

## **L'evoluzione delle forme di governo sulle due sponde della Manica\***

di **Claudio Martinelli** – *Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca*

**ABSTRACT:** This contribution aims to outline some brief concluding considerations related on the issues addressed in conference. The “Electoral spring” in France and Great Britain has proposed unseen circumstances and opened new perspectives on both political and institutional level. In particular, the French political system saw the dramatic defeat of the traditional parties of the Fifth Republic, having from one side the election, for the first time, of a President who was neither a member of the neo-Gaullist party nor one of the Socialists, and then the victory of his new movement during the parliamentary elections. While in UK, the country that is facing with delicate issues related to Brexit, the results of the early election, unhappily called by the Prime Minister, have caused the hung parliament and led to the formation of a minority government.

**SOMMARIO:** 1. Ringraziamenti e introduzione. – 2. L'evoluzione politico-costituzionale della V Repubblica. – 3. Il paradossale avvistamento politico del Regno Unito.

### **1. Ringraziamenti e introduzione**

Desidero innanzitutto rivolgere un sincero ringraziamento agli amici e colleghi per avere accettato il nostro invito a partecipare a questa giornata di riflessioni che abbiamo ritenuto opportuno dedicare ai passaggi elettorali di due Paesi protagonisti dello scenario europeo, entro cui rappresentano i modelli storicamente più antichi e importanti di governo democratico.

È forse pleonastico porre in rilievo i molteplici motivi di interesse che queste due vicende suscitano. Ne citerò solo alcuni particolarmente significativi.

Sulla sponda continentale della Manica: il futuro politico della Francia, reputata per molto tempo in bilico tra forze populiste ed europeiste, che metteva in discussione la solidità dell'intera Unione Europea in caso di prevalenza delle prime; la necessità di un recupero di autorevolezza da parte

---

\* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista. Sintesi finale al seminario “*La primavera elettorale*”, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 5 luglio 2017.

della Presidenza della V Repubblica, dopo il quinquennato di Hollande generalmente ritenuto debole e inconcludente; la misura dell'attuale grado di rappresentatività dei partiti politici tradizionali, segnatamente socialisti e gollisti protagonisti della storia politica di questa forma istituzionale.

Su quella insulare: la risposta del corpo elettorale al gioco d'azzardo compiuto dalla Premier May con la chiamata di una *snap election* determinata essenzialmente da un calcolo cinico suggeritole dalla lettura di sondaggi estremamente favorevoli per il proprio partito; ma anche la reazione degli elettori al via libera espresso in Parlamento da Laburisti e Liberal-Democratici alla mozione del Primo ministro; la verifica dell'umore di un elettorato *UK-wide* che torna alle urne per la prima volta dopo lo storico voto del 23 giugno 2016 nel referendum Brexit; lo stato di salute dei *country party*, in primis l'SNP con la sua netta presa di posizione contro l'uscita dalla Ue; la delicata situazione in Ulster dove i timori di un ritorno ad un tragico passato sono tutt'altro che astratti.

Insomma, motivi di discussione ve ne erano per coprire giorni interi e si prestavano a stimolare letture molto diverse in relazione all'impostazione di ogni singolo relatore.

Credo di poter dire, in sede di sintesi finale, che tutte queste premesse e intenzioni siano state ampiamente rispettate e soddisfatte. Gli interventi sono riusciti a toccare la totalità dei punti cruciali, con brillantezza espositiva e rigore scientifico, mostrando vivacità dialettica tra le diverse opinioni espresse. Di tutto questo desidero ringraziare i partecipanti, a nome mio e dei collaboratori della mia cattedra che si sono spesi nell'organizzazione del seminario: era esattamente quello che avevamo immaginato, cioè offrire un'occasione di riflessione a caldo, di confronto reciproco da cui trarre spunti interessanti per ulteriori approfondimenti futuri.

A questo quadro già così ricco desidero qui aggiungere qualche mia veloce pennellata, tenendo conto di tutte le suggestioni già emerse nelle due sessioni della mattina e del pomeriggio.

## **2. L'evoluzione politico-costituzionale della V Repubblica**

Mi pare che nel corso del Seminario siano emerse con grande chiarezza le essenziali novità determinate da questa lunga e complessa primavera elettorale transalpina.

