



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **A VOLTE RITORNANO ... L'EUROPEAN UNION (WITHDRAWAL AGREEMENT) ACT 2020 ED IL NUOVO RAFFORZAMENTO DELL'ESECUTIVO BRITANNICO\***

di Giulia Caravale\*\*

SOMMARIO: 1. Il risultato elettorale del 12 dicembre 2019. – 2. La Premiership di Johnson e il conflitto con il Parlamento. - 3. L'accordo di recesso di Johnson e la reazione dei Comuni. - 4. Il rafforzamento dell'Esecutivo nel disposto dell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*. – 5. Conclusioni

### **1. Il risultato elettorale del 12 dicembre 2019**

**L**e elezioni per il rinnovo della Camera dei Comuni del 12 dicembre 2019 hanno posto fine ad un anno particolarmente intenso per il Paese, segnato da accesi e insoliti conflitti tra Governo e Parlamento. La presenza di un Esecutivo di minoranza e le divisioni interne ai partiti in materia di *Brexit* hanno rappresentato la “cifra stilistica” della breve legislatura 2017-2019 che passerà alla storia per differenti ragioni: per non essere riuscita a portare a compimento il processo *Brexit*; per aver mostrato le potenzialità e la varietà degli strumenti che il diritto costituzionale e il diritto parlamentare mettono a disposizione del Legislativo per esprimere la propria opposizione all'Esecutivo; per aver alterato gli equilibri interni alla forma di governo; per essersi conclusa, il 6 novembre, con uno “scioglimento referendum” che ha consentito di conciliare la sovranità popolare, che aveva trovato espressione nel referendum del 2016, con la sovranità parlamentare.

L'appuntamento elettorale è sempre un momento cruciale per il futuro di un Paese e per le sue scelte politiche. Queste elezioni tuttavia hanno da subito assunto un carattere “epocale” dato che dal responso delle urne sarebbero dipesi non solo il futuro della *Brexit* e delle relazioni tra Regno Unito ed Europa, ma anche quello della forma di governo e del

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

tipo di Stato<sup>1</sup>. Ad aggiungere un elemento di eccentricità anche il fatto che, per la prima volta dal 1923, gli elettori si sono recati a votare a dicembre e non in primavera: molti analisti politici temevano che le condizioni meteorologiche avrebbero potuto influenzare il voto e lo svolgimento della stessa campagna elettorale. L'affluenza alle urne è stata, invece, in media con il passato, 67,2%, in leggero calo rispetto al 2017.

Ed il risultato è stato effettivamente epocale. Nessuno aveva messo in dubbio, fin dai primi giorni della campagna elettorale, la vittoria del partito conservatore, che era sempre stato avanti nei sondaggi. L'unica incertezza aveva riguardato l'ampiezza della sua maggioranza, un dato di enorme rilevanza e da cui dipendeva la forza della consacrazione di Johnson e del suo progetto di *Brexit*, la definizione di nuovi rapporti ed equilibri internazionali, la legittimazione dello stile autoritario da imprimere alla *Premiership*, le scelte di politica economica del Paese in una nuova realtà fuori dall'Unione europea, i rapporti con le nazioni devolute. Un nuovo *hung Parliament* avrebbe invece lasciato maggiori incognite al cammino della *Brexit*, favorito la permanenza della forma di governo nel solco tracciato in questi ultimi anni e consolidato la centralità del Parlamento.

Il responso delle urne è stato inequivocabile. I conservatori hanno ottenuto il 43,6% dei voti che si sono tradotti in 365 seggi, con un incremento di 47 rispetto alle precedenti elezioni. Un risultato eccezionale, il migliore dal 1987, soprattutto se si pensa che è la quarta vittoria consecutiva del partito, al potere dal 2010 e mai con questi numeri. I *Tories* sono stati premiati per la chiarezza del messaggio comunicato agli elettori e per la capacità di intercettare il desiderio dei cittadini di uscire dal limbo e dall'incertezza della *Brexit*. I britannici hanno così scelto l'unico leader che aveva ripetutamente indicato loro – senza tentennamenti – la porta per l'uscita e il percorso da attraversare.

Ma il successo dei conservatori è stato determinato anche dall'inadeguatezza della proposta laburista e del leader Jeremy Corbyn che, in questi anni, non è mai riuscito ad assumere una posizione chiara sulla *Brexit*. In occasione delle elezioni, il partito ha marginalizzato il tema dell'uscita dall'Unione preferendo concentrarsi su un'agenda politica fortemente sbilanciata a sinistra, con un programma di nazionalizzazioni e di aumento della spesa pubblica, e un conseguente aggravamento dell'onere tributario. Nelle poche pagine del *manifesto* dedicate alla *Brexit* il *Labour Party* si era impegnato a definire, in pochi mesi, un nuovo accordo con l'Europa che prevedeva la partecipazione all'Unione doganale e al Mercato comune e a tenere un altro referendum in proposito, peraltro senza schierarsi a favore o contro. Una prospettiva che agli elettori è probabilmente sembrata inaccettabile, irrealizzabile e, soprattutto, foriera di ulteriori incertezze. Così il partito si è fermato al 32,2% con 203 seggi (ne ha persi 59, tra cui importanti roccaforti), il risultato peggiore dal 1935.

Delusione anche per i liberal democratici, che alle elezioni europee di maggio avevano guadagnato il 20,3% dei voti. Pur con un incremento di consensi rispetto al 2017 (hanno

<sup>1</sup> Una lettura diversa è stata data invece da C. Kirkland, *The most important election in a generation' – just like the last election (and the next?)*, in *LSEblog*, 10 Dec. 2019.

ottenuto l'11,5%) hanno avuto solo 11 seggi, 1 in meno della precedente legislatura<sup>2</sup>; la stessa leader Jo Swinson non è riuscita a ottenere il seggio in Scozia e si è dimessa dalla carica.

Merita ricordare che il 7 novembre i *Liberal Democrats*, il *Plaid Cymru* e il *Green Party*, tutti partiti a vocazione europeista, avevano siglato un patto elettorale in una sessantina di collegi in Inghilterra e Galles in modo da cercare di convogliare i voti anti Johnson. Anche Gina Miller, attraverso il sito *remainunited.org*, aveva invitato al voto tattico, per evitare dispersioni di voti. Tale invito, tuttavia, non è riuscito a fare breccia tra i partiti favorevoli al *Remain*, forse perché le loro proposte in materia erano differenti: mentre i *Lib Dems* erano favorevoli ad una radicale revoca dell'articolo 50, in modo da annullare la *Brexit*, lo *Scottish National Party* sosteneva un nuovo referendum, e – come abbiamo detto – i laburisti proponevano un nuovo accordo e una nuova consultazione popolare. La strategia di non disperdere i voti ha invece perfettamente funzionato nel fronte del *Leave*: Nigel Farage ha deciso, infatti, di non presentare candidati del suo *Brexit Party* in 317 collegi, proprio per evitare dispersioni di voto e favorire la vittoria dei conservatori.

