

Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*

di **Francesca Rosa** – *Professore associato in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Foggia*

ABSTRACT: The article is divided into two parts. In the first, the Fixed Term Parliaments Act 2011 and its application are examined, with particular attention to the first case of approval of a dissolution motion by the House of Commons. According to the Author, the 2011 Act limited the Government's advantage in calling general elections. Indeed in 2017, although the parliamentary majority supported the First Minister decision to go to the polls, Theresa May has been obliged to appeal to Parliament for the dissolution of the lower Chamber. The second part analyses the controversial results of 2017 general elections. After the vote, the political and institutional system is agitated by many uncertainties. On the one hand, the turnout was high, as did the popular consensus for the two main parties, which succeeded in neutralising UKIP. On the other hand, the Conservative Party lost the majority of seats in the House of Commons and was forced to form a minority government (supported by DUP); the Labour Party did not suffer the burning defeat that polls predicted, but remained the country's second party. From the institutional point of view, the Brexit referendum resulted in an enhancement of the Executive branch, leading the Brexit negotiations, but which is weakened by the difficulties arising at international level and by territorial tensions reactivated by 2016 popular vote.

SOMMARIO: 1. Lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni. – 1.1. Le ragioni politiche dello scioglimento. – 1.2. Il *Fixed Term Parliaments Act* 2011: *ratio* e applicazione. – 2. I risultati elettorali. – 3. Le conseguenze istituzionali del voto. – 4. Conclusioni.

1. Lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni

1.1. Le ragioni politiche dello scioglimento

La politica britannica ha regalato al mondo l'ennesimo colpo di scena post-referendario quando il 18 aprile scorso Theresa May ha annunciato alla stampa l'intenzione di convocare le elezioni politiche generali. Il giorno seguente il Primo Ministro ha presentato alla Camera dei Comuni una

* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista. Relazione al seminario "La primavera elettorale", Università degli Studi di Milano-Bicocca, 5 luglio 2017.

mozione¹, che l'Assemblea ha approvato dopo 90 canonici minuti di dibattito con 522 voti a favore e 13 contrari².

A più riprese, dopo il voto del 23 giugno 2016, era stata ipotizzata la convocazione di elezioni anticipate. Le motivazioni erano essenzialmente due: sanare il divario tra volontà parlamentare e volontà popolare emerso dal referendum sulla Brexit³, e legittimare il nuovo Governo — conseguente all'avvicendamento tra David Cameron e Theresa May alla guida del partito conservatore — e con esso il mandato necessario a negoziare le condizioni del recesso dall'Unione europea, ipotesi tecnicamente non contemplata dal manifesto del partito nel 2015. D'altro canto, più volte in questi mesi il Primo Ministro aveva negato di volersi presentare agli elettori prima della scadenza naturale della legislatura⁴; la Premier ha così platealmente sconfessato le proprie precedenti dichiarazioni d'intenti.

È difficile individuare nelle ragioni illustrate alla stampa e al Parlamento le reali motivazioni di questo cambiamento di rotta. Dell'opposizione e delle divisioni della Camera dei Comuni nei confronti della strategia del Governo sulla *Brexit* non c'è quasi traccia nei lavori parlamentari. Dopo le sentenze della Corte Suprema e dell'Alta Corte⁵, il Parlamento ha velocemente approvato il *Notification Withdrawal Act* nel testo presentato dal Governo, rigettando gli emendamenti approvati dalla Camera alta (che peraltro ha desistito da ogni proposta di modifica già in seconda lettura), con una maggioranza più ampia di quella che sostiene l'esecutivo⁶. Prima di allora i Comuni avevano approvato, sempre a larga maggioranza, due risoluzioni in cui chiedevano l'ovvio: un voto parlamentare precedente la notifica *ex art. 50 TUE* e un dibattito aperto e trasparente sulla posizione del Governo nelle trattative che si sarebbero aperte con le istituzioni europee⁷. Al contempo la possibilità (non la certezza) che il partito laburista avrebbe potuto opporsi (fra due anni, non ora) all'accordo finale (se mai un accordo verrà siglato) con l'Unione rientra nella fisiologica dialettica tra maggioranza e opposizione della forma di governo parlamentare, che la classe politica britannica ben conosce. Possiamo dunque convenire con l'unanimità degli osservatori che il reale obiettivo della May fosse tesaurizzare un presunto vantaggio elettorale, visto che in primavera nei sondaggi i

¹ Il testo della quale semplicemente recitava «That there shall be an early parliamentary general election».

² V. il dibattito del 19 aprile 2017, Vol. 624 degli Hansard, reperibile all'indirizzo web <https://hansard.parliament.uk/commons/2017-04-19/debates/0DE53CE3-2E92-44E8-A3BE-A7BEE2D9F075/EarlyParliamentaryGeneralElection>.

³ Prima del quale 479 deputati si erano schierati a favore del «remain» (fra cui 185 conservatori, 218 laburisti, 54 indipendentisti scozzesi, 8 liberal-democratici, 4 deputati del *Sinn Fein*, 3 del *Plaid Cymru* e 4 del *Social Democratic and Labour Party*) a fronte dei 158 posizionati a favore del «leave» (fra i quali 138 conservatori, 10 laburisti e 8 deputati del *Democratic and Unionist Party*). Come è noto, invece, al referendum ha preso parte il 72,2% degli aventi diritto: il 51,9% degli elettori (17.410.742) si è espresso a favore del «leave» e il 48,1% (16.141.241) a favore del «remain». In merito mi sia consentito rinviare a F. ROSA, *Brexit, il divorzio del secolo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, 828-829.