Le elezioni presidenziali sono state dense di elementi innovativi rispetto ai rituali collaudati da decenni, dalla campagna elettorale al risultato finale, che debbono essere tenuti nel dovuto conto e richiedono le ampie riflessioni interpretative che sono state proposte.

Forse la novità più rilevante di queste Presidenziali è proprio il fatto di avere portato all'Eliseo un uomo giovane, normalmente avere meno di quarant'anni in politica fa rientrare di diritto in questa categoria anagrafica, relativamente nuovo sul piano personale nonostante avesse già fatto il ministro nel secondo governo Valls ma, ciò che più conta, che ha inteso, con successo, presentarsi come alternativo ai partiti politici tradizionali, pur attingendo idee a destra e a sinistra per rivisitarle in chiave modernista ed europeista. In questo modo, e grazie ad una campagna molto aggressiva e fortemente comunicativa, è riuscito a farsi percepire come l'unica vera novità della politica francese: nuovo ma competente, antipopulista ma non compromesso con gli establishment di partito, europeista convinto ma anche attento a proteggere gli interessi nazionali (o ritenuti tali), come del resto dimostrano le decisioni che sta prendendo su diversi dossier, a cominciare da quelli che lo stanno mettendo in urto proprio con l'Italia, dalla questione dei migranti all'assetto di governo in Libia, fino al nodo dei cantieri navali. Insomma, una perfetta sintesi di nuovismo comunicativo, rilancio della tradizione gollista, preparazione tecnico-politica, appeal personale verso l'elettorato. Un'occasione senza precedenti per i francesi per sentirsi, al tempo stesso, al passo

con i tempi imposti dalla globalizzazione e rassicurati sul mantenimento di una (vera o presunta) centralità europea e internazionale della loro nazione.

E va sottolineato come questo risultato sia stato reso possibile da una straordinaria operazione di accreditamento presso l'opinione pubblica, quasi incredibile per rapidità ed efficacia, costruita non certo da un uomo solo determinato a sfidare l'universo. Si tratta invece di un evento sapientemente orchestrato da una parte delle élite francesi che si erano rese conto per tempo del rischio concreto di consegnare il Paese alla deriva populista e antieuropea incarnata dalla Le Pen. Le dimissioni di Macron da ministro, avvenute nell'estate del 2016, finalizzate a prepararsi con mani libere alla corsa alle presidenziali, passarono piuttosto sotto silenzio, suscitando l'impressione di un colpo di testa di un giovane aspirante politico un po' velleitario, e invece furono la mossa iniziale di una partita che il rampante leader e il suo qualificato staff hanno saputo giocare con grande perizia.

Tuttavia non si può negare che in questa vicenda abbia giocato un ruolo decisivo anche il fattore fortuna, del resto in piena sintonia con la storia di quel Paese visto che Napoleone soleva dire di preferire i generali fortunati a quelli bravi. Macron ha certamente avuto il merito di cogliere il momento migliore per iniziare la sua corsa all'Eliseo ma non bisogna dimenticare che fino all'inizio del 2017 i sondaggi lo davano ancora tra gli outsider, e solo a seguito dei guai giudiziari del candidato dei *Républicains*, François Fillon, viene ad assumere la *pole position* tra tutti i candidati. Inoltre, la vittoria alle primarie socialiste di un candidato molto caratterizzato a sinistra come Hamon gli ha consentito di fare da catalizzatore di un voto ampiamente presente nella società francese che aspira a coniugare libertà economiche e solidarietà sociale. Un errore che il Partito socialista ha finito per pagare a destra, a favore di Macron, e a sinistra, a favore di Mélenchon. Infine, scontrarsi al ballottaggio con Marine Le Pen, invece che con uno qualsiasi degli altri candidati, ha rappresentato un innegabile vantaggio, sia per ragioni politiche contingenti, rappresentando la sua avversaria posizioni talmente eccentriche da rendere obiettivamente difficile una vittoria elettorale, sia per ragioni profonde che attengono al concetto di democrazia repubblicana e al riflesso antifascista che tuttora fa scattare nella grande maggioranza dei francesi, anche se non più nella misura che consentì a Chirac nel 2002 di vincere in carrozza contro Jean-Marie Le Pen.

