

## **Le sfide del Regno Unito tra politica e diritto: verrà la quiete dopo la tempesta?**

*di Serena Sileoni* – Assegnista di ricerca di diritto costituzionale, Università di Milano Bicocca

**ABSTRACT:** The article analyses the only apparent oddness of the 2017 political elections in UK, and seeks to find reasons why the electorate voted contrary to any prediction. Such a reasons could be find in three categories of uncertainty, that could have influenced voters. After having linked the results of the vote to some precedents of hung Parliament, the author, using the traditional tools of the UK constitutional model, tries to foresee a way out for the political and institutional complexity that the May government is living, pressed by the political agreement with the DUP on one hand and the European negotiation on the other hand.

**SOMMARIO:** 1. La convocazione alle urne del 2017: un passaggio fondamentale della vita istituzionale e politica britannica. – 2. Il risultato elettorale: un'imprevedibilità immaginabile? – 3. Un Parlamento appeso a cosa? – 4. L'occasione per una nuova lezione del costituzionalismo inglese

### ***1. La convocazione alle urne del 2017: un passaggio fondamentale della vita istituzionale e politica britannica***

Molti e autorevoli studiosi di diritto pubblico e diritto comparato, a partire dai presenti a questo incontro, hanno commentato e stanno commentando le vicende elettorali e politiche inglesi e le loro ricadute sul sistema istituzionale<sup>1</sup>. Indubbiamente le elezioni si sono tenute in un periodo di instabilità costituzionale per spinte centripete sia del Regno Unito nei confronti dell'Unione europea, sia delle periferie del regno (in particolare, la Scozia) nei suoi confronti.

---

<sup>\*</sup> Lavoro referato dalla Direzione della Rivista. Relazione al seminario “*La primavera elettorale*”, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 5 luglio 2017.

<sup>1</sup> Si veda in particolare il Forum dedicato a Westminster nel sito [www.dpce.it](http://www.dpce.it), dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, con contributi di Giulia CARVALE, Alessandro TORRE, Claudio MARTINELLI, Francesca ROSA, Justin O. FROSINI.

Come noto, il Primo ministro May ha deciso, smentendo le sue stesse iniziali intenzioni, di convocare le elezioni politiche, convinta di poter rafforzare il suo mandato politico a negoziare la Brexit dopo il relativo *referendum*. Una forza che, nelle sue previsioni, le sarebbe dovuta arrivare da un mandato diretto dei britannici, che non aveva ancora avuto essendo succeduta alle dimissioni di Cameron, causate proprio dal voto sulla Brexit, a anche dal recupero della distanza tra la volontà parlamentare, in larga maggioranza favorevole al *remain*, e quella popolare. Un'esigenza non richiesta, in realtà, dal momento che all'indomani del *referendum* la Camera dei comuni non ha mostrato segni di ostruzionismo nei confronti del governo sul tema Brexit, ed ha anzi approvato il *Notification Withdrawal Bill* presentato dal Governo con una maggioranza persino superiore a quella che lo sostiene<sup>2</sup>.

A poco più di un mese, invece, dall'approvazione di quel disegno di legge, che aveva visto un'opposizione tutto sommato tiepida di alcuni laburisti e la bocciatura degli emendamenti presentati dai Lords, dopo aver notificato al presidente del Consiglio dell'Unione europea la volontà di recesso dall'Unione dando il via ai due anni di negoziati, la May ha annunciato di voler chiedere lo scioglimento anticipato della Camera dei comuni, secondo appunto le nuove regole del *Fixed Term Parliaments Act*, per, a suo dire, avere un più solido sostegno parlamentare nella fase più delicata dell'uscita, quella dei negoziati.

Non poteva esserci debutto più "trionfale" per le nuove regole sullo scioglimento anticipato della Camera dei comuni: l'avvertita necessità di un'investitura diretta per il negoziato sull'uscita dall'Unione europea non avrà facilmente concorrenti simili per importanza politica, nella storia del Regno Unito. Come noto, infatti, nel 2011 con il *Fixed-term Parliaments Act* si è interrotta la consuetudine<sup>3</sup> sulla durata della Camera dei comuni e in particolare su un loro scioglimento anticipato come prerogativa regia, irrigidendo e procedimentalizzando la richiesta del primo ministro alla Corona di elezioni anticipate. Con la riforma, la richiesta deve infatti essere approvata a maggioranza dei due terzi dalla Camera dei comuni o lo scioglimento deve essere conseguenza di un voto di sfiducia espresso a maggioranza semplice, e senza che nei successivi quattordici giorni sia stata votata la fiducia a un nuovo governo.