⁴ In base al *Fixed Term Parliaments Act 2011*, in assenza di uno scioglimento anticipato, le elezioni avrebbero dovuto tenersi il 7 maggio 2020 (sulla legge v. più ampiamente *infra* in questo paragrafo).

⁵ *R (Miller) v SS for Exiting the European Union* [2016] EWHC 2768 e *R (Miller) v SS for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5, sulle quali mi sia consentito rinviare a F. Rosa, Il giudice di fronte alla Brexit, in M. NICOLINI e D. BUTTURINI (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e potere democraticamente legittimato*, in corso di pubblicazione presso l'editore Giappichelli nell'ambito della collana "Dossier" della Rivista DPCE.

⁶ Al termine della seconda lettura, il 1 febbraio 2017 (divisione n. 135), 498 deputati hanno votato per il passaggio alla terza, mentre 114 hanno votato contro. Il progetto di legge ha superato anche la terza lettura con il voto favorevole di 499 deputati e contrario di 122 (8 febbraio 2017, divisione n. 161).

⁷ Approvate il 12 ottobre e il 7 dicembre 2016.

tories staccavano i laburisti di circa venti punti percentuali⁸. Il rafforzamento della maggioranza parlamentare sarebbe stato funzionale sia ad affrontare con maggiore tranquillità sul fronte interno le difficoltà di una trattativa in cui il Regno Unito parte dal noto svantaggio del 27 a 1, sia a dilatare la prospettiva temporale del nuovo Governo fino al 2022⁹.

Se i vantaggi di una *snap election* per i conservatori sembravano essere chiari, altrettanto non poteva dirsi, sempre a “discorrer” di sondaggi, per laburisti e liberal-democratici¹⁰. L’esito del voto parlamentare ha rappresentato dunque la seconda ragione di spiazzamento, visto che la Premier è riuscita a coagulare una maggioranza parlamentare senza precedenti su un’ipotesi apparentemente ad alto rischio “suicidario” per il partito laburista e non certo favorevole ai liberal-democratici, una scelta, quella dei partiti di opposizione, della quale solo la cronaca politica più meditata potrà dare ragione¹¹.

1.2. *Il Fixed Term Parliaments Act 2011: ratio e applicazione*

Nella prospettiva del diritto costituzionale, il voto parlamentare sullo scioglimento anticipato rappresenta una novità assoluta per il parlamentarismo britannico, poiché per la prima volta ha trovato applicazione la previsione della legge del 2011 sulla *early election* della Camera elettiva¹². Il *Fixed Term Parliaments Act 2011* ha abrogato la prerogativa regia di scioglimento della Camera dei Comuni, prevedendo che le elezioni generali si tengano il primo giovedì di maggio del quinto anno successivo alla precedente convocazione delle urne (art. 1,3) e che il Parlamento si scioglia automaticamente il diciassettesimo giorno antecedente la data delle elezioni (art. 3,2).

L’anticipazione dei comizi elettorali è contemplata in soli due casi: quando i 2/3 dei componenti dell’Assemblea approvano una mozione in tal senso (art. 2,1), oppure quando la Camera dei Comuni approva una mozione di sfiducia nei confronti del Governo in carica che non sia seguita, entro 14 giorni, dalla formazione di un nuovo esecutivo (art. 3). In caso di scioglimento anticipato il quinquennio della legislatura decorre dalla data delle nuove elezioni.

La prima ipotesi di scioglimento anticipato introduce il c.d. autoscioglimento, consente cioè a una maggioranza qualificata di deputati di decidere la fine della legislatura. Dal punto di vista teorico, tale possibilità collega lo scioglimento anticipato al principio della sovranità del Parlamento, attribuendo all’Assemblea rappresentativa una prerogativa che finora non aveva. Nel farlo, però, sgancia la deliberazione della Camera dal principio della maggioranza semplice, regola aurea del parlamentarismo britannico, che non contempla maggioranze qualificate né nell’ambito del procedimento legislativo né in quello di modifica degli *Standing Orders*. La scelta è legata alla

⁸ La legislatura si chiude con una *working majority* di 17 deputati a vantaggio del partito conservatore, ma una serie di suppletive all’orizzonte avrebbero potuto assottigliare il ridotto margine di manovra della maggioranza parlamentare.

⁹ Forse il passaggio più convincente del dibattito parlamentare è quello in cui Theresa May ha fatto riferimento ad una fatale coincidenza tra la conclusione biennale della trattativa europea (2019) e le elezioni politiche generali (2020) (19 aprile 2017, Vol. 624, Col. 685).

¹⁰ J. KING, *May’s Gambit*, in *U.K. Const. L. Blog* (19 aprile 2017) reperibile all’indirizzo web <https://ukconstitutionallaw.org/>.

¹¹ Meno problematica sembrava essere la posizione del partito nazionalista scozzese che, fortemente radicato in una regione europeista del Paese, avrebbe dovuto mantenere inalterato il livello del consenso elettorale.

¹² Sul quale rinvio a F. ROSA, *Gli assestamenti del parlamentarismo maggioritario nel Regno Unito*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 686-689 per le ragioni della sua introduzione e la disciplina del potere di scioglimento dei Comuni prima del 2011.

volontà di sottrarre tale decisione alla maggioranza politica dell'Assemblea che sostiene il Governo, ne consegue che per deliberare il c.d. autoscioglimento è necessario il consenso della maggioranza dei deputati dei due principali partiti politici.