Per quanto riguarda le singole nazioni devolute si è registrato un ottimo risultato dello *Scottish National Party*, che con il 3,9% dei voti, concentrati tutti in una specifica area geografica, è riuscito a conquistare 48 seggi, 13 in più rispetto alle elezioni precedenti. Un risultato che - pur non eguagliando il clamoroso successo dei 56 seggi vinti dal partito alle elezioni del 2015 sull'onda del referendum per l'indipendenza del 2014 - rappresenta l'unica ombra al successo di Johnson che si troverà, nella prossima legislatura, a dover gestire non solo la transizione dell'uscita dall'Europa, ma anche la richiesta di un nuovo “indyref”, un referendum per l'indipendenza. Una richiesta che, per ora, il Primo Ministro ha considerato irricevibile.

In Nord Irlanda (dove all'inizio del 2020 è stato finalmente raggiunto un accordo per il ripristino delle istituzioni devolute) - per la prima volta - i partiti nazionalisti sono riusciti ad ottenere più seggi di quelli unionisti. I due principali partiti hanno comunque perso voti: il DUP, che nella passata legislatura aveva dato il suo appoggio al Governo, anche se non aveva sostenuto l'accordo di recesso raggiunto dalla May, né quello di Johnson, ha ottenuto solo 8 seggi, 2 in meno rispetto al 2017, con una riduzione del 5,4%. Il *Sinn Féin*, pur con un decremento del 6,7% dei voti, è riuscito, invece, a confermare i suoi 7 seggi; i due partiti che non avevano rappresentanti ai Comuni, il *Social Democratic and Labour Party* e l'*Alliance Party* hanno ottenuto rispettivamente 2 e 1 seggio.

Infine, in Galles, dove il partito laburista ha perso sei dei suoi seggi, vinti dai conservatori, il *Plaid Cymru* ha confermato i suoi 4 rappresentanti. Il voto scozzese e nord irlandese conferma la decisa opposizione delle due nazioni alla *Brexit* ed evidenzia la presenza di

<sup>2</sup> Già alle *by election* dell'agosto 2019 nel collegio gallese di *Breecon and Radnorshire* vinte dalla candidata del partito liberal democratico Jane Dodds si era sperimentato con il successo della candidata liberal democratica il blocco della “*Remain Alliance*”, la sigla in cui si riconoscono i partiti europeisti e che aveva spinto i Verdi e Plaid Cymru a non presentare nessun candidato. In quella occasione il voto tattico aveva ricevuto l'ufficialità da parte dell'*Electoral Commission* la quale aveva accettato che lo slogan “*Unite to Remain*” venisse scritto sulle schede elettorali a fianco al nome del partito.

quella che è stata definita una “bomba ad orologeria costituzionale” pericolosamente pronta a disunire il Regno.

Significativi risultano anche altri due dati: nelle circoscrizioni elettorali in cui nel 2016 aveva vinto il *Leave* il partito conservatore è riuscito a rafforzare i consensi a discapito del partito laburista, che ha vinto nei collegi favorevoli al *Remain*; i giovani hanno preferito il partito laburista, gli anziani quello conservatore.

## 2.La *Premiership* di Johnson e il conflitto con il Parlamento

Per comprendere al meglio il risultato elettorale appare necessario chiarire i motivi che hanno condotto allo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni ed illustrare le principali mosse dell’articolata partita a scacchi giocata tra la *House of Commons* e Boris Johnson, fin dalla sua nomina a Primo Ministro.

Come noto, la Camera dei Comuni non era riuscita ad approvare l’accordo di recesso che la Premier May aveva raggiunto con l’Europa nel mese di novembre 2018. Particolarmente controverso era infatti il *backstop* (clausola di garanzia) per l’Irlanda del Nord che sarebbe entrato in vigore nell’ipotesi in cui, al termine del periodo di transizione (previsto al 31 dicembre 2020), non si fosse riuscito a trovare un nuovo accordo tra Regno Unito e Europa sul confine tra le due Irlande. Il *backstop* avrebbe evitato la creazione di un *hard border* interno all’isola, contrario al *Good Friday Agreement* del 1998, attraverso il mantenimento di un “single customs territory between the (European) Union and the United Kingdom” per il commercio e di un rapporto più stretto tra l’Europa e l’Irlanda del Nord che avrebbe portato la Gran Bretagna ad avere una situazione differente rispetto al Nord Irlanda.

Ai sensi dell’articolo 13 dell’*European Union Withdrawal Act 2018* l’accordo di recesso doveva essere approvato dalla Camera dei Comuni. Tale voto era stato previsto da un emendamento introdotto da Dominic Grieve, deputato conservatore, contro la volontà del Governo, e si era rivelato uno strumento fondamentale nelle mani del Parlamento, dato che la *House of Commons*, per tre volte, era riuscita ad opporsi e a respingere l’accordo<sup>3</sup>.

Tale opposizione non aveva però portato alla definizione di un progetto alternativo. L’unica maggioranza che la Camera è riuscita ad esprimere in materia di *Brexit* durante la legislatura 2017-2019 è stata – in più occasioni - quella contraria al *no deal*, l’uscita senza accordo: a gennaio, dopo la prima bocciatura parlamentare del *withdrawal agreement*, i Comuni avevano approvato, con 502 voti a favore e 20 contrari, la mozione presentata dalla laburista Yvette Cooper per un rinvio della *Brexit* nel caso in cui l’accordo fosse stato di nuovo respinto; a marzo, i Comuni, avevano votato diverse ipotesi alternative sulla *Brexit* e avevano respinto la proposta di uscita senza accordo con 440 voti contrari e 160 favorevoli; ad aprile, il Parlamento aveva approvato l’*European Union Withdrawal Act* presentato da Yvette Cooper insieme al conservatore Oliver Letwin, - per evitare l’uscita senza accordo e

<sup>3</sup> Le prime due votazioni hanno avuto ad oggetto anche la dichiarazione politica sul futuro dell’Europa.

obbligare il Governo a chiedere la proroga dell'articolo 50; a settembre era stato votato l'*European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019* (noto come *Benn Act* dal nome del suo proponente Hilary Benn) che – come vedremo – ha imposto al Governo di richiedere un nuovo rinvio nel caso in cui il Parlamento non fosse riuscito ad approvare l'accordo.