Un primo dato istituzionale e costituzionale di queste elezioni, quindi, è provocato dalla natura stessa dello scioglimento della Camera e dalla decisione della Premier di ricorrere all'ipotesi dell'autoscioglimento, anziché a quella della sfiducia. La May, infatti, poteva percorrere una delle due strade, sulla base di una scelta, che sottintende due considerazioni: una maggiore fiducia nell'investitura popolare, anziché nell'accordo con le forze partitiche, che dopo la sfiducia avrebbero potuto individuare una nuova maggioranza e un nuovo esecutivo a cui dare la fiducia senza passare quindi per le elezioni; e il ricorso a un metodo consensuale anziché maggioritario di

---

<sup>2</sup> F. ROSA, *Le inaspettate elezioni britanniche del 2017*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3, 2017.

<sup>3</sup> Sull'eccezionalità britannica dello scioglimento della Camera v. R. HAXELL, *Fixed term Parliaments, The Constitution Unit*, UCL, London, August 2010, mentre sugli effetti della riforma v. il documento della HOUSE OF COMMONS, *The role and powers of the Prime Minister: The impact of the Fixed-term Parliaments Act 2011 on Government*, 25 luglio 2013. V. anche O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, 3.

governo, dal momento che per avere i voti necessari all'autoscioglimento Theresa May ha dovuto trovare l'appoggio anche del partito laburista<sup>4</sup>.

## **2. Il risultato elettorale: un'imprevedibilità immaginabile?**

Le elezioni del 2017 sono state una sorpresa, e non solo per la scelta iniziale della Premier, ma anche, come noto, per gli esiti. Le previsioni ufficiali, e le aspettative della May, erano tutt'altre dai risultati.

Non è la prima volta che accade. Nel 2015, i conservatori si sono aggiudicati 331 seggi, contro i 232 dei laburisti. L'esito del voto si riteneva molto incerto, con i sondaggi che davano praticamente alla pari i conservatori di Cameron e i laburisti di Miliband, antivedendo il secondo *hung Parliament* consecutivo. Dopo le elezioni, invece, Cameron poté fare il suo *one party government*, forte di una maggioranza assoluta ottenuta da solo<sup>5</sup>. Il giorno dopo le elezioni, il British Polling Council dichiarò, con un comunicato stampa, che gli ultimi sondaggi prima delle elezioni non erano stati accurati come avrebbe dovuto essere, e che «il fatto che i sondaggisti [avessero] sottostimato l'esito favorevole per i conservatori suggerì[va] che i metodi usati dovessero essere sottoposti a una verifica attenta e indipendente». Verifica che, in effetti, è stata poi commissionata e pubblicata nel gennaio 2016.

Nel 2016, ancora una volta a dispetto delle previsioni, i britannici hanno votato per uscire dall'Unione europea. In questo caso la vittoria è stata di misura, avendo votato per il *leave* il 51,9% contro il 48,1 del *remain*. Ma è stata comunque sorprendente rispetto alle attese. Il giorno dopo, i giornali parlavano già di una “tragica separazione”<sup>6</sup> e del “divorzio più complicato al mondo”<sup>7</sup>. A più di un anno e mezzo dal voto, la difficoltà alternata allo stallo dei negoziati conferma questi giudizi, nonostante gli sforzi delle istituzioni britanniche di tracciare, almeno nel loro ordinamento, un procedimento chiaro e condiviso di uscita<sup>8</sup>.

Nel 2017, la chiamata alle urne degli elettori britannici finalizzata, in apparenza, a rafforzare il mandato al Governo in carica per la negoziazione della Brexit, anche rispetto ai principi enunciati dalla Corte suprema nella sentenza Miller<sup>9</sup>, ha avuto un effetto boomerang per Theresa May e per il

---

<sup>4</sup> O. CHESSA, *Regno Unito: così la May ha ottenuto le elezioni anticipate*, in *La Costituzione.info*, 23 aprile 2017.