La seconda ipotesi è invece collegata all'insorgere di una crisi politica tra Parlamento e Governo, ma è regolata in modo tale da consentire all'esecutivo e alla maggioranza parlamentare di "aggirare" il dettato legislativo per convocare le elezioni prima del termine naturale della legislatura. Quest'ultima possibilità consente ancora oggi all'esecutivo di controllare la durata della legislatura e di accedere alle urne quando più gli conviene.

La legge del 2011 disciplinando il potere di scioglimento della Camera dei Comuni, ha introdotto un elemento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare che si muove nella direzione di "spostare" il potere di scioglimento dall'area di influenza del binomio Corona-Governo a quella del binomio Parlamento-Governo. Mentre il riferimento alla "razionalizzazione" è da intendersi nel senso delineato da Mirkiné Guétzevich, come codificazione delle regole concernenti lo scioglimento della Camera elettiva e il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo¹³, il suo obiettivo non è stabilizzare il Governo ma limitarne la discrezionalità in relazione alla durata della legislatura e alla scelta del "momento elettorale"¹⁴.

In relazione allo scioglimento della Camera dei Comuni, la legge prevede un'ipotesi (ordinaria) di scioglimento automatico, nell'ambito della quale le autorità politiche non hanno nessun margine di intervento, e due ipotesi (straordinarie) di scioglimento anticipato, nell'ambito delle quali rileva il voto della Camera dei Comuni, assunto a maggioranza qualificata in un caso (autoscioglimento) e a maggioranza semplice nell'altro (sfiducia nei confronti del governo in carica). In entrambi questi casi la titolarità formale del potere di scioglimento è del Parlamento, mentre quella sostanziale cambia. Nella prima ipotesi è dei leader dei due principali partiti, visto che la maggioranza necessaria per la deliberazione presuppone un accordo interpartitico. Viceversa, nel secondo caso la titolarità sostanziale dovrà essere verificata di volta in volta, poiché potrebbe essere ascritta alla maggioranza parlamentare — nel caso in cui il Governo in carica sia sfiduciato dai Comuni — ovvero a quella del Governo — nel caso in cui quest'ultimo utilizzi la legge per giungere alla chiusura anticipata della legislatura —.

Intrecciando dato normativo e dato politico mi pare si possano formulare tre considerazioni sull'applicazione della legge del 2011.

Innanzitutto constatiamo che ad oggi la legge è stata applicata due volte: la prima (2015) ha dato luogo all'automatico scioglimento della Camera elettiva dopo cinque anni di legislatura (la regola); la seconda (2017) ha aperto la strada allo scioglimento anticipato dei Comuni (l'eccezione) attivato per il tramite del voto parlamentare a maggioranza dei due terzi.

Fino al 2011 il ricorso al potere di scioglimento della Camera elettiva da parte del Primo Ministro (o del Governo) era stato criticato perché marcatamente a favore del partito di maggioranza, che aveva la possibilità di scegliere il *timing* elettorale. La legge sulla durata fissa della legislatura è stata approvata — non casualmente nella legislatura del Governo di coalizione sostenuto da conservatori e liberal-democratici — proprio con l'intento di limitare (non di escludere) quel vantaggio a favore del partito di maggioranza¹⁵. D'altro canto, la "mossa elettorale"

¹³ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard et Brière, 1931, 14 ss.

¹⁴ Come già evidenziato da M. OLIVETTI, *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster adieu?*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 747 ss.

¹⁵ Che era anche un partito significativamente più forte in Parlamento: visto che all'indomani delle elezioni i conservatori contavano 307 seggi e i liberal-democratici 57.

di Theresa May è apparsa in continuità con il passato, tanto che taluni si sono chiesti se il *Fixed Term Parliaments Act* avesse sostanzialmente modificato l'assetto del potere di scioglimento della Camera dei Comuni¹⁶. Se guardiamo al modo in cui la Premier ha preso l'iniziativa dello scioglimento e ne ha assunto la paternità politica è plausibile pensare che poco sia cambiato¹⁷. Nondimeno, a differenza del passato, il Primo Ministro ha dovuto preliminarmente prendere contatti con il *leader* dell'opposizione ufficiale, presentarsi di fronte ai Comuni (non alla Regina), affrontare il dibattito sulla mozione e rimettersi al voto dei deputati. È pertanto necessario prendere atto che il titolare formale e quello sostanziale del potere di scioglimento sono mutati e, sebbene l'iniziativa dello scioglimento sia stata assunta dal Primo Ministro, l'esercizio di tale potere non può essergli ascrivito né nella forma né integralmente nella sostanza.