Come noto, ad aprile l'Europa aveva concesso un'estensione dell'articolo 50 fino al 31 ottobre, sperando che il tempo fosse sufficiente per approvare l'accordo. Tuttavia, nonostante gli sforzi compiuti, la May si è dovuta arrendere di fronte all'opposizione del suo partito al piano da lei proposto per uscire dallo stallo, piano che prevedeva anche la possibilità di tenere un altro referendum. Così, nel mese di maggio, subito dopo le elezioni europee alle quali la Premier non avrebbe voluto partecipare, Theresa May ha rassegnato le dimissioni dando il via alla procedura di elezione del nuovo leader del partito. Il 23 luglio Alexander Boris de Pfeffel Johnson è divenuto il nuovo leader conservatore e, subito dopo, il nuovo Premier.

L'elezione di Johnson ha espresso la volontà dei *Tories* di affidarsi a un leader dalla forte personalità che si proclamava in grado di portare a compimento la *Brexit* entro la *deadline* del 31 ottobre. "Let's get Brexit done and let's bring this country together" è stato il *mantra* che Johnson ha ripetuto in modo ossessivo quotidianamente, anche nei momenti di maggior tensione con l'Europa e con il Paese e che, inoltre, ha ripetuto durante tutta la campagna elettorale. Uno slogan che sicuramente è stato vincente, ma che contiene un evidente ossimoro vista la natura fortemente divisiva della *Brexit* che, come abbiamo detto, potrà mettere a repentaglio l'unità del Regno Unito.

La forte personalità del Premier non è stata sufficiente a portare a casa il risultato agognato entro la data del 31 ottobre, dato che lo scontro con i Comuni ha bloccato le ambizioni di Johnson. Il rapporto tra il Primo Ministro e i Comuni si è dimostrato da subito complesso: il Premier aveva fatto in tempo a presentarsi in aula solo una volta, prima che i lavori parlamentari venissero sospesi per la pausa estiva. Come noto, poi, durante il mese di agosto, Johnson aveva maturato il suo piano di "imbavagliare" l'Assemblea richiedendo, a fine mese, la *prorogation* dei Comuni (annullata a settembre dalla sentenza *Miller 2/Cherry*) per un periodo più lungo del consueto e, soprattutto, del necessario e – fatto ancor più grave - in un momento cruciale per le trattative *Brexit*. Nei pochi giorni a disposizione, tra la ripresa delle attività parlamentari e la *prorogation*, il Parlamento aveva ancora una volta ribadito la sua opposizione ad una uscita senza accordo e – come dicevamo prima - era riuscito ad approvare, contro la volontà del Governo, l'*European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019* che ha imposto all'Esecutivo di chiedere un rinvio della *Brexit* nel caso in cui il Parlamento non fosse riuscito ad approvare l'accordo entro il 19 ottobre. Il sostegno alla legge ha avuto come conseguenza l'allontanamento dal partito conservatore di 21 deputati che avevano votato il testo, senz'altro un monito per ulteriori "ribellioni", ma anche un segnale della debolezza del Premier in Parlamento, all'interno del quale aveva perso la maggioranza.

Sintomatico delle tensioni tra Premier e Comuni è stato anche il fallimento del tentativo di Boris Johnson di porre fine all'*hung Parliament* ereditato dalla May attraverso la procedura

introdotta dal *Fixed-term Parliaments Act 2011* che prevede il voto a maggioranza dei 2/3 da parte dell'assemblea. La mozione in tal senso è stata respinta due volte a settembre e, come vedremo, una anche a ottobre.

### 3.L'accordo di recesso di Johnson e la reazione dei Comuni

Nell'infinito *Brexit drama* di questi anni molte sono state le sorprese e gli eventi inattesi. Tra questi, forse, bisogna anche annoverare l'inaspettato successo di Boris Johnson nel siglare un nuovo accordo con l'Europa, il 17 ottobre. Molti erano stati scettici sulla possibilità di ottenere questo risultato, a cui hanno contribuito sicuramente gli incontri bilaterali tra il Premier e il Taoiseach irlandese Leo Varadkar. L'accordo è rimasto per la maggior parte invariato rispetto a quello della May e la novità principale ha riguardato l'eliminazione del controverso *backstop* attraverso una nuova soluzione che evita il confine fisico interno all'isola d'Irlanda. Secondo il nuovo piano l'Irlanda del Nord dovrà allinearsi alle regole doganali del Regno Unito, pur nel rispetto delle norme del mercato unico e dell'unione doganale, in un complesso sistema di controlli affidato ad un *joint committee* UK-EU. Nella sostanza il confine doganale tra Regno Unito ed Europa è stato spostato nel mare d'Irlanda, di modo che tutte le merci destinate al Nord Irlanda dovranno essere sottoposte a controllo in Nord Irlanda da parte di ufficiali britannici ed europei. Nell'ipotesi di un prodotto britannico destinato a rimanere in Nord Irlanda, Londra rimborserà il dazio pagato, altrimenti le aziende pagheranno all'Unione europea una tariffa.

Non si tratta certo di un'idea nuova, ma di una proposta che era stata già avanzata in passato dall'Europa e che era stata respinta dalla May perché giudicata una violazione dell'integrità territoriale del Regno Unito. Lo stesso Johnson peraltro, nel 2018, si era espresso in modo contrario all'idea di un confine interno al Regno Unito.

Un'ulteriore, importante, novità dell'accordo è stata anche quella di attribuire alla *Northern Ireland Assembly* la competenza a decidere in futuro a maggioranza<sup>4</sup> se rinnovare o meno lo *status quo*. Sono stati previsti diversi scenari alternativi: se il voto otterrà la maggioranza lo *status quo* sarà rinnovato per un periodo di altri quattro anni; se otterrà il "cross-community support", vale a dire la maggioranza assoluta dei deputati unionisti e nazionalisti, oppure il sostegno di almeno il 40% delle due comunità e il 60% dei deputati dell'intera Assemblea, sarà rinnovato per otto anni; se, infine, lo *status quo* verrà respinto, prenderà il via un periodo di due anni durante il quale dovrà essere definita una nuova soluzione per il confine nord irlandese da parte di un *joint committee* UK-EU<sup>5</sup>.