<sup>5</sup> Per un commento sulle elezioni del 2015, v. C. MARTINELLI, *General Election 2015: un turning point per il Regno Unito*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>6</sup> *A tragic split*, *The Economist*, 24 giugno 2016.

<sup>7</sup> *Brexit: the world's most complex divorce begins*, *Financial Times*, 24 giugno 2016.

<sup>8</sup> Sul punto v. C. MARTINELLI (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Rimini, Maggioli, 2017.

<sup>9</sup> Come noto, la sentenza R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) Reference, del 24 gennaio 2017 ha ribadito la decisione della High Court secondo cui il governo non può notificare il recesso dall'Unione europea senza un'autorizzazione del Parlamento (sentenza R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2016] EWHC 2768 (Admin), del 3 novembre 2016). V.

suo partito: non solo non si è allargata la base di consenso, ma è persino andato sotto la soglia necessaria a formare, da solo, un governo. Certo, i conservatori hanno mantenuto la maggioranza politica ed hanno ottenuto più di cinque punti percentuali rispetto alle precedenti elezioni del 2015. Tuttavia, non hanno ottenuto quella che si pensava sarebbe stata la scontata maggioranza parlamentare per un *one party government*, soprattutto rispetto a una opposizione laburista che, contrariamente alle previsioni, ha visto crescere del 9,5% i voti, vedendosi assegnati trenta seggi in più delle passate elezioni. Hanno perso, inoltre, i liberal-democratici, ma soprattutto gli indipendentisti e i verdi, cioè da un lato chi poteva smentire il risultato del *referendum* (avendo i LibDem identificato la loro fazione con le istanze del *remain*) e dall'altro che poteva invece invocare, sull'onda del *referendum* di rottura con l'Europa, un nuovo voto per la Scozia.

Nessuno ha la palla di vetro, ma i sondaggi non sono aruspicina. Sono una scienza statistica. Nel 1936, un sondaggio di una rivista statunitense condotto su 2,4milioni di intervistati (ossia, una platea enorme) dava il 57% dei voti per le presidenziali a favore di Landon. Tutti oggi conosciamo il suo concorrente Franklin Delano Roosevelt, pochi si ricordano di Alfred Landon. Si capì poi che il sondaggio partiva da un campione sbagliato (gli abbonati alla rivista).

Nonostante la scienza statistica, che consente di evitare errori grossolani come quello appena ricordato, il flop dei sondaggi è un'evenienza sempre più frequente. Anche quando la scelta del campione è accurata, ricorrono costanti ormai noti alla stessa scienza statistica che deviano dalla correttezza e affidabilità delle previsioni: effetto *underdog*, *selection bias*, effetto *bandwagon*, etc. Motivi che negli ultimi anni, nel Regno Unito come altrove (si pensi solo all'ultima elezione del presidente degli Stati Uniti d'America), sono stati esacerbati dal sentimento diffuso di incertezza. Un'incertezza che influenza le scelte degli elettori, i quali, terminate le capacità coagulanti delle categorie socio-economiche, spente le ideologie e persi gli orientamenti, religiosi e politici, non si recano più alle urne con piglio sicuro e guidato da idee precise, espresse dalle istanze in cui si identificavano nel periodo di massima espressione della democrazia di massa.

La mancanza di identificazione nei tradizionali, stabili gruppi di appartenenza (per religione, per classe sociale, per orientamento politico), unita all'imprevedibilità, spesso drammatica, delle vicende storiche (si pensi solo agli attacchi terroristici) rende il voto l'espressione di opinioni e volontà molto più volatili, scostanti e determinate dalla contingenza dei fatti.

Il Regno Unito, nonostante il suo roccioso aplomb, non è immune a questo stato di incertezza.