In questa circostanza, peraltro, la *ratio* della legge non è stata elusa come lo sarebbe stata se il Premier avesse percorso la seconda delle strade che aveva a disposizione (il voto di sfiducia "apparente"), perché il Parlamento ha votato in blocco a favore dello scioglimento¹⁸, risparmiando peraltro all'esecutivo una scorciatoia problematica e impopolare. Nella scelta compiuta dal "resto del Parlamento" risiede dunque un'ulteriore novità dello scioglimento anticipato del 2017. Una novità in punto di diritto, perché prima del 2011 il Parlamento non era coinvolto nella decisione sulla durata della legislatura, ed una sorpresa nei fatti per le già illustrate ragioni di non convenienza politica. Sembrerebbe che la cultura maggioritaria abbia preso il sopravvento sull'opportunità politica¹⁹ e abbia indotto il partito laburista a compattarsi intorno alla volontà del leader di partecipare a un confronto elettorale che non avrebbe comunque potuto evitare, e al quale è forse costituzionalmente tenuto in ragione della natura di "Governo in potenza" che connota lo statuto dell'opposizione ufficiale in un Paese in cui l'opposizione politica è istituzionalizzata. Il forse è d'obbligo considerata la limitata prassi applicativa alla quale possiamo fare riferimento; per il futuro sarà interessante verificare se i leader dell'opposizione avalleranno le scelte del Primo ministro, oppure se prenderanno in considerazione l'ipotesi di non appoggiare l'anticipo delle elezioni, ma anche se questo clamoroso "tonfo" conservatore favorirà l'affidamento alla durata fissa della legislatura invece che al rischioso anticipo dei comizi elettorali²⁰.

¹⁶ V. A. RENWICK, *The Fixed-term Parliaments Act and the snap election*, in *The Constitution Unit blog* (18 aprile 2017), reperibile all'indirizzo web <https://constitution-unit.com/2017/04/18/the-fixed-term-parliaments-act-and-the-snap-election/>.

¹⁷ Nota il modo in cui il Primo Ministro ha "utilizzato" a proprio favore il dato normativo G.F. Ferrari, Brexit e le elezioni britanniche, reperibile all'indirizzo web <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-brexitelelelezionibritanniche.html>. Evidenza invece lo stile primoministeriale della May G. CARVALE, "Snap election" e "stronger leadership": gli obiettivi di Theresa May, reperibile all'indirizzo web <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-snap-election-e-stronger-leadership-gli-obiettivi-di-theresa-may.html>.

¹⁸ Il fronte del sì era così composto: 325 conservatori, 8 deputati del Democratic Unionist Party, 1 verde, 1 indipendente, 174 laburisti, 8 liberal-democratici, 3 deputati del Plaid Cymru e 2 dello Ulster Unionist Party. Quello del no conta 9 deputati laburisti, 3 indipendenti e 2 social democratici. I deputati dello Scottish National Party si sono invece astenuti.

¹⁹ Evidenza la preponderanza della cultura politica sulle regole del diritto C. MARTINELLI, *Una dissolution piena di paradossi*, reperibile all'indirizzo web <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-westminister-una-dissolution-ricca-di-paradossi.html>.

²⁰ Un giudizio critico sulla legge in esame è invece quello espresso da C. MARTINELLI nell'intervento di sintesi del seminario, il quale ricorda che il partito conservatore aveva proposto di abrogare la legge nel manifesto elettorale.

2. I risultati elettorali

Al pari della convocazione anche la conclusione delle elezioni politiche 2017 è stata sorprendente. Il voto ha restituito un quadro politico e parlamentare ben diverso dalle attese e controverso al punto da sollevare dubbi sulla tenuta della maggioranza per il seguito della legislatura²¹.

I *tories* hanno vinto con disonore. Il partito guidato da Theresa May è stato il più votato dal corpo elettorale: ha conquistato il 42,4% dei voti, pari a 13.669.883 consensi, il 5,5% in più di quelli raccolti nel 2015. Si tratta di una percentuale che eguaglia quella raggiunta nel 1983, quando Margaret Thatcher era alla guida del partito e del Governo. Il “bottino” di voti, tuttavia, non ha garantito la maggioranza parlamentare. I conservatori hanno perso la maggioranza assoluta nella Camera dei Comuni (passando da 331 a 317 seggi), il che costituisce un significativo arretramento rispetto al biennio 2015-2017, quando potevano contare su una *working majority* di 17 seggi e sulla forza di un governo monocolore, soprattutto alla luce delle motivazioni che hanno sollecitato la convocazione delle urne. Il voto ha determinato l’indebolimento della *leadership* di Theresa May, che solo alla fine di aprile sembrava inattaccabile, soprattutto nel confronto con Jeremy Corbyn, e che invece si è velocemente erosa, anche a causa di una serie di errori compiuti in campagna elettorale (pensiamo per tutti al rifiuto di partecipare ai dibattiti televisivi), e che per alcuni osservatori rischia di non giungere al termine della legislatura.

I laburisti non hanno subito la bruciante disfatta che i sondaggi lasciavano presagire andando incontro a una gloriosa sconfitta²²: hanno visto crescere del 9,5% i propri consensi (conquistando il 40% dei voti, pari a 12.878.460 voti, e “sfiorando” i livelli del 2001) e anche i seggi alla Camera dei Comuni (dove sono passati da quota 232 a 262). Sebbene Corbyn non abbia vinto le elezioni, è inaspettatamente riuscito a offrire un messaggio politico alternativo, nella forma e nel contenuto, agli elettori gravitanti nell’orbita dell’antipolitica. Probabilmente gli ha giovato la distanza dal modello politico dominante nell’ultimo ventennio: non giovane, non Oxbridge e non orientato al centro ma alla sinistra dello schieramento politico. È così riuscito a “pescare” voti tra i giovani, i “remainers” e i “soft brexiter” e nella *working class*. Il riferimento ai giovani è l’occasione per ricordare il divario generazionale che connota il consenso nei confronti dei due principali partiti, un *gap* che potrebbe costituire un *clivage* significativo della competizione elettorale futura, tale da “plasmare” il confronto politico nei prossimi anni²³.