E un altro relevantissimo elemento di novità consiste appunto nel fatto che per la prima volta nessuno dei due grandi partiti tradizionali della storia della V Repubblica è arrivato al ballottaggio per le Presidenziali con un proprio rappresentante. I neo-gollisti, come detto, forse più per ragioni di carattere giudiziario che hanno tarpato le ali a Fillon, vincitore delle primarie, mentre i socialisti per profonde motivazioni politiche: essere il partito di un Presidente molto poco popolare come Hollande; avere puntato su un candidato come Hamon, al tempo stesso troppo a sinistra per convincere l'elettorato moderato di centro-sinistra e troppo sbiadito per catalizzare il voto gauchista (che infatti gli ha preferito Mélenchon); essere percepito da ampi settori dell'opinione pubblica come un partito ormai né carne né pesce, perennemente percorso da divisioni interne insanabili e privo di una leadership all'altezza di quelle del passato in grado di guidare le correnti con polso e personalità.

Chi si aspettava che questi partiti, usciti con le ossa rotte dalle Presidenziali, ottenessero una rivincita alle Legislative ha dovuto prontamente ricredersi. Anzi, per certi versi la loro crisi si è ulteriormente acuita. E bisogna riconoscere come, nel periodo di tempo intercorso tra i due tipi di elezioni, Macron abbia compiuto alcune mosse astute che hanno provocato ulteriori difficoltà ai partiti. Facendo leva sulla forza catalizzatrice di una Presidenza appena ottenuta con il 60% dei suffragi, ha provveduto a svuotare entrambe le formazioni politiche di idee, personalità ed energie. La nomina dell'esponente gollista Philippe a Primo ministro è stata solo la più clamorosa di queste

mosse. In sostanza, in questo modo Macron con il suo movimento “En Marche!” (unitamente al partito alleato MoDem, guidato dal centrista François Bayrou) non solo ha occupato il centro del quadro politico ma soprattutto si è imposto al Paese come l’architrave del sistema in grado di ricevere il consenso di amplissime e variegate fasce sociali, marginalizzando (anche grazie al sistema elettorale maggioritario a doppio turno) i partiti antisistema e/o antieuropei, e sostituendosi con la forza della sua persona e la novità del suo movimento, ai partiti tradizionali. Risultato: i socialisti ridotti in Parlamento al minimo storico, che danno la netta sensazione di avere esaurito il ciclo politico iniziato da Mitterrand a Epinay nel 1971; i neo-gollisti, che pure rappresenteranno all’Assemblea nazionale il maggior gruppo d’opposizione, usciti fortemente ridimensionati rispetto alla loro consueta forza parlamentare e soprattutto, al di là dei numeri, con un’autorevolezza politica fortemente compromessa a vantaggio di un astro nascente che sta tentando di svuotarli di senso politico, con un movimento tanto nuovo quanto per molti versi sconosciuto e che certamente porta con sé molte incognite.

Lo stesso dato relativo all’altissimo tasso di astensione dal voto per le Legislative conferma questo stato di cose. Molti elettori estremisti avevano dato per giocata e persa la partita alle Presidenziali, ben consci che il sistema di voto per l’Assemblea nazionale avrebbe reso impossibile una rivincita (come dimostrano gli otto seggi conseguiti dal Front National, altro partito passato in un batter d’occhio dalle più improbabili illusioni ad una crisi nera), mentre una parte di quelli moderati aveva inteso come scontata la grossa affermazione di “En Marche!” come inevitabile corollario del trionfo di Macron.

Da tutte queste analisi delle quattro tornate elettorali credo si possano ricavare alcuni insegnamenti che travalicano il momento politico contingente e si proiettano sulla storia e i caratteri di fondo della V Repubblica.