Il voto che ha lasciato in sospeso il Parlamento è stato, probabilmente, un voto dominato dall'incertezza. Lo "strappo" di voler ricorrere, appunto, alla *snapelection* può forse essere stato "punito" dagli elettori, ma un partito che aveva un grado di consenso come quello espresso solo due anni prima non avrebbe potuto forse registrare una simile sconfitta, pur nella vittoria, solo per sanzionare la scommessa di May. Non dimentichiamo che il governo ereditato dalla May era il

---

sul punto del raccordo tra governo e Parlamento, prima ancora della sentenza, B. CARAVITA DI TORITTO, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, 13, 2016. A commento, v. S. GIANNELLO, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della Brexit*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1, 2017.

risultato di un consenso elettorale così netto che, all'indomani delle elezioni del 2015, aveva fatto commentare circa un (cauto) ritorno del *Westminster model*<sup>10</sup>, dopo l'esperienza di coalizione del quinquennio precedente che aveva rappresentato «un *unicum* nella politica britannica del secondo dopoguerra»<sup>11</sup>. E' quindi forse possibile che alla base di un voto deciso all'ultimo momento, come sempre più spesso accade, sia pesata, si diceva, un'incertezza su tre fattori.

Incerteza, in primo luogo, sulle capacità di leadership di Theresa May, apparsa poco vicina alle corde dell'elettorato durante la campagna elettorale (si pensi all'annuncio improvvido di una *dementia tax*), e soprattutto poco chiara nel suo intendimento di scommettere sulla tenuta dello *one party government*, che aveva consentito al suo partito di governare da solo da due anni. Nel suo discorso pubblico sulle elezioni, Theresa May ha richiamato la necessità di garantire un governo più forte verso i «laburisti [che] hanno minacciato di votare contro l'accordo finale con l'Unione europea, i liberali democratici [che] hanno affermato di voler portare allo stallo l'attività del governo, lo SNP [che] afferma di votare contro la legislazione che formalmente abolisce l'adesione della Gran Bretagna all'Unione Europea, dei membri non eletti della Camera dei Lord [che] si sono impegnati a combatterci a ogni piè sospinto». La sensazione che avesse colto un'occasione istituzionale (il nodo Brexit) per rafforzare il suo partito e la sua stessa posizione all'interno del partito può essere corsa nelle menti degli elettori, con la conseguenza di aver dato l'impressione non già di dover superare gli ostacoli delle opposizioni, ma – più sgradevolmente – di voler sorpassare il confronto politico e istituzionale con gli altri organi costituzionali inglesi, compresa la Camera dei Lords, sfruttando peraltro due anni in più di legislatura che le avrebbe concesso il nuovo mandato parlamentare (e, per inciso, sarebbe forse stato più agevole insistere proprio su questo punto, che sull'efficienza dell'azione di governo). La sua *hard Brexit*, insomma, può essere stata percepita, specie dopo l'intervento della Corte suprema che ha richiamato al coinvolgimento degli organi rappresentativi della democrazia britannica, come una reazione contraria<sup>12</sup> al richiamo agli equilibri costituzionali e democratici del paese.

In secondo luogo, e in maniera collegata, incertezza sui destini e le conseguenze sostanziali della (*hard*) Brexit, ancor più esacerbata nei mesi immediatamente successivi al *referendum*. Nonostante la campagna elettorale abbia avuto per temi principali altri argomenti rispetto alla Brexit, come ha scritto Giuliana Carboni, «il comportamento elettorale dei britannici [è] stato condizionato, in primo luogo, dalla Brexit, che avrebbe tracciato un *cleavage* sul quale gli elettori si sono disposti»<sup>13</sup>. Così, esaurito l'obiettivo di voto sul se rimanere nell'Unione europea o meno, esso ha riflesso la preoccupazione di come rimanerci. Ciò spiega la sconfitta del partito indipendentista e dei LibDem ai due poli opposti del *leave* e del *remain*, esaurita la carica dei rispettivi messaggi, e la confluenza

<sup>10</sup> C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Forumcostituzionale*, 13 dicembre 2015.

<sup>11</sup> G. VIGEVANI, *Regno Unito*, in A. BARDUSCO, F. FURLAN, M. IACOMETTI, C. MARTINELLI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2017, 25.