Il nuovo accordo ha avuto effetti anche sulla dichiarazione politica che riguarda i futuri rapporti tra il Regno Unito e l'Unione europea, i cui vincoli apparentemente risultano meno stretti rispetto a quelli previsti dalla May. La dichiarazione politica ha stabilito, per venire

<sup>4</sup> Il progetto originale del Regno Unito, su sollecitazione del DUP, prevedeva invece la possibilità di una delle parti di porre il veto

<sup>5</sup> Il coinvolgimento diretto delle istituzioni nord irlandesi ha senza dubbio contribuito a sbloccare lo stallo che durava da 3 anni e a raggiungere un accordo sul *power sharing* all'inizio di gennaio 2020.

incontro alle esigenze delle imprese britanniche, l'accesso libero al mercato europeo in cambio del principio di leale competizione. In proposito si deve dire che durante il periodo di transizione saranno molte le questioni da definire, soprattutto in materia di accordi commerciali, in una fase in cui il Regno Unito sarà comunque ormai fuori dall'Europa e con poco tempo a disposizione.

Il Premier Johnson, forte del successo nella trattativa con l'Europa, si è dovuto però scontrare ancora una volta con i Comuni. Sulla carta i numeri per l'approvazione potevano esserci: il Primo Ministro non avrebbe potuto contare sui voti del DUP, che si era espresso in modo contrario all'accordo, ma avrebbe potuto incassare il sostegno di alcuni dissidenti laburisti.

Il 19 ottobre, ultimo giorno previsto dal *Benn Act* per la ratifica dell'accordo, la Camera dei Comuni si è riunita per il voto: erano 37 anni che una seduta non si teneva di sabato; parallelamente si svolgevano anche i lavori alla Camera dei Lords: l'articolo 13 del *Withdrawal Act 2018* prevede infatti che il voto debba essere espresso solo dai Comuni, ma che i Lords debbano votare una mozione di presa visione del documento approvato dalla Camera bassa.

Così, in un clima di incertezza e di attesa, con le strade di Londra piene di manifestanti che chiedevano un nuovo referendum, si è assistito - ancora una volta - ad un colpo di scena e - ancora una volta - per mano di un deputato conservatore. L'europeista Oliver Letwin è infatti riuscito a presentare e a far votare, con 322 voti a favore e 306 contrari, una mozione che ha permesso di postporre il voto sull'accordo all'approvazione di tutte le leggi necessarie alla sua attuazione. Conseguenza immediata è stata quella di far applicare il *Benn Act* e di costringere il Premier a chiedere un ulteriore rinvio della *Brexit*. Boris Johnson, che aveva detto che avrebbe preferito "morire in un fosso" piuttosto che inviare una richiesta di questo tipo, come noto ha spedito due diverse lettere alle istituzioni europee, la prima nel rispetto della legge, la seconda per invitare Tusk a non accogliere la richiesta che era stato costretto a mandare, nella convinzione che il Parlamento sarebbe riuscito ad approvare l'accordo entro il 31 ottobre.

La lunga partita a scacchi tra i Comuni e il Governo aveva in serbo ancora altre mosse. Lo *Speaker* Bercow, il 21 ottobre, si è rifiutato di far votare di nuovo sull'accordo, in ossequio alle regole parlamentari che impediscono di esprimersi due volte su due mozioni simili se la prima è stata respinta. Il Governo allora, nella sua corsa contro il tempo, ha presentato il *Withdrawal Agreement Bill*, la cui approvazione era necessaria prima della ratifica dell'accordo. Il testo ha ottenuto il voto favorevole dei Comuni in seconda lettura, con 329 sì e 299 no. Il voto in seconda lettura riguarda i principi generali del testo, e non entra nei dettagli; se fosse stato respinto avrebbe comportato l'impossibilità di una sua nuova presentazione nella stessa sessione parlamentare. Tuttavia, subito dopo, i Comuni hanno bocciato, con 308 a favore e 322 voti contrari, la *programme motion* che prevedeva una calendarizzazione del disegno di legge in soli tre giorni<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> House of Lords, Select Committee on the Constitution, *European Union (Withdrawal Agreement) Bill: interim report*, 2nd Report of Session 2019 HL Paper 21, 5 Nov. 2019.

La tensione è stata acuita dal terzo tentativo del Premier di far approvare dai Comuni, con la maggioranza prevista dal *Fixed-Term Parliament Act 2011*, la mozione per l'autoscioglimento, che – come abbiamo detto - anche questa volta è stata bocciata.

Tuttavia, lo scenario è cambiato quando il Consiglio europeo ha accolto la richiesta di proroga: escluso definitivamente il rischio di una uscita senza accordo, le opposizioni hanno deciso di sostenere l'*Early Parliamentary General Election Act 2019*, il disegno di legge del Governo presentato il 29 ottobre che – senza seguire le procedure del *Fixed-Term Parliament Act 2011*- ha indetto le elezioni per il 12 dicembre. Il disegno di legge è stato approvato dalla quasi totalità dei Comuni in un giorno solo. Si è giunti così allo scioglimento anticipato che ha posto fine ad una legislatura atipica, ma di estremo interesse per gli studiosi di diritto costituzionale anche per il confronto con quella nuova, che ha preso il via con le elezioni del 12 dicembre, e che appare agli antipodi, vista la solidissima maggioranza di cui gode il nuovo Esecutivo.

Con ogni probabilità la nuova legislatura vedrà, tra l'altro, l'abrogazione del *Fixed-term Parliament Act 2011* secondo quanto annunciato nel *manifesto* del partito conservatore e confermato nel *Queen's Speech* del 19 dicembre. La legge, approvata nel 2011 per rafforzare l'alleanza tra conservatori e liberal democratici, ha rappresentato un tassello importante per l'evoluzione della forma di governo britannica verso una nuova centralità del Parlamento. Come noto, la legge era stata applicata per la prima volta dalla May, nell'aprile 2017, quando la Premier aveva richiesto lo scioglimento dei Comuni basandosi, nella sostanza, sulla prassi precedente che l'aveva spinta ad individuare quello che riteneva fosse il momento più favorevole al suo partito per indire nuove elezioni. Il *Fixed-term Parliament Act 2011* ha invece potuto esprimere tutte le proprie potenzialità durante l'*hung parliament 2017-2019*, divenendo un ulteriore strumento nelle mani del Parlamento per tutelarsi dall'arbitrarietà delle scelte del Premier. Johnson – come abbiamo detto – non è riuscito a far approvare le tre mozioni presentate per l'autoscioglimento ed ha potuto indire nuove elezioni solo nel momento in cui anche le opposizioni si sono sentite garantite dal fatto che il *no deal* fosse stato definitivamente scongiurato.