Il primo non può che consistere nella dimostrata solidità delle sue istituzioni. Per mesi gli osservatori europei si erano interrogati sulle dimensioni del pericolo populista e lepenista e della tragedia che avrebbe rappresentato per il futuro della storia continentale un’affermazione delle forze antisistema, in primis appunto il Front National guidato dalla Le Pen. Ebbene, alla prova dei fatti questi timori si sono rivelati eccessivi e non precisamente calibrati sulla realtà politico-istituzionale transalpina. In particolare, non era stato tenuto nel dovuto conto che la V Repubblica è un combinato disposto di assetti costituzionali e sistemi elettorali che disegnano una forma di governo in grado di contenere le spinte centrifughe, conservando alcuni stilemi di fondo anche a prescindere dalla crisi dei partiti tradizionali e dalle ventate demagogiche apparentemente irresistibili.

Il secondo è la conferma che le dinamiche essenziali della V Repubblica ruotano attorno alla *vis attractiva* della figura del Presidente, con tutti i fattori positivi e negativi che questa constatazione può comportare. Come è noto, questo tipo di sviluppo era già negli intendimenti di De Gaulle, che infatti non considerò chiusa la partita costituzionale del 1958 finché non ottenne l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente nel 1962. Ma dopo la riforma del costituzionale del 2000 e l’inversione del calendario elettorale nel 2001 questo elemento ha avuto un ulteriore rilancio e consolidamento grazie l’allontanamento dell’incubo della coabitazione.

In fondo nella storia della V Repubblica i partiti politici francesi raramente hanno goduto di radicamento e stabilità in quanto tali ma hanno quasi sempre vissuto di luce riflessa, ovvero hanno giocato un ruolo ancillare rispetto alle ambizioni presidenziali di questo o quel leader. Mitterrand riunificò le varie anime della sinistra non comunista proprio per invertire i rapporti di forza con i comunisti e creare così le condizioni per la percorribilità di una plausibile alternativa di sinistra che gli consentisse di arrivare all’Eliseo. E sull’altro fronte, dopo la morte del Generale, la ricomposizione delle galassie conservatrici (RPR) e liberali (UDF) aveva lo scopo primario di

individuare una leadership del centro-destra per sostenerne la candidatura alla Presidenza (Giscard d'Estaing, Chirac).

Per contro, un presidente debole o impopolare finisce per compromettere il risultato elettorale del partito che lo esprime, come dimostrano i recenti casi di Sarkozy e Hollande.

Insomma, la personalità del vertice delle istituzioni finisce per condizionare tutto il sistema, in positivo e in negativo. E questa considerazione potrebbe perfino suonare di incoraggiamento per il Partito socialista e per Les Républicains, perché come oggi stanno soffrendo a causa di errori e autogol dei leader, in futuro nulla vieta che possano rilanciarsi grazie a leader illuminati e trascinanti.

A questo punto abbiamo tutti gli elementi per rispondere alla domanda, suscitata dai risultati elettorali, che campeggia in locandina come titolo della sessione mattutina di questo Seminario: Quinta Repubblica *adieu*?

In realtà, sulla base degli elementi emersi e delle considerazioni proposte, sembra di poter rispondere negativamente. Se l'essenza della V Repubblica è la prevalenza della persona sul partito, allora queste elezioni non rappresentano certo un addio alla consuetudine ma anzi mostrano l'essenza più profonda di questo assetto costituzionale e in particolare di questa forma di governo.

Vedremo nei prossimi anni se Macron saprà consolidare ulteriormente questa tendenza, conducendo un quinquennato talmente efficace da consentire al suo partito di radicarsi e alla sua persona di essere riconfermata all'Eliseo, operazione mai riuscita ai Presidenti da quando non esiste più il settennato. Come se quella riforma avesse determinato un tacito scambio: nessuna coabitazione e nessuna rielezione. Evidentemente le responsabilità politica piena, accentuata dalla lettera e dallo spirito della fondamentale innovazione del 2000, è un onore ma anche un onere.

### **3. Il paradossale avvistamento politico del Regno Unito**

Volgendo l'attenzione alla sponda nord della Manica, ci si imbatte subito in un paradosso politico difficilmente spiegabile in termini razionali. Un riassunto degli eventi può aiutare a coglierlo meglio.