<sup>12</sup> G.G. CARBONI, *Il modello Westminster tra elezioni e referendum*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2017.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 5, e S. HOBOLT, T. LEEPER, J. TILLEY, *Public attitudes*, in *Political Association*, ivi cit.

dei voti sui due grandi partiti, espressione i conservatori di un'uscita forte, e i laburisti di un'uscita più prudente, con un forte recupero di questi ultimi dovuto alla somma delle preoccupazioni dei sostenitori del *remain* con quelli della *soft brexit*.

Incertezza, infine, sulla sicurezza dei cittadini. Tra marzo e giugno del 2017, l'Inghilterra ha subito tre attentati, di cui uno al cuore della democrazia inglese, tra il Ponte di Westminster e la sede del Parlamento, e uno di una efferatezza inaudita per essere avvenuto durante un concerto per adolescenti. In una campagna elettorale dove il carisma del leader laburista Corbin aveva già oscurato la freddezza e talora le gaffe di comunicazione politica della May, anche questi drammi possono aver avuto un peso.

È possibile quindi che, oltre alle costanti attitudini degli elettori di decidere all'ultimo momento e di spargliare le carte non rivelando le proprie intenzioni di voto, attitudini già note – come si è detto – alla scienza statistica e psicologica, a dare un risultato elettorale inatteso rispetto anche alla tradizione inglese sia stato un voto dettato dalla paura di cosa potrà avvenire nell'immediato futuro e di come verrà gestito l'incognito.

### **3. Un Parlamento appeso a cosa?**

Così il Regno Unito si è trovato per la settima volta in un secolo senza una maggioranza assoluta.

Si badi che l'incertezza risultante dalle urne si è comunque avuta all'interno di un esito chiaramente bipartitico: conservatori e laburisti hanno raccolto, insieme, più dell'80% dei voti, solo che lo scarto tra i due non ha consentito al primo partito (comunque quello conservatore) di ottenere la maggioranza necessaria ad ottenere da solo la fiducia. E si badi anche che nell'assegnazione dei seggi ha pesato una diversa distribuzione dei voti del partito nazionale scozzese, che ha ridotto gli effetti maggioritari della formula elettorale. Le elezioni del 2017 sono state infatti le più "proporzionali" dal 1955, nel senso che hanno consentito la più fedele traduzione dei voti in seggi, dovuta alla distribuzione territoriale dei voti.

Ad ogni modo, l'esito è, appunto, quello di un Parlamento sospeso, come era stato già nel 1910, nel 1923, nel 1924, nel 1929, nel 1974 nel 2010. E proprio le elezioni del 1923 possono essere accostate a quelle del 2017.

In quell'anno, dopo sette mesi di governo conservatore, il Primo ministro Bonar Law si dimise per motivi di salute. Stanley Baldwin, Chancellor of the Exchequer, avrebbe potuto continuare semplicemente accettando l'incarico regio di primo ministro, ma preferì una conferma elettorale che non arrivò. Baldwin fu responsabile di due successivi parlamenti "sospesi", nel 1923, e nel 1929. In entrambi i casi, era convinto che i Tories avrebbero avuto la maggioranza netta, ma in entrambi i casi si sbagliava. In particolare, nel 1923, dopo le dimissioni di Bonar Law, nonostante avesse superato una mozione di sfiducia voluta dal leader laburista MacDonald, decise di chiamare i britannici alle urne chiedendo che gli venisse rafforzato un mandato politico finalizzato anche all'introduzione di tariffe protezionistiche sui beni importati (incidentalmente, una misura di



“chiusura” simile alla Brexit che deve portare avanti May). Le elezioni del 6 dicembre, contrariamente alle sue aspettative, confermarono sì i conservatori come il primo partito, con 258 seggi (86 in meno rispetto alla composizione precedente), ma senza la maggioranza solida per un *one party government*, rispetto ai 158 seggi dei liberal e ai 191 dei laburisti<sup>14</sup>.

