



C. MARTINELLI, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 345*

Nello stuolo di prodotti scientifici di natura giuspubblicistica che un tema tanto complesso e vasto quanto quello della *Brexit* ha saputo produrre nei sette anni trascorsi dal referendum del 23 giugno 2016, all'ultimo volume del Professor Claudio Martinelli debbono essere riconosciuti un lungo elenco di meriti che però, con sforzo sinottico, possono essere ricompresi in due sole caratteristiche: l'obbligatorietà, e l'essenzialità.

Obbligatoria risultava essere, anzitutto, una costruzione sussuntiva del “processo *Brexit*” che tenesse conto non soltanto dei suoi sviluppi contingenti e cronachistici, ma pure delle sue radici sociopolitiche, e dei suoi effetti sistemici sull'architettura costituzionale dell'ordinamento britannico, sicché la monografia in esame risulta un'opera attesa e finalmente realizzata. Pure, il lavoro dell'A. è “obbligatorio” nel senso di “imprescindibile” per acquisire una comprensione globale dell'evento, che sia quindi in grado di inquadrare la *Brexit* non (come pure fin troppo spesso si è fatto) alla stregua di «un banale incidente politico [...] causato da superficialità o insipienza» (p. 3), quanto piuttosto come l'acme di un processo figlio della specificità britannica – ma sarebbe forse più preciso dire “inglese” – rispetto al Continente. L'essenzialità, invece, è sia quella della limpidezza con cui il Professor Martinelli riesce a raccogliere, attraverso una ricognizione panoramica chiara ed esaustiva, i diversi rivoli in cui si è diramato il fenomeno *Brexit* nel corso degli anni, sia la sostanzialità della ricostruzione, ossia la capacità di giungere, attraverso l'analisi degli eventi politico-istituzionali, ad individuare il tratto più autentico (e significativo) della *Brexit* “giuridicamente” intesa, nella sua valenza di *Constitutional Moment* per l'ordinamento britannico.

Con ciò detto si sono peraltro individuate le due tesi principali su cui poggia l'impianto argomentativo dell'opera: anzitutto, che la *Brexit* non sia fenomeno avulso da qualsivoglia specificità autoctona, bensì figlia primogenita di tale singolarità e, come tale, processo non estemporaneo e irrazionale ma invece coerente con l'autopercezione – finanche giuridica – di un popolo; in secondo luogo, che i risvolti del referendum del giugno 2016 sulla

* Contributo sottoposto a *peer review*.

costituzione britannica non si siano limitati al c.d. “periodo transitorio”, bensì che la loro vera (sistemica) portata vada misurata sul lungo, piuttosto che sul medio periodo, e sull’intera composizione della forma di Stato e della forma di governo nazionali, piuttosto che sui semplici rapporti dell’ordinamento rispetto al fu *acquis* comunitario. Il sostrato teorico comune ad entrambe le tesi, poi, è la profonda consapevolezza dell’A. sulla fortissima relazione che intercorre tra dato politico-istituzionale e dato giuspubblicistico. Ossia – come si afferma spesso, ma come pure è sempre bene ribadire – sulla constatazione che i fenomeni giuridici di una dimensione consuetudinaria, pluritestuale, flessibile e storica come quella del costituzionalismo britannico non si comprendono pienamente se ci si è ancora a concezioni positivistiche di matrice eurocontinentali, e che la *political Constitution* del Regno Unito è formata tanto da «principi, norme e consuetudini [...] [quanto da] idee, partiti, leader, strategie» (p. XVII).