La volontà di Johnson di riequilibrare la forma di governo spostando il pendolo a favore dell'Esecutivo, in linea con il modello Westminster tradizionale, emerge da diversi fattori, a cominciare dalle parole scelte dal Premier per inserire l'obiettivo dell'abrogazione della legge del 2011 all'interno del *manifesto* elettorale. Si tratta, infatti, di un obiettivo che era presente anche nel *manifesto* del 2017 nel quale la May aveva annunciato che il suo Governo, in caso di vittoria, “will repeal the Fixed-term Parliaments Act”<sup>7</sup>. I toni usati nel programma elettorale del 2019 appaiono profondamente diversi: Johnson ha annunciato, infatti, che il suo Governo vorrà “get rid of the Fixed Term Parliaments Act”, e ha accusato la legge di aver “led to paralysis at a time the country needed decisive action”<sup>8</sup>. Non si tratta di un dato soltanto formale, dato che, in questo caso, la forma è anche sostanza e sta ad esprimere

<sup>7</sup> *Forward, Together. Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future*, The Conservative and Unionist Party Manifesto 2017,

<sup>8</sup> *Get Brexit Done Unleash Britain's Potential*, The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019, 48.

in modo evidente la volontà del Premier di cancellare tutto quello che il Parlamento è riuscito a conquistare, in termini di “spazi costituzionali”, nella precedente legislatura.

#### 4. Il rafforzamento dell'Esecutivo nel disposto dell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*

Che l'obiettivo del Premier sia quello di ridimensionare il Parlamento appare evidente anche e soprattutto dalla lettura dell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*.

Si tratta del disegno di legge che, come abbiamo detto, era stato presentato ai Comuni ad ottobre e che Johnson avrebbe voluto fare approvare in soli tre giorni. Il *bill* è stato poi ripresentato in Parlamento il 19 dicembre nel contesto radicalmente rinnovato della nuova legislatura. La legge è di estrema rilevanza, molto tecnica e complessa, tanto che avrebbe meritato un esame parlamentare più approfondito, anche in considerazione delle sue implicazioni costituzionali<sup>9</sup>. La sua centralità deriva dal fatto che essa va ad incidere non tanto sul modo in cui si configureranno i rapporti tra Regno Unito ed Europa, ma soprattutto sugli equilibri all'interno della forma di governo e del tipo di Stato. La legge appare molto interessante anche per il suo *iter* parlamentare, emblematico dei rapporti di forza presenti nel Regno e degli equilibri di potere: i Comuni, infatti, hanno approvato il testo il 9 gennaio, in pochi giorni di esame e senza apportare modifiche. Il disegno di legge è poi passato ai Lords che hanno, invece, introdotto cinque rilevanti emendamenti<sup>10</sup>, a rimarcare il loro ruolo costituzionale di Camera di riflessione, soprattutto su temi di tale rilevanza. Gli emendamenti introdotti dai Lords sono stati poi respinti dai Comuni e i Lords hanno quindi approvato il testo, adeguandosi alla volontà della Camera elettiva. Come vedremo meglio in seguito, il *bill* è stato anche respinto da tutte e tre le Assemblee devolute che hanno bocciato la *legislative consent motion*. La legge ha, poi, ricevuto il *royal assent* il 23 gennaio.

Per quanto riguarda il contenuto, la nuova legge va ad integrare e a modificare il *Withdrawal Act* del 2018, la cui approvazione – si ricorda - aveva richiesto quasi un anno. Durante il lungo *iter legis* l'Esecutivo May aveva subito 16 sconfitte (1 ai Comuni e 15 ai Lords) ed erano stati introdotti numerosi emendamenti. All'epoca, il nodo centrale del

<sup>9</sup> J. Simson Caird, O. Garner, *The European Union (Withdrawal Agreement) Bill and the Rule of Law*, 10 Jan. 2020, 5.

<sup>10</sup> Il primo emendamento, introdotto con 269 voti a favore e 229 contrari, ha riguardato la *clause 7* relativa ai documenti necessari per i cittadini europei già residenti nel Regno Unito. Il secondo, approvato con 241 voti a favore e 205 contrari, aveva eliminato il potere dei ministri, previsto dalla *clause 26*, di decidere quali Corti potevano discostarsi dalle precedenti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il terzo emendamento, sempre relativo al medesimo articolo, è stato approvato da 206 voti a favore e 186 contrari. Esso aveva introdotto la possibilità delle Corti inferiori di rivolgersi alla Corte suprema nell'ipotesi in cui avessero deciso di allontanarsi dai precedenti del diritto europeo. Il quarto ha avuto ad oggetto la *clause 37* ed è stato approvato da 300 voti a favore e 220 contrari. Esso aveva ripristinato il diritto dei minori rifugiati, istituito dalla sec. 17 della legge del 2018, di riunirsi alle famiglie. Il quinto emendamento, relativo alla *clause 38*, aveva introdotto nel testo, per soli quattro voti (239 a favore e 235 contrari), un riferimento alla *Senel convention*, vale a dire un riconoscimento del fatto che Westminster avrebbe richiesto il consenso, non vincolante, delle Assemblee devolute al momento dell'approvazione di leggi relative alle materie loro assegnate. Come abbiamo detto tutti gli emendamenti sono stati respinti dalla Camera dei Comuni.

dibattito era stato proprio quello del ruolo che Governo e Parlamento avrebbero dovuto ricoprire nel processo *Brexit* e nella gestione del periodo di transizione, tema strettamente collegato anche alla *ratio* che aveva ispirato la sentenza Miller del gennaio 2017 e decisivo per tutte le vicende successive. I due testi, dunque, devono essere letti insieme.

Mentre la legge del 2018 abroga l'*European Communities Act 1972* a partire dall'*exit day* (la cui data è stata rinviata tre volte), l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, invece, alla *clause 1*, afferma che, pur se abrogata, la legge del 1972 continuerà ad avere effetti anche nel periodo di transizione, una situazione giuridicamente complessa, che alcuni hanno definito come di “afterlife” della vigenza della legge. Nel periodo di transizione la normativa europea continuerà ad avere effetto, anche se dovrà essere interpretata tenendo conto del fatto che il Regno Unito non è più uno Stato membro. In proposito l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* stabilisce che l'*European Scrutiny Select Committee* dei Comuni, nella fase di transizione, dovrà valutare se la normativa europea riguarda temi “of vital national interest” per il Paese. In caso affermativo il Parlamento dovrà esaminarla anche se non avrà modo di impedirne l'entrata in vigore, non potendo partecipare alla formazione delle decisioni europee. A differenza della legge del 2018, approvata prima della definizione dell'accordo della May, la legge del 2020 dà conto anche del periodo di transizione, definito “implementation period”, periodo che consentirà al Paese di adeguarsi alla nuova realtà<sup>11</sup>.