Come allora, oggi quella che doveva essere una conferma del governo in carica, voluta dalla stessa Primo ministro utilizzando per la prima volta il *Fixed Term Parliament Act* in un modo paradossalmente opposto alle intenzioni della legge, ha portato all’esito di indebolire non solo il partito, ma in primo luogo il leader responsabile di una convocazione elettorale non richiesta, a causa anche di una strategia e una propaganda elettorale dimostratasi non in sintonia con l’elettorato. Diversamente da allora, tuttavia, la May è succeduta a un Primo ministro a sua volta indebolito da una consultazione elettorale, il voto sulla Brexit, trovandosi, volente o nolente, nel pieno di un intreccio non solo politico, ma anche istituzionale, priva di un forte appoggio elettorale su cui aveva scommesso, per poterlo sbrogliare con autorevolezza.

Che i cittadini votino diversamente dalle previsioni, in particolare da quelle dei governanti, è nell’ordine delle cose. Può però far riflettere la frequenza di questo disallineamento negli ultimi anni, spiegata con fattori sociali e culturali che portano a un voto deciso all’ultimo momento, esasperando quindi i margini di errore statistici.

Torniamo, quindi, ai possibili motivi del voto imprevisto dello scorso giugno. A determinare l’*hung Parliament* sembrano essere state – come si è detto – tre incognite: quella delle scelte di campagna elettorale della May, quella della Brexit, e infine quella delle garanzie di sicurezza di fronte agli attentati terroristici. Se la prima e, in parte, la terza posso essere dovute alla percezione di uno scarso carisma della leader, la seconda, determinante, ha un carattere più oggettivo e trascendente, ricollegando direttamente, come si è ampiamente riconosciuto, il voto politico a quello referendario.

#### ***4. L’occasione per una nuova lezione del costituzionalismo inglese***

Cosa c’entrano queste considerazioni politiche con il quadro istituzionale?

Forse poco, quanto a comprendere le ragioni dell’esito elettorale. Anche senza le nuove regole sullo scioglimento anticipato della Camera dei comuni, il Primo ministro avrebbe comunque potuto sollecitare la Regina in tal senso, come è sempre avvenuto.

Tuttavia, quelle considerazioni possono aiutare a immaginare le vie di fuga dalle difficoltà politiche che il Regno Unito sta attraversando, a partire proprio dall’*hung Parliament*.

Prima delle elezioni, la Primo ministro aveva avuto segni di insofferenza col Parlamento quanto alla costruzione dell’uscita dall’Europa: davanti alla sua intenzione di un Great Repeal Bill che usasse la *Henry VIII clause*, annunciata al congresso del partito conservatore nell’autunno 2016 e

---

<sup>14</sup> S. BALL, *Portrait of a Party: The Conservative Party in Britain 1918-1945*, Oxford University Press, Oxford, 2013, spec. 484 ss.; C. BRYAN, *Parliament: The Biography*, vol. II, Random House, New York, 2014.

impressa nel rapporto del governo sulla riforma legislativa, necessaria all'uscita dall'Unione europea<sup>15</sup>, non solo si era sollevata l'opposizione laburista<sup>16</sup>, ma anche la Camera dei Lord aveva espresso riserve circa l'idea di una legislazione *pick and choose*, senza il coinvolgimento del Parlamento<sup>17</sup>. La clausola prevede infatti che il governo possa modificare o abrogare la legge a cui è apposta, e dunque consente che le fonti primarie siano modificate o abrogate da fonti secondarie governative anche senza il controllo e il consenso del Parlamento. Un segno, il ricorso alla *Henry VIII clause*, che può essere percepito come la volontà di evitare il confronto politico lungo il percorso della Brexit, già stigmatizzato nella sentenza Miller.

A dispetto delle sue attese, e quindi paradossalmente, dopo le elezioni Theresa May ha dovuto e dovrà invece “negoziare” con ancora migliori arti di *bargaining* il programma di uscita dall'Unione europea. Proprio il Great Repeal Bill, in particolare, ha dovuto fronteggiare un passaggio più stretto rispetto a quello che si sarebbe avuto con i “numeri” del Parlamento precedente. La Primo ministro deve quindi non solo affrontare una House of Lords dove le espressioni dei laburisti e del partito liberale hanno la maggioranza, ma anche una Camera dei comuni dove portare avanti le importanti sfide che attendono il suo governo sarà questione di pochi voti favorevoli o contrari.