Tenendo salda questa cornice, la disamina del Professor Martinelli si svolge, nel volume, lungo sei capitoli, ovviamente interconnessi ma pure singolarmente giustificabili (il che rende l’architettura dell’opera particolarmente ben sistematizzata), rispettivamente incentrati sull’analisi dei seguenti punti: lo sviluppo diacronico delle relazioni tra il Regno Unito e l’organizzazione sovranazionale europea fino al 2010; l’approccio di David Cameron alla questione dei rapporti con l’Ue; il referendum *Brexit*; la *premiership* di Theresa May; quella di Boris Johnson e, infine, le conseguenze del recesso dall’Unione sulla *British Constitution*. Appare già, dunque, l’importanza che l’A. affida alle “epoche” delle singole *premiership* conservatrici che hanno gestito l’azione di governo nel periodo *Brexit*, e dunque la rilevanza dello stile politico di ciascun Premier («figura chiave della moderna democrazia britannica», p. XVII) nell’ottica della forma di governo del sistema Westminster. I sei capitoli, comunque, potrebbero anche essere organizzati secondo un trittico cronologico, idealmente spartito in un prima (capitoli I, II), durante (capitoli III, IV e V) e dopo (capitolo VI) la *Brexit*.

Seguendo questo schema, il primo pannello del trittico è composto da due capitoli che tentano di mettere a sistema le radici giuridiche, politico-istituzionali e sociologiche che hanno condotto alla celebrazione del referendum dell’estate 2016. Occorre rimarcare, in particolar modo, l’importanza assunta dal capitolo I, “*Le relazioni storiche e politiche tra Regno Unito ed Europa continentale?*”, nell’economia della ricostruzione teorica sulla *Brexit*, perché soltanto assumendo come gli inglesi non abbiano mai accettato «la riconduzione e omologazione delle loro caratteristiche alla realtà continentale» (p. 4) può comprendersi l’humus culturale di un popolo in cui il *superiority complex* ha costantemente soppiantato l’euroentusiasmo, non a caso difensore, al massimo, di una «Gran Bretagna vicina ma laterale» (p. 14) rispetto all’Europa, piuttosto che di una vera e propria integrazione. In quest’ottica, la storia della *Brexit* – e di conseguenza le sue ricadute di natura costituzionale – viene ad essere soltanto il punto di svolta finale di un processo lungo almeno un settantennio, che parte dal dopoguerra churchilliano – sì, anche di Churchill conviene che si tratti per comprendere il sentimento di alterità rispetto al Continente con cui il Regno Unito ha vissuto l’ingresso nella CEDU – e, passando per il *cornerstone* dello *European*

Communities Act 1972 – il quale «comportò inevitabilmente la messa in questione della centralità dell’antico principio della sovranità del Parlamento [...], nonché dell’autoreferenzialità del sistema giuridico di Common law» (p. 17) – e per il referendum di adesione del 1975, giunge, dopo la lunga era conservatrice Thatcher-Major, a quella *New Labour* Blair-Brown, e alle elezioni generali del 2010.

È proprio dalla svolta coalizionista conservator-liberal-democratica scaturita dall’*hung parliament* di quell’anno che prende le mosse il secondo capitolo, dedicato a David Cameron e al suo ruolo di traghettatore del Paese verso il referendum sulla permanenza nell’Ue. Si tratta di una sezione piuttosto articolata, che copre la parabola politica del Premier (2010-2016), anziché l’evoluzione istituzionale della legislatura (2010-2015), permettendo di cogliere la continuità di un’azione esecutiva che, pur passando, dopo le elezioni generali del 2015, da una composizione di coalizione ad un *One Party Government*, possiede comunque una sua coerenza interna. Il vero punto di svolta, del resto, non è da ricercarsi sul fronte interno, quanto direttamente su quello europeo, e più precisamente nelle elezioni del 2014 per il rinnovo dei rappresentanti al Parlamento di Strasburgo, un «luogo [per i britannici] vagamente bizzarro dentro un contesto non comprensibile» (p. 40), così da rappresentare «una ghiotta occasione per votare in modo scanzonato, provocatorio, anarchico» (p. 41) e condurre alla vittoria dello Ukip. È da questo evento, e dalla constatazione per cui «[p]aradossalmente il popolo euroscettico si [sia] dimostrato più interessato alle vicende europee di quello [...] europeista» (p. 44) che deve partire l’analisi delle successive mosse di Cameron, e specialmente la sua strategia dei «due binari paralleli» (p. 54), che permetterà al Partito conservatore di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi alle elezioni generali del 2015 per la Camera dei Comuni, e che vede, sul fronte esterno, lo sviluppo del negoziato con la Commissione europea di Tusk per la stesura di un accordo *ad hoc* con il Regno Unito (infine raggiunto agli inizi del 2016) e, su quello interno, la programmazione della campagna referendaria. L’analisi dell’azione politica di David Cameron è fondamentale per comprendere come le scelte maturate negli anni che vanno dal 2013 – anno del discorso che il Premier tenne al quartier generale di Bloomberg a Londra, in cui prometteva, in caso di vittoria nel 2015, la rinegoziazione della *membership* britannica nell’Ue e l’indizione successiva di un referendum ratificatore – al 2016 non siano state il prodotto accidentale ed estemporaneo di una classe politica inadeguata, quanto il precipitato efficiente di un processo ben più articolato. In altre parole, «Cameron nel 2015, come Wilson nel 1974, non [ha fatto] altro che tentare di conservare la propria leadership accreditandosi come l’unico esponente tory capace di portare avanti la sola strategia in grado di consentire al partito di rafforzarsi alle imminenti *General Elections*, come infatti accadrà» (p. 47).