²¹ Per una prima analisi dei risultati elettorali v. V. APOSTOLOVA L. AUDICKAS C. BAKER A. BATE R. CRACKNELL N. DEMPSEY O. HAWKINS R. MCINNES T. RUTHERFORD E. UBEROI, *General Election 2017: full results and analysis*, London, House of Commons Library, 2017 e E. THORSEN D. JACKSON D. LILLEKER (eds.), *UK Election Analysis 2017: Media, Voters and the Campaign*, Poole, 2017.

²² Così. M. FLINDERS, *A glorious defeat: anti-politics and the funnelling of frustration*, in *UK Election Analysis 2017*, cit., 19.

²³ In questo senso v. P. NORRIS, *Why the younger generation of Corbynistas?*, in *UK Election Analysis 2017*, cit., 22, che riporta un grafico illuminante sulle elezioni politiche del 2017 nel quale emergono i seguenti dati: nella fascia di età 18-24 anni il partito laburista ha conquistato il 66% dei voti e quello conservatore il 18%, nella fascia 25-34 anni il partito laburista ha conquistato il 57% dei voti e quello conservatore il 22%, nella fascia 35-44 anni il partito laburista ha conquistato il 49% dei voti e quello conservatore il 29%, nella fascia 45-54 anni entrambi partiti hanno conquistato il 38% dei voti, nelle fasce di età superiori diviene maggioritario il partito conservatore, che ha conquistato il 46% dei suffragi nella fascia di età 55-64 anni (a fronte del 32% del partito laburista), e il 58% tra gli elettori che hanno più di 64 anni (a fronte del 23% del partito laburista).

L'esito del voto per i due principali partiti ha mostrato la relativa affidabilità dei sondaggi, soprattutto quando vige il *first past the post system*, poiché in questo caso la distribuzione territoriale dei voti ha un grande peso e molte importanti partite si giocano nei singoli collegi²⁴, al contempo l'orientamento di voto dei cittadini è divenuto più volatile e suscettibile di cambiare di segno nel giro di poco tempo, anche in un mese di campagna elettorale.

Sul fronte nazionale restano da esaminare i risultati di altre tre formazioni: i liberal-democratici, lo *United Kingdom Independence Party* e i verdi. I lib-dem con 2.371.861 voti hanno conquistato il 7,37% dei consensi. Pur avendo incrementato di 4 seggi la propria presenza in Parlamento (passando da 8 a 12), non sono riusciti ad attrarre i voti dalle frange europeiste e *pro remain* dell'elettorato e rimangono nel cono d'ombra in cui sono entrati con le elezioni del 2015, ricordiamo infatti che nel 2010 erano forti del 23% dei consensi e di 57 seggi, tanto che Nick Clegg — ex leader ed ex Vice Primo ministro — ha perso il suo seggio ai Comuni.

Gli indipendentisti, invece, hanno perso l'unico seggio che avevano in Parlamento e hanno drammaticamente visto diminuire i consensi a proprio vantaggio (passando da 3.881.000 a 594.000 voti e dal 12,1% al 1,18% dei suffragi). Il risultato era prevedibile, essendo divenuti una formazione politica priva di scopo dopo il referendum sul recesso dall'Unione europea, ma desta una certa impressione la celerità e l'ampiezza del moto discendente.

Infine i verdi: perdono voti in termini assoluti (passando da 1.158.000 a 526.000) e percentuali (passando dal 3,8% al 1,6% su scala nazionale), ma riescono a conservare l'unico seggio che avevano in Parlamento e complessivamente registrano il secondo miglior risultato di sempre (dopo quello del 2010).

Sul frammentato versante dei partiti regionali, è innanzitutto da rilevare la radicalizzazione del conflitto in Irlanda del Nord, uno dei fronti più caldi dopo il referendum sulla Brexit, dove crescono sia gli unionisti protestanti del *Democratic and Unionist Party* sia il *Sinn Fein*. Non a caso dei 18 seggi in palio nella regione 17 sono stati vinti dai partiti collocati agli estremi dell'arco politico regionale²⁵. Al contempo le formazioni politiche moderate — lo *Ulster Unionist Party* e il *Social Democratic & Labour Party* — hanno registrato un significativo calo dei consensi e hanno perso i seggi che detenevano fino alla scorsa legislatura nella Camera dei Comuni²⁶.

In Scozia, invece, rispetto all'*exploit* elettorale del 2015 si segnala il forte ridimensionamento del partito indipendentista scozzese che, pur confermandosi il terzo partito in Parlamento, passa da 1.494.000 a 978.000 consensi, dal 50% al 37,9% dei voti regionali e da 56 a 35 seggi²⁷. La regione è dunque diventata contendibile per gli altri partiti, infatti i 21 seggi persi dallo SNP sono stati

²⁴ A conferma di ciò ricordiamo l'aumento dei c.d. *marginal seats* (definiti tali quelli che sono stati conquistati con un margine di punti percentuali inferiore al 5%). In questa elezione 35 seggi sono stati vinti con un margine di voti inferiore all'1%, oscillando in termini assoluti tra 2 e 441 voti.

²⁵ Il *Sinn Fein* passa da 176.000 a 239.000 voti e dal 24,5% al 29,4% dei consensi regionali, mentre il DUP da 184.000 a 292.000 voti e dal 25,7% al 36% dei consensi regionali. Il primo partito conquista 7 seggi, miglior risultato di sempre, il secondo 10 incassando il miglior risultato a partire dal 1971. L'unico seggio che "sfugge" a questa logica è quello di North Down che è stato vinto dalla candidata indipendente unionista Sylvia Hermon.