Una novità riguarda poi le “retained EU laws”, la nuova categoria di atti legislativi nazionali prevista dalla legge del 2018 in cui sarà convertita tutta la normativa europea direttamente applicabile. Mentre la legge del 2018 prevede che al momento dell'*exit day* la normativa europea sarà cristallizzata nelle “retained EU laws”, l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, invece, rinvia l'entrata in vigore delle “retained EU laws” alla fine del periodo di transizione. In questo modo si risolvono i dubbi sollevati in merito allo *status* della normativa europea successiva all'*exit day*, ma emanata nel periodo di transizione e quindi valida anche nel Regno Unito.

Come dicevamo l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* appare coerente e del tutto in linea con la volontà del Premier di ridimensionare il ruolo del Parlamento a vantaggio di un rafforzamento dell'Esecutivo, in controtendenza con quanto avvenuto nell'ultimo decennio. La legge, infatti, torna sul problema, ampiamente discusso durante l'approvazione del testo del 2018, relativo alla delega di potere al Governo nazionale e a quello delle amministrazioni devolute. La normativa europea funziona ovviamente soprattutto nel contesto sovranazionale e pertanto sarà necessario modificare le “retained EU laws” per adeguarle alla nuova realtà britannica *post Brexit*. In proposito già la legge del 2018 ha previsto un'ampia delega nei confronti dei ministri a cui ha conferito il potere di abrogare o modificare gli atti di derivazione europea. Tuttavia, nel corso del dibattito parlamentare sul *bill*, era stato introdotto, nella *Schedule 7*, un meccanismo di controllo parlamentare, definito di “setaccio” (“sifting mechanism”), che consente ad appositi comitati di entrambe le Camere di operare una selezione sugli *statutory instruments* su cui è

<sup>11</sup> M. Gordon, *The European Union (Withdrawal Agreement) Bill: Parliamentary Sovereignty, Continuity and Novelty*, in U.K. Const. L. Blog, 22 Oct. 2019.

necessario intervenire con un controllo più efficiente<sup>12</sup>. Il *Withdrawal Agreement Act 2020*, invece, sembra attenuare le forme del controllo parlamentare a cui saranno sottoposte le moltissime deleghe. Un'attenuazione che ha determinato il recente intervento del *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* della Camera dei Lords, il quale ha invitato il Governo a prevedere forme di controllo adeguate<sup>13</sup>.

In particolare, una delega che suscita molte perplessità è quella prevista dall'articolo 26 dell'atto. In proposito si deve precisare che la legge del 2018 aveva stabilito che la giurisdizione della Corte europea non avrà più effetto nel Regno, e che le passate sentenze andranno a costituire la categoria delle “retained EU case law”, vincolanti per le Corti inferiori e non per quelle superiori, secondo le regole giurisprudenziali vigenti nel *common law*. La nuova legge interviene in proposito prevedendo, alla *clause 26*, un'ampia delega ai ministri i quali, entro il 2020, potranno stabilire in che modo anche le Corti inferiori potranno discostarsi dai consolidati precedenti stabiliti dalle sentenze della Corte europea<sup>14</sup>. E' una disposizione che appare certamente in linea con il “take back control” sbandierato dai *Brexiters*, ma che comporta gravi conseguenze: crea incertezza nel diritto, soprattutto in un Paese di *common law*, va ad alterare il principio della separazione dei poteri e quello dell'indipendenza del giudiziario<sup>15</sup>.

La volontà di Johnson di rafforzare l'Esecutivo emerge, poi, anche dal fatto che la *clause 32* della legge del 2020 ha abrogato la *section 13* dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, che - come abbiamo detto - aveva introdotto il *meaningful vote* dei Comuni, responsabile in questi anni del rinvio della *Brexit*. La nuova legge, poi, alla *clause 33*, afferma anche che l'accordo di recesso non sarà sottoposto alle procedure ordinarie previste per la ratifica dei trattati internazionali dal *Constitutional Reform and Government Act 2010*.

Inoltre, molto circoscritto dall'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* appare il ruolo del Parlamento nelle future fasi del *Brexit process*, quelle delicatissime e cruciali del periodo di implementazione, durante il quale dovranno essere stabiliti i nuovi rapporti tra Regno Unito ed Unione europea. Tale ruolo risulta, peraltro, maggiormente ridimensionato se mettiamo a confronto i due *bills*, da un canto quello presentato ad ottobre in un contesto di *hung Parliament* e dall'altro quello presentato a dicembre da un Esecutivo fondato su una

<sup>12</sup> A. Tucker, *A First Critical Look at the Scrutiny of Delegated Legislation in the Withdrawal Agreement Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 24 Oct. 2019; J. Simson Caird, O. Garner, *The European Union (Withdrawal Agreement) Bill and the Rule of Law*, cit. 9.

<sup>13</sup> “We recommend” – ha affermato il rapporto - “that a sifting mechanism along the lines of the one in Schedule 7 to the 2018 Act should apply to instruments laid under this Bill that do not otherwise qualify for the affirmative procedure. This would allow a sifting committee to recommend an upgrade to the affirmative procedure where regulations are significant but do not happen to modify primary legislation or retained direct principal EU legislation”. House of Lords, Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, *European Union (Withdrawal Agreement) Bill: interim report*, 1st Report of Session 2019-20, HL Paper 3, 9 Jan. 2020, 5.

<sup>14</sup> Il testo afferma: “A Minister of the Crown may by regulations provide for ... the extent to which, or circumstances in which, a relevant court or relevant tribunal is not to be bound by retained EU case law, (c) the test which a relevant court or relevant tribunal must apply in deciding whether to depart from any retained EU case law”.