Il pannello centrale dell’ideale trittico composto dal Professor Martinelli è ordinato in tre capitoli, il primo dedicato al referendum *Brexit*, il secondo alla *premiership* May, e il terzo a quella Johnson. La prima di queste sezioni svolge un’assai interessante analisi sulla portata costituzionale del referendum del 2016, esaminandone la legge istitutiva, i caratteri della campagna referendaria – «di gran lunga la peggiore campagna politica della storia britannica, per lo meno da quando il sistema è divenuto una compiuta democrazia di massa» (p. 80) –

e i risultati della consultazione – il vero e proprio acme di quel «solco reale e profondo causato dalla mancata risoluzione storica del rapporto degli inglesi con l'Europa» (p. 89). In questo stesso capitolo, però, l'A. ritaglia un ampio spazio della sua analisi per riflettere sul significato dell'istituto referendario nell'ordinamento costituzionale britannico, ed è su queste valutazioni che è conveniente spendere alcune considerazioni. Anzitutto, è questa l'occasione per soppesare il carattere di volubilità di un “non istituto” della Costituzione britannica, ossia di una prassi sempre mutevole perché contingente, e ciò in quanto posta nelle mani del “sovrano legale”, cioè del Parlamento, «padrone indiscusso dei caratteri politici e giuridici di ciascun referendum» (p. 66) che si sia svolto su suolo britannico. Con le parole dell'A., nel Regno Unito «il referendum non è stato un “istituto costituzionale”, bensì un'eventualità decisa dai rappresentanti della collettività, ossia una mera prassi politica, anche se costituzionalmente di grande rilevanza» (p. 94). In definitiva, un momento in cui il “sovrano legale” (il Parlamento) decide di chiamare il “sovrano politico” (il corpo elettorale), fonte della sua legittimazione, a «scegliere quale strada imboccare di fronte ad un bivio di rango costituzionale» (p. 96), esercitando una delega al Corpo elettorale, che si vede perciò rivestito di una «valenza pienamente costituzionale di tipo decisorio» (p. 106). In seconda battuta, il ragionamento intorno alla natura del referendum nell'architettura costituzionale britannica porta l'A. ad introdurre un'interessante tassonomia, basata sul carattere “simmetrico” e “asimmetrico” del referendum, intendendo così distinguere tra «quelli che consentono al Corpo elettorale di scegliere fra risultati precisi e determinati e quelli che comportano invece una asimmetria tra le due opzioni o, peggio, due risultati indeterminati» (p. 103). In quest'ottica, il referendum *Brexit* rientrerebbe nella seconda categoria, in quanto, se da una parte, la vittoria del *remain* avrebbe provocato l'attuazione dell'accordo Cameron-Tusk, e quindi di linee normative ben delineate, il successo del *leave* ha condotto ad un vero e proprio “salto nel buio”, anzitutto in merito all'esecuzione giuridica del risultato della consultazione. Ciononostante, il carattere “asimmetrico” del referendum *Brexit* ha avuto, nella lettura che ne dà l'A., «almeno un corollario positivo: [...] [costringere] le istituzioni rappresentative a tornare sui binari della razionalità, ovvero sulla necessità di distinguere in merito alle qualità dei diversi quesiti, di considerare l'importanza decisiva della struttura giuridica di una consultazione, di valutare a priori le diversificate conseguenze che un voto popolare può avere sul sistema costituzionale» (p. 105).