²⁶ Il SDLP ha conquistato l'11,7% dei voti regionali — il risultato peggiore di sempre — e per la prima volta dalla sua nascita (1970) non ha rappresentanti in Parlamento. Lo UUP — a quota 10,3% — registra uno dei peggiori risultati dalla sua formazione.

²⁷ È questa l'occasione per mettere in evidenza che il terzo partito in termini di voti assoluti e di percentuale di voti conquistati è il partito liberal-democratico, il quale tuttavia conta solo 12 seggi a fronte dei 35 del partito nazionalista scozzese.

conquistati dai conservatori (12), dai laburisti (6) e dai liberal-democratici (3)²⁸. Questo risultato allontana la prospettiva di un secondo referendum sull'indipendenza della regione²⁹ e rende meno probabile l'inasprimento dell'opposizione scozzese sulle trattative con l'Unione europea.

Questi risultati sollecitano due riflessioni. La prima, e più rilevante in termini di analisi politica comparata, è la neutralizzazione della formazione che più di altre incarnava nel panorama politico britannico l'antipolitica, con la conseguente dimostrazione che quella "torta" elettorale può essere aggredita dai c.d. partiti tradizionali. Si tratta di un risultato che — a prescindere dall'equilibrio finale dei seggi e da ogni considerazione di strategia politica — è da addebitare per ragioni diverse a conservatori e laburisti. I primi perché hanno "abbracciato" la causa del *leave* strappandola a una formazione politica monotematica che senza di essa ha visto venir meno la propria ragion d'essere, i secondi perché sono stati in grado di offrire un'alternativa alla proposta conservatrice. In questa direzione si muovono sia il consenso complessivamente registrato dai due principali partiti — che tocca la vetta dell'82%, la più alta dopo l'89% del 1970 —, sia il dato dell'affluenza alle urne — assestata al 68,9% — che sale rispetto alle ultime quattro tornate elettorali (2015, 2010, 2005 e 2001), pur rimanendo inferiore al 71% registrato nel 1997.

La seconda riguarda il legame tra queste elezioni e la Brexit³⁰. Sembrerebbe che gli elettori non intendano mettere in discussione il risultato referendario del giugno scorso (pensiamo al non successo dei liberal-democratici e all'arretramento dello *Scottish National Party*, partiti che si sono espressi a favore di una ritrattazione della scelta popolare), ma siano piuttosto orientati a scegliere quale Brexit consegnare al Paese. Al contempo la Brexit continua a costituire una sfida per i due principali partiti, visto che delinearne i contorni concreti non è semplice e che l'opzione tra *hard* e *soft* Brexit costituisce un fattore di conflitto non facilmente componibile in entrambi gli schieramenti, ma soprattutto nel partito conservatore che oggi ha la responsabilità del Governo.

3. Le conseguenze istituzionali del voto

Se sul fronte politico domina la sorpresa su quello istituzionale prevale l'incertezza³¹. I paradossali e immediati esiti di una *snap election* convocata al fine di rafforzare le fila della maggioranza parlamentare uscente sono stati due: l'elezione di un secondo *hung Parliament* nell'arco di sette anni³² e la nascita di un Governo di minoranza con il sostegno esterno del *Democratic and Unionist Party*. L'alleanza è "obbligata" a causa della composizione numerica dei

²⁸ A conferma di ciò ricordiamo che molti *marginal seats* del Paese sono localizzati in Scozia, la regione ne conta 12 fra i primi 31 (v. General Election 2017, cit., pp. 67-68).

²⁹ Ipotesi accantonata dalla stessa Sturgeon il 27 giugno scorso in una dichiarazione resa di fronte al Parlamento regionale.

³⁰ Sulla quale concorda anche l'intervento di M.G. Carboni.

³¹ D'altro canto secondo un'autorevole opinione, l'esito delle elezioni politiche avrebbe aperto la possibilità di un secondo referendum, in ragione della fragilità degli equilibri istituzionali (parlamentari e governativi) che le elezioni hanno determinato v. V. BOGDANOR, *A second Brexit referendum? It's looking more likely by the day*, disponibile all'indirizzo web <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/03/second-brexit-referendum-case-getting-stronger-political-deadlock-life-raft>.

³² Poiché i componenti della Camera dei Comuni sono 650, i seggi teoricamente necessari per una *overall majority* sono 326. Nondimeno questo numero può subire variazioni in considerazione della mancata partecipazione al voto dello *Speaker* e ai lavori dei deputati del *Sinn Fein* (che questa legislatura sono 7). I potenziali partecipanti ai lavori sono pertanto 642 e la soglia della maggioranza scende così a 322.

parliamentary groups e delle loro (non) affinità politiche, che lasciavano ai conservatori la sola alternativa percorsa. Si tratta di un equilibrio istituzionale per sua natura fragile, del quale dovrà essere verificata la capacità di “tollerare” le divisive questioni che si affacciano nel corso della legislatura. A tal proposito è da notare che le fratture minano innanzitutto il campo conservatore, in primis il *Cabinet*, che ad oggi non è affatto unanime sull’indirizzo delle trattative per il recesso dall’Unione³³.