<sup>15</sup> D. Pannick, *We are leaving the EU but European law remains* in *The Times*, 13 Jan. 2020; T. Konstadinides, R. Sallustio, *Clause 26 of the European Union (Withdrawal Agreement) Bill 2019-20: An Exercise of Constitutional Impropriety?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 14 Jan. 2020; J. Simson Caird, *The European Union (Withdrawal Agreement) Bill and the Rule of Law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 16 Jan. 2020.

solidissima maggioranza parlamentare. Nel disegno di legge di ottobre, alla *clause 31*, si riconosceva un ruolo al Parlamento, laddove si prevedeva che il Governo non avrebbe potuto iniziare i negoziati sui futuri rapporti senza l'approvazione dei Comuni, che l'Esecutivo avrebbe dovuto periodicamente riferire in Parlamento sui progressi nelle trattative, che l'azione del Governo avrebbe dovuto essere coerente con quanto stabilito dalla dichiarazione di politica generale. Tali strumenti, pur non apparendo particolarmente efficaci o sostanziali, né forse capaci di indirizzare l'azione dell'Esecutivo, avevano riconosciuto comunque, da un punto di vista formale, l'importanza del raccordo Governo-Parlamento nella gestione del processo *Brexit*. Il nuovo Governo Johnson, invece, forte della sua solida maggioranza, non ha ritenuto necessario attribuire un ruolo – ancorché formale – al Parlamento e così, nel disegno di legge di dicembre, ha cancellato completamente quanto disposto dalla precedente *clause 31*<sup>16</sup>.

Ulteriori segnali del ridimensionamento dell'Assemblea possono essere colti nel modo in cui i due diversi *bills* hanno disciplinato il periodo di transizione. Il *bill* presentato ad ottobre affermava, infatti, che il Governo avrebbe potuto chiedere, entro il 30 giugno 2020, un'estensione di questo per un massimo di due anni solo se i Comuni avessero approvato una mozione in tal senso, mozione che avrebbe dovuto essere discussa anche dai Lords. Deve essere evidenziato che i deputati non avrebbero avuto la possibilità di proporre, e dunque di imporre, la votazione su detta mozione, dato che l'iniziativa era esclusivamente nelle mani del Governo. Anche in questa circostanza al Parlamento era stato attribuito dunque un ruolo più formale che sostanziale. Nel disegno di legge presentato a dicembre, invece, il Premier ha voluto inserire un emendamento che ha vietato la possibilità di chiedere tale estensione. In questo modo ha aumentato il rischio di un *no deal* se tutti gli accordi non saranno sottoscritti in tempo e, di fatto, ha ridotto non solo i poteri del Parlamento, ma anche quelli dello stesso Esecutivo. Bisogna evidenziare, comunque, che la possibilità di protrarre il periodo di transizione è stata fissata dall'art. 126 dell'accordo di recesso il quale dispone che la richiesta possa essere avanzata nell'ambito del *joint committee* composto da rappresentanti britannici ed europei. Non è chiaro pertanto in che modo la disposizione introdotta da Johnson nella legge del 2020 potrà impedire una eventuale iniziativa europea.

Infine, appare interessante anche soffermarsi sulle novità presenti nell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* in merito al rapporto tra le fonti del diritto. La legge, infatti, prevede che l'accordo di recesso avrà un carattere sovraordinato rispetto alle altre leggi, attuali o future, compreso l'*EU (Withdrawal) Act 2018*. Una disposizione che si giustifica con il fatto che il Regno Unito si è impegnato a garantire all'Europa il rispetto di quanto previsto dall'accordo di recesso. Essa può ricordare quanto stabilito sulla limitazione della sovranità parlamentare dall'*European Communities Act 1972*, la legge che ha permesso l'ingresso del Paese nella CEE e, come è stato osservato causticamente, dimostra, proprio

<sup>16</sup> Il Governo ha stralciato anche la parte relativa ai diritti dei lavoratori che sarà oggetto di un apposito disegno di legge.

nel momento in cui si esce dall'Europa, che la supremazia del diritto europeo era perfettamente compatibile con la dottrina della sovranità parlamentare<sup>17</sup>.

La legge dunque ha ribadito che il Parlamento di Londra rimane sovrano nonostante quanto disposto dallo stesso atto. In proposito si deve anche citare l'articolo 18 dell'*European Union Act 2011*, atto che aveva reso obbligatorio sottoporre a referendum qualsiasi modifica dei Trattati europei e qualsiasi riconoscimento di ulteriori poteri all'Unione. All'epoca era sorto in Parlamento un acceso dibattito sulla necessità di inserire una "sovereignty clause" nel testo, al fine di sottolineare che la normativa europea era vigente nel Regno Unito solo perché introdotta attraverso la normativa nazionale. La disposizione era stata molto criticata sia dal *Commons European Scrutiny Committee* che l'aveva reputata non necessaria, sia dal dibattito ai Lords. Pertanto nella versione definitiva del testo di legge era stato accolto l'emendamento dei Lords, che aveva attenuato l'originaria disposizione<sup>18</sup>.

Si deve evidenziare come negli anni non sono mancati esempi di leggi che hanno riconosciuto limitazioni all'esercizio della sovranità parlamentare, limitazioni peraltro avallate anche dalle Corti. Possiamo allora affermare che la disposizione introdotta nell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* presenta un carattere sostanzialmente politico. Un carattere che sembra confermato anche dalla scelta dell'espressione 'it is recognised', alla quale può essere attribuito lo stesso significato che la Corte suprema, nella sentenza Miller, ha riconosciuto alla *legislative consent convention* contenuta nella legge scozzese del 2016: un significato, cioè, meramente politico e privo di effetti legali. L'atto afferma quindi che la *parliamentary sovereignty* non viene limitata anche se il Parlamento riconosce una rilevanza superiore alle disposizioni dell'accordo di recesso. Si deve perciò concludere che quest'ultimo mantiene il carattere di superiorità goduto fino ad ora dal diritto europeo e, di conseguenza, in futuro le Corti dovranno disapplicare tutte le leggi britanniche ad esso contrarie.

---

<sup>17</sup> Il Governo ha dunque voluto inserire nel testo della legge la seguente precisazione: "(1) It is recognised that the Parliament of the United Kingdom is sovereign. (2) In particular, its sovereignty subsists notwithstanding— (a) directly applicable or directly effective EU law continuing to be recognised and available in domestic law by virtue of section 1A or 1B of the European Union (Withdrawal) Act 2018 (savings of existing law for the implementation period), (b) section 7A of that Act (other directly applicable or directly effective aspects of the withdrawal agreement), (c) section 7B of that Act (deemed direct applicability or direct effect in relation to the EEA EFTA separation agreement and the Swiss citizens' rights agreement), and (d) section 7C of that Act (interpretation of law relating to the withdrawal agreement (other than the implementation period), the EEA EFTA separation agreement and the Swiss citizens' rights agreement). (3) Accordingly, nothing in this Act derogates from the sovereignty of the Parliament of the United Kingdom".