La seconda parte di questa centrale “macro-sezione” dell'opera, dedicata alla *premiership* di Theresa May, è particolarmente densa: all'analisi delle regole partitiche interne sulla successione del leader segue quella sulla giurisprudenza di *common law* (ma anche europea) circa l'applicazione di una norma senza prassi, l'ormai arcinoto art. 50 TUE; all'esame dello scioglimento anticipato dei Comuni nella primavera del 2017 si accompagna quello del primo accordo, faticosamente raggiunto con l'Ue nel 2018; alla sua mancata ratifica parlamentare, infine, si accosta l'analisi dell'eclissi della parabola May. Il materiale è estremamente variegato e complesso; pure, il merito dell'A. si ritrova, ancora una volta, nell'encomiabile capacità di sistematizzazione della materia, e nel suo essenziale ma puntuale spiegamento al lettore. Secondo una scelta arbitraria quanto necessaria di chi scrive,

due punti paiono particolarmente pregnanti: la riflessione su «[l]’ingresso in campo del potere giudiziario» (p. 122), e quella sulla prima applicazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*. Sul primo fronte, rileva ovviamente l’importanza che alcune sentenze delle corti di *common law* hanno avuto, nell’ultimo settennio, per l’architettura giuspubblicistica del Regno, costituendo «una formidabile occasione per riflessioni giurisprudenziali su aspetti delicati e controversi della Costituzione britannica [e] [u]n contributo prezioso al suo ammodernamento interpretativo, anche al di là dell’impatto concreto sui casi specifici da cui originavano le singole pronunce» (p. 123). La fondamentale importanza che ha rivestito la “giurisprudenza *Brexit*” si rinviene proprio a partire da questa capacità delle corti, e anzitutto della Corte suprema, di dirimere casi concreti ma impattanti profili costituzionali molto delicati, e che, prima del 2016, gli organi apicali del giudiziario britannico non si erano mai trovati a giudicare, «per lo meno in modo così concentrato nel tempo e sofisticato nelle richieste» (p. 126). Le riflessioni compiute dai giudici sulla forma di Stato – anzitutto in merito ai diritti immessi nell’ordinamento con l’introduzione, più o meno consapevole, dell’*acquis* comunitario –, sulla forma di governo – con riferimento alle funzioni proprie del Legislativo e alle prerogative regie esercitate dall’Esecutivo – e sul tipo di Stato – con l’esclusione delle amministrazioni devolute dal negoziato con l’Europa –, hanno traghettato l’azione della Corte suprema verso l’assunzione di un ruolo sempre più assimilabile a quello di “giudice dei conflitti”, permettendole di agire come vero «custode degli equilibri tra gli organi costituzionali» (p. 238). Dall’altro lato, la sostanziale elusione, nella primavera del 2017, dello spirito che aveva condotto all’approvazione del FTPA, ha dimostrato ancora una volta l’importanza degli equilibri politici per l’effettiva coerenza della *statute law* nell’ordinamento britannico. Come limpidamente messo in evidenza dall’A., la norma che prende il posto dell’antica convenzione di scioglimento «si dimostra molto più fragile ed evanescente di quella consuetudinaria perché risente di un vizio d’origine: essere stata scritta in funzione di un *bargaining* politico e non della presa d’atto di un mutamento nella coscienza popolare o nelle dinamiche politiche di fondo, come fu, per esempio, per i *Parliament Act* del 1911 e del 1949. Ecco quindi che alla prima applicazione lo spirito di quella legge viene tranquillamente sconfessato dai calcoli politici contingenti» (p. 158).