Tecnicamente il sostegno esterno al Governo ha preso forma in un accordo: il *confidence and supply agreement* siglato tra il partito conservatore e quello unionista nordirlandese (26 giugno 2017). Tale accordo — come si evince dal nome — garantisce il voto dei deputati del DUP sul discorso della Corona e sugli atti collegati al ciclo della finanza pubblica, nonché sulla legislazione concernente l’uscita del Paese dall’Unione europea e la legislazione in materia di sicurezza nazionale. Altri voti a favore del Governo dovranno essere concordati di volta in volta. In cambio di questo appoggio l’Irlanda del Nord otterrà ulteriori trasferimenti finanziari. L’accordo è valido per la durata della legislatura, ma è suscettibile di essere modificato al termine di ogni sessione parlamentare e ogni volta che ci sia un accordo tra le parti in tal senso. Esso prevede altresì la creazione di un comitato di coordinamento costituito dai rappresentanti dei due partiti dal quale sarà di certo escluso il Segretario di Stato per l’Irlanda del nord.

L’accordo ha sollevato numerose critiche. Innanzitutto è stato rilevato l’orientamento conservatore del DUP in materia di diritti civili, pure non compresa nell’accordo, che potrebbe tuttavia condizionare l’atteggiamento dei *tories* sul tema. In secondo luogo è stato criticato l’avvicinamento dell’esecutivo nazionale ad un soggetto politico non neutrale nel conflitto nordirlandese, parzialmente riattivato dal referendum sulla Brexit e in questi mesi in una condizione di stallo politico³⁴. Infine è stata stigmatizzata la previsione di stanziamenti finanziari ulteriori rispetto a quelli ordinariamente previsti dalla *Barnett formula* per le regioni del Regno, scelta che quasi certamente attiverà le tensioni territoriali nel Paese³⁵.

Sul fronte dell’esecutivo, rispetto alla legislatura precedente, registriamo un cambiamento di formula politica, con il passaggio da un governo monocolore a un governo di minoranza sostenuto “esternamente” da un terzo partito, a fronte di una quasi totale continuità nella composizione tra esecutivo uscente ed entrante, che non è stata dunque condizionata dall’accordo con il DUP³⁶.

Per quanto concerne la vita parlamentare, la nuova Camera si è riunita per la prima volta il 13 giugno, ed ha eletto lo Speaker, confermando il Presidente uscente John Bercow, e tre vicepresidenti³⁷. Alla elezione dei presidenti delle commissioni di controllo si è giunti solo un mese dopo, il 21 luglio. La presidenza delle 26 commissioni è stata equamente ripartita tra il partito di maggioranza e quelli di opposizione: 13 ai conservatori, 10 ai laburisti, 2 ai nazionalisti scozzesi e 1 ai liberal-democratici.

Considerata la prossimità nel numero di seggi tra laburisti e conservatori, gli equilibri nella Camera dei Comuni saranno delicati da gestire nelle sedi decentrate, dove la proporzione tra

³³ Si veda da ultimo l’editoriale pubblicato sul Financial Times il 10 agosto 2017: Theresa May’s cabinet split three ways over Brexit transition.

³⁴ V. in proposito l’intervento di A. Torre.

³⁵ In merito v. p. 6 del Constitution Unit Monitor di luglio 2017, disponibile all’indirizzo web: http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/Monitor_66.

³⁶ I cambiamenti più significativi hanno riguardato il Ministro della giustizia e Lord Cancelliere (David Lidington), il Leader della Camera dei Comuni (Andrea Leadsom) e il Ministro per il Cabinet Office (Damian Green).

³⁷ Due del partito laburista (Lindsay Hoyle e Dame Rosie Winterton) e una del partito conservatore (Eleanor Laing).

maggioranza e opposizione si assottiglia in ragione della limitata dimensione dei collegi camerali. D'altro canto, in virtù della logica *bipartisan* che guida il funzionamento delle commissioni di controllo, tale problema si manifesterà prevalentemente nelle commissioni legislative che saranno impegnate nel dare un seguito normativo alla Brexit.

Quest'ultima ha occupato una significativa parte del *Queen's speech* (21 giugno 2017), ove è stata annunciata la presentazione di otto *bills* collegati al recesso dall'Unione europea: oltre al già noto *Great Repeal Bill*, i disegni di legge in materia di accordi commerciali, di dogane, di immigrazione, pesca, agricoltura, sicurezza nucleare e di sanzioni internazionali. Merita una riflessione specifica la prima delle misure citate, che prende tecnicamente il titolo di *EU (Withdrawal) Bill*. Il disegno di legge ha il duplice obiettivo di abrogare lo *European Communities Act 1972* e di incorporare al diritto interno le norme del diritto euro-unitario che il Paese ritenga preferibile conservare all'indomani del recesso. La difficoltà dell'operazione deriva dalla presenza di norme europee direttamente applicabili negli Stati membri in assenza di una legislazione nazionale di recepimento, per tale ragione il disegno di legge ricorre allo strumento della *delegated legislation*, che autorizza i ministri del Governo ad abrogare, emendare o modificare la legislazione europea da "convertire" in legislazione nazionale. La scelta di politica legislativa è apprezzabile perché cerca di garantire continuità alla legislazione vigente, assicurando una continuità ordinamentale, ma apre non pochi interrogativi sulle sue conseguenze costituzionali, visto che consegna importanti poteri normativi ai componenti del Governo, i quali sono investiti *inter alia* della prerogativa di modificare la legislazione di rango primario (c.d. *Henry VIII clause*), incidendo sul rapporto tra Parlamento e Governo, e rischia di sollevare problemi in ordine al rispetto del riparto di competenze tra Stato e regioni disciplinato dagli atti devoluti³⁸.