Quel *bargaining* che, forse, Theresa May voleva evitare proprio utilizzando la rinnovata e rafforzata legittimazione popolare, risulterà ancor più necessario e ancor più serrato. Il discorso della Primo ministro sulle elezioni aveva infatti sotto traccia l'idea che il controllo parlamentare fosse un impedimento al governo, più che un valore della forma di governo. Uno sviamento dal modello parlamentare e, su tutti, da quello inglese che ha ora, paradossalmente rispetto alle intenzioni della May, proprio la possibilità di essere rinnovato e ravvivato.

Il fatto che due su tre dei Parlamenti sospesi dalla Seconda guerra mondiale a oggi si siano avuti consecutivamente nell'ultimo decennio è un dato che può far riflettere sulla tenuta del modello Westminster e sull'efficacia del meccanismo del *first past the post*, ma è anche un dato che, proprio dalla perdita di terreno dell'attuale partito di governo, può essere ribaltato nella conferma del successo del carattere negoziale dei rapporti istituzionali e politici nel Regno Unito.

Se, infatti, il circuito politico delle istituzioni inglesi saprà confermarsi come un sistema basato su uno «sviluppo negoziale, pragmatico, gradualistico e sistematico dei diritti, nel quadro di conflitti sociali talvolta anche asprissimi, ma sempre collocati in un contesto costituzionale strutturalmente refrattario a esplosioni o implosioni del sistema»<sup>18</sup>, proprio dalla presunta crisi del modello Westminster e dall'incertezza politica che il Regno Unito sta vivendo risulterà rafforzato il sistema costituzionale inglese.

<sup>15</sup> DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION, *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, presentato al Parlamento nel marzo 2017.

<sup>16</sup> V. ad es. *Labour to oppose 'Henry VIII powers' being used to rewrite EU laws*, The Guardian, 26 marzo 2017.

<sup>17</sup> HOUSE OF THE LORDS, CONSTITUTION COMMITTEE, *The 'Great Repeal Bill' and delegated powers*, 9th Report, Session 2016-17, HL Paper 123, par. 39; Id., *European Union (Withdrawal) Bill: interim report*, 3rd Report, Session 2017-19, HL Paper 19, ch. 3.

<sup>18</sup> C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, Il Mulino, 2014, 13.



Si tratta di una negoziazione “al cubo”, che dovrà (ri)condursi su tre fronti diversi e originali, per il modello parlamentare inglese. Accantonando, almeno per il momento, il fronte degli ordinamenti devoluti, dato che l’esito elettorale ha indebolito il partito indipendentista al punto da allontanare, quantomeno per ora, l’ipotesi di un nuovo *referendum* in Scozia, resta aperto il confronto intrecciato con la Camera dei Lords, con le forze politiche espresse nelle dovute proporzioni alla Camera dei comuni e con l’Unione Europea.

Quanto al primo, la *Salisbury Convention*, secondo cui i Lord non si oppongono ai disegni di legge attuativi del programma di governo, trova la sua ragione proprio nel modello del governo di maggioranza<sup>19</sup>. Se viene meno questo aspetto, anche la Camera dei Lord può diventare una sede di stretto controllo, come la posizione dei Lord sul Great Repeat Bill ha già mostrato.

In secondo luogo, per un governo di coalizione la negoziazione diventa necessariamente accordo di maggioranza. A tenere in piedi la maggioranza di governo è, come noto, l’accordo di coalizione con il Dup, il partito degli Unionisti irlandesi, siglato tra i due partiti a tre giorni dalle elezioni. E’ un accordo politico, dal lato degli Unionisti, e economico, dal lato londinese, poiché l’appoggio dei primi ai secondi è offerto in cambio di una serie di trasferimenti finanziari.

L’accordo prevede tra le altre cose, in cambio del sostegno alla May, un generale sostegno alla causa unionista dell’Irlanda del Nord, ma soprattutto un sostegno finanziario aggiuntivo di 2 miliardi e mezzo in tre anni. Il programma di governo dovrà quindi essere negoziato, volta per volta, all’interno della coalizione, col partito di minoranza della stessa che, per soli dieci seggi, tiene in pugno la tenuta del governo May. Ed è emblematico che il *bargaining* interno si sia fatto evidente nel terzo, nuovo fronte di negoziazione del governo: quello con l’Unione europea per la Brexit.