La terza parte del pannello centrale di questo trittico vede l’esame dell’azione politico-istituzionale di Boris Johnson, dall’assunzione della carica di capo del Governo alle elezioni generali del 2019, e dal *Brexit Day* allo *UK-EU Trade and Cooperation Agreement*. Anche in questo caso, *a latere* della vicenda *Brexit* accadono eventi particolarmente densi di significato costituzionale, che costituiscono il punto di inizio di un’analisi approfondita sulle più pressanti questioni giuspubblicistiche. Ne è esempio emblematico la vicenda, consumatasi nell’estate 2019, della *prorogation* del Parlamento, indetta dalla Regina su *advice* del Primo ministro, corollario della vicenda *Brexit* perché ad essa sostanzialmente collegata, ma al tempo stesso punto di avvio di un poderoso scontro istituzionale meritevole della massima attenzione. Anzitutto, perché il campo di battaglia ha visto contrapposti Parlamento e Governo, con il primo che ha agito, attraverso l’approvazione del *Benn Act*, da «organo costituzionale a sé stante e non come una dipendenza dell’Esecutivo [...], [a] dimostrazione

della flessibilità di cui sono ancora capaci, in determinate condizioni e per perseguire specifiche finalità, le forme di governo parlamentari» (pp. 192-193). In seconda battuta, per il ruolo (ancora una volta) centrale assunto dalla Corte suprema, nella celebre sentenza c.d. *Cherry-Miller*, con cui l'organo di vertice ha impiegato un'impostazione molto più sistemica rispetto alle corti inferiori, che «per loro natura, tendono a ragionare in modo esclusivamente casistico e sono animate quasi sempre da una forte preoccupazione di non invadere terreni altrui (p. 199), facendosi carico «delle problematiche conclamate e delle possibili debolezze di una *uncodified Constitution* posta di fronte ad un terremoto politico e costituzionale come quello causato dalla Brexit» (p. 200). Con la sua giurisprudenza recente, la Corte suprema acquisisce, quindi, piena consapevolezza circa il fatto «che la struttura della *British Constitution*, alle prese con eventi senza precedenti come questo, vada rinforzata e dotata di strumenti nuovi, o comunque di parametri concettuali in grado di stabilire con precisione i confini tra legittimi comportamenti politici e violazioni della Rule of law» (p. 200).

L'ultimo pannello del trittico composto dal Professor Martinelli compie, in uno sforzo di sintesi e di messa a sistema speculare a quello svolto con il primo capitolo, una ricognizione delle principali sfide che la *Brexit* pone e porrà in futuro all'assetto costituzionale britannico, inquadrando quindi pienamente la sua natura di *Constitutional Moment*. Svareti i temi toccati: le ricadute sulla sovranità, la forma di governo e le relazioni bilaterali con l'Ue; i risvolti sull'assetto devoluto e su quello partitico; la configurazione della difesa dei diritti e il rinnovato ruolo della giurisdizione. Tutto ciò nell'ottica di recenti «processi trasformativi e frenate restauratrici» (p. XVIII), intervenuti dopo che l'era del *New Labour* aveva causato un «progressivo scivolamento da una *political constitution* ad una sempre più marcata *legal constitution*» (p. 231).