Sul punto M. Gordon, *The European Union (Withdrawal Agreement) Bill: Parliamentary Sovereignty, Continuity and Novelty*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22 Oct. 2019.

<sup>18</sup> La *section 18* definitiva afferma infatti: "Directly applicable or directly effective EU law (that is, the rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures referred to in section 2(1) of the European Communities Act 1972) falls to be recognised and available in law in the United Kingdom only by virtue of that Act or where it is required to be recognised and available in law by virtue of any other Act".

## 5. Conclusioni

Il mantra “Get Brexit Done” ripetuto dal Premier semplifica ed evidentemente cela le complessità del percorso che il Paese dovrà ancora affrontare per arrivare alla fine del periodo di transizione e che invece Johnson vuole presentare come rapido e senza ostacoli. In pochi mesi, infatti, Regno Unito ed Europa si troveranno a definire temi estremamente delicati, come quello dei dazi e della concorrenza, a concludere gli accordi commerciali e a specificare i diritti dei cittadini europei e britannici. Mentre Johnson non vuole chiedere ulteriori rinvii, il capo dei negoziatori europei, che sarà ancora Michel Barnier, aveva stimato, nei mesi scorsi, almeno tre anni di transizione per definire tutti i termini del futuro rapporto. Una previsione recentemente confermata anche da Ursula von der Leyen.

Ulteriori ostacoli potranno essere poi rappresentati dalle nazioni devolute, dato che molti dei temi che saranno oggetto di discussione con l'Europa rientrano tra le materie di competenza delle diverse Assemblee territoriali, tra cui agricoltura, pesca e ambiente. Già l'approvazione dell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* ha evidenziato le profonde differenze che esistono tra centro e periferia nel Regno Unito. La Scozia, infatti, come era già accaduto in occasione della legge del 2018, ha negato il proprio consenso alla *legislative consent motion* relativa al *bill*. Un mancato consenso che – dal punto di vista giuridico – non ha conseguenze, ma che - dal punto di vista politico - acuisce i conflitti tra Edimburgo e Londra e rafforza il sentimento indipendentista dello *Scottish National Party*<sup>19</sup>. L'opposizione al disegno di legge non è stata espressa solo dalla Scozia, ma anche dal Nord Irlanda e dal Galles. L'Assemblea di Stormont, che ha ripreso a funzionare all'inizio di gennaio 2020 dopo tre anni di sospensione dei lavori, ha ritrovato sul punto un'inedita coesione e - all'unanimità - ha negato il consenso al *bill*<sup>20</sup>. E anche l'Assemblea del Galles – che aveva, invece, votato a favore della mozione relativa alla legge del 2018 – ha negato il proprio sostegno all'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*. E' la prima volta che le tre Assemblee si oppongono in modo così plateale ad un testo discusso a Westminster, in una mossa che va senza dubbio ad incrinare l'obiettivo di “Let's bring this country together” proclamato a gran voce dal Premier.

Come abbiamo detto, la forte maggioranza parlamentare del partito conservatore, dopo un decennio di governi deboli, e lo stile decisionista della *Premiership* prefigurano una lettura della forma di governo più in linea con la tradizione del modello Westminster. L'*iter* parlamentare dell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, troppo rapido, senza ostacoli e senza le accese battaglie a cui eravamo abituati ad assistere negli ultimi anni ai Comuni e con una timida opposizione dei Lords, è senza dubbio paradigmatico delle nuove

<sup>19</sup> Il Governo scozzese il 19 dicembre 2019 ha pubblicato il rapporto *Scotland's Right to Choose Putting Scotland's Future in Scotland's Hands* nel quale ha richiesto al Governo nazionale la possibilità di indire un nuovo referendum.

<sup>20</sup> L'Assemblea nord irlandese non aveva votato il consenso alla legge del 2018 perché non era in attività.

dinamiche che si consolideranno nel rapporto Legislativo – Esecutivo nel corso della legislatura che ha preso il via dalle elezioni del 12 dicembre. Una legislatura durante la quale, oltre a portare a termine la *Brexit* e a definire nuovi rapporti con l'Europa, il Governo Johnson vorrebbe presentare, secondo quanto previsto nel *manifesto* conservatore, un ricco programma di riforme costituzionali. I *Tories* hanno annunciato, infatti, una revisione *post Brexit* di molti aspetti della Costituzione, tra cui i rapporti Governo, Parlamento e Corti, la definizione delle prerogative regie, un aggiornamento dello *Human Rights Act* e, a tal fine, hanno previsto l'istituzione di una *Constitution, Democracy & Rights Commission*, annunciata anche nel *Queen's Speech*, a cui affidare il compito di esaminare i temi e proporre riforme in proposito<sup>21</sup>.

Come evidente è un progetto ad ampio raggio che meriterà un'analisi accurata e una riflessione il più possibile condivisa da tutti i partiti e che avrà bisogno di un attento esame e di un approfondito dibattito all'interno del Parlamento.

## ABSTRACT

The 2019 general election represents a very significant moment in British politics as the Conservatives won 365 seats, their best result since 1987. The election changed the relationship between Parliament and Government. Boris Johnson's victory means that the United Kingdom will leave the European Union on 31 January 2020. This is not the end of the *Brexit* because the UK will enter the implementation period that is due to operate until

---

<sup>21</sup> "After Brexit" – si legge nel programma elettorale – "we also need to look at the broader aspects of our constitution: the relationship between the Government, Parliament and the courts; the functioning of the Royal Prerogative; the role of the House of Lords; and access to justice for ordinary people. The ability of our security services to defend us against terrorism and organised crime is critical. We will update the Human Rights Act and administrative law to ensure that there is a proper balance between the rights of individuals, our vital national security and effective government. We will ensure that judicial review is available to protect the rights of the individuals against an overbearing state, while ensuring that it is not abused to conduct politics by another means or to create needless delays. In our first year we will set up a Constitution, Democracy & Rights Commission that will examine these issues in depth, and come up with proposals to restore trust in our institutions and in how our democracy operates". *Get Brexit Done Unleash Britain's Potential*, The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019, 48; *Constitutional plans and pledges in the 2019 election manifestos*, in *Constitution Union blog*, 5 Dec. 2019.

31 december 2020; during the implementation period the United Kingdom will negotiate its future relationship with the European Union.

The *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* was backed by British Parliament, but devolution assemblies rejected the bill. The Act has a huge consitutional significance, but it was not subjected to a proper parliamentary scrutiny.