La legislatura era in corso da meno di due anni. Alle elezioni del 2015 il Partito conservatore aveva riconquistato la felice condizione di *overall majority* in Parlamento, chiudendo così la scomoda esperienza di *Coalition Government* con i LibDem che aveva caratterizzato la legislatura precedente. Il ripristino del consueto *one party government* aveva consentito ai Conservatori di implementare gli intendimenti politici contenuti nel Manifesto elettorale riguardanti le più diverse tematiche. In particolare, di perseguire la *constitutional issue* di gran lunga più rilevante ivi contenuta: la rinegoziazione della *membership* europea del Regno Unito e la successiva sottoposizione al corpo elettorale del quesito sulla permanenza o meno nell'Unione Europea. All'inizio del 2016 il Primo ministro Cameron strappa un accordo alle istituzioni comunitarie, in quel momento rese tremebonde dallo spettro dell'avanzata dei partiti antieuropei in molti Stati-membri, a dir poco vantaggioso per il suo Paese. Di fronte a quel più che lusinghiero risultato il suo partito si spacca mostrando la permanenza di un *cleavage* interno che si trascina dai tempi della Thatcher (se non dello stesso Heat, che portò la Gran Bretagna nella CEE). Divisioni nel partito e divisioni nella compagine governativa, con sei ministri che si schierano per il *Leave*, alla cui testa si mette subito un peso massimo dei Tory come Boris Johnson. Per Cameron la campagna referendaria cominciava molto male e se possibile sarebbe proseguita peggio, senza mordente e capacità persuasiva, sempre sulla difensiva, rinunciataria e incapace di imporre la forza della razionalità politica contenuta nei risultati del negoziato. Era fatale che prevalessero demagogia e

avventurismo, e non solo nell'elettorato Tory ma anche in quello Laburista, che ufficialmente avrebbe dovuto essere guidato verso il *Remain* da un leader come Corbyn, cioè l'ultimo superstite di quella *left-wing* del partito che già nel 1975 aveva caldeggiato l'abbandono del Mercato Comune, dipinto come un santuario del capitalismo sfruttatore a cui contrapporre una mitica e autarchica via britannica al socialismo.

La vittoria referendaria del *Leave* determina un terremoto politico di cui fa ovviamente le spese David Cameron, che in poche settimane lascia Downing Street, Westminster e la vita politica, a beneficio del suo ex Home Office Secretary Theresa May. Il Partito conservatore sembra avere ritrovato una discreta compattezza attorno a questa nuova figura e sulle cose da fare dopo la vittoria della Brexit, ovvero preparare l'attivazione dell'articolo 50 del TUE e gettare le basi per un negoziato di uscita con la UE, comunque delicato e complesso, sufficientemente vantaggioso per il futuro della Gran Bretagna.

Dai mesi autunnali del 2016, però, le cose si fanno più intricate perché la *road map* del governo deve fare i conti con l'ingresso sulla scena delle Corti di giustizia (Belfast, Londra e Corte Suprema) che con tre storiche sentenze prendono posizione sulle prerogative spettanti a ciascun organo costituzionale in relazione alle modalità di attivazione dell'art. 50 del TUE. La conseguenza principale è la necessità di un passaggio parlamentare che fornisca di una veste legislativa la decisiva scelta politica compiuta dai cittadini con il referendum. L'*iter legis* determina un ritardo di qualche settimana rispetto al crono-programma del governo ma sul piano sostanziale il testo della legge coincide con quello presentato alle Camere dal Governo. Come è noto, i *Lords* provano a inserire un paio di emendamenti tutt'altro che destituiti di fondamento ma la forza politica dell'Esecutivo sconsiglia i componenti della Camera Alta dall'inscenare un braccio di ferro contro la volontà di Governo, Comuni e risultato referendario. Così, finalmente il 29 marzo 2017 la Premier May può formalizzare la volontà del Regno Unito di uscire dall'Unione Europea e i relativi negoziati possono prendere ufficialmente avvio.

O almeno così sembrava in quel momento. In realtà stava per verificarsi l'ennesimo colpo di scena della vita politica britannica di questi ultimi anni. Forte di diversi sondaggi che accreditano il suo partito di un margine di vantaggio molto ampio nei confronti dei rivali laburisti (uno di questi parlava addirittura di 20 punti), il Primo ministro il 18 di aprile annuncia che avvierà le procedure per arrivare ad una *early dissolution* del Parlamento e alla convocazione delle *General Election* per giovedì 8 giugno.

