Corona non nega il proprio assenso alle leggi approvate dal Parlamento: un suo intervento secondo quanto proposto avrebbe comportato un inopportuno e irresponsabile coinvolgimento del sovrano in una questione di natura squisitamente politica. Peraltro, come ricordato da J. King, già nel 1972 era sorto un dibattito dottrinario sulla proposta sollevata da alcuni secondo cui la Corona avrebbe potuto rifiutare di dare l'assenso all'*European Communities Bill* allora in discussione ed evitare così l'ingresso nella Cee. Una proposta che si fondava sul ragionamento per cui la limitazione dei poteri del Parlamento imposta dalla Cee era contraria a quanto contenuto nel *Coronation Oath* pronunciato dalla Regina. In tale occasione il *Lord Chancellor's Office* aveva risposto che "it is an established constitutional convention indeed (it might be said) a custom of the realm – that the Royal Assent is not withheld from Bills which have been passed by both Houses of Parliament"³⁴.

Il dibattito, non del tutto interrotto dall'entrata in vigore della legge, testimonia la profonda differenza tra la "Westminster" e la "Whitehall view"³⁵, tra la centralità del Parlamento e quella dell'esecutivo nei processi decisionali.

Per anni la dottrina ha rilevato che la forma di governo britannica aveva subito un processo di presidenzializzazione proprio a motivo del ruolo decisivo assunto dal Premier

33 M. Elliott, *Can the Government veto legislation by advising the Queen to withhold royal assent*, in *publiclawforeveryone.com*, 21 Jan. 2019; R. Craig, *Could the Government Advise the Queen to Refuse Royal Assent to a Backbench Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22 Jan. 2019; R. Ekins, S. Laws, *Stop this power grab by MPs or chaos governs*, in *The Sunday Times*, 31 Mar. 2019; J. Finnis, *Only one option remains with Brexit – prorogue Parliament and allow us out of the EU with no-deal*, in *The Telegraph*, 1 Apr. 2019; M. Elliott, *Brexit, the Executive and Parliament: A response to John Finnis*, in *publiclawforeveryone.com*, 2 Apr. 2019; T. Poole, *The Executive power Project*, in *LRB Blog*, 2 April 2019; P. Craig et al., *Royal Assent: Letter to The Times*, 3 Apr. 2019; R. Craig, *Executive Versus Legislature in the UK – A Response to Mark Elliott and Tom Poole*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5 Apr. 2019; J. King, *Can Royal Assent to a Bill be Withheld If So Advised by Ministers?* in *U.K. Const. L. Blog*, 5 Apr. 2019; P. Bowen, *Could ministerial advice to the Queen to prorogue Parliament or to refuse assent to a Parliamentary Bill be challenged in the courts?*, in *brickcourt.co.uk*, 8 Apr. 2019; J. Finnis, *Royal Assent – A Reply to Mark Elliott*, in *U.K. Const. L. Blog* 8 Apr. 2019; D. Howarth, *Westminster versus Whitehall: Two Incompatible Views of the Constitution*, in *U.K. Const. L. Blog* 10 Apr. 2019; J. Crampin, *Precedent for Delaying Royal Assent: A Response to Professor Finnis*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17 Apr. 2019.

³⁴ J. King, *Can Royal Assent*, cit.

³⁵ D. Howarth, *Westminster versus Whitehall: Two Incompatible Views of the Constitution*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10 Apr. 2019; A. Young, *Taking (Back) Control?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 23 Apr. 2019.

nella conduzione dell'indirizzo politico e nella gestione del potere governante, ruolo che lo aveva condotto a divenire il vertice del sistema costituzionale.

Ciò che è apparso evidente, in questi mesi è che il Parlamento possiede diversi, legittimi strumenti per esprimere la sua opposizione all'esecutivo, strumenti che vanno dalla votazione di una mozione di sfiducia, al controllo dell'agenda parlamentare, all'approvazione di una legge priva del consenso del Governo. E' possibile allora affermare che l'utilizzo di tali strumenti abbia cambiato gli equilibri interni alla forma di governo, imponendole un moto di rotazione attorno al proprio asse, come un passaggio dal giorno alla notte.

Pertanto è senz'altro ancora possibile avvicinare la forma di governo britannica a quella statunitense, ma – attualmente – non tanto sotto il profilo del rafforzamento dei poteri del Premier, quanto piuttosto per le modalità attraverso cui il legislativo si è opposto all'esecutivo³⁶.

Vedremo, in futuro, se si è trattato solo di un “bug” temporaneo nel sistema Westminster o se quest'ultimo è stato sostanzialmente compromesso³⁷.

ABSTRACT

La Brexit ha introdotto un “bug temporaneo” nel funzionamento della forma di governo britannica condizionando sensibilmente il rapporto governo parlamento. La Camera dei Comuni ha respinto tre volte l'accordo di recesso tra il Regno Unito e l'Europa. Nel mese di marzo la Camera ha votato per prendere il controllo dell'ordine del giorno per esprimersi su alcune diverse proposte alternative sulla Brexit. L'11 aprile l'Unione ha accordato al Regno Unito di rimanere in Europa fino al 31 ottobre, anche se l'uscita potrà essere anticipata.

Brexit introduced a “temporary bug” in the Westminster system so, in the last two years, the relationship between UK Parliament and Government has been strained. The government suffered three Commons defeats as the House of Commons rejected the withdrawal agreement between the European Council and the UK. In March the House of Commons voted to seize control of the parliamentary timetable to allow backbenchers

³⁶ E. Barry, S. Castle, *Amid Parliament's Brexit Rebellion, a Tectonic Shift in How Britain Is Governed*, in *NY Times*, 16 Jan 2019.

³⁷ A. Menon, A. Wager, *Is Brexit a constitutional crisis, or a political one? The answer matters*, in *The UK in a Changing Europe*, 10 Apr. 2019 parlano di “temporary bug” nel sistema; T. Oliver, *Taking Back Control? The UK Parliament and the Brexit Withdrawal Negotiations*, IAI, 2019.

to vote on a series of alternatives options for Brexit. On 11th April the EU agreed that Britain could remain a member until 31 October or leave earlier.

PAROLE CHIAVE: Modello Westminster, Primo Ministro, Parlamento, Governo; Brexit

KEYWORDS: Westminster model, Prime Minister, Parliament, Government, Brexit