I lavori parlamentari saranno peraltro segnati dalla maggioranza di centro-sinistra (liberal-democratici e laburisti) della Camera dei Lords. Sebbene le convenzioni costituzionali vietino ai Lords di opporsi ai disegni di legge proposti dal Governo (e inseriti nel manifesto elettorale), sappiamo dai più recenti studi sulla Camera alta che il suo ruolo nel procedimento legislativo è lontano dall'essere "neutrale", mentre non è "scontato" che la *Salisbury convention* si applichi anche in presenza di un Parlamento appeso e di un governo di minoranza³⁹. Anche il rapporto tra le due Camere e tra la Camera dei Pari e il Governo dunque influenzerà le incerte sorti della legislatura.

4. Conclusioni

Guardando alle elezioni del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale e in particolare della separazione dei poteri rileviamo l'emersione di un quadro contraddittorio.

Per quanto concerne la separazione verticale del potere (forma di Stato), notiamo che il "fronte caldo" dei rapporti tra Stato e regioni si sposta dalla Scozia all'Irlanda del Nord. Il risultato

³⁸ In questo senso v. Select Committee on the Constitution, The 'Great Repeal Bill' and delegated powers, Sessione 2016–17 HL Paper 123 e European Union (Withdrawal) Bill: interim report, Sessione 2017-2019, HL Paper 19 e M. ELLIOTT, *The Devil in the Detail: Twenty Questions about the EU (Withdrawal) Bill*, consultabile all'indirizzo web <https://publiclawforeveryone.com/2017/08/14/the-devil-in-the-detail-twenty-questions-about-the-eu-withdrawal-bill/>.

³⁹ In questo senso si veda M. ELLIOTT, *Does the Salisbury convention apply during a hung Parliament?*, reperibile all'indirizzo web <https://publiclawforeveryone.com/2017/06/10/does-the-salisbury-convention-apply-during-a-hung-parliament/>.

elettorale dello Scottish National Party placa (temporaneamente) le istanze indipendentiste, mentre si radicalizza il conflitto nordirlandese. Il Governo nazionale — sostenuto da un partito regionale — dovrebbe essere sensibile alle istanze territoriali, ma è da verificare se lo sarà nei confronti di tutte le aree devolute o della sola regione nord-irlandese e come questa ulteriore asimmetria condiziona le relazioni intergovernative del Regno. Relativamente alla separazione orizzontale del potere (forma di governo), l'elezione di un Parlamento senza maggioranza e la formazione di un governo di minoranza mitigano le forze ipermaggioritarie del parlamentarismo d'oltremarica, riallineando i rapporti tra potere legislativo ed esecutivo a favore del Parlamento e quelli tra Primo Ministro e Gabinetto a favore di quest'ultimo. Si conferma pertanto — in un'ottica di medio periodo — l'allontanamento del sistema parlamentare britannico dai tratti tipici del modello Westminster⁴⁰. D'altro canto, in controtendenza con quanto abbiamo appena detto, su entrambi i fronti della separazione del potere i processi collegati al recesso dell'Unione europea, potrebbero essere un fattore di rafforzamento dello Stato centrale rispetto alle Regioni e del Governo nel rapporto con il Parlamento. Per tale ragione l'andamento delle trattative e il percorso parlamentare della Brexit, a partire dallo *EU (Withdrawal) Bill*, dovranno essere analizzati con attenzione nella duplice prospettiva dei poteri normativi del Governo e del "rispetto" del riparto di competenze tra Stato e regioni.

Un'ultima considerazione riguarda il sistema politico. Da più parti è stato sottolineato, enfatizzando una sorta di "ritorno al passato", che le elezioni del 2017 sono state le più bipartitiche dagli anni '70. Se questo è certamente vero in termini di voti assoluti e percentuali, dobbiamo rilevare, da un lato, le ripercussioni del referendum sui due maggiori partiti, che con tempi diversi hanno "accusato" il colpo inferto dal referendum del 2016 che complessivamente ne ha messo a dura prova la tenuta⁴¹, dall'altro, che il sistema bipartitico è oramai strutturalmente cambiato, essendo connotato dalla presenza — a seconda dei turni elettorali — di terzi partiti e di partiti regionali che giocano un ruolo significativo nella composizione degli equilibri nazionali parlamentari e governativi⁴². Questo conferma quanto sia necessario guardare con grande attenzione alle dinamiche politiche e istituzionali per studiare le forme di governo, poiché anche le più consolidate conservano una straordinaria capacità di cambiamento. Il parlamentarismo britannico, madre di tutti i parlamentarismi, non fa eccezione.

⁴⁰ In proposito mia sia consentito rinviare a F. ROSA, *Ripensando i sistemi Westminster*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, 1838 ss.

⁴¹ Pensiamo a come è stata messa in discussione la leadership di Jeremy Corbyn nell'estate del 2016 e ora alla prova del Governo di minoranza che si impone al partito conservatore e alla leadership di Theresa May.

⁴² Ricordiamo che nella legislatura 2010-2015 si è formato un Governo di coalizione con il maggiore dei terzi partiti (quello liberal-democratico), mentre nel 2017 è nato un Governo di minoranza con il sostegno esterno di un partito territoriale.