La decisione apparve fin da subito a molti commentatori come carica di ambiguità e un inutile azzardo. Un azzardo, perché l'attendibilità dei sondaggi in Gran Bretagna è da tempo molto relativa e poi perché tra lo scioglimento e le elezioni vi è di mezzo la campagna elettorale che non è mai una passeggiata e nasconde sempre delle incognite, soprattutto per chi parte con i favori del pronostico. Inutile, perché non era chiaro quali vantaggi particolari, a fronte di rischi elevati che, come detto, presenta sempre una *General Election*, la May volesse trarre, rispetto al potere negoziale nei confronti della UE, da un incremento pur consistente del Gruppo parlamentare a fronte di una condizione che già vedeva i Tory guidare i Comuni con ampio margine. E proprio su questo punto specifico si annida l'insanabile ambiguità dell'operazione. La May spiegò la sua estemporanea decisione con la necessità per il Paese di andare al negoziato con un governo ancora più forte e un Parlamento meno riottoso di quanto si fosse mostrato nelle settimane precedenti sulla procedura di Brexit. Peccato che la realtà dei fatti presentasse un volto completamente diverso, come abbiamo messo precedentemente in evidenza. Il Parlamento aveva votato la legge voluta dal Governo e se qualche moderata richiesta di modifica era stata affacciata proveniva invero dai *Lords*, cioè dal ramo sulla cui composizione non incidono i risultati elettorali. E visto che stiamo riflettendo sulle

dinamiche del Regno Unito e della Francia, se vogliamo andare alla ricerca di un precedente non può non venire alla memoria la sciagurata decisione dell'allora Presidente della Repubblica Jacques Chirac che nel 1997 sciolse anzitempo l'Assemblea nazionale, prevedendo che gli elettori, ancora propensi a premiarlo dopo averlo eletto alla Presidenza solo due anni prima, avrebbero ulteriormente incrementato la maggioranza gollista già discretamente forte. E invece attribuirono la maggioranza dei seggi al Partito socialista, costringendo così il Capo dello Stato ad una coabitazione di cinque anni con il Primo ministro Jospin. Evidentemente gli elettorati su entrambe le sponde della Manica sono tendenzialmente propensi a punire i gesti di arroganza e bulimia di potere in cui ogni tanto incorrono le leadership.

Dunque, al di là dei contorsionismi verbali del Primo ministro, l'unica vera ragione di questa che potremmo definire una *cold dissolution* è legata al calcolo numerico suscitato dai sondaggi, ovvero dalla prospettiva di infliggere al Partito laburista una delle sconfitte elettorali più clamorose della sua storia.

E a questo punto si colloca un altro rebus politico-istituzionale della moderna vita pubblica britannica, quello legato all'applicazione delle procedure per implementare la decisione di sciogliere anticipatamente, ovvero al *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in relazione ad una *early election*. Per coglierne i termini è forse utile ricordare la genesi di quella legge, intimamente legata alle condizioni politiche della legislatura di coalizione 2010-2015, segnata dalla situazione di *hung Parliament*. La norma fu imposta ai Conservatori dai Liberal Democrats come *conditio sine qua non* per formare il *Coalition Government* con Cameron Primo ministro, unitamente alla richiesta di indizione di un referendum sull'introduzione del *AV System* in luogo del tradizionale *FPTP*. I due punti del *Coalition Agreement* perseguivano un evidente progetto di riforma sostanziale della moderna *British Constitution*: intaccare due aspetti cardine del funzionamento del *Westminster Model*. Dalla loro combinazione i LibDem speravano di trarre alcuni vantaggi: nell'immediato, impedire ai Conservatori di interrompere anzitempo quella legislatura; *medio tempore*, attenuare la forza preponderante dei due grandi partiti, ingrandire la consistenza del proprio gruppo ai Comuni, risultare sempre determinanti per formare una coalizione di governo, ridurre la centralità della figura del Primo ministro nel sistema costituzionale per perseguire un riequilibrio a favore della collegialità del *Cabinet* e degli equilibri parlamentari interni ai partiti sostenitori della maggioranza. Ebbene, oggi è possibile tracciare un bilancio e costatare che quella strategia si è rivelata fallimentare. Il referendum elettorale del 2011 ha visto la netta prevalenza dello *status quo*; le elezioni del 2015 hanno sancito il ritorno del *one party government* (oltre al tracollo dei LibDem stessi); gli avvicendamenti al n. 10 di Downing Street continuano ad essere un affare interno al partito di maggioranza e, infine, la previsione giuridica di una durata fissa del parlamento in carica si è rivelata un'illusione, spazzata via dalle convenienze politiche. Infatti, invece di costringere la May a far votare al proprio Gruppo Tory una *motion of no confidence* nei confronti del proprio Governo, mossa che almeno avrebbe comportato un certo logoramento politico per il partito e per il Premier, i Laburisti hanno preferito non mettere i bastoni tra le ruote al Primo ministro, accettando di raccogliere il suo guanto di sfida e gli stessi LibDem si sono mostrati disponibili a calpestare lo spirito della legge che solo pochi anni prima avevano fortemente voluto pur di inseguire il sogno (poi rivelatosi fallimentare) di catalizzare una parte importante del voto *pro-Remain*.