Un negoziato di per sé difficile, per il Regno Unito e soprattutto per un partito di maggioranza che è dovuto passare dal *remain* al *Brexit means Brexit*. E reso ancor più difficile proprio dalle esigenze di tenuta della coalizione di governo. Il Dup, infatti, a un passo dalla chiusura della prima fase di negoziato europeo da presentare al Consiglio europeo del 14-15 dicembre, ha posto il veto alla proposta elaborata dal governo di Londra e da quello della Repubblica d’Irlanda sul futuro *status* della frontiera inter-irlandese nel post Brexit. L’accordo prevedeva che, anche dopo l’uscita dall’Unione, l’Irlanda del Nord rimanesse comunque nel mercato comune. Una permanenza che non è piaciuta agli Unionisti, timorosi che per questa via possa passare un giorno l’istanza di unire l’Irlanda del Nord al resto dell’isola. Schierati per la Brexit al tempo del *referendum*, ma al tempo stesso portavoce di un’uscita *soft* soprattutto per la gestione dell’unico confine terrestre che resterebbe tra l’Unione e il Regno Unito, quello che separa le terre dell’Irlanda del Nord all’Irlanda, gli Unionisti chiedono infatti il mantenimento di un’area di libero scambio tra Irlanda e Regno Unito per la libertà di movimento delle persone e circolazione dei beni, capace di superare i problemi tecnici, politici e economici, della gestione dei confini.

---

<sup>19</sup> Sulla tenuta della *Salisbury convention* in un governo di coalizione v. *Salisbury Convention in a Hung Parliament*, House of Lords Library Briefing, 20 giugno 2017.

Il fuoco incrociato delle negoziazioni con Bruxelles e col partito di minoranza della coalizione si è dimostrato presto per la May la sfida più importante. Per il momento superata, dal momento che, dopo il veto sulla questione nordirlandese e lo stallo improvviso della chiusura della prima fase dei negoziati con l'UE, Theresa May è riuscita comunque a siglare l'8 dicembre un accordo da consegnare al Consiglio europeo di metà dicembre, impegnandosi a evitare che sia eretta una frontiera fisica tra Irlanda e Irlanda del Nord e, al tempo stesso, che la seconda sia di fatto considerata come parte dell'UE. L'accordo, in realtà, sposta in avanti il problema col Dup, ed è stato raggiunto solo perché si è conseguito con l'UE un compromesso sul costo dell'uscita e sul trattamento dei cittadini.

Il ciclone di eventi politici e istituzionali che la democrazia britannica ha causato negli ultimi anni non necessariamente chiederà la conta dei danni. Dipende dalla stabilità delle fondamenta. Di certo, gli ultimi due voti nel Regno Unito sono stati contraddistinti dal conferire una forte instabilità al governo, e soprattutto una sfida al modello Westminster. Qui, nel gestire questa instabilità e questa sfida, si potrà riconoscere il volto tradizionale del Regno Unito o, al contrario, si dovrà registrare che l'incertezza dei tempi attuali ha contaminato anche un modello istituzionale e costituzionale che ha fatto della flessibilità il suo punto di forza nel corso dei secoli.

Infine, un'ultima nota.

Una prima reazione comune dopo il voto politico è stata dovuta alla sorpresa del suo scarto rispetto al voto del *referendum*. In fondo, la May ha scommesso che calare la carta dell'hard Brexit le avesse fatto aggiudicare il banco, forte della volontà degli elettori di andar via dall'Unione. Così non è stato, e questo non necessariamente dipende dal fatto che i britannici abbiano cambiato nel frattempo idea. Può anche dipendere dalla differenza che c'è tra il voto referendario e quello politico. Il primo, è un voto semplificato, una scelta secca e quindi, per certi versi, poco sofisticata. Il secondo, è un voto più complesso, che può quindi, come è stato, distanziare le ragioni e le opinioni espresse col voto del *referendum* da quelle espresse col voto politico. Merita forse questo punto di essere *food for thought* per giuristi e scienziati politici, considerando il ricorso sempre più frequente all'istituto referendario.