È questo un punto fondamentale del discorso dell'A.: nell'assetto costituzionale britannico i cicli politici sono pure cicli costituzionali, vale a dire che un *Constitutional Moment* come la *Brexit* può essere pienamente compreso, in ultima analisi, se inserito nell'ottica di una grande stagione politica come quella conservatrice, la cui volontà, in particolare dopo il 2015, è stata quella di realizzare «un programma molto chiaro di restaurazione o riaffermazione di alcuni classici capisaldi della Costituzione britannica, intesa essenzialmente come un mix peculiare di *political and legal constitution*, in cui la prima caratteristica deve tornare ad occupare lo spazio che tradizionalmente le appartiene» (p. 245). In tale direzione devono inquadarsi la reviviscenza dell'antica consuetudine dello scioglimento parlamentare, operata tramite l'abrogazione del FTPA (attraverso il *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*), come pure il primo, parziale ma significativo restringimento dell'azione delle corti operato con il *Judicial Review and Court Act 2022*, con cui il Governo ha voluto «estendere i margini di intervento delle istituzioni titolari dell'indirizzo politico in settori dell'ordinamento che sino alla sua entrata in vigore sono stati sotto il *dominio* pressoché esclusivo degli organi giurisdizionali» (p. 282). Di questo disegno restauratore non va dimenticata, poi, la battaglia – pur momentaneamente arenatasi in Parlamento, dopo la prima lettura del relativo progetto di legge – sull'introduzione di un

Bill of Rights autoctono e l'abrogazione dello *Human Rights Act 1998* (altro prodotto fondamentale della stagione neolaburista).

E però, al contempo, molteplici e troppo profondi sono stati i cambiamenti intercorsi dal 1997 (ma ancor più dal 1972) ad oggi, per cui «si ha l'impressione che il Regno Unito si sia infilato in un tunnel illusorio» (p. 233) circa la volontà dei suoi governi conservatori di restaurare uno *status quo* di matrice "imperiale". *In primis*, ciò è vero per quel che riguarda la volontà di ripristinare «una sorta di purezza nell'interpretazione della sovranità giuridica nazionale», per cui «appare velleitario ritenere più marcato un potere contrattuale esercitato da soli piuttosto che in comune con gli altri partner del Continente» (*ibid.*). In secondo luogo, la sfida forse più grande alla volontà di restaurare la *Old British Constitution* è rappresentata dalla "New" *Territorial Constitution*, per cui «[r]iflettere sulla sovranità dentro un quadro costituzionale che ha visto una profonda trasformazione in senso territoriale significa applicare canoni e stilemi completamente diversi da quelli utilizzati da Dicey a cavallo tra fine Ottocento e inizio Novecento» (p. 234). Da questo punto di vista, anzi, un *breaking point* come *Brexit* può risultare fatale per la tenuta territoriale dell'ordinamento, anche considerando la spaccatura territoriale che ha caratterizzato la consultazione referendaria, tanto da fare sembrare «stringente e denso di preoccupazioni [...] il futuro del Regno dal punto di vista della sua integrità» (p. 297). In terzo luogo, la battaglia restauratrice deve fare i conti con il rinnovato senso di responsabilità di cui sembrano sentirsi investite le corti (e in particolare la Corte Suprema). In questo senso, lo scontro dialettico tra potere esecutivo e giudiziario, tra potere di prerogativa e sottomissione alla *fundamental law* è davvero l'eterno ritorno dell'eguale in un ordinamento a costituzione storica come quello britannico.

Non sembra allora un caso che il volume si chiuda con una considerazione sulle ormai cicliche proposte dottrinarie di introduzione di una *codified constitution* nel Regno Unito; progetti che l'A. giudica ambiziosi, ma anche azzardati, in quanto rischierebbero di «interrompere una tradizione, rigettarne le coordinate che da sempre presiedono alla sua interpretazione, chiudere una storia millenaria per aprirne una nuova e diversa, sotto molteplici punti di vista» (p. 296), finendo per «modificare, in larga misura, i fondamenti culturali della nazione» (*ibid.*). E allora è proprio nelle considerazioni cariche di consapevolezza e conoscenza profonda della civiltà giuridica inglese di quest'ultima parte che possono apprezzarsi appieno le capacità scientifiche del Professor Martinelli, il quale, come attento studioso delle cose britanniche, restituisce al lettore consapevolezza sulla complessità e la ricca varietà di problematiche che investono attualmente l'architettura costituzionale britannica, offrendo gli strumenti giuridici e culturali necessari a ordinare le complesse ricadute giuspubblicistiche della *Brexit* e permettendone, in definitiva, una più chiara visione d'insieme.

Emanuele Gabriele