Proprio questo impietoso bilancio credo debba consigliare una riflessione su un punto molto delicato del diritto costituzionale inglese. Il *Fixed-Term Parliaments Act 2011* aveva il compito di cancellare una radicata e consolidata *constitutional convention* le cui origini risalivano addirittura al *Septennial Act 1715*, l'atto con cui il Parlamento aveva sancito, oltre alla propria continuità, anche la durata massima (anziché fissa) di una legislatura: sette anni, appunto; ridotti poi a cinque dal

*Parliament Act 1911*. Questa caratteristica aveva favorito l'emergere del ruolo del Primo ministro come detentore del potere sostanziale di decidere il momento migliore per la fissazione della data delle elezioni. Si trattava di un ganglio vitale della trasformazione in senso democratico della costituzione inglese. Con l'affermarsi della convenzione per cui al Primo ministro spettava proporre l'*advice* al re circa l'opportunità dello scioglimento senza che quest'ultimo potesse realmente opporsi, le istituzioni della rappresentanza democratica sottraevano per sempre alla Corona e ai *Lords* la possibilità di incidere concretamente sugli equilibri più importanti della forma di governo. La legge del 2011 si proponeva di interrompere questo percorso durato tre secoli, coltivando l'illusione che bastasse una legge per trasferire alla dialettica parlamentare questa prerogativa del Premier. L'occasione che stiamo commentando si è incaricata di dissolvere, forse definitivamente, questa illusione, mostrando plasticamente il seguente paradosso, l'ennesimo di questa vicenda. La prerogativa governativa circa lo scioglimento del Parlamento non era sancita in nessuna norma scritta ma, almeno a partire dalla prima metà dell'Ottocento, era vissuta da tutti gli attori politici e istituzionali come un caposaldo del sistema. Poi viene sostituita da una norma di diritto positivo, contenuta in uno *statute* del Parlamento. Ma la norma che ne prende il posto 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, come dimostra il fatto più paradossale di tutti: il voto favorevole di quei LibDem che allora la vollero fortemente e oggi puntano a intercettare il più possibile l'ampio mercato elettorale *pro-Remain*, lasciato sguarnito dal Partito laburista e presidiato, ma solo nelle *constituency* scozzesi, dall'SNP.

Insomma, gli intenti di fondo di una legge frutto di un mercanteggiamento politico vengono superati dai calcoli politici contingenti. Una vendetta sottile per una di quelle storiche consuetudini costituzionali che sembravano destinate a soccombere sotto il peso delle determinazioni parlamentari. È vero che recentemente la Corte Suprema, nella sentenza Miller-Brexit, ha definito le *constitutional conventions* come non «*justiciable by the courts*», e tuttavia lo scioglimento del 2017 dovrebbe portare a qualche maggiore riflessione sulla solidità delle norme scritte e di quelle non scritte, in una costituzione così sui generis come quella britannica, di fronte ai volubili mutamenti degli equilibri politici. In tale contesto sono sempre questi ultimi a determinare i canoni applicativi di una norma: se è sentita come cogente, a prescindere dal fatto che sia scritta o meno, ne verrà costantemente rispettato lo spirito. In caso contrario, sarà sempre in balia dei giudizi contingenti di coloro che sono chiamati ad applicarla.

Comunque, alla fine le cose non sono andate come i calcoli della May avevano preconizzato. Le cause vanno ricercate nell'ambiguità dello scioglimento ma soprattutto in una campagna elettorale che peggio non poteva essere condotta, in primis proprio da Theresa May che è riuscita ad inanellare una tale serie di errori, sostanziali e comunicativi (dalle contraddizioni sulla spinosa questione della *dementia tax* al rifiuto di prendere parte al faccia a faccia televisivo con gli altri leader di partito), da disperdere buona parte dell'appeal politico che si era guadagnata da quando era entrata a Downing Street, risultando via via sempre meno empatica e sintonica rispetto al *mood* del Paese.

Il risultato ha decretato non solo la fine del sogno Tory di ampliare la consistenza della maggioranza ma ha perfino riproposto la spinosa situazione di *hung Parliament*, spauracchio di tutti i Primi ministri in carica o *in pectore*. Va però messo in luce come i caratteri di questo *hung Parliament*, la cui singolarità risiede nel fatto che si è verificato a seguito di un'elezione che ha



fortemente rilanciato il bipartitismo (Conservatori e Laburisti hanno entrambi fortemente incrementato le loro percentuali rispetto al 2015), ripolarizzando il sistema attorno ai due grandi partiti, siano radicalmente diversi rispetto a quelli di due legislature fa, come del resto dimostra la soluzione adottata. Se nel 2010 Cameron fu costretto dai vincoli numerici a negoziare un *Coalition Agreement*, molto articolato e compromissorio, con i Liberal-Democratici, nel caso del secondo governo May è stato sufficiente formare un *minority government* di soli Tory e stipulare un accordo politico con il DUP. In questo modo la May si è garantita l'appoggio esterno dei dieci MPs unionisti e dunque la maggioranza assoluta per il suo nuovo Gabinetto.

Le particolarità di queste situazioni pongono seri problemi interpretativi alla forma di governo *Westminster model*. Tra gli altri, vorrei citare i dubbi relativi alla operatività della *Salisbury Convention*. Il Manifesto dei Conservatori può ancora essere considerato parametro vincolante per dettare un adeguato *self-restraint* ai *Lords*? Oppure, l'accordo con il DUP deve necessariamente comportare un cambiamento nei termini della questione, determinando un arretramento nel valore costituzionale del Manifesto e consigliando un pieno recupero nelle determinazioni della Camera Alta? Quest'ultima ipotesi finì per prevalere nella legislatura 2010-15 e tuttavia, come detto, in quel caso il *Coalition Agreement* sostituì ufficialmente il Manifesto Tory, determinando uno iato rispetto al momento elettorale. Forse la circostanza che l'accordo con i nord-irlandesi non costituisca un organico e articolato programma di governo bensì un patto tra partiti per sostenere l'Esecutivo nascente, che governerebbe sulla base del Manifesto conservatore, integrato dalla ricezione dei punti di quel patto, potrebbe far propendere per una piena operatività della convenzione in discussione, anche se poi nel concreto tutto questo dipenderà pragmaticamente dalle capacità diplomatiche dei ministri nei confronti della Camera Alta e dalla propensione alla ragionevolezza di quest'ultima.

Ma naturalmente le *issue* più drammatiche proposte dagli albori di questa legislatura non attengono ai rapporti tra Governo e Parlamento bensì alla solidità e all'integrità del Regno, in relazione alla presenza nella maggioranza di un partito unionista, subito avversata dai cattolici, ai fermenti separatisti che hanno ricominciato a farsi sentire in Scozia fin dalla sconfitta del *Remain* nel referendum Brexit, all'avvio del delicato e rischioso negoziato con le istituzioni europee, alle prospettive di interruzione della crescita economica, paventata da autorevoli voci interne e internazionali.

Insomma, un momento cruciale per il futuro del Regno Unito, in cui rischi e incognite sembrano attualmente prevalere su consuetudini e certezze.